A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS MEGÚJULÁSA

ÍRTA

MÁRTONFFY KÁROLY

BUDAPEST, 1939

KIRÁLYI MAGYAR EGYETEMI NYOMDA

31.226. — Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest. (F.: Thiering Richárd.)

„Hunnia minden lakosinak polgári létet adni! ím ez, amit 1832-ben teljes meggyőződésem szerint, honunkra nézve nemcsak nem időelőttinek, sőt szinte már időutáninak tartok. Hanem valamint minden bizonnyal jobb lett volna 1792-ben gyökeresen megjavítani alkotmányunkat, — úgy 1832-ben sokkal józanabb azt végre, időhozta abususibul kivetkeztetni, s a természet alapira állítani, mint megint más 40 esztendőt csendesen bevárni akarni s így folyvást; mert elvégre bizony késő lesz, s akkor hazánk egy az egekbe dicsően emelkedett Építmény helyett, melynek sarkalatja tartós, egy minden sarkaibul kidült Rommá fog bomlani, mely alatt a Magyarnak még emlékezete is elenyészend"

SZÉCHENYI

T A R T A L O M M U T A T Ó

III. RÉSZ

A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI REFORM TOVÁBBI ÚTJA

I. Fejezet

II. Fejezet

1. §.

A KÖZIGAZGATÁS KORSZERŰ SZERVEZÉSÉNEK SZÜKSÉGE

E dolgozat a közelmult közigazgatási reformtörekvéseit tárgyalja.

A háború utáni idők reformtörekvései bizonyos tekintetben más színezetüek, mint a háborút megelőző idők hasonló mozgalmai. Csaknem teljesen elhallgatott a vezérszólam, amely 1867—1918-ig uralkodott a közigazgatási reformok terén. E reformok mellett és ellenük a korszak legjobbjai vívták késhegyig menő harcaikat, főleg abban a kérdésben, vajjon kinevezés vagy választás legyen-e a közszolgálat utánpótlásának módja. A törvényhozás a háború után végetvetett a vitának. Ma már csaknem általánosnak mondható a kinevezési rendszer, amenynyiben pedig a köztisztviselői utánpótlás módja a választás, az vagy hosszabb időre szóló, mint az alispán és a polgármester, vagy élethossziglani, mint például a főszolgabíró, a székesfővárosi tanácsnokok esetében. Ma szinte érthetetlen, hogy e kérdés oly nagy ellentéteket idézett elő a magyar közéletben, hogy e miatt egy tisztán deklaratív törvényt (1891 : XXXIII. törvénycikk: „a közigazgatás a vármegyékben állami feladat, melyet kinevezett állami közegek intéznek... önkormányzati elemek közreműködésével") egy másik törvény (1907 : LVIII. törvénycikk) útján hatályon kívül kellett helyezni.

Elnémult a másik sokat vitatott hazai jelszó is: egyetemes vagy részleges legyen-e a közigazgatási reform? Erről vitatkozni ma meddő szóharcnak tűnnék fel. Az elmult másfél évtized egyetemes, mindenre kiterjedő reformokat és sok részreformot valósított meg a nélkül, hogy sokat vitázott volna annak egyetemes vagy részleges voltáról.[1]

[1] Sokszor nehezen dönthető el, mi az egyetemes és mi a részreform. A köztisztviselői képesítés bevezetése érdekében a gyakorlati közigazgatási vizsga megszervezése kétségenkívül részreform, mert hiszen csupán a közigazgatási tisztviselők utánpótlásának kérdését szabályozza. Kihatásaiban, jelentőségében viszont a legegyetemesebb, mert eredményeitől a jövő közigazgatásának sikere függ.

Ezek a körülmények magyarázzák meg, hogy e lapokon miért talál más gondolatokat az olvasó, mint a világháború előtt megjelent és a közigazgatási reform kérdéseit taglaló dolgozatokban. A régi jelszavak helyét elfoglaló gondolatok egyetlen fogalomba sűríthetők s ez a magyar közszolgálat megszervezése.

Szervezésről beszélt és vele foglalkozott természetesen a régi kormányzat és a régi közigazgatástudomány is, de központi gondolattá a szervezés csupán a háború után lett. Az 1910-ben megtartott I. Nemzetközi Közigazgatástudományi Kongresszus is — bár még homályos megérzéssel — már ennek a jegyében ülésezett. Az azóta lefolyt öt nemzetközi közigazgatástudományi kongresszus fokozatosan továbbfejlesztette a közszolgálat megszervezésének termékeny gondolatát. Az 1935-ben Londonban megtartott V. Nemzetközi Racionalizálási Kongresszus (International Congress for Scientific Management) a szervezésről egyenesen mint új tudományról (la science de l'optimologie, science de l'optimum, the science of the optimum) beszél, amely a módszer, a rendelkezésre álló személyek és eszközök útján elérhető legjobb eredményt jelenti.

A ma követelménye tehát a szervezés gondolata. A megszervezett közigazgatás a „korszerű közszolgálat".[1] A korszerű közszolgálat pedig egyszerű, áttekinthető ügyintézést, logikusan felépített közigazgatási szervezetet, szabatos törvényt (jogszabályokat) és végül hivatása magaslatán álló köztisztviselői kart jelent. Az egyszerű és áttekinthető ügyintézés, a logikusan fel-

[1] A belügyminisztériumban működő Közigazgatás-racionalizálási Bizottság kiadványsorozatának, amely e cél szolgálatában áll, címe: „A korszerű közszolgálat útja."

Az eddig megjelent kötetek: 1. Közigazgatásunk racionalizálásának eredményei, közzétette vitéz Kozma Miklós, szerk. Fluck András és Mártonffy Károly, Budapest, 1936., 2. A mai magyar közigazgatás, közzétette vitéz Kozma Miklós, szerk. Mártonffy Károly, Budapest, 1936., 3. A tanyai közigazgatás rendezése, közzétette vitéz Kozma Miklós, szerk. Alsó László, Benisch Artur, Mártonffy Károly, Budapest, 1937., 4. Jogszabályok közzététele, közzétette Széll József, írta Székely Miklós, Budapest, 1938., 5. A mai magyar község, közzétette Széll József, szerk. Mártonffy Károly, Budapest, 1938., 6. Vármegyei határkligazítások, közzétette vitéz Keresztes-Fischer Ferenc, írta Benisch Artur, Budapest, 1938., 7. A közigazgatási ügyintézés racionalizálása, közzétette vitéz Keresztes-Fischer Ferenc, írta Fluck András, Budapest, 1938., 8. A mai magyar város, közzétette vitéz Keresztes-Fischer Ferenc, szerk. Mártonffy Károly, Budapest, 1938., 9. Közigazgatási eljárás, közzétette vitéz Keresztes-Fischer Ferenc, összeállította Szitás Jenő, Budapest, 1939., 10. A mai magyar szociálpolitika, közzétette vitéz Keresztes-Fischer Ferenc, szerk. Mártonffy Károly, Budapest, 1939.

épített közigazgatási szervezet magábanfoglalja a jogorvoslatok lehető egyszerű, de a jogbiztonságot nem veszélyeztető felépítését, az egyszerű fórumrendszert. A szabatos törvény jelenti a mindenki által megismerhető, megérthető és hozzáférhető jogszabályt. „Nem azok becsülik meg a törvénytáblákat — mondja egy kiváló jogászunk, — kik azokat oly magasra helyezik, ahonnan nem lehet elolvasni."[1] A hivatása magaslatán álló köztisztviselő széleskörű szakképzettséggel rendelkezik, szociális érzékkel megáldott, körültekintő, és rendelkezéseinek következményeit és kihatásait le tudja mérni.

E gondolatok nálunk már kormányzati programmként jelentkeznek. „Mindenki érzi, hogy közigazgatásunknak mind szervezeti, mind eljárási rendszerét meg kell változtatni, ha azt akarjuk, hogy a szerteágazó, nagyon sokféle tennivalót, különösen a gyors intézkedést kívánó gazdasági és szociális feladatokat a nehéz viszonyoknak megfelelően elláthassa... Parancsoló szükségességgé vált a takarékosságnak addig a mértékig való fokozása, ameddig az állami lét veszélyeztetése nélkül elmenni lehet. Az ország helyzete nem bírja el a mai szervezet költségeit, egyszerűsíteni és a legmesszebbmenő lehetőség szerint olcsóbbá kell tenni minden berendezkedésünket és minden eljárási rendszerünket... A minisztériumokat a fellebbviteli fórumok közül a lehetőség szerint ki kell kapcsolni és az ügyek végső intézését — amennyire csak lehetséges, — középfokú hatóságoknál kell meghagyni... A közigazgatási fellebbvitel terén a helyzet ma tudvalevően az, hogy a legcsekélyebb jelentőségű ügyek nagy tömegét is végsőfokon a minisztériumok intézik el. Ez az igazgatás rendkívüli centralizálásra vezetett, amit a háború utáni időkben az autonómiák háztartási működésének hatékonyabb ellenőrzése érdekében tett intézkedések is nagymértékben fokoztak. Ennek a helyzetnek természetes következménye: az igazgatás lassúsága, drágasága és az, hogy a közigazgatás nem alkalmazkodhatik eléggé az élet követelményeihez. Az alsófokú intézkedő hatóságokból a felelősségérzet kipusztulása szintén a túlzott centralisztikus rendszer következménye. Ennek a rendszernek következménye az, hogy a minisztériumok nagy létszámú tisztviselői kart kénytelenek alkalmazni és hogy a minisztériumok — miután túlnyomó részben konkrét ügyek intézésével foglalkoznak, — nem tudják kellően érvényesíteni azokat a nagy, átfogó szempontokat, amelyeknek a közigazgatásban mindenekelőtt érvényesülniök kell... Ezekben az időkben a közigazgatás tevékenységében

[1] Réz Mihály, Széchenyi problémák, Budapest, 1907., 19. l.

már egyre több és több helyet kap az egyén életviszonyaival való törődés, a segítőtársadalom megszervezése, a legkülönbözőbb szociális feladatok elvégzése. A lázas állapotot leginkább mutatja a jogszabályoknak napról-napra növekedő hatalmas tömege."[1]

Az Amerikai Egyesült Államok elnöke, aki a közszolgálat ujjászervezésének egyik legmeggyőződésesebb harcosa, ennek szükségét úgy fejezte ki, hogy „elérkezett a felvilágosult közigazgatás órája".

A közigazgatás újjászervezésének egyetemes szüksége parancsolólag írja elő az egész magyar közszolgálatnak egységes felfogását. Ez az egységes felfogás nem zárja ki az önkormányzatnak legteljesebb érvényesülését, csupán nem tűri annak állami és önkormányzati igazgatási részre való darabolását. Ez az egységes szemlélet, amely egyébként jogszabályainkban kifejezésre is jut és azokból pontosan kimutatható,[2] elveti a régi terminológiát, amely szerint az önkormányzat közvetíti az állami igazgatást. A közigazgatás egységes felfogása szerint az önkormányzat éppenúgy végzi az állami közigazgatást, mint a tisztán állami közigazgatási szervek, éspedig úgy és olyan mértékben, amint azt a törvények megszabják és előírják. Az 1904. évi X. törvénycikk javaslatának miniszteri indokolása szerint „már régóta nagy méltánytalanság rejlik abban, hogy egyedül azért, mert a közszolgálatot teljesítő tisztviselők egy részét a vármegyék alkalmazzák, mélyreható különbség van a két tisztviselői ágazat... viszonyaiban. Hiszen a vármegyei tisztviselők is állami ügyek intézésével foglalkoznak, az ő hatáskörük is elsősorban állami közszolgálat, éspedig az állami közszolgálatnak oly része, mely egyfelől rendkívül nagy felelősséggel jár, kiváló egyéni tulajdonságokat igényel, másfelől rendkívül nagy súllyal nehezedik a közönség érdeke szempontjából a mérlegre. A vármegyei tisztviselők olyan közhivatalnokok, akik állásuk természete, tennivalóik minősége és fontossága, hivatásuk, igényeik és kötelességeik szempontjából egy vonalon állanak az államiakkal".

Nem foglalkozik e dolgozat minden igazgatási ág megvalósított vagy tervbevett reformjával, nem a racionalizálási törekvések és eredmények kimerítő történetét kívánja nyujtani. Ez nem tartozik célkitűzései közé. Az idevágó anyag nagy terjedelménél fogva ez szinte megvalósíthatatlan feladat lenne. Az úgynevezett szanálási törvény (1924 : IV. törvénycikk) meghozatala óta, minden igazgatási ág az egyszerűsítések egész légióját hajtotta végre.[1] Ezeknek még felsorolása is reménytelen vállalkozás lenne. Amennyiben mégis megvalósítható volna, célját tévesztené annyiban, hogy feldolgozás és fejtegetés helyett száraz adatok felsorolásával lennénk kénytelenek megelégedni. Tehát nem az egyes intézkedések történetét, hanem a racionalizálási gondolat útját kívánjuk nyomon követni.

A következőkben sokszor történik említés a bürokráciáról. Mégis e dolgozat semmiképen sem kíván úgynevezett vitairat (Kampfschrift) lenni a bürokrácia ellen. A bürokráciának egycsapással való megszüntetésére, kiirtására rakétaszerűen felröppenő harcos kijelentések, vagy a bürokrácia letörésére vonatkozó szólamok mint szappanbuborékok hatástalanul és eredménytelenül pukkannak szét.

Harcolni azért mégis kell a bürokrácia ellen, csakhogy nem kijelentésekkel, nem a véres kard hordozásával, hanem pozitív fegyverekkel. A következő sorok e fegyvereket tárgyalják. Ahol baj van, ahol a közönség feljajdul a nagy apparátus, e modern „Leviathán" fojtogató ölelésétől, ahol a kitűzött célt el nem érték, ott vagy magában a közigazgatási szervezetben vagy a jogszabályokban, esetleg az általuk szabályozott közigazgatási eljárásban, vagy az ügyintézésben van a hiba. De minden szavakkal való támadás a bürokrácia ellen hiábavaló. Csak az segít, ha a hiba forrását kivizsgáljuk. Így például „a hármas irányú reformmal: a jogorvoslati rendszer reformjával, a közigazgatási eljárás kodifikálásával, a közigazgatási ügyintézés reformjával egy csapásra megszünnek mai megmerevedett közigazgatási eljárásunk hibái, a köztisztviselői kar a véget nem érő ügyintézés nyomasztó terhei alól felszabadultan szentelheti erejét igazi hivatásának és az a kicsinyes, bürokratikus szellem, mely sokhelyütt még az 50-es évekre emlékeztet, végkép eltűnik a magyar hivatalszobákból."[2]

Ha a közönség panaszkodik, hogy tömegével állatják a hivatalok előtt, — sokszor a szó szoros értelmében a hivatalok előtt, az utcán, esőben és hóban, — nem segít a legékesebben

[1] Miniszteri indokolás a közigazgatás rendezéséről szóló 1929 : XXX. törvénycikk módosításáról és kiegészítéséről alkotott törvényjavaslathoz.

[2] 1882 : XLIII., 1883 : XV., 1893 : IV., 1904 : X., 1907 : XIX., 1912 : XXXV., 1912 : LXV., 1914 : XXXVI. törvénycikkek.

[1] A legtanulságosabbakból egy csokorravalót a Közigazgatás-racionalizálási Bizottság összegyüjtött és külön kötetben kiadta. L. Fluck András, Mártonffy Károly, Közigazgatásunk racionalizálásának eredményei.

[2] vitéz Keresztes-Fischer Ferenc, A közigazgatási ügyintézés racionalizálása, Előszó 6. l.

szóló beszéd, interpelláció vagy ujságcikk sem. A hivatal logikátlan belső szervezetében, rossz, célszerűtlen ügybeosztásában, személyzetének helytelen kiválasztásában, illetve összeállításában és — legelsősorban — főnökében kell a hibát keresnünk.

A bürokrácia ellen lehet ugyan mennydörögni, de azt, ami benne jó és nélkülözhetetlen, meg kell tartani s tovább kell fejleszteni, kinövéseit pedig meg kell szüntetni, és meg kell akadályozni, hogy új kinövései legyenek. Mindezt csakis céltudatos, megszervezett és módszeres munkával lehet elérni. E dolgozat ezt a munkát kívánja szolgálni.

A rossz értelemben vett bürokrácia nemcsak mint a rossz szervezet, rossz jogszabály, helytelen ügyvitel és célszerűtlen ügyintézés eredménye, hanem elsősorban mint bürokratalelkület jelentkezik. Ez ellen pedig csakis szellemi fegyverekkel, felvilágosítással és neveléssel lehet a harc eredményes: harcolni kell ellene egyrészt a közhivatali munka lehető megjavítása által, a közszolgálat tökéletesítésével, másrészt a közhivatali munkának az érdekelt közönséggel való megismertetése útján.

A gondolatoknak, a szerteágazó, de mégis egy célra törekvő intézkedéseknek, munkálatoknak az az összessége, amelyet általában közigazgatásunk racionalizálása néven ismer a közvélemény, eljutott a fejlődésnek arra a fokára, amikor jogosult is, kötelező is az önvizsgálat, a megtett útra való visszatekintés. Az elvégzett munka tudata magyarázza a jogosultságot. A kötelezettség viszont a felvilágosítást és számotadást méltán elváró közvéleménnyel szemben áll fenn és a közélet minden munkását terheli, függetlenül attól, hogy a nemzet életének mely jelenségéről van szó. Időnként mindenkinek szigorú önvizsgálatot kell tartania; miként sáfárkodott abban az ügykörben, amelynek gondozását a köz reábízta. Különös súllyal nehezedik ez a beszámolási kötelezettség azokra, akik a közigazgatás megreformálásán, — vagy mint Fényes Elek a mult században mondta — „a status gépelyének már romladozó és igazításra váró" megjavításán munkálkodnak.

A beszámolás kötelezettsége még fokozottabban áll fenn a racionalizálás mai munkásaira e pillanatban, amikor — megítélésük szerint — e munkálatok fordulóponthoz jutottak. E fordulópontot jelzik az utóbbi idők alapvető változásokat hozó törvényalkotásai: a kormányzói jogkör kiterjesztéséről és a kormányzóválasztásról (1937 : XIX.), az országgyűlés felsőháza jogkörének újabb megállapításáról (1937 : XXVII.), az országgyűlési képviselők választásáról (1938 : XIX.), a Magyar Szent Koronához visszacsatolt felvidéki területeknek az országgal

egyesítéséről (1938 : XXXIV.), a Magyar Szent Koronához visszatért kárpátaljai területeknek az országgal egyesítéséről (1939 : VI.), a honvédelemről (1939 : II.), a zsidók közéleti és gazdasági térfoglalásának korlátozásáról (1939 : IV.), továbbá a szociális törvények egész sora: a többgyermekes alkalmazottak családi pótlékának felemeléséről (1937 : XIII.), az öntözőgazdálkodás előmozdításához szükséges intézkedésekről (1937 : XX.), a munkaviszony egyes kérdéseinek szabályozásáról (1937 : XXI.), az 1914—1918. évi világháború tűzharcosai érdemeinek elismeréséről (1938 : IV.), az iparban (kereskedelemben), valamint a bányászatban és a kohászatban alkalmazott munkások gyermeknevelési pótlékáról (1938 : XXXVI.), a VIII—XI. fizetési osztályba tartozó közszolgálati tisztviselők korpótlékáról (1938 : XXXVII.), a közszolgálati alkalmazottak és nyugdíjasok anyagi helyzetének családvédelmet szolgáló javításáról (1938 : XXXVIII.), az Országos Tisztviselői Betegsegélyezési Alap szolgáltatásaira igényjogosultak körének kiterjesztéséről (1938 : XXXIX.), a gazdasági munkavállalók kötelező öregségi biztosításáról (1938 : XII.) szóló törvények. Ezek megkövetelik, az elkészült tervezetek és közzétett munkálatok pedig most már lehetővé is teszik a közigazgatás egyszerűsítésének (racionalizálásának) gyakorlati megvalósítását. E munkálatok a községszervezési programmtól, a községi adminisztráció egyszerűsítésének és a tanyai közigazgatás rendezésének előkészítésétől, a közigazgatási területrendezés tervezetétől, az elsőfokú közigazgatási hatóság előtti eljárás feldolgozásától, a közigazgatási ügyintézés reformján, a köztisztviselői nevelés és továbbképzés modern megoldásán, egész felsőoktatásunk tervezett új tanulmányi rendjén keresztül a magyar közigazgatás átfogó, nagy szerkezeti összefoglalásáig terjednek. Mussolininek más vonatkozásban mondott szavait használva, a hősi korszakot rendesen az adminisztratív korszak követi. A törvényhozás nagy munkája után most már a közigazgatás munkája következik. Nagy odaadásra van szükség, hogy a közigazgatás a már alkotott és — különösen a földreform megvalósítására és szociális vonatkozásokban — még alkotandó törvényeket felvegye magába és a bürokratikus hajszálerek segítségével a magyar életbe átvigye.

E sorok írója sem térhetett ki a dolgozatának közrebocsátására vezető erkölcsi kötelezettség elől. Mintegy tízesztendei elméleti előkészület és megismételt külföldi tanulmányutak után mód nyilott számára, hogy közel tíz esztendeig gyakorlatilag is résztvehessen a magyar közszolgálati reform megvalósítását célzó munkálatokban. Elejétől végig kísérte e munkála-

tokat. Feljegyzéseiből ki kellett szemelnie az e dolgozathoz illő anyagot, hogy azt a széthullástól megmentse, reámutathasson arra, hogy aránylag rövid idő alatt mily sok nemes erőfeszítés és a gondolatoknak mily tömege indult harcba a korszerű magyar közszolgálatért. Akár kormányzati, akár tudományos szempontról van szó, az érdeklődőknek tudniok kell, hogy mit hol találhatnak meg. Célkitűzése az volt, hogy bemutassa a racionalizálási munkálatokat a maguk összefüggésében és egymásutánjukban, továbbá, hogy ismertesse a vonatkozó jogszabályok gondolatmenetét és az idevágó irodalmat.

Még egy szempont lebegett e sorok írója előtt. Ez a jogtanuló ifjúság és a fiatal tisztviselők, vagyis az utánpótlás felé mutat. Mint a közszolgálati jognak munkása, előadásaiban mindig utal arra, hogy értékes dolog a jogszabályok feldolgozása, magyarázatos kiadása, de az igazi jogászi munka mégis az, hogy a problémát, a hiányt megérezzük, s annak megoldását megkíséreljük. Keresni kell az utat, amelyen még senki sem, vagy kevesen jártak. Ott kell kipróbálni az erőnket. Probléma, hiány és járatlan út még töméntelen van a magyar — de nem csupán a magyar — közszolgálati jogban.

I. RÉSZ

KÖZIGAZGATÁSI REFORMTÖREKVÉSEK

I. FEJEZET

2. §.

KÖZIGAZGATÁSI REFORM ÉS ÁLLAMVEZETÉS.

Ha a ma reformmunkásai ősök után kutatnak, messze vissza kell menniök a letűnt évszázadokba, mert a közigazgatási reform gondolatát már megtaláljuk a XVII. évszázad utolsó évtizedeiben, a török háborúk végefelé, de különösen e háborúk befejezése után.[1] Joggal állíthatjuk, hogy ez idő óta a közigazgatásunk reformja utáni vágy a magyar élet állandó kísérőzenéje.

Megtaláljuk a reformgondolatot a XVIII. és XIX. évszázad országgyűléseinek, a rendi országgyűlések országos (regnikoláris) bizottságainak tárgyalásaiban, a XIX. évszázad utolsó évtizedeinek és a XX. évszázad első négy évtizedének tudományos és politikai irodalmában is.

A közigazgatás reformjának kívánalmával egyidejűleg, ugyancsak a török háborúk után, született meg a magyar népnek az a másik nagy életkérdése, amelyben szintén a magyar mult és jövő tükröződik: a földreform követelménye. Az előbbinek, nevezetesen a közigazgatás reformjának, már majdnem mai értelemben vett kísérletét látjuk a XVII. évszázad végén a Kollonich-féle „Szervezési munkálat"-ban (Einrichtungswerk), míg a második, a földreform szüksége és gondolata ugyanebben az időben az „Újszerzeményi Bizottság" (Neoaquistia Commissio) munkájáig megy vissza. E bizottság működése tudvalevőleg a kezdete a magyarországi mammutbirtokok kialakulásának. Arra a nemzedékre, amely a magyarság e két nagy életkérdését áldozatos lélekkel meg fogja oldani, a késői korok magyarsága bizonyosan háladatos szívvel fog visszaemlékezni.

Általánossá vált az a felfogás, hogy e két feladatnak idejében való meg nem oldása okozta a magyarság irtózatos megcsonkítását: Trianont. A magyarságban Trianon óta jelentkező messianizmusnak szintén e két „a kor véres nagy kérdésének" megoldatlansága az oka. A magyarság érzi, hogy nemzeti tra-

[1] L. 75. l.

gédiájának forrásait kutatva a török háborúkig és az utána következő korszakig kell visszamennie, mert az ott elvetett mag hajtott ki Trianonban. Ezért gondolunk belső remegéssel, a multba és a jövőbe révedező szemmel a szörnyű végzetre: mi lesz, ha az újabb próbatétel ideje azokat ismét megoldatlan állapotban találja?

E tanulmány a két nagy kérdés közül a földbirtok helyes megoszlását nem érinti, s csupán a közigazgatás reformjával foglalkozik. E cél szolgálatában őszintén be akar számolni arról, milyen utat tett meg s miként alakult, módosult a közigazgatás reformjának (racionalizálásának) gondolata; mit váltott be a hozzáfűzött reményekből; nem állanak-e a bürokratizmus elleni harc útjába olyan sziklafalak, amelyeken megtörik minden jóravaló szándék; vajjon az egész állami, gazdasági, szociális élet szédítő elbürokratizálódási folyamata megállítható-e, indokolt-e a közvélemény bizalmatlansága minden reformígérettel szemben, elmondván a székely népballadával: „amit raktak délig, leomlott estélig, amit raktak estig, leomlott reggelig"; helytálló-e a közönségnek az a panasza, hogy meddő maradt a multban s meddő marad a jelenben minden javításra való törekvés? Számot kell adni arról, hogy akik e téren dolgoznak, vajjon nem örök meddőségre kárhoztatott gondolatnak a megszállottjai-e, akik „sub specie aeternitatis" dolgoznak a gyakorlati élettel való minden kapcsolat nélkül, s egyben minden gyakorlati haszon nélkül is, hanem hívő emberek, akiknek meggyőződésük, hogy munkájukat előbb vagy utóbb siker koronázza? Igaz-e az a minduntalan felhangzó vád, hogy maga a bürokrácia az akadálya minden kormányzati és közigazgatási téren való haladásnak és róla pattan vissza a kormányok minden ígérete.[1] Helytálló-e az a sok panasz, hogy a

[1] Egy francia író, aki hosszabb időt töltött nálunk, a következőket írja: „a bürokrácia az országban ezentúl is bizonyos fajta papiros-kényuralmat gyakorol. A valóságban ő uralkodik az állam anyagi berendezésén. Ő tartja kezében a hatalmat, mert a kormány és a nemzet között közvetít. Ugyanúgy, mint Franciaországban, a nemzetnek a kormány intézkedéseiről csak akkor van tudomása, és oly mértékben, amikor és ahogyan a bürokrácia ez intézkedéseket helyesnek ítéli. A miniszteri rendszabályok gyakran holt betűk maradnak, mert az illetékes hatóság nem tartja érdemesnek arra, hogy tudomást vegyen róluk. Igen gyakran a miniszter, akit közvetlen alárendeltjei ügyesen körülvesznek, azt se tudja, mi a sorsa az ő határozatainak... A magyar bürokrácia, amelyet egy nagy birodalom igazgatására alkottak meg, a mai Magyarország igazgatására túlságosan nehézkesnek bizonyult. Már 1914-ben is teher volt, ma azonban az ország életét megfojtani látszik. Itt éppenúgy, mint Európa-szerte nagyobbrészt, a közigazgatás reformja parancsoló szükség." Sauvageot, A., Découverte de la Hongrie, Paris, 1937., p. 77—79.

magyar középosztály s ennek keretében a köztisztviselő még mindig nem találta meg helyét a modern gazdasági viszonyok közepette;[1] helytálló-e az a széltében-hosszában hangoztatott vád, hogy „Magyarországnak két képe van, Magyarország a jelentésekben és Magyarország a valóságban".[2] Igaz-e, hogy „leáldozóban van annak a közigazgatási berendezésnek a napja, amely az osztrák iskola tanítása szerint rendezkedett be Magyarországon. A létszámcsökkentésre ítélt bürokrácia még védekezik, fontosságának igazolására újabb fortélyokat talál ki. De mindez kevés ahhoz, hogy feltartóztassa az idő szekerét, amely átvágtat fölötte. A meghasonlás az élet problémáit másképen néző bürokrácia és másképen megítélő közönség között külön, veszedelmes szakadékot jelent a társadalomban". Igaz-e, hogy „a parlamenti munkarend, a minisztériális ügyrend, a közigazgatási szervezet s ennek a három hatalmas apparátusnak egymáshoz való munkaviszonya, a mai formájában, felülről szétpuhít és elhúz minden reformtevékenységet az idők végtelenségébe". Igaz-e, hogy „a viszonyt — az értelmiség és falu viszonyát — évről-évre ridegebbé tette az államigazgatásnak bürokráciába dermedt érzéketlensége, amely a maga aktahalmazai alatt görnyedezve, sokszor csak félt látott abban a névtelen adófizetőben, kinek sorsa felett a földi gondviselés mindenhatóságával rendelkezett". Igaz-e, hogy a „gépszerű bürokrácia... a tervek végtelen szárnyalását a kartotékok, kérdőívek, sémák, táblázatok és paragrafusok taposómalmába kényszeríti". Igaz-e,

[1] „Középosztályunk... nem érzi eléggé a közösséget a nép sorsával, nem ismeri a népi műveltséget, s nem ismeri, nem is akarják megismerni, mert valami nemzetileg káros, gonosz dolognak tartják azt az egész új magyar irodalmat, zenét és művészetet, mely legalább húsz év óta keresi és valósítgatja a népi és művelt, történeti kultúra egységét." Szekfű Gyula, Magam és mások ügyében, Korunk szava, VII. évf., 24. sz., Budapest, 1937., 708. l.

„A magyar parasztság levele a művelt fiatalsághoz", Miskolc, é. n., című röpiratból: „... makacsul kitartottunk, nem békültünk ki 1867-tel, a kiegyezéssel, s e bizalmatlanságra elsősorban a magyar középosztály magatartása szolgáltatott okot. Okot szolgáltattak a dzsentri-réteg ama tagjai, akik lélekben nem csinálták végig a jobbágyfelszabadítást, s a régi gőgös fölénnyel tekintettek a népre. Okot szolgáltatott az a bürokrácia, mely a paragrafusok közé temetkezve nem vette észre az élő, küszködő, szenvedő s kibontakozást kereső magyar népet. Nem általánosítunk, igen szép kivételek is akadtak, mindig voltak a magyar szellemi életnek olyan tagjai, akik a népi gondolatért harcoltak és sokan érte is pusztultak el. De ezek a kivételek nem bírták jóvátenni mások hibáit és mulasztásait, bármiképen igyekeztek is."

[2] E kifejezést Herman Ottó használta először a képviselőházban. L. Lambrecht Kálmán, Herman Ottó, az utolsó magyar polihisztor élete és kora, Budapest, 1920., 172. l.

hogy „a közigazgatás minden tagozatában olyan súlyos hibákat kell észlelnünk, amelyek kérdésessé teszik azt, hogy gyökeres közigazgatási reform nélkül a gazdasági és társadalmi átalakulás, a művelődési megújhodás végbemehet-e." Mert „az unalomig ismeretesek — mint mondják — azok a hibák, elkövetett mulasztások, amelyek közigazgatásunkat terhelik. Szakértők évtizedek óta szinte kísértetiesen ugyanazokkal a szavakkal vázolják a hibákat: a nyolcvanas évek szakirodalma, a század elejének szakirodalma és a mostani szakirodalom legtöbb megnyilatkozása olyan, hogy bármelyik cikket vagy tanulmányt áttehetjük az előbbi vagy későbbi korszakba."

„A bürokrácia — Hóman Bálint megállapítása szerint — a legnagyobb ellenálló erő, mely megakadályoz, hátráltat, elodáz, gátol, lenyűgöz és betűbe fojt minden törekvést, mely vele szembekerül. A bürokrácia formákat néz a lényeg helyett. Aktákat gyárt ügyintézés helyett. Álhagyományokat és tehetségtelenséget protezsál a tehetség helyett. A betű igazságát szolgálja a jog, az erkölcs és a szociális igazság helyett. Öncélt lát a hivatali munkában s nem a nemzet szolgálatát. Ezzel a bürokráciával szemben csak egy fegyverünk van: a jó tisztviselő, aki nem formákon lovagol, hanem dolgozik és alkot, aki nem holt szabályok és élő személyek parancsait teljesíti, hanem gondolkodik és cselekszik, aki nem gőgös bíróként ítélkezik, hanem mérlegel és bírál, s a kritikát elsősorban önmagával szemben gyakorolja."[1]

„A minisztériumi bürokráciák — mondja vitéz Keresztes-Fischer Ferenc — öncéllá nőtték ki magukat. Minisztertársaimnak a legnagyobb nehézségeik vannak azzal, hogy a saját miniszteriális bürokráciájukkal kell megvívniok a küzdelmet."[2]

[1] Hóman Bálint, Művelődéspolitika, Budapest, 1938., 214. l.

[2] vitéz Keresztes-Fischer Ferenc, Szociális állam, bürokrácia, nemzeti önkormányzat, Magyar Közigazgatás, LVII. évf., 21. sz., Budapest, 1939.

Bismarck egyízben megjegyezte, hogy a titkos tanácsosokkal való küzdelme a zöld asztalnál volt az egyetlen harc, amelyben nem ő győzött. Idézi Valentin, Veit, Bismarck und das Beamtentum, Der Beamte, Vierteljahrsheft für Beamtenrecht und Beamtenpolitik, 2. Vierteljahrsheft, Berlin, 1929., S. 131.

Az élettől elszakadva dolgozó miniszteriális bürokráciáról írja Bismarck: „Nur der Neigung vom grünen Tisch aus zu reglementieren, bin ich bei meinen Kollegen nicht selten entgegengetreten, weil ich wusste, dass wenn nicht sie selbst, so doch ihre Räte die Gesetzmacherei übertrieben, und dass so manche vortragende Räte in den inneren Ressorts seit dem Examen her Projekte in ihren Fächern haben, durch die sie die Untertanen des Reiches zu beglücken suchen, sobald sie einen Chef finden, der darauf eingeht." U. o., 129. l.

E megállapításokkal egyezik Vladár Gábor felfogása. „Az életet szolgáló bíráskodás és közigazgatás az, amit kívánunk, ami nélkül társadalmi, állami rendet elképzelni nem tudunk; az élettől magát függetlenítő, külön életet élő, öncélú, az élet fölé kerekedni akaró, az életet bilincsekbe kötni igyekvő bíráskodás és közigazgatás az, amit gyűlölünk! A bíráskodás és közigazgatás, ha eltávozik az élettől és léleknélküli üres bürokráciává válik, létezésének jogosultságát szünteti meg."[1]

A történettudós-művelődéspolitikus miniszter; az alkotó közigazgatást szervező miniszter; a kodifikátor és jogpolitikus: három különböző nézőpont, három különböző gondolatmenet s ugyanaz az eredmény.

A munka látszólagos sikertelensége, az intézkedések látszólagos meddősége miatt, s az érdekelt közönségnek ezekből származó türelmetlensége ellenére is, fejtegetéseink megokolt optimizmust, másrészt szerénységet hirdetnek. Optimizmust a reformok végül is elmaradhatatlan sikere iránt, szerénységet a végleges eredmény gyors elérését illetőleg. A közigazgatási reform is emberi munka, a munka táplálója, éltető nedve pedig az optimizmus, de a munka maga is mindig optimizmust sugároz ki magából. Szükséges azonban a szerénység is, mert minden reformnak kálváriás útja van. „A reformok — mondja egy alkalommal Bismarck — fáradságos munka és kölcsönös előzékenység, a lépésről-lépésre haladás gyümölcsei; nem szöknek elő Minervaként, készen, Jupiter koponyájából." Egy mai államférfiú, — Roosevelt — aki megkísérelte alapjaitól kezdve újjáépíteni hazáját, mondja: „hosszú és fáradságos munkába kerül rendet teremteni. Éppen ebben az irányban eredmények nem lesznek olyan gyorsan elérhetők, amint azt az egyszerű ember ártatlan együgyűsége képzeli, aki valamely nehéz kérdés felmerülése alkalmából azt kívánja, hogy mindjárt szabadalmi eljárás találtassék ki, amely a kívánt eredményt létrehozza. Az emberi továbbfejlődés nem történik olyan egyszerűen, amint azt általában gondolják. A kormányzás az a művészet, amely képes politikai kormányt alkotni és politikai módszert úgy alkalmazni, hogy a politikai alapelvekből oly sok menjen át a gyakorlati életbe, amennyit a közvélemény elbír."[2]

Minden reform — ez a tragikus vonás benne — már megszületése pillanatában bizonyos mértékig elavult, idejét multa. Amíg hosszú vajudás után létrejött, az élet továbbrohant, az életviszonyok már ismét megváltoztak, tovább módosultak,

[1] Vladár Gábor, A jog elhajlása az élettől, Budapest, 1938., 13. l.

[2] Roosevelt, Das neue Amerika, Luzern, 1937., S. 28.

átalakultak s az újabb reform utáni vágy már csöndben, észrevétlenül dolgozni kezd.

E fejtegetések nemcsupán hitvédelmi, apologetikus célokból, nemcsupán a „defensio rationalisationis" szolgálatában iródtak, nemcsupán önigazolást és a megkezdett munkába vetett hit terjesztését célozzák, de az eszmék tisztázását, a tárgyilagos megítélést is szolgálni kívánják. E célt szolgálja a racionalizálás ügyében kiadott rendeletek és intézkedések tárgyalása, a racionalizálás érdekében végzett munkálatok, tudományos vizsgálatok ismertetése.

Az egyes államok életéből kiragadott példák végigkísérik a fejtegetéseket. Azonban nem az oknyomozó történetíró hézagtalan előadásában jelennek meg, hanem mint bizonyítékok abban a tekintetben, hogy a reform utáni vágy minden időben és minden népnél feltalálható. Ez igazolása annak, hogy csaknem ugyanazok a bajok, hiányok támadtak és támadnak megismétlődve minden országban, minden népnél és minden időben, tehát ugyanazok a bajok várnak és kérnek orvoslást.[1]

A kormányok állítják fel kormányzatuk közigazgatási, gazdasági és szociális alapelveit. Ők jelölik ki a kereteket, amelyek között nemzetüket vezetni akarják. De a közigazgatás, a bürokrácia mindennapi munkájának minősége, lelkes munkája az, ami átvezeti a programmokat, elveket, törvényeket és rendelkezéseket a mindennapi munka során az életbe, amitől a nemzet, s az egyes ember jóléte, sokszor egész léte függ.

A közigazgatás minősége magának az államnak: létének, biztonságának, fejlődésének vagy hanyatlásának kérdése. A közigazgatás egyszerűsítésének (racionalizálásának) ügye, sikere vagy sikertelensége, a közszolgálat korszerűsége vagy korszerűtlensége az államvezetés kérdése. Jól szervezett és célszerűen működő közigazgatási apparátus nélkül helyes és eredményes államvezetés el sem képzelhető. E tétel igazolásául elég utalni mindazokra a javaslatokra és kísérletekre, amelyek „államvezetés", „a közigazgatás egységes vezetése", „az állam reformja" címen napvilágot látnak. A különböző irányt kifejező megjelölések mögött mindenkor a közigazgatási szervezetnek átalakításáról van szó.

[1] „Mindazok, akik mélyebben tanulmányozták a közszolgálatot, megütődve állapították meg abban a módszer és terv hiányát, következőleg minden rendszer kísérleti voltát, mert senkisem hatol a dolgok mélyébe és e rendszertelen kísérletekben pazaroljuk az embert és a pénzt." Chardon, Henri, L'Organisation de la République pour la Paix, Paris, 1926., p. 29.

A kormányintézkedésekről szóló rész, a felsorakoztatott történeti példák tanusítják, miként bukdácsol a reform gondolata újrakezdéseken, folyton lehanyatló nekibuzdulásokon át egyik tervezetből a másikba. Nem is fog megnyugodni mindaddig, amíg intézményes biztosítást és biztosítékot nem nyer az állami akarat maradéktalan megvalósítása, ezzel párhuzamosan a gazdaságosság elvének érvényrejuttatása és a közönség jobb kiszolgálásának ügye.

A nemzet szervezett erői közül a közigazgatás a maga nagy s kimeríthetetlen erkölcsi, szellemi és fizikai erőtartalékainál fogva a leghatalmasabb és legszámottevőbb. Nem szabad tehát feladni a reményt az ezernyi sikertelenség és megszámlálhatatlan újrakezdések miatt.

Ma nem az kérdés, hogy a magyar közigazgatás megállta-e és hogyan állta meg a helyét a történelem egyik vagy másik időpontjában, hanem az, vajjon megvan-e ma a felkészültsége arra, hogy a mai nemzetvédelmi, honvédelmi, közigazgatási, szociális, közegészségügyi és kulturális feladatoknak meg tudjon felelni? Erre a kérdésre nem mi vagyunk hivatottak válaszolni, nem is érezzük magunkat a feleletadásra feljogosítottnak. Ellenben lélekben és a saját lelkiismerete előtt kell igazolnia magát minden hivatalfőnöknek, általában mindenkinek, aki a magyar közszolgálatban vezető megbízást vállalt.

Az alkotmányjogi reformok és a szociális átalakulás idején őszintén le kell szögeznünk, hogy alkotmányjogi, gazdasági, társadalmi, közegészségügyi reform csak félmunka a megkezdett közigazgatási reform: a közigazgatás egyszerűsítésének (racionalizálásának) befejezése nélkül.[1] Időbelileg megelőzheti más részleges újítás, ha ott már kiérett gondolatot talál a fejlődés. Súlyban, jelentőségben azonban az első a közigazgatási reform.

A közigazgatás újjászervezése nem függ az államformától és nem érinti a kormányforma kérdését. Egyaránt foglalkoztatja Roosevelt prezidenciális államát, az angol és francia

[1] „A közigazgatás semmi egyéb, mint az alkotmány gyakorlata. Minden nemzet alkotmánya annyit ér, amennyit közigazgatása megvalósítani bír." Concha Győző, Politika, Budapest, 1905., II. köt., Közigazgatástan, III. 1.

Egy angol író szerint „ám vitatkozzanak az államformák felett, a legjobb igazgatást biztosító alkotmány a legjobb alkotmány".

Találó Rooseveltnek a következő megállapítása: „Az emberek odakint mindig csak a szociális kérdésekről, meg a külpolitikáról olvasnak, mert az a legszembeötlőbb. Szívesen elfelejtik, hogy közigazgatás is van a világon".

demokráciákat, a rendi államot, vagy az úgynevezett totalitásos államokat.

A stratégia egyik legnagyobb művésze, Moltke, arra a kérdésre, mi az a stratégia, így felel: „a stratégia tanításai kevéssé lépik túl az egészséges értelem első tételeit; tudománynak alig nevezhető; értéke csaknem egészében a gyakorlati alkalmazásban van. Helyes érzékkel kell minden pillanatban a folyton alakuló helyzetet megragadni, azután pedig a legegyszerűbbet és a legtermészetesebbet határozottsággal és körültekintéssel cselekedni. Így a háború művészet lesz, mégpedig olyan, amelynek sok tudomány szolgál. E tudományok távolról sem teszik a hadvezért, de ott, ahol hiányoznak, mással kell azokat pótolni."[1]

Ha most arra a kérdésre keressük a feleletet, mit jelent a közigazgatás újjászervezése, a közigazgatás racionalizálása, legjobban Moltke szavainak értelemszerű alkalmazásával válaszolhatunk. A közigazgatás egyszerűsítése (racionalizálása) nem előre megállapítható szabályoknak rendszerbefoglalása, nem minden időre alkalmas köpönyeg (pallium ad omne tempus aptum), nem általános szabály, amely a felmerülhető ezernyi konkrét esetre alkalmazható, nem önálló tudomány, de a tudományok egész sora segíti az érvényesüléshez: közjog, közigazgatási jog, pénzügyi jog, közgazdaságtan, jogbölcsészet, lélektan, logika stb. A racionalizálás az állam vezetésében és igazgatásában azt jelenti, amit Moltke szerint a stratégia a haditudományok között: „helyes érzékkel a minden pillanatban folyton alakuló helyzetet megragadni, azután pedig a legegyszerűbbet és a legtermészetesebbet határozottsággal és körültekintéssel cselekedni."

[1] Moltkes Kriegslehre, Berlin, 1938., S. 31.

3. §.

A NAGY ÁLLAMVEZETŐK HIVATALI MUNKAMÓDSZERÉNEK TANULSÁGAI

Spengler a német ifjúsághoz intézett felhívásában azt ajánlja, hogy az ifjúság figyelje meg, tanulmányozza és lesse el a nagy államvezetők munkamódszerét. „Naponként tanuja vagyok olyan párbeszédeknek, — mondja Spengler — amelyek megijesztenek, naív javaslatokat hallok alapvető gazdasági újítások céljairól, fiatalemberek részéről, akik soha kohóművet nem láttak, soha egy értekezést a modern hitelügyről nem olvastak. Gondolatokat hallok alkotmányreformról a nélkül, hogy halvány sejtelmük volna arról, hogyan kell egy minisztériumot megszervezni, hogy dolgozni lehessen, a nélkül, hogy tudnák, mi minden szükséges az ügyek vezetéséhez. Senki sem tanulmányozza a nagy államférfiak: Bismarck, Gladstone, Chamberlain, Poincaré működését. Azt a módszerüket, amelylyel kitartó napi munkával naponként kis eredményeket érhetnek el, amelyeknek végeredménye azonban az ő országuk sorsintézésében korszakalkotó."[1]

A filozófus éles szemmel vette észre azt az óriási nevelési lehetőséget, amit a nagy államszervezők példája és munkamódszere magában rejt. A nagy államvezetők — ez a történelem tanulsága — egyben rendesen nagy szervezők is voltak. A Spengler által ajánlott sort természetesen ki lehet és ki kell egészíteni. Így nem szabad mellőzni Nagy Frigyest,[2] Richelieut, Ma-

[1] Spengler, Oswald, Politische Pflichten der deutschen Jugend, München, 1924., S. 27.

[2] Nagy Frigyes mondja politikai végrendeletében: „Az uralkodó nagy művészete abban áll, hogy mindenkit a maga helyére állítson és a kedvezéseket meg az ajánlásokat ne helyezze az érdem elébe. Minthogy azonban az uralkodó nem lehet mindentudó, nem várhatjuk el tőle, hogy az állam minden arravaló polgárát ismerje és a rosszakat a jóktól el tudja különíteni. Ebben azoknak a segítségére szorul, akikben — mint reátermett férfiakban — megbízik, akiknek belátásától elvárhatja és el kell várnia, hogy nem terjesztenek eléje méltatlan, rossz embereket kinevezés céljából." Küntzel, Georg, Die politischen Testamente der Hohenzollern, Leipzig, 1911., Bd. II., S. 103.

zarint, Freiherr vom Steint, Goethét,[1] Széchenyi Istvánt, Tisza Kálmánt, gróf Tisza Istvánt, Baldwint, Rooseveltet, Hjalmar Schachtot, a nemzeti szociálizmus volt gazdasági diktátorát; a nagy katonai szervezők közül Lyautey marsallt,[2] a nagy kolonizátort; Haigh marsallt, Hindenburgot, Ludendorffot, Conrad von Hötzendorfot.

A hivatali munkamódszer tanulmányozására bőséges alkalmat nyujt az államférfiak életével és működésével, terveikkel és célkitűzéseikkel foglalkozó kimeríthetetlen irodalom, amelyből néhány tanulságos szemelvényt nyujtunk.

Tisza Kálmán, a tizenöt évig volt miniszterelnök és belügyminiszter a monarchia „első hivatalnokának", Ferenc József királyunknak volt munkatársa, akinek hozzávaló bizalma csak onnan eredhetett, hogy az általa is nagyratartott hivatalnoki erényeket benne megtalálta. Ferenc József Tisza Kálmán nagy gyakorlati kormányzati és közigazgatási tudását különösen a delegációs tárgyalásokban ismerte meg.

Gróf Tisza István hátrahagyott iratainak 12 hatalmas kötetre tervezett gyüjteménye igazolja, hogy mint miniszterelnök és mint belügyminiszter mily emberfelettien sokat dolgozott. Gróf Tisza Istvánnak, mint az ország első köztisztviselőjének ábrázolása még várat magára. „...nem volt se éjjele, se nappala, valósággal emberfeletti munkát végzett, különösen a háború idejében. Már első miniszterelnöksége idejében mondta egyszer róla Ferenc József király, aki pedig mintaképe volt a kötelességteljesítésnek, hogy túlsokat dolgozik, inkább másokat kellene dolgoztatnia. Atyjától örökölte azt, hogy a parlament elé kerülő javaslatok mindegyikébe oly részletesen be volt avatva, mint a szakminiszter; néha még annál is részletesebben. Ámde Tisza Kálmán idejében a kormányzati és a parlamenti viszonyok sokkal egyszerűbbek voltak, könnyebb volt felettük uralkodni".[3]

Richelieu, XIII. Lajos nagy bíbornok-államminisztere, Franciaország egyesítője (Unificateur de la France), nemcsak egyidejűleg volt külügy-, belügy-, hadügy-, pénzügy- és tengerészetügyi miniszter, de ő volt a hadsereg főparancsnoka is. „A királyi hatalomra támaszkodó diktatúrájával Richelieu tizennyolc év alatt megvetette a modern állam alapjait. Tudta, hogy nem végzett el mindent, de azt is tudta, hogy egyszerre nem lehet mindent elvégezni. De amennyire a helyzetet ismerte, a megtett út alapján megítélhette, hogy utódai előtt minden lehetőség felé megnyitotta az ösvényt. Jól megválogatott, fegyelmezett tisztviselői kar, megzabolázott feudális nagyurak, a maga személyes példája, újra megelevenített hagyományok, a társadalom minden fokán érvényesülő egységes közszellem, jó közigazgatás, amely végre megtanulta, hogy a közszolgálat nem tréfadolog, virágoztatta ki a francia nagyságot, amelynek érdekében mindent feláldozott. Ma már mindenki elismeri: ez volt Richelieu miniszteri diktatúrájának gyümölcse."[1]

Az alkotó közigazgatási szervezőnek gondolatokat ébresztő példaképe Freiherr vom Stein, akinek munkássága azért tanulságos ma is, mert átfogta az egész közszolgálatot az alapoktól a csúcsokig.

Freiherr vom Stein, Poroszország nagy újjászervezője, a napoleoni háborúk idején az egységes Németország első hirdetője,[2] államszervezési gondolataival nem csupán megtermékenyítette hazájának az egész XIX. évszázadi elméleti és gyakorlati közigazgatási munkáját, de híre Németország határain is messze túlért, hatása pedig még ma sem szünt meg. Semmi sem bizonyíthatja ezt ékesszólóbban, mint az új Németbirodalom egyik legjelentősebb alkotása, az 1935. január 30-i községi törvény (Gemeindeordnung) bevezetése. „A német községi törvény azt akarja, hogy a községeket a párttal és az állammal szoros együttműködésben a legnagyobb teljesítményekre, és ezáltal Freiherr vom Steinnek, a községi önkormányzat megteremtőjének igazi szellemében az államcél elérésében való közreműködésre képessé tegye. Ez az államcél egy egységes, a nemzeti akarattól áthatott népben a közösség gondolatát újra az egyesek sorsa felé emelni, a közösség hasznát az egyéneké elé tenni képes, a nép legjobbjai vezetése alatt megalkotja az igazi népközösséget, amelyben az utolsó készséges néptárs is az összetartozás érzését találhatja meg. A német községi törvény a nemzeti szociálista állam egyik alaptörvénye. Az általa előkészített talajban fog az állam újjáépítése befejeződni."

Első minisztersége alatt, 1804. októberétől 1807. január 3-ig terjedő időre esnek az általa javasolt kisebb reformok: a

[1] Bradish, Joseph A. von, Goethes Beamtenlaufbahn, New-York, 1937.

[2] Maurois, André, Lyautey, Paris, 1931.

[3] Berzeviczy Albert, Gróf Tisza István összes munkái, második kiadás, Budapest, 1928., I. köt., Bevezetés, 5. l.

[1] Bainville, Jacques, Diktátorok (ford. Havas József), Budapest, é. n., 69. l.

[2] „Ich kenne nur ein Vaterland, und das ist das ganze Deutschland, nicht ein Teil davon."

sok panaszra okot adó sóügy (Salzwesen) közigazgatásának reformja; a vámügy alapvető reviziója (1805. szeptember 26.); ekkor terjeszti elő javaslatait a banküg reformjára (fedezettel bíró papírpénz kibocsátását javasolja az ércpénz rontása helyett); 1805. áprilisában felállítja az Országos Statisztikai Hivatalt (Statistisches Landesamt), amelyből a mai hatalmas „Statistisches Reichsamt" fejlődött ki; az egyszeri jövedelemadónak bevezetését javasolja. 1806. április 27-én készítette el azóta sokat idézett emlékiratát, amelyben a felelőtlen tanácsosok kormányzása helyett kizárólag a felelős miniszterek kormányzását javasolja („Darstellung der fehlerhaften Organisation des Kabinets und der Notwendigkeit der Bildung einer Ministerialkonferenz").[1] Ez utóbbi javaslatát III. Frigyes Vilmos semmiképen sem akarta elfogadni, viszont Stein vonakodott elfogadni a neki felajánlott külügyminiszterséget, ezért következett be majdnem megszégyenítő módon történt elbocsátása. Az őt meg nem értő uralkodó a franciák elől Königsbergbe való menekülése előtt, Poroszország legsúlyosabb helyzetében, az 1806. októberi saalfeldi, jenai, auerstädti csaták után, amikor a porosz hadsereg megsemmisült, Berlin és az ország nagyrésze francia megszállás alá került, bocsátotta el miniszteri állásából.[2]

[1] Drews, Bill, Freiherr vom Stein, (Meister des Rechts), Berlin, 1930., S. 101.

A minisztertanács intézményének bevezetését azért kívánja Stein, mert „der Monarch selbst lebt in einer gänzlichen Abgeschiedenheit von seinen Ministern, er steht mit ihnen weder in unmittelbarer Geschäftsverbindung, noch in der des Umgangs, noch in der der besonderen Correspondenz; eine Folge dieser Lage ist Einseitigkeit in den Eindrücken, die er erhält, in den Beschlüssen, die er fasst, und Abhängigkeit von seinen Umgebungen." U. o., 103. l.

[2] III. Frigyes Vilmos porosz király 1807. január 3-án Steinhez írott levelében a következőket mondja: „Aus allen diesem habe ich mit grossem Leidwesen ersehen müssen, dass ich mich leider nicht anfänglich in Ihnen geirrt habe, sondern dass Sie vielmehr als ein widerspenstiger, trotziger, hartnäckiger und ungehorsamer Staatsdiener anzusehen sind, der auf sein Genie und seine Talente pochend, weit entfernt das Beste des Staats vor Augen zu haben, nur durch Capricen geleitet, aus Leidenschaft und aus persönlichem Hass und Erbitterung handelt. Dergleichen Staatsbeamte sind aber gerade diejenigen, deren Verfahrungsart am allernachteiligsten und gefährlichsten für die Zusammenhaltung des Ganzen wirkt. Es tut mir wahrlich wehe, dass Sie mich in den Fall gesetzt haben, so klar und deutlich zu Ihnen reden zu müssen. Da Sie indessen vorgeben, ein wahrheitsliebender Mann zu sein, so habe ich Ihnen auf gut Deutsch meine Meinung gesagt, indem ich noch hinzufügen muss, dass wenn Sie nicht Ihr respektwidriges und unanständiges Benehmen zu ändern willens sind, der Staat keine grosse Rechnung auf Ihre fernere Dienste machen kann." U. o., 13. l.

1807. júniusában összefoglalja Stein az egész állam átszervezéséről vallott reformgondolatait a „Nassauische Denkschrift"-nek nevezett programmjában (Über die zweckmässige Bildung der obersten und der Provinzial-, Finanz- und Polizeibehörden in der preussischen Monarchie").[1]

A tilsiti béke (1807. július) után, 1807. október 4-én III. Frigyes Vilmos újra miniszterré nevezi ki, csaknem teljhatalommal ruházza fel, és megbízza a porosz állam újjászervezésével. Stein ekkor valósággal közigazgatási diktátor, ő intézi az egész államigazgatást („gesammte Staatsverwaltung"). Belügy-, pénzügy- és igazságügyminiszter egyszemélyben. Döntő befolyást gyakorolt a külügy- és a hadügyminisztériumra.[2] Már 1807. október 9-én megjelenik a porosz „Magna Charta", a porosz jobbágyságot felszabadító királyi rendelet („Nach dem Martinitage 1810. gibt es nur freie Leute"). 1808-ban megalkotta és végre is hajtotta a városok önkormányzatáról szóló várostörvényt (Städteordnung). Előkészítette ugyanebben a szellemben a községi törvényt (Gemeindeordnung), a kerületi törvényt (Kreisordnung). Ezeket megelőzően az említett „Nassauische Denkschrift"-ben nagy, egységes államreform (Staatsordnung) tervezetét alkotta meg.

Ennek lényegét az eddigi kabinet megszüntetésében és vagy államtanács, vagy pedig felelős legfelsőbb hatóságok megalkotásában látja. E hatóságok, amelyeket közvetlenül a királynak kellene alárendelni, az államigazgatás különböző ágainak egyesítőpontjai lennének. Az államtanács felállítása maga után vonná az ügyeknek a minisztériumok, az egyéb állami és a helyi hatóságok között való új szétosztását.

Nagy munkatársaival, Scharnhorst-tal és Gneisenau-val együtt behozta az általános védkötelezettséget. Megteremtette a Német Történeti Társaságot. Ő a megindítója a Monumenta Germaniae Historica című kútfőgyűjteménynek.

[1] „Diese allgemeinen Grundzüge werden zureichen, den Wert der in der Preussischen Monarchie angenommenen Geschäftsverteilung unter die Verwaltungsbehörden zu beurteilen. Von der richtigen Auswahl der hierbei beobachteten Grenzlinie, von der Verbindung analoger, und der Trennung fremdartiger Geschäfte, hängt grösstenteils die Vollkommenheit des Geschäftsganges und die Möglichkeit ab, brauchbare Geschäftsmänner zu finden, von denen man alsdann nicht mehr die seltene Vereinigung verschiedenartiger Kenntnisse und Fertigkeiten zur Erfüllung ihres Berufes zu fordern braucht, und wo man bei der Besetzung der Stellen wegen des Mangels solcher Subjekte in Verlegenheit kommt." Nassauische Denkschrift, Drews, id. m., 115. l.

[2] Moeller van den Bruck, Arthur, Freiherr vom Stein, Leipzig (Universal-Bibliothek), é. n., S. 28.

Stein az egész államot átfogó reformmunkáját a közélet minden egyes fokán keresztülvitt önkormányzat gondolatára építette fel.[1]

Mint a bürokrata szellem egyik legnagyobb ellensége,[2]

[1] „Meine Diensterfahrung überzeugt mich innig und lebhaft von der Vortrefflichkeit zweckmässig gebildeter Stände, und ich sehe sie als ein kräftiges Mittel an, die Regierung durch die Kenntnisse und das Ansehen aller gebildeten Klassen zu verstärken, sie alle durch Überzeugung, Teilnahme und Mitwirkung bei den Nationalangelegenheiten an den Staat zu knüpfen, den Kräften der Nation eine freie Tätigkeit und eine Richtung auf das Gemeinnützige zu geben, sie vom müssigen sinnlichen Genuss, oder von leeren Hirngespinsten der Metaphysik, oder von Verfolgung bloss eigennütziger Zwecke abzulenken, und ein gut gebildetes Organ der öffentlichen Meinung zu erhalten, die man jetzt aus Äusserungen einzelner Männer oder einzelner Gesellschaften vergeblich zu erraten bemüht ist... Ersparung an Verwaltungskosten ist aber der weniger bedeutende Gewinn, der erhalten wird durch die vorgeschlagene Teilnahme der Eigentümer an der Provincial-Verwaltung, sondern weit wichtiger ist die Belebung des Gemein-Geistes und Bürgersinns, die Benutzung der schlafenden oder falschgeleiteten Kräfte, und der zerstreut liegenden Kenntnisse, der Einklang zwischen dem Geist der Nation, ihren Ansichten und Bedürfnissen, und denen der Staatsbehörden, die Wiederbelebung der Gefühle für Vaterland, Selbständigkeit und Nationalehre." Nassauische Denkschrift, Drews, id. m., 125—130. l.

[2] „Der Formenkram, und Dienst-Mechanism in den Collegien wird durch Aufnahme von Menschen aus dem Gewirre des praktischen Lebens zertrümmert, und an seine Stelle tritt ein lebendiger fest strebender schaffender Geist, und ein aus der Fülle der Natur genommener Reichtum von Ansichten und Gefühlen." Drews, Freiherr vom Stein, S. 130.

„Auch die Verwaltung eurer Angelegenheiten und die Geschäftsführung zu vereinfachen und zu beschleunigen, von der obersten Behörde bis zu der untersten, auch darauf ist eurer König bedacht. Mein ernster Wille ist, dass künftig nicht mehr geschrieben denn gehandelt, nicht mehr so viel Zeit mit leeren Förmlichkeiten verschwendet werde. Was in dieser Hinsicht beschlossen, auch bekannt zu machen, ist dieses Orts nicht. Aber zu seiner Zeit soll es geschehen." Entwurf zu einer königlichen Proklamation über die Reformen (Oktober 1808.), U. o., 143. l.

„Der Hauptzweck bei der neuen Verfassung ist, der Geschäfts-Verwaltung die grösstmöglichste Einheit, Kraft und Regsamkeit zu geben, sie in einen obersten Punkt zusammen zu fassen und alle Kräfte der ganzen Nation und des Einzelnen auf die zweckmässigste und einfachste Art für solche in Anspruch zu nehmen... Eine möglichst kleine Zahl oberster Staatsdiener stehen an der Spitze einfacher, natürlich nach Haupt-Verwaltungs-Zweigen abgeteilter Behörden; im genauesten Zusammenhang mit dem Regenten leiten sie die Geschäfts-Zweige nach dessen unmittelbar ihnen erteilten Befehlen, selbständig und selbsttätig mit voller Verantwortlichkeit und wirken so auf die Administration der untern, in gleicher Art gebildeten Behörden ein." Einleitung der Verordnung, die veränderte Verfassung der obersten Verwaltungsbehörden in der Preussischen Monarchie betreffend, vom 24. November 1808., U. o., 174. l.

szerinte a bürokrácia kinövéseivel csakis a teljesen kiépített önkormányzat képes szembeszállni. Hazájának tragikus helyzetében, az ország túlnyomó részének francia megszállása, az állandó háború miatt nemhogy minden gondolatát megvalósítani, de teljesen kidolgozni sem volt módjában. Valójában csak a „Städteordnung" valósult meg. Állandó és meddő harcot kellett folytatnia minden szervező legnagyobb és örök ellenségével, a megnemértéssel. Uralkodója az ország legnehezebb helyzetében és Stein fontos állammentő munkája közepette bocsátotta el a szolgálatból, hogy azután újra visszahívja. Freiherr vom Stein élete és működése örök tanulság minden reformátor számára, hogy a köz érdekeit szolgáló, még a legkézenfekvőbb gondolat is csak a legnagyobb szívóssággal valósítható meg.

Stein életének egyik legérdekesebb fejezete Napoleonhoz való viszonya. A nagy hadseregszervező zseni megérezte a nagy államszervezőben az igazi ellenfelet, aki szervező gondolataival, szuggesztív hatásával, nagy képességeivel talpra tudja állítani a porosz népet. Először még ő ajánlotta a porosz királynak, hogy nevezze ki újra miniszterré. Mikor azonban Stein megkezdte reformatorius munkáját, behozta az általános védkötelezettséget, egy bizalmas levele pedig Napoleon kezébe került, akkor látta meg és ismerte fel Napoleon Steinban az igazi, a komoly ellenfelet. Madridi főhadiszállásáról egyik legjellemzőbb hadparancsát bocsátotta ki, amelyben Steint „Franciaország ellenségének" jelentette ki, elfogatását és minden vagyonának elkobzását rendelte el.[1]

Stein 1808. novemberében bukott meg másodszor mint miniszter; előbb Ausztriába, majd pedig Oroszországba menekült, ahol az orosz cár politikai tanácsadója lett. Az orosz seregekkel tért vissza hazájába, s a lipcsei csata után ő szervezte újjá a franciáktól visszafoglalt területeket.

Freiherr vom Stein kétségenkívül egyik láncszeme annak a jelentős sorozatnak, amely előtte Nagy Frigyesből, utána pedig Bismarckból és Hitlerből áll.

A németek négy nagy népszervezőjének élete és munkássága átfogja a két utolsó évszázadot. Nagy Frigyes (1712—1786)

[1] „Décret imperial. 1. Le nommé Stein cherchant à exciter des troubles en Allemagne est déclaré ennemi de la France et de la Confédération du Rhin. 2. Les biens que le dit Stein posséderait soit en France, soit dans les pays de la Confédération du Rhin seront séquestrés. Le dit Stein sera saisi de sa personne partout où il pourra être atteint par nos troupes ou celles de nos alliés. En notre camp imperial de Madrid, le 16 décembre, 1808. Napoléon." Grunwald, Constantin de, Stein l'ennemi de Napoléon, Paris. 1936.

lerakta az alapjait annak az államszervező munkának, amelyen Freiherr vom Stein (1756—1831) megszervezte az ellenállást a franciák ellen és újjászervezte a porosz államot. Stein közszolgálatát egyébként a nagy király alkalmazásában kezdte. Bismarck (1815—1898) 16 éves volt, mikor a nagy közigazgatási szervező meghalt. Munkája, a Németbirodalom megalkotása, egyenes vonalú folytatása Stein kezdeményezésének. Mindhármuk munkásságának betetőzése Nagynémetország megalkotása Hitler vezetése alatt.

Talán a legtöbb államszervező és államvezető munkakészségét és munkateljesítményét felülmúlja Mussolini, aki egymaga egész minisztériumot pótol, sokszor hét-nyolc minisztériumot vezet a szónak valódi értelmében. Mussolini ideális megtestesülése a kormányfőnek, úgy, amint azt elméletileg megkonstruálni lehet. Valójában „capo del governo", akinek nincs szüksége polgári vezérkarra. Egy alkalommal önmagáról és napi munkájáról a következő nyilatkozatot tette: „6000 kihallgatást adtam (1929-ben), 1,887.112 kérvényt intéztem el, amelyeket az állampolgárok magántitkári hivatalomhoz küldtek. Mindenki, a legegyszerűbb polgár, bármely kicsiny faluból fordult hozzám, választ kapott. Nem elég az, ha keményen kormányozunk. A népnek a legkisebb, legtávolibb, elfeledett helyeken is bizonyítékot kell szolgáltatni arra, hogy a kormány oly férfiakból áll, akik megértéssel vannak és segítenek, tehát az emberektől nem szakadnak el. Ezt a megerőltető munkát csak úgy lehetett kibírni, hogy munkaerőmet szigorúan szabályoztam, a napi munkát racionalizáltam és minden idő- és erőveszteséget a minimumra csökkentettem... Az államférfi felelőssége rettenetes. Ez a felelősség néha valóságos fizikai nyomást gyakorol reám, mintha a gondok fizikai súllyal nehezednének vállaimra. Köznapinak tűnik fel, mégis kimondom, hogy a kormányzás kora reggeltől késő estig, rettenetes munka. Kormányozni annyit tesz, hogy az egész nemzet gondjait állandóan magunkon érezzük; a kormányzás azt jelenti, hogy az egész nép szívdobogását érezzük en-szívünkben... Becsvágyam... csak egyetlen célt ismer, s mit sem törődöm azzal, ha naponkint 14—16 órát is dolgozom; azt sem bánom, ha életembe kerül, s érte a legnagyobb áldozatoktól sem riadok vissza. Az én becsvágyam az, hogy az olasz népet erőssé, gazdaggá, naggyá és szabaddá tegyem... Kormányozni csak szeretettel lehet... A politika is művészet. Lassú előkészületet kíván meg, azután azonban villámgyors megértést és intuiciót. A művész belső ösztönszerűséggel alkotja meg művét, a politikus pedig elhatározásaival, de mindkettő a szellem eszközeivel. Mindkettő eszményi célt követ, amely izgatja és magával ragadja. Hogy népünknek bölcs törvényeket adjunk, művészeknek kell lennünk."[1]

Salazar, a portugálok nemzeti vezére, egyidejűleg miniszterelnök, külügy-, pénzügy- és hadügyminiszter. Salazar beszédei francianyelvű kiadásának előszavában Maeterlinck így jellemzi munkásságát és elért eredményeit:

„Salazar egyedül fog a munkához. Lenyűgöző feladattal áll szemben. Két hónap alatt megcsinálja az 1928/1929. évi költségvetést, amely 285 millió escudo felesleggel zárul. Egyhangú bizalom kíséri tetteit. Alig hat év alatt egyharmaddal csökkenti az élősdiek számát, megszünteti a hivatalok halmozását és a tékozlást, a pénz értékét állandósítja, a közigazgatást megtisztítja és megfiatalítja, a pénzügyekben, igazságszolgáltatásban, a hadseregben és a haditengerészetben rendet teremt, oly munkatársakat gyűjt maga köré, akiknek kiválasztásában nem téved, ami a nagy vezetők legkülönb érdeme. Oly területet, amely eddig iszaptenger volt, kitűnő úthálózattal lát el, kórházakat, tüdőgondozókat, laboratóriumokat, könyvtárakat, az iskolák százait építi fel, felszereli a kikötőket, újjászervezi a vasútakat, szaporítja a villamos- és telefontelepeket, csökkenti a munkanélküliséget, új életet önt a gyarmatokba, a dicső mult e vérszegény emlékeibe (pl. Angola költségvetési hiánya évenként tízmillió escudo-ra emelkedett). Mindenfelé bizalmat gerjeszt és az élnivágyás boldog tudatát. Az adók túlságos emelése nélkül határok közé szorítja a költségvetést, amely a világválság mai napjaiban — a világ valamennyi költségvetése közül — egyedül képes arra, hogy a költségvetési hiányt felesleggé alakítsa át."[2]

[1] Schüller-Piroli, S., Mussolini über sich selbst, Neues Wiener Journal, Juli, 1937., No. 15.692.

[2] Salazar, Oliveira, Une révolution dans la paix, Introduction de M. Maeterlinck, p. VI—VII., Paris, 1937.

II. F E J E Z E T

A KÖZIGAZGATÁS SZERVEZÉSÉT CÉLZÓ JAVASLATOK

Mielőtt az utóbbi évek magyar közigazgatási reformmunkálatait és a magyar közigazgatási reform további útját tárgyalnók, néhány javaslatot ismertetünk, bizonyságául annak, hogy mindazok — tudósok, politikusok és politikai írók, — akik népeik sorsával és jövőjének mikénti alakulásával foglalkoznak, tudatosan vagy logikai kényszerűségből, fejtegetéseik során a közigazgatási gépezet korszerű reformjának követelményét mindig középponti gondolattá tették.

Nem teljességre törekszünk, célunk csupán annak bizonyítása, hogy mennyire jelenvaló ez a kérdés az egész világon. Minden ezzel foglalkozó író, bár a problémáknak más és más megoldását adja, megegyezik abban a követelésben, hogy megoldást kell találni, különben az egymásra rétegződő kívánságok, törekvések, feladatok súlya alatt a közigazgatási berendezések összeroppannak vagy rendeltetésüknek eleget nem téve, a nemzet céljait nem szolgálva, zakatolnak tovább. Az aktív politikus, a politikai író, amikor a jövő váratlan feladatai és nehézségei kísértetként felbukkannak szeme előtt, mindig a végrehajtóhatalom, a közigazgatás felé fordul. Mindegyik arra tesz javaslatot, miként kellene javítani, reformálni, modernizálni a közigazgatási szervezetet, közigazgatási eljárást és közigazgatási ügyintézést, hogy a felhalmozódott bajokat levezethessék.

Az idézett műveket jellemzésképen ragadtuk ki a rendelkezésre álló kimeríthetetlen anyagból ama tételünknek igazolására, hogy a „korszerű közigazgatás", más szavakkal a „közigazgatás korszerű megszervezése" a jelen parancsoló követelménye. A felhozott példák nem egyenletesek. Csak abban egyeznek meg, hogy fejtegetéseik középpontjában a közigazgatás korszerű megszervezése, egységes vezetése áll.

Célunk a külföldi javaslatok hív ismertetése. Ezt a célt a legjobban akkor véljük szolgálni, ha e javaslatokat és nézeteket az írók műveinek egyes szemelvényeivel tárjuk az olvasó elé.

4. §.

CHARDON „A KÖZTÁRSASÁG MEGSZERVEZÉSE A BÉKE SZÁMÁRA"[1]

Elsőnek Chardonnal, a francia közigazgatási bíróság elnökével foglalkozunk, aki „A köztársaság megszervezése a béke számára" (Organisation de la République pour la Paix) című művében ezt a megszervezést a következőképen rajzolja.

1. A demokráciákban a legelső követelmény a főnökök alapos műveltsége, a legnagyobb feladat ezek kiválasztása, s mindegyik szolgálati ág élére a legkülönb hivatalnok állítása. Minden egyéb, az egyének boldogsága vagy szerencsétlensége, a belső és a külső béke, ettől a feltételtől függ. A demokráciáknak le kell vetkőzniök minden balítéletüket. Nagyobb szükségük van erre az elitre, mint bármelyik más rendszernek, minthogy pedig ezekre a kiválókra szükségük van, úgy kell őket díjazni, amennyi az értékük és oly megbecsüléssel kell őket körülvenni, amint azt megérdemlik.[2]

Ami a közszolgálati ágak közigazgatási főnökeit és a tőlük megkívánt tulajdonságokat illeti, ezekre nézve a következőket hangsúlyozza Chardon:

Ha az egyszerű polgár a rendelkezésére álló szerény ismerettel azoknak a közszolgálatoknak szervezését kísérli meg, amelyeket a francia ember nemzetétől elvár, nyolcvan közszolgálati ágat fog találni.[3]

A közszolgálati ágak számára szükséges nyolcvan főnököt, tehát azt a nyolcvan személyt, akik Franciaország valamennyi belső és külső polgári ügyét kell, hogy vezessék, sem a közvetlen, sem a közvetett választás útján nem tudjuk megszerezni.

Ha egy iparvállalat jó igazgatót akar, ennek kiválasztását rendkívüli gonddal készíti elő. Az iparvállalat egyes ágainak

[1] Chardon, Henri, L'Organisation de la République pour la Paix, Paris, 1926.
[2] U. o., 35. l.
[3] U. o., 26. l.

élére a legkiválóbbakat állítja, akiket saját munkamódszere szerint képez ki, kísérleteket tesz velük és ilymódon választja ki a jövendő főnököt. E kiválók összefogása céljából meghozza a szükséges áldozatot. Ha megtalálja köztük a keresett főnököt, azt jól megfizeti, annyit fizet neki, amennyit megér. Mi sem járhatunk el más módon. Ne higgyük, hogy ha a közszolgálatok ellátásáról van szó, amelyektől a mi egész életünk függ, valamely miniszter kedvéért bárkit felvehetünk, akit zsugorian fizetünk, egyben azonban a nélkülözhetetlen közreműködést megtagadjuk tőle.

Valamely közszolgálati ág főnöke nem oly faktótum, aki íróasztalánál ül tizenkét órán keresztül és a miniszter hívására mindig készen áll. Hasznos szolgálatát nem a jelenléti órák száma vagy az általa aláírt okiratok mennyisége, s jelentéseinek száma méri. Szabad idővel kell rendelkeznie, hogy tevékenységét, gondolkodásának erejét a közszolgálat legfőbb irányításának szentelhesse. Gyakori utazásai, személyes felülvizsgálatai, megszakítatlan tanulmányai révén szüntelenül a reábízott feladat magaslatán kell, hogy legyen, — a napi teendők közvetlen ellátásán kívül. E feladatának megkönnyítése céljából, szükség esetén adjunk neki megfelelő segéderőket. Téves az a hit, hogy a vezérkarnak a lehető legkisebb számúnak kell lennie. Az értelmi munka megtakarítása céltalan takarékosság. A közszolgálat helyes vezetésének szerencsés gondolatát nem lehet eléggé megfizetni. Ha az eredménnyel járó gondolat következtében beállott haladást kiszámítjuk, s ezt a reáfordított néhány ezer franknyi költséggel összehasonlítjuk, felvetődik a kérdés, hogyan is juthat valakinek eszébe ily jelentéktelen megtakarítás követelése.

2. A közszolgálatok főnökei körül egy kiváló tisztviselői csoport (élite) teremtése feltétlenül szükséges. Ebben a tevékeny műhelyben, amelyet laboratóriumnak nevezhetnénk, alakul ki és készül elő a holnap főnöke. Egy amerikai nagyiparos szerint tizenhat esztendős korban kell megkezdeni az üzlet vezetését, hogy érdemessé legyünk később az üzlet főnöki szerepére. Az üzletet úgy kell megszervezni, hogy aki azt 16 éves korban sepri, kivételes igyekezettel oly képzettségre tegyen szert, hogy 40 éves korában az üzlet főnöke lehessen és ebben az emelkedésben semmiféle balítélet ne akadályozza. Ily rendkívüli emelkedést azonban a közszolgálati ágak főnökeitől ne várjunk. Sokan hiszik, hogy akkor lesz jó a főnök, ha minden fokozaton végigmegy, s az a legjobb igazgató (vezető), aki a kezelői szolgálaton kezdte. Ez a népies képzeletnek tetsző dolog: a katona tarsolyában a marsallbot. Nagy társadalmi

bomlások idején 20 éves korban már valamely parancsnokság élén állni, 30 éves korban már tábornoknak lenni. Mennyi tévedés, mennyire elégtelen az illető képzettsége.

Ha manapság a közszolgálati főnököknek minden fokozaton végig kellene menniök, túlöregek lennének, mire a főnökségig jutnának... Márpedig a köztársaság közszolgálati főnökének, aki a jövőt készíti elő, teljes életerejében kell dolgoznia, az életnek abban a kiteljesülésében, amely a negyvenedik és ötvenedik életév között megy végbe. Korábban az embernek nem elég a tapasztalata, később nincsen meg a hajlékonysága, bizalma és erélye. Elaggottan és fáradtan, ösztönszerűen a mult ösvényeihez tér vissza, s oda tereli azt a népet, amelyet a jövendő felé kell vezetnie. — Mindegyik közszolgálati ágat oly módon kell megszervezni, hogy rendes kerékvágásban, gyorsan teremtse elő a főnököket.[1]

3. A korszerűen átszervezett miniszterelnökségnek négy tagozata lenne: a) az általános igazgatás (Direction de l'administration générale), b) a törvényalkotás (Direction de la législation), c) a sajtó (Direction de la presse) és d) a statisztika (Direction de la statistique générale) vezetése. A miniszterelnök közvetlen hatósága alá kellene rendelni továbbá az államtanácsot (Conseil d'État) és a helyi bizottságokat (Comités administratifs régionaux), amelyek helyettesítenék a prefekturai tanácsokat (Conseils de préfecture). Ami az általános igazgatás vezetését illeti, az a kérdés merül fel, mi a célja annak, hogy a miniszterelnök mellé az általános igazgatás irányító szervét állítsuk? Erre a felelet a következő. Mihelyt a miniszterelnök uralomra jut, valakinek helyben kell lennie, aki gyorsan és pontosan felvilágosítsa Franciaország főbb ügyeiről, az eljárások menetéről, az elfogadott megoldások okairól. Csak ezután lesz módja, hogy minisztereivel tárgyaljon és nekik a szükséges utasításokat megadja. Kormányzása minden következő napján kell valakinek lennie, aki valamennyi közszolgálati ág vezetésének felülvizsgálatánál segítségére legyen, olyanoknak, akik a közigazgatásnak különös figyelmet érdemlő részét megjelöljék, akik a központosítást és összefoglalást elvégezzék. Ezek a munkák nem a miniszterelnök feladatai. Akármilyen kitűnő a miniszterelnök, ily — egyébként fontos — munkákra nincs meg sem a készültsége, sem az előtanulmánya.

Ezek szerint az általános közigazgatás vezetője (directeur de l'administration générale) a köztársaságnak fontos személyisége. Az állampolgárok arra számítanak, hogy a miniszterelnök

[1] Chardon, id. m., 35. l.

első pillanattól kezdve és a reá következő napokban tudja, hol kapja meg az ellenőrzés alapjául szolgáló felvilágosításokat. Azt akarják, hogy állandóan maga mellett találja ezt a folytonosságot, a feltétlen tisztességet, a hozzáértést, a közérdek szolgálatát, amelynek mindenütt érvényesülnie kell. Ezeket a biztosítékokat csakis a régi, tapasztalt tisztviselőktől várhatjuk. Ezek alkotják a miniszterelnök és elődei között a kapcsolatot. Megvan tehát annak a követelésnek jogosultsága, amely ezeket a tisztviselőket a miniszterelnök közelében kívánja látni kiegészítésük és állandóságuk (permanence des agents de la présidence du Conseil) szükséges feltételeivel. Feladatuk nem abból áll, hogy a közszolgálat tanulmányozásához újra hozzáfogjanak. Nem szabad e téren parazita szervezetet teremteni, amilyenre nem egy példa van a közigazgatásnak nem egy ágában... Oly közszolgálati ágra van szükség, amely az általános ellenőrzést előkészíti, a miniszterelnök legfelsőbb cselekvését biztosítja, és megteremti a kormányzati összhangot (coordination) és folytonosságot, amelyeknek hiánya reánk is, másokra is, magára a miniszterelnökre is annyira veszélyesnek bizonyult.[1]

Chardonnak e vázlatosan ismertetett szervezési gondolatain kívül figyelmet érdemelnek még a miniszterekről, a minisztériumok számáról, az államtitkárokról, minden minisztériumban az általános igazgatás titkárságának felállításáról, a miniszterről (contrôleur général et souverain du service public) és a minisztériumi igazgatóról (le directeur, chef effectif et responsable de ce service), az egyes minisztériumokban felállítandó tanácsról (conseil d'administration) szóló fejtegetései.

[1] Chardon, id. m., 101. l.

5. §.

TARDIEU „AZ ÁLLAM REFORMJA"[1]

Jellemzően egyezik két, — egyébként politikailag a legellentétesebb irányokat képviselő, — francia volt miniszterelnök felfogása. Az egyik Tardieu, a másik Blum. Mindkettőjük könyve ugyanazt a célt szolgálja: az állam egységes vezetésének reformját, mindkettő hosszú időn át volt pártvezér és többízben miniszterelnök.

I. Tardieu szerint a rendszertelenség, a kiváltság és a bizonytalanság korszakát, amelyben mindenki parancsol és senki sem felelős, egyetlen francia sem tűrné el üzletében vagy háztartásában. De minden francia támogatja ugyanezt, amikor az ország sorsának intézéséről van szó. Ha ezt a rendszert meg akarjuk tisztítani, nincs értelme annak, hogy e bajoknak csak egynémelyikén változtassunk. A baj egészéhez kell nyúlni, valamennyi baj forrásához. Ez az, ami megriasztja a félénk embereket.

Amikor a közönség elégedetlenségének kifejezést ad, a baj egy kicsiny részletének reformját ígérik pl. a közigazgatási reformot, amelyet az országgyűlés házai abban a pillanatban, amikor megemlítik, egyértelműen megtapsolnak, pedig azt sem tudják, miről van szó. De ki az, aki nem veszi észre, hogy az állam — amelynek közigazgatása a végrehajtás eszköze — megmarad annak, ami eddig volt. Ekként hiábavaló az a feltevés, hogy az eszköznek (a másodrendűnek) javításával megjavul az első, az állam, amelyen tulajdonképen nem változtatunk semmit.

Ebben az államban egy hiányzik: a tekintély. Ezt az igazságot hirdeti a baloldal, ugyanezt vallja a jobboldal. Ezt mormolja a középpárt. Nincs test, aminek feje nincsen Nem közösség az, amelynek feje hiányzik. Ugyan kicsoda a főnök

[1] Tardieu, André, La Réforme de l'État, Les idées maîtresses de „L'Heure de la Décision", Paris, 1934.

Franciaországban? A köztársaság elnöke nem az. Őt részben a reprezentáció, részben a miniszteri válságok gépies megoldása foglalja el. Nem az a miniszterelnök, annak a kabinetnek főnöke sem, amelynek összetételét az egyes parlamenti csoportok rendelték el. E kabinet halálharangját kongatják meg az autokrata országgyűlési házak abban a pillanatban, amikor a minisztérium programmját felolvassák. A rabszolgaminiszterek sem azok, akiknek részben a parlament, részben a bürokrácia parancsol. De nem azok a közigazgatási intézmények sem, amelyek megmaradásukat a választottak kegyének hajhászása és a munkásszervezetek (szindikátusok) forradalma révén igyekeznek biztosítani.

Franciaország fejnélküli test. A test nem veszi észre, hogy nincsen feje. Ez okból a tervezett orvosszerek közül csak az lesz hatásos, amely az állandóság megteremtésére nyujt kilátást.

Szándékosan figyelmen kívül hagytuk a kétségtelenül szükséges reformokat, amelyek a rendes törvényhozó gépből kikerülhetnek. Ilyenek: a katonai szervezet, a választói törvény, a mandátum tartama, a pénzügyi rendszer, a gyűlések (assemblée) állandó bizottságainak megszűntetése.

Egy törvény nem él soká, mégkevésbbé a „décret-loi". Alkotmányunk immár 59 év óta áll fenn. Az 1875. évi törvényeket, akármilyen üresek a tárgy, s szegényesek az értelem szempontjából, ha más alkotmányokkal teszünk összehasonlítást, — mégis két tulajdonság jellemzi. Az első az, hogy saját változtatásukra (revision) megfelelő intézkedéseket tartalmaznak. A második tulajdonságuk az, hogy sohasem változtatták meg őket, kivéve néhány apró részletet.

Mind a belső, mind a külső nemzetközi rend tekintetében, a mai helyzet túlságosan komoly ahhoz, hogy Franciaország, amely forradalmat nem akar, ingadozást mutasson abban, hogy reformot akar. Pedig vagy reform lesz, vagy forradalom. Ha kizárjuk a forradalmat, akkor nincs jogunk arra, hogy visszautasítsuk a reformot. Segítségül kell hívni e reform oly eszközeit, amelyeket az alkotmány határozott meg. Ez nem a condottiere cselekedete volna, amint azt Herriot csodálatos tévedéssel írja, hanem ellenkezőleg, ezzel zárjuk el a condottiere útját.

A fontos orvosszerek a következők. Ennek a revíziónak első tárgya a törvényes revízió elvének elfogadása, az egyes hatáskörök (hatalmi ágak, pouvoir) függetlenségének restaurációja legyen. A törvényhozás elnyomja a végrehajtóhatalmat, a választók elnyomják a törvényhozóhatalmat, egyiket és másikat

viszont az egyes oligarchiák, mindez Franciaországban a függetlenség, az anyagi és erkölcsi tekintély bukását jelenti. Ez a kettős szolgaság, — nevezzük akár alárendeltségnek, akár elnyomásnak, — arra vezetett, hogy a hatalom odajutott, s máshová nem is juthatott, ahol felelősségről szó sem lehet. E kettős szolgaság által az állam valóságos fikcióvá lett, amelyen keresztül mindenki kísérletet tesz arra, hogy más rovására boldoguljon.

Ha visszaállítjuk a hatalmi ágak szabadságát, visszaállítjuk a polgárok jogait. E célt szolgáló sok eszköz közül kettő tipikusan alkalmas arra, hogy figyelembe vétessék. Vissza kell állítani az egyenlőséget a végrehajtó- és a törvényhozóhatalom között oly módon, hogy a végrehajtóhatalom annak a hatalomnak ellenértékéül, amellyel a törvényhozás a végrehajtóhatalmat felboríthatja (megbuktathatja a kormányt), megkapja a jogot, amelyet ma a szenátussal oszt meg: feloszlathatja a törvényhozó testületet. Ez esetben a képviselőháznak jó oka lesz arra, hogy a jövőben a kormányokat kevésbbé kínozza. Meg kell szüntetni, . . . hogy a képviselők egyéni érdekek szolgálatában kiadásokat hozhatnak javaslatba. E megszüntetés után a választottak szabadon gyakorolhatják mandátumukat. E két reformot, amelyek el nem választhatók egymástól, mert egymást kiegészítik, 50 év óta sürgetik. A botrányos visszaélések most már lehetetlenné teszik a reformok további halogatását.

Tardieu még két reformot ajánlott, amelyek szintén egészet alkotnak, mert az általános választói jogból, amely ma élettelen formaság, élő valóságot teremtenének. Az első, hogy a nőknek megadják ugyanazokat a politikai jogokat, amelyeket a férfiak élveznek. A másik, hogy a választók testületét, amelyet a méltányosság és az emberi méltóság követelményei szerint kiszélesítenének, feljogosítják arra, hogy necsak nevekre adja le szavazatát, hanem eszmékre is. A nők választójoga és a „referendum de consultation" az a két reform, amelyek semmiesetre sem nevezhetők kalandozásoknak, mert a művelt világ legnagyobb részében tényleg érvényben vannak. Mindkettő törvényhozási úton keresztülvihető.[1]

A programm teljes egészet alkot, mert ilymódon összeforr öt reform. Mindegyiknek ugyanaz a célja: végetvetni a végrehajtóhatalom alávetettségének a törvényhozó hatalommal szemben. Végetvetni a törvényhozó hatalom szolgai alávetettségének, amely külső nyomások engedelmes végrehajtó közegévé lett. Végetvetni a választótestület alávetettségének,

[1] Tardieu, id. m., 127—131. l.

amely négyévenként jut a hatalom birtokába, és amelyet helyi bizottságok (comité) négy éven át szünet nélkül kiaknáznak. E rendszabályok mindegyike sajátságos erényeket és hibákat tartalmaz. Mindegyik együttvéve minimális programmot foglal magában, melyet teljességében kell elfogadni, vagy elutasítani, mert értelmét, jelentőségét, értékét ez a teljesség adja meg. Minden alkalommal, amikor Tardieu ezt a programmot előterjesztette, ellenvetésekkel csupán részletkérdésekben találkozott.[1]

Néha azzal vádolták Tardieut, hogy a szenátus felségét sérti meg, mert megfosztja attól a jogától, hogy a kamara feloszlatásában része legyen. Néha a parlamenti tekintély erőszakos megsértésével vádolták, mert a képviselőktől — miként az Angliában van — meg akarja vonni azt a jogot, hogy (költségvetési) kiadásokat hozzanak javaslatba.

Mások viszont szemére hányták a referendumra, a nők szavazati jogára, a tisztviselőkre vonatkozó reformjavaslatait. Azonban még senki sem akadt, aki vitatta volna reformjavaslatai egészét.[2]

II. Blum elsőrendű fontosságúnak ítéli a minisztériumok revízióját.[3] Érthetetlennek találja, miért tartozzék egy nagy közlekedési út más minisztériumhoz és nem kizárólag a közlekedési minisztérium hatáskörébe. A szakoktatás (l'enseignement technique) miért legyen más minisztériumban, mint a klasszikus oktatás (középiskolai oktatás). Miért tartozzék a kereskedelmi kikötők ügye háromféle ügyosztályba? Oly összevisszaság uralkodik e téren, hogy ebből veszélyek származnak az ügyek elintézésénél. Ha pedig az okokat kutatjuk, igen gyakran történeti oknyomozást kell végezni, s a mai minisztériumok keletkezését kell megvizsgálnunk. Kitűnik ekkor, hogy a régi korszak valamelyik intézményének örökösével állunk szemben vagy már megszűnt minisztériumok önkényes szétdarabolásának eredményeképen állt elő az érthetetlen ügybeosztás. A háború után, amikor feltűnő volt a nehézség, és a szükséglet erős, — részleges javításokkal tettek kísérletet, s néha új ügykört teremtettek, néha pedig javításokat, módosításokat végeztek. De amint az minden alkalomszerű reformnál meg szokott történni, ezek elégteleneknek és fogyatékosoknak bizonyultak. Voltak esetek, amikor az újítók jóakarata még súlyosabbá tette

[1] Tardieu, id. m., 134. l.
[2] U. o.
[3] Blum, Léon, La Réforme Gouvernementale, 8e édition, Paris, 1936.

az összevisszaságot. Ezt lehetett észlelni a polgári élelmezésnél, a szárazföldi és tengeri közlekedésnél és a vízierők kérdésénél. Ugyanezt állítják a katonai légi repülés szervezésénél is. Ennek az a magyarázata, hogy a problémát nem szabad egymagában valamely alkalomszerű sürgős szükség kielégítése végett, hanem a maga egészében, minden más kérdéssel kapcsolatban, pártatlanul, logikus összefüggésben megoldani. Mielőtt a közigazgatási szolgálatok új tervét előkészítenők, tabula rasa-ra van szükség, s nem törődve a szokásokkal, a hiúságok versenyével, a szerzett jogokkal, csakis a józan észre és a komoly tapasztalatokra kell hallgatni.

Ha mármost a közigazgatási közszolgálatokat rendszeresen be akarjuk osztani, az a kérdés merül fel, vajjon a mai minisztériumok számát megtartsuk, csökkentsük vagy szaporítsuk-e? Itt merül fel a minisztériumok összeolvasztásának kérdése is. A minisztériumok száma béke idején rendesen tizenkettő volt. A háború óta tizenöt. Painlevé minisztériuma még ennél is nagyobb volt. Briand második minisztériuma, amelyet Lloyd George minisztériumának képére akartak faragni, jóval kisebb. Blum elgondolása szerint a tárcával rendelkező minisztériumok száma sohasem haladhatja meg a tízet. Ezt gyakorlati szempontból tartja szükségesnek. Ugyanis a kormányzás lényeges, elsőrendű feltétele az, hogy a miniszterelnök közvetlen kapcsolatban dolgozzék minisztereivel. Márpedig a minisztériumok túlságos szaporítása ezt az állandó együttmunkálkodást bizonyos időközökben kikapcsolná... Ezért pl. az igazságügy, amelynek normális viszonyok között kicsiny az igazgatása, de azonnal megnő, mihelyt valamely igazságszolgáltatási ügynek politikai jelentősége van, könnyen összekapcsolható a belügyminisztériummal. A kereskedelmi ügyek összekapcsolhatók a külügyekkel, a pénzügyekkel... Ekként legalább két miniszteri tárcát lehetne megtakarítani... Ez az összeolvasztás kívánatos. Ezzel szemben a parlamenti folyosók nem akarják csökkenteni a tárcákat, sőt szükség esetén szaporítani szeretnék oly módon, hogy a tárcával rendelkező miniszterek fölé főminisztereket óhajtanak, akik a miniszterek bizonyos csoportjait irányítanák. Szerintük elképzelhető négy miniszteri csoport, négy főminiszterrel: ezek a hadügyi, diplomáciai, politikai, gazdasági főminiszterek. Az élen áll az elnök, az alapon az egyes tárcaminiszterek, a kettő között a közbülsők, a főminiszterek. E javaslatnak a célja az állandó együttmunkálkodás.[1]

[1] Blum, id. m., 98—104. l.

III. Visszatérve Tardieu-re, figyelmet érdemel annak vizsgálata, hogy ő, mint miniszterelnök, miként kísérelte meg elveinek a gyakorlatba való átültetését. Előterjesztésére a köztársaság elnöke 1932. március 1-én rendeletet bocsátott ki a közigazgatási ellenőrző szolgálat (le service du contrôle des administrations publiques) megszervezéséről. E szolgálat feladata a különböző minisztériumok ellenőrző és felügyelő testületeinek jelentéseit központosítani; jogköre felöleli a különböző minisztériumok közigazgatási természetű kérdéseit, a központi közigazgatás szervezetét és körét; előkészíti mindazokat a törvényhozási vagy rendeleti jogszabályokat, amelyek a közigazgatási gépezet egymásmellé rendelésére és egyszerűsítésére vonatkoznak (relatives à la coordination et à la simplification des rouages administratifs); az ellenőrző szolgálat a helyettes miniszterelnök vezetése alatt áll, aki a közigazgatási szervezet módosítását célzó törvényjavaslatokat és rendeleteket ellenjegyzi; az ellenőrző szolgálat tagjai az államtanács (Conseil d'État), az állami számvevőszék tagjai és a közigazgatási ellenőrző és felügyelő testületek tisztviselői. Az ellenőrző szolgálat nem teremt új tisztviselői státust, nem valami főellenőrző szerv akar lenni, mert akkor „árnyékot vetne a pénzügyminisztériumra és azt az alapos ellenőrzést szorítaná béklyókba, amelyet közigazgatásunk egész működésére gyakorol a költségvetés útján."

Tardieu a rendeletet a köztársaság elnökéhez intézett jelentésében a következőképen okolta meg: „A közigazgatás főbb szolgálati ágainak folyvást fokozódó összefonódása, a nagyszámú és különféle problémák, amelyek eltérő és gyakran ellentétes okokból egyidejűleg több szolgálati ágat érdekelnek, erőteljes tekintély döntését követelik meg, amely a különböző minisztériumok szempontjait mérlegelve, méltányosan tud majd dönteni. Ez a tekintély csak a miniszterelnökség lehet (cette autorité ne peut être que la présidence du conseil). A miniszterelnöknek nincs ideje arra, s igen gyakran a szükséges tájékozottsága sincsen meg, hogy ezt a feladatát eredményesen oldja meg. A helyettes miniszterelnök azonban, főleg, ha az övé az igazságügyi tárca is, mindenki másnál inkább alkalmas arra, hogy ezt a szerepet tárgyilagossággal és a megkívánt függetlenséggel betöltse... Azonban ily közbelépések ne szóljanak egyes esetekre, hiszen csak akkor járnak eredménnyel, ha a közigazgatás ujjászervezésének és egyszerűsítésének módszeres terve alapján történnek (elles apparaîssent comme les résultantes d'un plan méthodiquement élaboré de réorganisation et de simplification administrative).

Nem arról van szó, hogy a közszolgálat elmélete megteremtessék, sempedig arról, hogy az állam tekintélye helyreállíttassék. Minden nemzedéknek kötelessége gondoskodni arról, hogy a keretek jobban megfeleljenek feladataiknak, amelyek szüntelen fejlődésben vannak. Az eszközöknek és az erőknek felülvizsgáló munkája (revision) manapság a magánvállalatok körében sikeresen folyik. Miért ne lehetne ezen az egészséges módon elvégezni a közigazgatás egyszerűsítését? Az egyszerűsítés (rationalisation administrative) az eredményt fokozza, s egyben csökkentené a költségeket. Közigazgatásunk különb eredményességének tanulmányozása elemi erővel tör utat. Sok helyen megszüntethetné a hasznot nem hajtó szerveket és a kettős hivatalokat, amelyeknek megszűnése takarékosságot jelent. Ez viszont a költségvetés előnyére válik. A mai kormány megalakulásának pillanatában, felismerte ennek szükségességét, amikor a különböző szolgálati ágakat egy főnök tekintélye alá helyezte, vagy amikor bizonyos szolgálati ágakat az egyik minisztériumból a másikba osztott be, s ezzel oly rendszabályokat létesített, amelyeket a tapasztalat, a következetesség vagy az ország érdeke követelt meg.

A politikai egyszerűsítésnek (racionalizálásnak) kell, hogy megfeleljen a közigazgatási egyszerűsítés. Első lépés a közigazgatás ellenőrzése. Központosítás, arbitrage, egyszerűsítés (centralisation, arbitrage, rationalisation) a fokozatos céljai annak a szervezetnek, amelynek felállítását végcél gyanánt tűztük ki. Ily feladatok széleskörű eszközöket kívánnak meg. Ezentúl a helyettes miniszterelnök ellenjegyzése kötelező oly törvények és közigazgatási rendeletek javaslataihoz, amelyek a közigazgatás szervezetén módosítást akarnak véghezvinni. Az a szerv, amelynek megalkotásához a hozzájárulást kérjük, egyöntetűséget és hajlékonyságot visz majd be közigazgatási módszereinkbe. Ez feleslegessé teszi azoknak a miniszterközi bizottságoknak kiküldését, amelyek néhány év óta túlságosan elszaporodtak. Ezeknek lassú munkája ritkán hozta meg a gyakorlatilag hasznosítható megoldásokat."

Tardieu kezdeményezése nem volt tartós, mert a miniszterelnökségről való lemondása után az általa életrehívott intézmény megszűnt, a gondolat azonban azóta is állandóan ott kísért a francia közigazgatási életben. 1938. november 12-én a Tardieu-féle ellenőrző szolgálat (le service du contrôle des administrations publiques) mint „közigazgatási újjászervezési bizottság" (comité de réorganisation administrative) támadt fel, de már lényegesen nagyobb hatáskörrel. A bizottság öt tagból áll. Feladata, hogy a közigazgatás újjászervezése érdekében

javaslatokat tegyen. Különös tennivalója pedig az, hogy megjavítsa *a)* a központi közigazgatás és a külső szolgálati ágak szervezetét és működését, *b)* a közüzemi és a vegyes (köz- és magán) üzemi társaságok szervezetét és működését, *c)* a helyi közösségek (községek stb.) pénzügyi helyzetét, *d)* azoknak a közszolgálati ágaknak szervezetét és működését, amelyek a nemzet katonai, tengerészeti és légi fegyverkezésének biztosítására szolgálnak. Ellenőrzését kiterjesztheti azokra a magánvállalatokra, amelyek a honvédelmet szolgálják.

A bizottságot az előadók tájékoztatják, akiket a bizottság javaslatára a miniszterelnök és a pénzügyminiszter nevez ki. Ezek az előadók jogosultak a szolgálati ágakat és a vállalatokat megvizsgálni, s az igazoló iratokat és okmányokat megtekinteni. A bizottság előterjesztésére az érdekelt miniszter javaslata alapján a miniszterelnök és pénzügyminiszter által ellenjegyzett rendeletek, mégha más törvényes rendeletekkel ellenkeznek is, 1939. december 31-ig a közigazgatás újjászervezését elrendelhetik. A bizottság az e rendeletekben megállapított rendszabályok végrehajtását ellenőrzi. 1940. január 1-től kezdődőleg pedig a pénzügyminiszternek és a miniszterelnöknek a szükségesnek tartott törvények hozására javaslatot tehet. 1942. január 1-e előtt törvényjavaslat határozza majd meg azokat a feltételeket, amelyek mellett a bizottság feloszlik vagy állandósul. A „közigazgatási újjászervező bizottság" megalakulásától számított három hónapon belül köteles megállapítani a programmot, amely a közigazgatási tisztviselők, alkalmazottak, munkások újrafelvételét, illetve kiegészítését korlátozza.

Daladier miniszterelnök a nagy hatalommal felruházott bizottság életrehívását azzal okolja meg a köztársaság elnökéhez intézett jelentésében, hogy „ez évszázad eleje óta az állam jogköre teljesen megváltozott, a fejlődés az utóbbi időben megjobban fokozódott. Régi feladatához, amely a belső rend, a jogszolgáltatás, nemzeti védelem s nemzetközi szempontból a béke biztosításában állott, főleg gazdasági és társadalmi téren új feladatok kapcsolódtak. A közhatalom megszokott munkáját mind bonyolultabb problémák módosították. Ez a fejlődés a közigazgatási gépezet módosítását követeli (cette évolution exige une adaptation des rouages administratifs). A mi francia közigazgatási szervezetünk alapelvei a XIX. évszázad elejéig nyúlnak vissza. Azóta új közszolgálati ágak születtek, egyes ágak megszűntek, a közszolgálat szerkezetében, közérdekű szolgálati ágak szervezetében és működésében alapos változások mentek végbe. Hangsúlyozni kell azonban, hogy az ország általános közigazgatásának kereteit logikusan nem szervezték újjá.

Reformokat végeztek, de ezek kivétel nélkül részlegesek voltak, s ez okból elégtelenek. A tisztviselők értékes szolgálata kétségtelen. A köztársaság tisztviselőinek hozzáértése, odaadása minden dícséretet megérdemel. De erőkifejtésük minduntalan beleütközik az elavult szervezet korlátaiba.

Hasznos és sürgős feladat, hogy a francia közigazgatást megreformáljuk, hivatását pontosan megvizsgáljuk, s azokat a legjobb módszereket kutassuk, amelyek révén hivatását betölthesse. Hosszú munka ez, amely nem végezhető el napok vagy hetek alatt. E célból több hónapi megfontolt gondolkodásra van szükségünk. Úgy gondoljuk, oly szervet kell teremteni, amely legalább három éven át működjék. A szerv kisszámú, magasállású tisztviselőkből állana, oly kiváló személyekből, akik tevékenységük legjavát a legégetőbb problémák tanulmányozásának és megoldásának szentelhetik. Ez alapon öttagú „közigazgatási újjászervező bizottság" alkotását tervezzük, amelynek a hasznosnak tartott reformok előkészítése lesz a feladata három éven át. E bizottság kevésszámú előadói, akik erejüket teljesen feladatuknak szentelhetik, tájékozódásuk céljából adatok kutatására és megszerzésére teljes hatáskörrel fognak rendelkezni."

Kiegészítésül megemlítjük még, hogy a miniszterelnökség hatásköre újabban azzal bővült, hogy 1939. február 23-án „népesedési főbizottságot" (haut comité de la population) szerveztek a miniszterelnökségen. Ennek rendeltetése, hogy a különböző miniszteri közszolgálati ágak célkitűzéseit egymásmellé rendelje (mission de coordination), s végrehajtásukat figyelemmel kísérje. A rendszabályok a francia népesség születési arányára, a mezőgazdasági népességre, a városi népesség eloszlására (la déconcentration urbaine) és arra a francia politikára vonatkoznak, amely a külföldieknek francia területre való belépését, letelepedését, ott tartózkodását, s a francia népbe való beolvasztását (intégration) irányítja. „Ámde — mondja a köztársaság elnökéhez intézett jelentés — az egyes miniszteri szolgálati ágak minduntalan beleütköznek e kérdések megoldása terén azokba a nehézségekbe, amelyeket az irányító, vezető eszmék hiánya okoz. Ily körülmények között nélkülözhetetlennek tartottuk a miniszterelnökség kebelében oly szervezet létesítését, amelynek az a feladata, hogy a jelenlegi népesedési állapot orvoslásának módszerére nézve a probléma egész körét felölelő programmot megállapítsa, — amit egyébként mind a parlamentben, mind a helyi tanácsokban (conseils généraux) különböző alkalmakkor követeltek."

6. §.

BARDOUX „A FRANCIA DRÁMA"[1]

Bardoux szerint hagyján, ha a miniszterelnöknek csak az volna a teendője, hogy a hírlapírókat felvilágosítsa, a kérelmezőket fogadja, az ügyosztályfőnököket meghallgassa s százanként aláírásokat adjon, kapcsolatot tartson fenn a külföld és a választószervezetek képviselőivel, megforduljon a parlamenti folyosókon és a bizottságokban, irányítsa a parlamentet és vitáiban résztvegyen, ellenőrizze minisztertársait és munkájukat. — A tapasztalat azonban azt mutatja, hogy mindezeken felül még az egyik fontos minisztériumot is vállalnia kell. Ez az ára annak, hogy a kormány kebelében megőrizze tekintélyét. Ha ezt nem teszi, minisztertársai szemében sokat veszít. Ha az egyik miniszteri tárca költségvetéséről nem ő rendelkezik, nem rendelkezik folyópénzzel. Ha nem osztogat kitüntetéseket, a többségre gyakorolt befolyását veszti el.

Ez a kettős feladat pedig meghaladja az emberi erőt. A miniszterelnök egykettőre kimerül, mert nem eszik, nem alszik nyugodtan, nem dolgozhatik csendben; külsején ez meglátszik, idegfeszültségben él, elgyengül, amit ellenfelei kihasználni igyekeznek. A legegyetemesebb elmék, a legparasztibb egészségűek is megtörtek. Idő kérdése az egész, némelyeknek néhány hét elég, mások néhány hó mulva jutnak a kimerültség fokáig.[2]

[1] Bardoux, Jacques, Le Drame Français, Refaire l'État ou subir la Force, Paris, 1934.

[2] A miniszterek elfoglaltságáról, a szinte felsorolhatatlan igénybevételről hasonlóképen emlékezett meg Salazar is. „Nem tudom megérteni, miként tehetné meg egy miniszter, hogy mindenhova elmenjen, lakomákon, gyűléseken főhelyen üljön, minden ünnepséget végighallgasson, fogadásokat adjon. Hol maradna mindezek után ideje munkára, a saját munkájára? Nem vádolna bennünket jogosan az ország, hogy hűtlenek vagyunk hivatásunkhoz, hogy haszontalan hiú külsőségekért elhanyagoljuk az állam, a nemzet ügyeit? De nemcsak időmegtakarításról van itt szó, hanem az erkölcsi rend bizonyos mértékű védelméről is. A miniszternek, aki igazságos akar lenni s az ország gondolatvilágának megjavítására törekszik, nem szabad egy pillanatig sem haboznia, amikor olyan intézkedéseket kell tennie, olyan rendeleteket aláírnia, amelyek esetleg előnyt vagy hátrányt jelentenek arra az emberre, akivel bensőséges viszonyt tart fenn, akinél ebédelni szokott." Idézi Mihelics Vid, Az új Portugália, Budapest, 1938., 200. l.

A munkának e túlhalmozása tönkreteszi azt az erőt, amelyet összpontosítani kellene. Ez a kimerültség a cselekvést bénítja, amelynek pedig túláradónak kellene lennie. Ebben kell keresni az okot, amely a végrehajtóhatalom hiányait, a tekintély válságát és az állam tehetetlenségét magyarázza meg. A kormánykerékbe éket vertek. A hajtóerő szerve nem működik. A koordináció intézője eltűnik. A nemzeti társadalomnak nincs vezetője, de még végrehajtó igazgatása sem. A köztársaság elnökének amúgy sincs hajtóereje, ezt még súlyosabbá teszi a megbízott miniszterelnök teljes kimerültsége. Ha valamely magánvállalatot ilyetén módon vezetnének, már régóta csődöt mondott volna. Az a vállalat, amelynek neve Franciaország, ha a többi vállalat alapvető elveit megsérti, köteles volna ugyanúgy mérleget adni intézkedéseinek eredményeiről, mint azt a többi magánvállalat teszi. Ha valamely bank megbukik, részvényesei csak pénzüket vesztik. Ha azonban az állam bukása következik be, a résztvevők gyakran életükkel fizetnek a kormányon levők bukásáért.

A miniszterelnök a különböző minisztériumok belső munkájáról csak annyit tud, amennyit az illető miniszter közölni akar, tehát majdnem semmit. Ezek a miniszterek elhallgatják nehézségeiket, elrejtik sikertelenségeiket. Inkább sikereikről beszélnek ... A pénzügyminiszter néha tájékozott, ha az ellenőr (a számvevő) talpon van. A miniszterelnök, aki nem rendelkezik összekötő kapoccsal, sohasem tájékozott. Fegyelmezetlenségük az egész személyzet munkaeredményét csökkenti. Ritka eset az, amikor valamely kabinet a „lojális munkás" jelzőt megérdemli.

Ha nincs fegyverzete, felszerelése és személyzete, nem egyéb, mint igazolatlan becsvágyak egymásnak ellentmondó vegyüléke. Ezért nem képes ellenállani időbelileg sem a nehézségeknek. Nehéz kínnal születik meg és cselekvés nélkül hal meg. A köztársaságnak mindebből csak az az előnye, hogy egy minisztériummal több volt az állam élén[1].

Mindennek ellensúlyozására a miniszterelnöknek, aki a Franciaországnak nevezett kereskedelmi társaság megbízott igazgatója (administrateur delégué), meg kell adni mindazt,

[1] Bardoux, id. m., 139—148. l.

ami ma hiányzik: megfelelő elhelyezést, tájékozottságot, személyzetet, összekötő kapcsolatot (liaison).[1] A megfelelő elhelyezés megfelelő épületet jelent. Ami a tájékozottságot (információ) illeti, a miniszterelnök az élen áll, s így három óraszámlapon kellene az irányításra szánt anyagot megfigyelnie. Az egyiken az óramutató az ipar hullámzásait jelezné, a másikon a közvélemény változásait, amint az a hazai és a külföldi sajtóban megnyilvánul, a harmadik órán a mutató a vidéki élet ideodahullámzásait tárná fel.

Ez a háromfajta tájékozottság háromféle szolgálati ágat jelent.

a) Az általános statisztikai és az információk szolgálati ága az első. Ezt a kereskedelmi minisztérium keretéből ki kell venni és a miniszterelnökségbe be kell illeszteni. Innen kell irányítani a kutatásokat, s szétküldeni az adatokat: a termelés és a forgalom, a munkanélküliség és a népesedés időszaki jelzőszámait.

b) A sajtószolgálat, híradások és információk szolgálati ágát ki kell venni a külügyminisztériumból és átvinni a miniszterelnökségbe, amely vezetni hivatott ebben a szolgálati ágban... Senkinek sincs annyira szüksége a közvélemény hullámzásának megismerésére, mint a kormány fejének. Egyedül ő illetékes arra, hogy eldöntse, hol kell szembeszállni valamely áramlattal vagy azt felhasználni, mélyíteni vagy ellenébe gátat emelni. Ez a szolgálati ág a sajtó mindenféle alakját felölelné, akár nyomtatás útján, akár rádió útján terjesztik a gondolatot; természetesen a hazai és az idegen sajtókapcsolat egyaránt figyelembe veendő.

c) A megyei és a községi ügyek ügyosztálya a miniszterelnökség lényeges szerve volna, mert a miniszterelnök állandó kapcsolatban kell, hogy legyen a központi kormány vidéki képviselőivel. Ezek a kormányfőtől kapják megbízásukat és az utasításokat. Neki kell tenni a gazdasági és politikai jelentéseket. A kormányfő dönti el azután, mely jelentéseket és adatokat közlik majd a különböző minisztériumokkal.

Ekként erkölcsi fogalom (entitas) helyett a miniszterelnökség közigazgatási valósággá lesz. Ekkor már nincs az elnöknek arra szüksége, hogy tekintélyének biztosítása végett még egy másik minisztérium tárcáját is vállalja. Mert a rendelkezés eszközei kezében vannak.

[1] „... a minisztériumok összekötő kapcsai az állandó alállamtitkárok lehetnének", Bardoux id. m., 156—157. l.

Egy feltételt azonban teljesíteni kell. Ezeket a miniszterelnökségi ügyosztályokat állandóan szakemberek vezessék. Ennek az igazgatásnak állandónak és központosítottnak kell lennie, hogy lehetővé tegye a kormányfő számára a kormányzást. Ezt a három szolgálati ágat egymásmellé rendelné az állandó miniszterelnökségi államtitkár, akit tekintet nélkül korára s szolgálati idejére, a közigazgatási tapasztalatok és jogászi képesség szempontjából legkiválóbb férfiak közül kell kiválasztani. Mindkét követelmény nélkülözhetetlen, mert a közigazgatás terén szerzett tapasztalatok révén a vezető államtitkár segítsége lehetővé teszi a kormányfőnek, hogy a vidéki (megyei) közigazgatásba életet leheljen, jogászi tudása pedig alkalmassá teszi, hogy a miniszterelnök irányítása mellett a törvényjavaslatokat helyesen szerkessze meg.

Ha tehát a miniszterelnöknek megfelelő az elhelyezése, felszerelése és szolgálata, akkor képessé lesz arra, hogy az államot kormányozza."[1]

[1] Bardoux, id. m., 149—154. l.

7. §.

MADARIAGA „ANARCHIA VAGY HIERARCHIA"[1]

A polgárháború előtti Spanyolország európai nevű diplomatája, — Madariaga, — aki különösen genfi szereplésével szerzett elismerést, látva hazájában az áldatlan állapotokat, egészen új kormányzati rendszert dolgozott ki. Figyelemreméltó elgondolásai közül bennünket „A koordinálás és az állam legfőbb vezetése" (Coordination et haute direction de l'État) című fejtegetései érdekelnek.[2]

A szerinte felállítandó „testületi kamara" (Chambre Corporative) mindegyik testület képviselőiből állana a következő hatáskörrel:

1. a testületek kiegyenlítő kamarájának (Chambre de Compensation des corporations) szerepét töltené be, hogy azok munkáját, szervezetét és működését összhangba hozza (koordinálja);

2. gazdasági és pénzügyi kérdésekben az állam törvényhozó kamarája (Chambre législative de l'État) lenne;

3. gazdasági és pénzügyi kérdésekben mint tanácsadó kamara (Chambre consultative) is működnék, s útbaigazításai különösen értékesek volnának a politikai kamara (Chambre politique), a nemzetgazdasági tanács (Conseil économique national) és a minisztertanács (Conseil des Ministres) számára;

4. végre a választótestület szerepét töltené be azzal a feladattal, hogy a nemzetgazdasági tanácsot és a köztársaság elnökét válassza meg.

1. A testületi kamara egymásmellé rendelné a szindikális szervezetet (organisation syndicale), hogy a testületek vagy szindikátusok élete a nélkülözhetetlen önkormányzat fenntartása mellett összhangzó egészben fejlődhessék. A nagy testületek, amelyek egymás termékeit fogyasztják, bizonyos fokig el-

[1] Madariaga, Salvador de, Anarchie ou Hiérarchie, La Crise de la Démocratie, Ébauche d'une Solution, 9e édition, Paris, 1936.
[2] U. o., 212. l.

lenkező érdekeket képviselnek. Ennek következménye az, hogy kiegyenlítő (kompenzációs) szervről és a testületek valamennyi kapcsolatát kutató, tanulmányozó szervről kell gondoskodni. Ezt a szerepet töltené be a testületi kamara. Vegyünk egy példát. A tüzelőanyagtestület és a vasuti testület a szén és a vontatásra szolgáló tüzelőanyag szállítási költségét kívánja szabályozni. Nyilvánvalóan előnyös, ha ezt a két számítást a többi testület és az állam közreműködésével végzik.[1]

2. A testületi kamara törvényhozó kamarai minőségében a legjobb technikai biztosítékot adná, mert kebelében a nemzetnek minden különleges érdekcsoportja az általuk választott képviselők útján képviseletet nyerne. Az esetek túlnyomó részében a vita tárgyát tevő kérdések tárgyilagosabb légkörben volnának megbeszélhetők, mint az a demokratikus politikai kamarákban manapság folyik. Még akkor is, ha a termelés vagy a vagyonmegoszlás érdekcsoportjának egyikét érintenék a vita tárgyát alkotó kérdések. Az érdekelt testületek valamennyi egyéb testület felügyelete alatt vitatnák meg a kérdéseket, ami a tárgyilagosságnak jóval különb biztosítékát adná, mint azt a parlamenti intézményektől manapság el lehetne várni, mert a parlamenti folyosókon ott találjuk a felelősség nélküli magán- és testületi ágas-bogas érdekek homályos munkáját.

Tegyük fel például, hogy valamely munkásbiztosítási törvényjavaslatról van szó. Ehhez mindegyik testület pártatlanul hozzászólhat. A testületek először saját szerveik útján tanulmányozhatják a javaslatot, hogy képviselőik a testületi kamarában a szakmának technikai véleményét megismerjék. Természetesen a gazdasági és a testületi kamara ügyrendjeikben gondoskodnak arról, hogy ez az előkészítő munka megkönnyíttessék. A vita ilyenformán technikai értelemben is pozitív vitatkozás lesz, s nem a szenvedélyek lovagtornája, melynek a politikai parlamentekben tanui szoktunk lenni. Ha pedig valamely általános probléma, — mint például a munkásbiztosítás kérdése — helyett valamely különleges kérdésről van szó, amilyen például a vastúi díjszabás, a testületi kamara a tárgyilagosságnak kettős biztosítékát nyujtaná, mert a törvényjavaslatot először a gazdasági tanács terjesztené elő, amelynek kizárólagos hatásköre van arra, hogy ily tartalmú törvényt kezdeményezzen, azután pedig ez a javaslat valamennyi testület vizsgáló szeme elé kerülne. Ezek megkövetelnék, hogy minden javasolt változásnak meglegyen a jogosultsága.[2]

[1] Madariaga, id. m., 198—199. l.
[2] U. o., 199—200. l.

3. A nemzetgazdasági tanács megteremti és vezeti mind a nemzeti, mind a nemzetközi közgazdasági és pénzügyi információs központi szervezetet. Ez a szervezet az ország vagyonának termelői és megosztói számára rendelkezésre áll. A tanácsnak a szervezetben értékes eszköze lesz arra, hogy — az immár elfogadott szólam szerint — a nemzetgazdaságot irányítsa. Az irányított közgazdaság ez általános elgondolása szerint egész sorozat képzelhető el: a tekintélyi elven nyugvó, majdnem diktátori rendszertől kezdve, — amely az egész nemzetgazdaságot a nemzetgazdasági tanács nagy tekintélye alatt központosítaná, — a gazdasági tanács úgyszólván atyai közreműködéséig, amely az anyagi ügyek legfőbb igazgatásával a termelőknek és a vagyonszétosztóknak széleskörű önkormányzatot enged. Nincs szó arról, hogy szigorú dogmatizmus uralkodjék e kérdésekben. E kérdések megoldása nem merev alapelveken, hanem rugalmas tapasztalatokon nyugszik, s ez lehetővé teszi az alkalmazkodást időhöz és helyhez. Ekként oly nemzetre, amelynek kezdetleges a gazdasági élete, előnyösebb az, ha tekintélyi elven nyugvó központosító nemzetgazdasági tanács vezeti. Viszont komoly gazdasági vagy politikai okok a gazdaságilag fejlettebb országokat arra késztethetik, hogy ideiglenesen központosított gazdasági szervezetet létesítsenek.

A nemzetgazdasági tanács ekként a gazdasági állam csúcspontját (le sommet de l'État Économique) alkotná. Ez az állam a következő feltételeknek tesz eleget:

az egyéni kezdeményezést lehető legtágabb értelemben tiszteletben tartja;

megakadályozza azt, hogy egy polgár, vagy a polgárok egyik csoportjának kezében túlságos nagy hatalom összpontosuljon;

megakadályozza a munkások kizsákmányolását;

megteremti a foglalkozások kielégítő változatosságát, hogy szolgálják azokat is, akiknek becsvágyuk kielégítése a legfontosabb, s azokat, akik az állandóságot és biztonságot mindenek fölé helyezik;

megvédi az államot a közszolgálatok szervezetlenségével szemben, amelyet a polgárok ipari harcai, és a tömeges munkabeszüntetésekkel (sztrájk), munkáskizárásokkal (lock-out) való visszaélések idéznek elő, s amelyeknek végeredményben politikai céljaik vannak;

megengedi ugyan, hogy a szükségletek érvényre jussanak, de a szükségleteket azonnal kielégíti, mihelyt a nyomor jelei mutatkoznak.

Ezt a programmot nem lehet egyetlen csodaszerrel megvalósítani. Az egész probléma megoldása csak fokozatosan, a rendszabályok, nagyobbrészt a közvetett és automatikus rendelkezések együvé tartozó sorozata révén lehetséges, amelynek hatását illetékes érdektelen személyeknek kell szüntelenül ellenőrizniök. Még ez az utóbbi szerep is terheli a gazdasági tanácsot és ennek információs (tudakozó) és tanulmányi szerveit.[1]

A politikai állam a következőket tartaná fenn magának:

minden végső döntést a felségjogot (szuverénitást) érintő ügyekben, ideértve a közgazdasági ügyekben történő végső döntéseket is;

az alkotmányra vonatkozó ügyeket;

a külügyet;

a nemzetvédelmet;

a belügyet, igazságügyet és a rendészetet;

a nemzeti művelődés ügyét (a technikai kultúra ügye kétséges marad);

az információ ügyeit (a sajtóval, a rádióval, a mozgószínházzal kapcsolatos ügyek).[2]

Ami a politikai államot illeti, a következő intézkedések vehetők figyelembe:

a kamara a kormányt négy évre választaná;

a kormány bukása automatikusan a kamara feloszlásával járna;

a költségvetést két évre szavaznák meg.

Ezzel szemben a gazdasági állam feladatai a következők volnának:

a nemzetgazdaság tanulmányozása és szervezése;

a termelés és megosztás általános igazgatása és a fogyasztás tanulmányozása;

a közmunkák;

a pénzügyek, a közpénztár és a hitel ellenőrzése;

a testületi szervezés;

a közlekedés, ideértve a kereskedelmi tengerészetet és a légi repülés ügyét.[3]

4. Ha most már az állam legfőbb vezetését és a koordinációt vizsgáljuk, a következőket észlelhetjük. A fenti rendszer-

[1] Madariaga, id. m., 191—193. l.
[2] U. o., 190. l.
[3] U. o.

ben a kormány magábanfoglalja a miniszterek tanácsát, a nemzetgazdasági tanácsot és a köztársaság elnökét. A két első szerv a nemzet élén álló végrehajtótestület. Kétségtelen előny származik abból, ha a nemzetgazdasági tanács és a minisztertanács — az együttműködés erős szellemének és a legszorosabb kapcsolatnak fenntartása mellett — teljesen különálló egységek maradnak, amelyek bármikor, ha ennek szüksége felmerül, külön ülésezhetnek. Minthogy a miniszterek tanácsa a nemzeti akarat végrehajtótestülete és a parlament által választott szerv, rangsorban a nemzeti gazdasági tanács fölött áll. El kell kerülni azt, hogy a gazdasági tanácsnak állandó elnöke legyen, aki az államban túlsúlyra tehessen szert. A gazdasági tanácsban felváltva elnökölhetne egyik tanácsosa, esetleg a minisztertanács elnöke. A két szerv közös tárgyalásait is tervbe lehetne venni. Elvileg a miniszterek nem jelennének meg a testületi kamara színe előtt, sem a gazdasági tanácsosok a parlamentben.

A minisztertanácsnak kezdeményezési joga a politikai törvényhozás terén kizárólagos, azonban megvolna a hatalma arra, hogy a gazdasági tanács figyelmét valamely gazdasági jellegű kérdésben a rendszabályok szükségére vagy alkalmasságára felhívja. Ne felejtsük, hogy a gazdasági kérdések elkülönülése és a decentralizáció következményeképen a minisztertanácsi tagok száma csökkenni fog s több idő marad arra, hogy a kormányzatnak politikai tagozata az ország általános politikájának vezetőszerepét betöltse. Ez a mai sajnálatos viszonyok között majdnem lehetetlen.

A minisztertanács elnökének kiválasztása a köztársaság elnöke részéről, utánzása az angol alkotmányos monarchia gyakorlatának. Egyébként az angol alkotmányos monarchia az abszolút monarchia hagyományát követi bizonyos demokratikus eltéréssel. E tradíció szerint a király főhatalmát az állam minisztereinek kezére bízza, akik a monarchiának személyes szolgái. A személyes szolgálat gondolata ilyetén módon egészen a mai köztársaságok alkotmányába ment át. Még a kifejezések, mint Sous-Secrétaire d'État, is megmaradtak. A köztársasági logika szerint azonban a kormány a kamarából ered, tehát a kamara választja. Ily körülmények között alkotmányaink elméletéből és gyakorlatából törölni kell a mérséklő hatalom (pouvoir modérateur) fogalmának gondolatát, a monarchikus kor kétségtelen nyomát. Ebből következik az is, hogy a köztársasági elnök aláírása a törvényen csupán jegyzőkönyvi jellegű, s nem idézné elő annak a személynek politikai felelősségét, aki az elnöki szerepet tölti be. Az elnöki felelősség tehát törvényhozási kérdésekben nem egyéb, mint annak a nemzeti legfőbb

jegyzőnek a szerepe, aki megállapítja, hogy a kihirdetett törvény az alkotmány előírásai szerint jött létre.

Nem kell hangsúlyoznunk, hogy az amerikai elnöki intézményt még rosszabbnak tartjuk, mint a francia hasonló intézményt. A modern problémák nem olyan természetűek, amelyeket egyetlen ember akarata és okossága meg tudna oldani. A leghelyesebb kétségenkívül egy aránylag kevésszámú, kitűnően tájékozott szervezet, amely ért a problémákhoz és teljesen önzetlen. Az amerikai intézmény a legszerencsétlenebb demagóg kormányhoz hasonlítható. Az amerikai elnök a népnek (ha ugyan ennek a szónak megvan az értelme) rabszolgája, nem a nép akaratának, hanem a szenzációt hirdető lapok napi szeszélyének kifejezője.

Az elnöknek a nép által történő választása politikai szörnyűség. A francia módszerű választás jóval értelmesebb. — Az általunk tervezett rendszerben a választás célját illetőleg a politikai állam túlsúlyban van a gazdasági állammal szemben. Az elnököt egy választótestület választaná meg, amely a következőkből alakulna:

a miniszterek tanácsából,
a nemzetgazdasági tanácsból,
a politikai kamara ötven választott képviselőjéből,
a testületi kamara 25 választott tagjából.[1]

[1] Madarlaga id. m., 213—215. l.

8. §.

BELGA „TANULMÁNYI KÖZPONT" AZ ÁLLAM REFORMJÁNAK MEGVALÓSÍTÁSÁRA

Belgiumban a közigazgatás reformjának kérdését az egész állam reformjának előkészítését célzó tanulmányi központ (Centre d'Études pour la Réforme de l'État) létesítésével próbálják megoldani. E tanulmányi központ nagyjában és egészében azt a munkát akarja elvégezni, amit nálunk az úgynevezett szanálási törvény (1924 : IV. törvénycikk) és az Országos Takarékossági Bizottság óta létrehozott intézmények végeztek.

A belga tanulmányi központ magánkezdeményezésből 1936-ban jött létre, és nyolc külön bizottságra oszlik. Az első a végrehajtóhatalommal (le pouvoir royal, le Gouvernement: le regroupement des services ministériels), a második a törvényhozási munka módosításával (procédure parlementaire, les lois de cadre et pouvoirs spéciaux, les Conseils auxiliaires, Parlement et Gouvernement, questions budgétaires), a harmadik a főhatalom (pouvoir) munkatársaival (les collaborateurs du Pouvoir, le Conseil d'État, organisation des professions), a negyedik a sajtóval (le quatrième pouvoir), az ötödik az állam szerkezetével (structure de l'État, la dualité de la population belge), a hatodik a vidéki és az alárendelt hatóságokkal, a helyi kormányzattal (les pouvoirs subordonnés, les Communes, les Provinces), a hetedik az igazságszolgáltatással (le pouvoir judiciaire) és a nyolcadik a választások kérdésével (les questions électorales) foglalkozik.

A tanulmányi központ egyesíti magában a legkülönfélébb felfogású, műveltségű, társadalmi állású férfiakat. Vannak közöttük olyanok, akik a közéletben szerepet játszanak, vannak olyanok, akik attól távol élnek.[1]

[1] A tanulmányi központ alapszabályait (Statuts) az „Annexe au Moniteur Belge No. 333. du 28 novembre 1936" tartalmazza. Az Art. 2. szerint „az egyesület célja az, hogy megvizsgálja és megismertesse a reformokat, amelyekkel a parlamenti rendszer a politikai, gazdasági és társadalmi élet új viszonyaihoz alkalmazkodjék".

Bár a bizottságok még nem végezték el kitűzött munkájukat, de az eddig feldolgozott anyagot „La Réforme de l'État"[1] címen már nyilvánosságra hozták.

A tárgyunkra vonatkozó fejtegetéseket az első bizottság munkálataiban találjuk. Főkívánságok: a miniszteriális szolgálat racionális átszervezése, jó ügybeosztása, a királyi biztosok (les commissaires du Roi) intézményének kifejlesztése.[2]

A bizottság a miniszterelnök szerepéről a következőket állapítja meg.

A háború előtt a kormányelnök elméletileg „primus inter pares" volt. Egy pártnak megvolt az abszolut többsége. Mind a parlamentben, mind a minisztertanácsban nehézség nélkül egyeztek meg a közös politika kérdéseiben. Nem merült fel a szüksége annak, hogy a miniszterelnök külön tekintélyét szervezeti úton állapítsák meg. Az általános választójog bevezetése megváltoztatta a helyzetet. Belgium a háború óta a koalíciós minisztériumok korszakában él. Ennek következménye, hogy a miniszterelnök szerepe lényegesen megerősödött. A felmerülő nehéz esetekben, amikor a kormányt támogató pártok között ellentétek keletkeznek, mint a többség fejének, egyesítenie kell a többséghez tartozó pártokat. Mint a kormány feje, valósággal döntőbíró minisztertársai között, akiknek különböző törekvéseit ki kell egyenlítenie. A miniszterelnök elsőségét egy tény állapítja meg. Ő a miniszteri deklarációt tartalmazó kormányprogramm szerzője. Ő irányítja és ellenőrzi e programm végrehajtását. Ha ő nincsen, a minisztériumnak nincsen feje, nin-

[1] La Réforme de l'État, Bruxelles, 1937. Az előszó szerint a bizottság tagjai „vélemény, törekvés, képzettség, műveltség, társadalmi környezet tekintetében eltérnek egymástól. Némelyek tényleges szerepet vittek a közéletben, mások távoltartották magukat, megőrizték szabadságukat és a tudományos megfigyelők szerepét töltötték be. Őket csupán a mély hazaszeretet egyesítette, és az a meggyőződés, amelyhez észleléseik és tanulmányaik révén jutottak, hogy legjobban a parlamenti rendszer felel meg Belgium szükségleteinek". Marcq, René, La Réforme de l'État, Introduction p. IX—X.

„Az anyag terjedelme lehetetlenné tette, hogy a különböző bizottságok befejezhessék munkájukat. Mindazonáltal néhány fejezet már most érdekelheti a közvéleményt, amelynek az egész művet szánták. Nekünk úgy tűnik, hogy nem követünk el vakmerőséget, ha ezeket a fejezeteket a kormány elé terjesztjük. Bizonyosan talál ezekben némi tájékoztató elemet, amelyek hasznosak lehetnek annak a javaslatnak szerkesztésénél, amelyekkel a parlamentet az újságok szerint foglalkoztatni akarja." U. o., X. l.

[2] Première Commission: Le Pouvoir Exécutif: I. Le pouvoir royal, II. Le Gouvernement; — Regroupement des services ministériels; — Note sur la loi française du 20. juin 1920; — Commissaire du Roi. U. o., 17—60. l.

csen programmja. Ekkor az egész minisztériumnak le kell mondania. Egy lassanként kialakult szokás biztosította a kormányelnöknek ezt az elsőségét. Évek óta megszokták a miniszterek, hogy minden fontos határozatukat, amelyek az általános politikát érintik, a miniszterelnöknek jóváhagyás végett bemutatják.

A bizottság úgy látja, hogy ez a fejlődés szerencsés, s ennek állandósulnia kell. A jó politika előfeltétele a koncepció egysége. Célszerű, ha egy ember végzi az irányítás és a koordinálás fontos feladatát. Azonban nincs szükség arra, hogy ezt az elsőséget törvényszöveg szögezze le. A szokások jóval erősebbek és hatékonyabbak, mint akármilyen irott rendszabály (disposition écrite). A bizottság szerint ilyen törvény az alkotmány revizióját tenné szükségessé. Különben is a bizottság arra a megállapodásra jutott, hogy a kormány könnyebben érvényesíti tekintélyét, ha bizonyos rendszabályokat követ. Ezeket a bizottság megvizsgálván, a következő rendszabályok követését tartja helyesnek.

A miniszterelnök ne foglalkozzék egyetlen miniszteri tárca ügyeivel sem. Az irányítás és koordináció munkája, tehát a többség fejének és a kormány elnökének a feladata, amúgyis súlyos és felemészti egész munkaerejét. Oly súlyosnak tartja a bizottság ezt a munkát, hogy még egy tárcanélküli minisztert is jogosultnak tartana arra, hogy a miniszterelnököt nehéz munkájában segítse. Tekintettel azonban arra, hogy a vezető tekintély erejét nem akarja szétforgácsolni, elejti a második vezető-minisztert, akinek egyénisége és törekvései esetleg ellenkezhetnének a kormányelnökével és feladatát ily módon esetleg zavarólag befolyásolnák.

Az elnöknek, hogy a kormányfő szerepét betöltse, jól tájékozottnak kell lennie. Ezt a szolgálati ágat mégsem szabad túlságosan kiterjeszteni. A túlságos igazgatási munkát ki kell kerülni. Egyébként az információs szolgálat, amelyre a kormánynak szüksége lehet, kor és emberek szerint változó. Néha a kormány feje közgazda, néha pénzügyi tervek vannak előtérben, máskor pedig a belső politika fogja figyelmét lekötni. Leghelyesebb, ha a miniszterelnök valamennyi minisztérium tisztviselőitől kér felvilágosítást, miután — udvariasságból — az illetékes minisztert erről értesíti. Szükséges, hogy ez a szokás, amelyet a gyakorlat szentesített, állandósuljon. A miniszereknek ezt normális eljárás gyanánt kell felfogniok, nem bizalmatlanságnak velük szemben.

A miniszterelnöki szolgálat a következőket foglalná magában:

a) külön titkárság;

b) a politikai és közigazgatási szolgálat, amely a minisztertanács titkári szolgálatát látja el, a parlamenttel való kapcsolatról gondoskodik, s a koordináció minden munkáját ellenőrzi;

c) információs szolgálat; néhány tisztviselő állandóan tájékoztassa a kormány elnökét a politikai helyzetről és a közvéleményről. Itt kell fenntartani a kapcsolatot a sajtóval.

Ezenkívül:

a) az ellenőrzés legfelsőbb bizottságát (Comité supérieur du Contrôle) a kormányelnök alá kell rendelni;

b) a kormányelnök elnöke lenne a költségvetési bizottságnak is; a rendfenntartási bizottságban az elnöki ügyosztályfőnök által képviseltetné magát;

c) az állami közszolgálati tisztviselők szolgálati viszonya (alkalmazás, előlépés, illetmények stb.) alapos tanulmány tárgya volt. A közszolgálati személyzet egészére (számvitel, a keretek kiszélesítése) vonatkozó határozatok oly fontos költségvetési változásokkal járhatnak, hogy a pénzügyminiszter közreműködése feltétlenül szükséges.

E határozatoknak nagy erkölcsi jelentőségük van. A közigazgatásban a helyes szellem fenntartása érdekében őrködni kell, hogy a különböző minisztériumok egyenlően érdemes tisztviselői között érvényesüljön az egyenlő elbánás.

Végeredményben a bizottság a következő határozatot hozta:

A közszolgálati személyzetre vonatkozó kérdések pénzügyi részét a pénzügyminisztériumban vizsgálja meg a költségvetési bizottság titkársága (ehhez a bizottsághoz kapcsolják az illetményi bizottságot is). Azok a kérdések viszont, amelyek az általános közigazgatást érdeklik, az általános közigazgatási titkárok bizottságának hatáskörébe tartoznak. Ezt a bizottságot a miniszterelnök vezeti. E csoportosítás következményeképpen szükségesnek mutatkozik, hogy a miniszterelnökségnek külön költségvetése legyen. Jelenleg a miniszterelnök illetménye a pénzügyminiszter költségvetésében szerepel, míg a miniszterelnöki palota fenntartási költségéről a földmívelésügyi költségvetés gondoskodik. Ezeknek a furcsaságoknak meg kell szűnniök. A miniszterelnök kapjon különleges illetményt. Legyen nyugdíja is, ha bizonyos számú szolgálati éve van.[1]

[1] La Réforme de l'Etat, 24—37. l.

9. §.

AZ „EFFICIENCY BUREAU" ÉS ROOSEVELT ELNÖK 1937. JANUÁR 6-I KONGRESSZUSI ÜZENETE

Roosevelt elnök első elnöksége idején szerzett tapasztalatai alapján kísérletet tett az Amerikai Egyesült Államok egész kormányzatának átalakítására.

Mielőtt erről a kísérletről megemlékeznénk, vázlatosan beszámolunk az Amerikai Egyesült Államok racionalizáló törekvéseiről,[1] az „Efficiency Bureau" fejlődéséről. E fejlődés története sok rokon vonást mutat fel az előzőkben fejtegetett európai gondolatokkal.

A közigazgatási ügyosztályok és intézmények szervezetének és működésének tanulmányozása, a munkakörök jobb koordinációja és eredményesebb, gazdaságosabb közigazgatás elérése végett 1910-ben Taft elnök megalapította a „Gazdasági és Eredményességi Bizottság"-ot (Commission on Economy and Efficiency). Ez volt az első kísérlet arra, hogy a szövetségi kormány a közigazgatási problémákat egységesen kezelve új, jobb közigazgatási gépezettel nagyobb eredményt (efficiency) igyekezett elérni — főleg emberi erő megtakarítása útján.

A Taft-bizottság átvizsgálta a közigazgatási intézményeket, s tanulmányai eredményéről több jelentést szerkesztett. A bizottság az 1913. pénzügyi év végéig működött; ekkor anyagi okok miatt megszűnt, mert a kongresszus nem gondoskodott fedezetről az 1914. évre.

Időközben, 1913. március 4-én a kongresszus 15.000 dollárt engedélyezett a „Civil Service Comission" költségvetése keretében az efficiency céljára azzal, hogy az elnöknek jelentéseket és javaslatokat tegyen arról, mily szükségletek merülnek fel a közigazgatási szolgálatban a különböző közigazgatási ügyosztályok tisztviselőire vonatkozólag.

A következő esztendőben az 1914. július 16-i törvény a fenti célra szolgáló költségvetési tételt 30.000 dollárra emelte. A kongresszus belátta a kérdés nagy jelentőségét, de nem találta elegendőnek, hogy csupán a közszolgálati tisztviselők kérdésével foglalkozzanak, hanem azt kívánta, hogy a közigazgatási ágak és intézmények különböző hivatalaiban esetleg mutatkozó, egymásba fonódó munkák egyszerűsítését is tárgyalják. E célból 1915. március 4-én a kongresszus újból megszavazta a „System of Efficiency Ratings, Civil Service Commission" költségvetési tétel alatt az eddigi 30.000 dollárt, sőt a bizottság keretében felállította a közigazgatási ágak munkájának megvizsgálására hivatott „Division of Efficiency" osztályt.

Rövidesen nyilvánvalóvá lett, hogy az osztály javaslatai révén jelentős anyagi megtakarítások érhetők el. Munkája azonban a bizottság egyéb munkájába nem illett bele, mert az főleg a közszolgálati tisztviselői törvény (Civil Service Act) életbeléptetésével foglalkozott. A bizottság (Civil Service Commission) e strukturális hibáját felismerve, az 1916. február 28-i „Urgent Deficiency Appropriation Act" a „Division of Efficiency"-t önálló hivatallá tette és nevét „Bureau of Efficiency"-re változtatta. 1916. május 10-én 40.000 dollárt szavazott meg e hivatal céljára és ugyanazokat a feladatokat bízta reá, amelyek eddig a „Division of Efficiency" kötelezettségei voltak. Azóta a kongresszus évenként növekedő javadalmakkal látta el a hivatalt. A hivatal első munkája az volt, hogy Columbia kerület (District of Columbia) közigazgatási tisztviselőire nézve elkészítette és megállapította az általuk elérhető munkaeredmény (efficiency) egységes osztályozását az 1912. augusztus 13-i törvény értelmében. A háború közbejötte és az ezzel összefüggő óriási követelmények hatása alatt a hivatal személyzete tanulmány tárgyává tette és jelentésekbe foglalta azokat az eljárásokat, amelyek a közigazgatást egyszerűsítik és gazdaságosabbá teszik a háborúval kapcsolatos intézményekben. 1921-ben a „Bureau of Efficiency" a közigazgatási tisztviselői munkaeredmény osztályozásának programmját terjesztette az elnök elé (standard efficiency rating plan). Az elnök 1921. október 24-i végrehajtási utasításának (Executive Order) kiadásával e tervezethez hozzájárult és azt életbeléptette.

Álljon itt a hivatal első esztendei munkájából néhány javaslat, amelyeket a kongresszus jóváhagyott:

[1] Az adatokat az Amerikai Egyesült Államok költségvetési hivatala (Bureau of the Budget, Washington) bocsátotta rendelkezésünkre 1938. augusztus 10-én kelt következő értesítése kapcsán: „I am sending you herewith a copy of a statement that has been compiled showing the development of the former Bureau of Efficiency, the character of duties performed, its growth, and field of service".

a nyugdíjfizetések javított rendszere;

tanulmányok az indián-hivatal (Bureau of Indian Affairs) munkájáról;

tanulmány a belföldi jövedelmi hivatal (Bureau of Internal Revenue) igazgatási módszereiről;

vizsgálódások a számvevőségről, a pénztári tisztviselőkről és a bevételek, s kifizetések elszámolásáról;

az alsófokú pénztárak munkájára vonatkozó vizsgálódások;

a közszolgálati tisztviselői bizottság (Civil Service Commission) munkájára vonatkozó vizsgálódás;

vizsgálódás az egyes államok, városi kormányzatok és kereskedelmi intézmények tisztviselői fizetési fokának megállapításáról az Amerikai Egyesült Államok különböző részeiben;

vizsgálódás Columbia kerület (District of Columbia) egyes közigazgatási ügyosztályainak és önálló intézményeinek tisztviselői osztályozásáról, illetményeiről és munkaeredményeiről;

a kormány közigazgatási ügyosztályainak és intézményeinek kettősvágányúságára[1] (duplication of service), azaz ugyanazon ügykörnek több közhivatalban párhuzamosan való ellátására vonatkozó tanulmány.

Ezekből látható, hogy a hivatal, amely előbb csak Columbia kerületében (District of Columbia) és csak az egyes szolgálati ágak alkalmazottai számára kutatta és állapította meg a munkaeredmények osztályozásának rendszerét (system of efficiency ratings), rövidesen kongresszusi jóváhagyás útján oly kötelezettségeket teljesített, amelyek az egész közszolgálat megszervezésére szóltak. Ezek a munkálatok először a kongresszus bizottságainak készültek, később az elnök is gyakran hívta fel a hivatalt, hogy különböző tárgyakról tegyen jelentést és terjesszen elő javaslatokat. Egy ilyen tipikus javaslat a hadsereg, a hajóhad, a tengerészet, a parti rendészet, a földmérésfelvétel (geodetic survey) és a közegészségügy tisztviselőinek szolgálatáról szóló törvényekre vonatkozó tanulmány. Ezt a tanulmányozást az elnök az „Interdepartmental Pay Board" kívánságára rendelte el. Az ügyosztályok és intézmények oly szabadon vették igénybe kutatás és jelentések céljából minden nehéz probléma ügyében a hivatal munkáját, hogy a hivatal a közigazgatás valóságos szolgálati ágává fejlődött ki.

A hivatal vizsgálódásairól, tanulmányairól és jelentéseiről, az elért megtakarítások megállapításáról számos példát tartalmaz a hivatal főnökének, Brown D. Robertnek 1932. február 4-i levele, amelyet a képviselőház bizottságának a közigazgatási osztályok kiadásairól írt. E levélben Brown oly szervezet felállítását kívánta, amely idejét és munkaerejét kizárólag a különböző kormányzati intézmények közigazgatási és lehető leggazdaságosabb eljárási módszerei tanulmányozásának szentelje. Külön hangsúlyozta annak a szükségét, hogy ez a szervezet a kongresszus bizottságainak és a kongresszusi tagoknak szükségleteit szolgálja.

[1] L. 131 és 224. l.

A „Bureau of Efficiency" külön ellenszolgáltatás nélkül a következő hivatalok számára végzett szolgálatokat:

a tisztviselői személyzeti hivatal (Personal Classification Board), amelyet az 1923. évi „Classification Act" teremtett. Ma ez a hivatal a „Civil Service Commission" egyik osztálya;

a közszolgálati nyugdíj- és rokkantsági biztosítási statisztikai hivatal (The Board of Actuaries of the Civil Service Retirement and Disability Fund), amelyet az 1920. május 22-i közszolgálati tisztviselői nyugdíjtörvény (Civil Service Retirement Act) állított fel;

a közigazgatási tisztviselői tanács, amelyet az 1931. április 25-én kelt 5612. sz. rendelet (Executive Order)[1] alapján szerveztek meg. Ugyane rendelet alapján szervezték meg e tanács végrehajtóbizottságát.

A „Treasury-Post Office Appropriation Act"-nak 1933. március 3-án megerősített 17. pontja

megszüntette a „Bureau of Efficiency"-t és e hivatal főnöki állását 1933. június 1-i hatállyal, ami e törvény megszavazása utáni harmadik hó kezdetének felelt meg;

felhatalmazta a köztársaság elnökét, hogy a Bureau of Efficiency főnökének helyére tisztviselőket jelöljön ki azokban a minisztériumokban, bizottságokban vagy hivatalokban, amelyeknek a megszüntetett Efficiency hivatal főnöke tagja volt;

a Bureau of Efficiency valamennyi jelentését és vagyontárgyát, ideértve a bútorokat és felszerelést, amelyek a hivatal tulajdonában voltak, átutalta a költségvetési hivatalnak (Bureau of the Budget);

visszaadta a kincstárnak az utalványozott összegeket és feleslegeket.

A Bureau of Efficiency fizetési jegyzéke 1933-ban 43 tisztviselőről gondoskodott, ebben szerepelt a hivatal főnöke 9000

[1] Executive Order = a végrehajtóhatalom (kormány) jogszabálya = rendelet.

dollárral, két főnökhelyettes, egyik 8000 dollárral, a másik 7500 dollárral, 21 kutató (investigator) 2700—6200 dollárig terjedő illetményekkel, egy technológus 5200 dollár, egy biztosítási statisztikus 4600 dollár, egy helyettes statisztikus 2600 dollár illetménnyel, és a segédeknek, gyorsíróknak és küldöncöknek csoportja. A hivatalnak szánt költségvetési tétel 1916-ban 40.000 dollár, 1932-ben 199.770 dollár volt, ez 1933-ban 159.000 dollárra szállt le.

A Bureau of Efficiency fontos munkát végzett, mert a kongresszus különböző bizottságainak segítségére volt, amenynyiben jelentős tényeket állapított meg, s javaslatokat tett függőben lévő vagy előterjesztett törvényjavaslatokra vonatkozólag. A Bureau of Efficency-nek a kongresszus, továbbá a minisztériumok és intézmények részére végzett ilyetén szolgálatát ma sem pótolta a szövetségi kormány. Kétségtelen azonban, hogy a költségvetési hivatal (Bureau of the Budget), amely a törvényjavaslatokról jelentéseket tesz a köztársaság elnökének, szélesebb alapon szolgálja a végrehajtóhatalmat, mint azt a Bureau of Efficiency tette.

A költségvetési hivatal keretében 1935-ben kutató és vizsgáló osztályt állitottak fel. Ez az osztály elkészíti a jelentéseket és vizsgálódásokat oly kérdésekben, amelyek a költségvetés különböző problémáival és a köztársasági elnök különleges utalványozásaival függnek össze. Ez a munka teljesen elfoglalja az osztályt, amelynek személyzete minden szükséges felszereléssel rendelkezik ahhoz, hogy a minisztériumok, intézmények és hivatalok különböző egységeinek szervezeti berendezését (struktúráját) és tevékenységét tanulmányozza.

Roosevelt 1937. január 6-án a kongresszus mindkét házához intézett üzenetében[1] jelezte nagyszabású közigazgatási reformtervét. E tervezet nem egyszerű közigazgatási reformot, hanem az Amerikai Egyesült Államok egész közszolgálatának megszervezését jelentette volna. „Az igazgatásért egyedül az elnök felelős. Azt hiszem, hogy a végrehajtó közigazgatás feladatköre oly fokon van, ahol a mi közigazgatási gépezetünk mélyreható módosítást kíván meg. Egész rövidesen üzenetet küldök a kongresszusnak a kormány végrehajtó munkájának modernizálása és megjavítása érdekében."

[1] Roosevelt, D., Franklin, Adress of the President of the United States, Delivered before a joint session of the two Houses of Congress January 6, 1937, First session of the seventy-fifth Congress 1937, Washington, 1937.

A Roosevelt által kijelölt Bizottság (President Committee on Administrative Management) jelentést[1] készített, amelyet az elnök január 12-én küldött meg a kongresszusnak.

A bizottság javaslata öt pontból áll:

1. Az elnöki kabinetiroda (White House Staff) kibővítése.
2. Az eddigi „Közszolgálati Bizottság"-nak (Civil Service Commission) „Közszolgálati Hivatal"-lá (Civil Service Administration) való fejlesztése. A hivatal vezetőjét — a szenátus hozzájárulásával — az elnök nevezné ki és mellette „Közszolgálati Tanács"-ot (Civil Service Board) szerveznének. A hivatal vezetője egyéni hatóságként működnék.
3. A Költségvetési Hivatal (Bureau of the Budget) hatáskörének erőteljes kiterjesztése.
4. „Nemzeti Tervezési Hivatal" (National Resources Board) felállítása, amelynek feladata lenne a hasonló célkitűzésű hivatalok között összhangot teremteni, s mintegy a „clearing house" szerepét betölteni.
5. A kiküldött bizottság jelentése javasolja végül az Egyesült Államok kormányának újjászervezését, — ami a minisztériumok eddigi számának 12-re való felemelését jelentené, — az eddigi nagyszámú, az elnöknek közvetlenül alárendelt szerveknek valamelyik minisztériumba való beosztását, az elnök megfelelő ellátását személyzeti, költségvetési és tervezési osztályokkal.

A kongresszus a jelentést letárgyalta és azt elutasította. Roosevelt — látva, hogy nagyszabású tervét, az Unio egész közigazgatásának egységes és tervszerű átalakítását, egyszerre keresztülvinni nem tudja, mert abban az önkormányzati elv csökkenését és háttérbeszorulását látják, — 1939-ben, javaslatának leszavaztatása után egy esztendővel, hozzákezdett annak részleteiben való elfogadtatásához és megvalósításához. Az elnök javaslatainak célja a szövetségi hatóságok összefogásával a koordináció biztosítása és a szövetségi kormány erősítése hatáskörének lehető kiterjesztése útján.

[1] A jelentést ismerteti Magyary Zoltán, Közigazgatási vezérkar, Budapest, 1938., 28—36. l.

10. §.

MAGYARY „A KÖZIGAZGATÁS LEGFŐBB VEZETÉSE SZERVEZÉSI SZEMPONTBÓL"

A felhozott néhány tanulságos külföldi példa után tárgyalni fogunk egy magyar javaslatot. Ez már nem a „közigazgatási reform" általános és történeti patinát nyert cimkéjét viseli, sem a külföldön gyakori „államreform" elnevezést, hanem mint korszükségletet, a „közigazgatás legfőbb vezetése"-t. Magyary ezt több évre terjedő tanulmányainak és tudományos munkásságának központi kérdésévé tette, ezért megokoltnak tartjuk gondolatmenetét részletesebben ismertetni.

Magyary Zoltán már a miniszterelnökhöz terjesztett legelső racionalizálási jelentésében[1] leszögezte alaptételét.

„A minisztertanács, eltekintve attól, hogy tagjai túlnyomórészt politikusok, nem pedig közigazgatási szakemberek, a közigazgatás egységes vezetésének technikai feladatával nem ér rá foglalkozni, a miniszterelnökök pedig a mostani tárcaközi bizottság összehívása előtt nem gondoltak arra, hogy a közigazgatás személyes legfőbb vezetésére a közigazgatás szakembereiből maguk mellé politikától mentes szakszervet vegyenek. A racionalizálás legmagasabbrendű céljának kellene lennie, hogy ezt az ad hoc alakulatot megfelelő szervezettel intézményesen állandósítsa."[2]

E gondolat teljes kidolgozást talált a Nemzetközi Közigazgatástudományi Kongresszus keretében. Az 1933. évi bécsi V. Nemzetközi Közigazgatástudományi Kongresszus a következő — varsói VI. — kongresszus napirendjére tűzte a kérdés tárgyalását. Magyary, mint főelőadó, terjedelmes tanulmányt készített, a kérdést minden részletében feltárva.[3]

[1] L. 129. l.

[2] Magyary Zoltán, A magyar közigazgatás racionalizálása. A m. kir. miniszterelnök úr elé terjesztett javaslat, Budapest, 1930., 175. l.

[3] U. a., A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból, Budapest, 1936.

A jelentés szerint „az állami életnek és a közigazgatásnak ma világszerte észlelhető válsága azt jelenti, hogy az állam fejlődésének új korszakába lép. Átmenetnek a korát éljük. Ez megnehezíti a jelenségek helyes megítélését. A fejlődés azonban már annyira előre haladt, hogy az egymást követő két korszak különbségét meg tudjuk állapítani. Úgy látszik, hogy a mostani átalakulás lényege az, hogy a XIX. század elején kialakult állami szervezet most vonja le az azóta lezajlott nagy gazdasági és főleg ipari forradalom következtében bekövetkezett mélyreható fejlődés és átalakulás konzekvenciáit. Az ipar kifejlődése előtti (praeindustrialis) állam átalakul ipar utáni (postindustrialis) állammá, a XIX. század állama a XX. század államává. E technikai forradalomnak főeredménye a kapitalizmus kifejlődése, amely expanzivitásában nem állt meg addig, míg az egész világot át nem fogta. Erre a fejlődésre jellemző a nagy méretek fokozott szerepe, amiből folyik az organizáció fontosságának megnövekedése és abban a főnök szerepének nagy fontossága. Az állami életben is bekövetkezett a méreteknek ez a megtöbbszöröződése és a válság abból állott elő, hogy azt a szervezet tökéletesítése és a legfőbb főnök jogállásának megfelelő fejlesztése nem követte."[1]

Az állami feladatok megszaporodásának főbb jellemző vonásai a következők:

„*a)* Az állam, amely korábban csupán a belső és külső védelem és az igazságszolgáltatás ellátását, a hadsereg és rendészet fenntartását tartotta feladatának, fokozatosan egyre több más feladatot is vállalt... a fejlődés, amely nagy ütemben a XIX. században indult meg, olyan feladatok vállalásából áll, amelyekhez nem kell impérium, amelyek impériummal meg sem oldhatók, mert technikaiak, amelyeket ennek következtében más is végezhet, nemcsak az állam és amelyekben ezért az állam többnyire nem is gyakorol és nem tart fenn magának monopóliumot. Ebből azonban következik, hogy az állam sem tudja ezeket a feladatokat másként, mint azoknak sajátos technikájával megoldani.

b) Mindezek az új feladatok, amelyeket az állam fokozatosan vállal, nem a törvényhozás és nem az igazságszolgáltatás hatáskörének bővítését, és méreteinek növekedését jelentették, hanem mind a közigazgatás területére esnek. Az eredmény ennek következtében nagy eltolódás a három főfunkció viszonya közt a közigazgatás javára, amely aránytalanul fejlődik a másik

[1] Magyary, A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból, 3. l.

kettő mellett, amelyek stagnálnak. Ebből ered az, hogy a főfunkcióknak az a viszonya, amely a XIX. század elején azoknak a szembeállítását és egyensúlyozását tette lehetővé, ennek a nagy eltolódásnak következtében egyensúlyát veszti és változatlan fenntartása erőltetett vagy éppen lehetetlen.

c) A közigazgatás területének ez a nagy növekedése a centralizáció növekedésére vezet, centralizáció alatt értve a dekoncentrációt is, azaz centralizáció alatt értve közfeladatoknak az állam által, állami közegek által való végrehajtását. A centralizáció növekedett két úton: egyrészt úgy, hogy a keletkező új feladatokat az állam vállalta és megoldásukat elsőízben már maga organizálta meg és látja el azóta saját közegeivel; részben pedig úgy, hogy korábban önkormányzati ellátásban levő közfeladatokat az állam feladatává nyilvánit és így az önkormányzat köréből elvon. A centralizáció növekedése különböző mértékben és különböző feladatokra vonatkozólag, minden országban megállapítható.

d) Ennek az állandóan növekvő centralizációnak ellenére, a decentralizáció területe és az önkormányzatok feladatai mégsem csökkennek. Ennek az a magyarázata, hogy a közigazgatás feladatainak növekedése és szaporodása nagyobb, mint amilyen a centralizáció fejlődése. Ez egyúttal arra mutat, hogy a centralizáció és decentralizáció örök problémájának a kérdése új alakban jelentkezik és új megvilágítást nyer. A közigazgatási nagy méretek kialakulása következtében a központi hatalom mindenre nem vállalkozhatik és a feladatokban válogatni kell, azoknak egy részét tehát munkamegosztásból kénytelen átengedni a decentralizációnak, az önkormányzatnak. A centralizáció tehát nem képes abszorbeálni az önkormányzatot, minél nagyobbak a közigazgatás méretei, annál kevésbbé. Ennek a tényállásnak a felismerése alkalmas lehet a centralizáció és decentralizáció közti antagonizmus semlegesítésére, az erre fordított energiapazarlás megszüntetésére.

A decentralizáció feladatkörének bővülését mutatja az, hogy a területi önkormányzatok mellett, mint amilyenek elsősorban a községek, a városok, valamint a tartományok, szóval a „local government" különböző alakulatai, egyre szaporodnak a különböző testületi önkormányzatok, főleg az érdekképviseletek, amelyeket az állam nemcsak elismer, hanem rendszerint maga kezdeményez és létesít. Ezeknek első alakjai a kereskedelmi és iparkamarák, amelyekhez különböző foglalkozási kamarák: mezőgazdasági, ügyvédi, orvosi, mérnöki kamarák járultak, amelyeknek típusát azonban újabban különböző rendi szervezetek, valamint a munkaadóknak és munkavállalóknak az

állam által elismert, sőt közfeladatokkal megbizott különböző szervezetei szaporították. Ezek közé tartoznak a német jogban újabban szaporodó „öffentlich-rechtliche Körperschaft"-ok; „Reichsnährstand, Reichskulturkammer, Arbeitsfront, Akademie für Deutsches Recht" stb.; Olaszországban a munkaadók és munkavállalók szindikátusai, federációi, konfederációi. Ezek közé sorozhatók egyesek az Amerikai Egyesült Államok „independent agency"-ei közül is.

Ezek az alakulatok úgy foghatók fel, hogy a rájuk bizott feladatot az állam közfeladattá kívánja nyilvánítani, de egyúttal hozzáteszi, hogy annak ellátására önmaga nem vállalkozik. Közigazgatássá teszi, de ellátását nem centralizálja, hanem az önkormányzatra bízza. Ennek megvannak a jól megfontolt technikai és pszichológiai okai, de ez nem változtat azon az előbbi állításunkon, hogy a közigazgatásnak erős növekedése következtében a centralizáció a decentralizációra rászorul a munkamegosztás érdekében."[1]

Ami a kormányt, mint a közigazgatás vezetőjét illeti, erre nézve a következőket állapítja meg Magyary. „A kormány... funkciója a politikai mellett az, hogy az állami közigazgatási apparátus vezetője. Ez rendszerint abban az alakban mutatkozik, hogy az egyes miniszterek állanak élén saját minisztériumaiknak és mindazoknak a közigazgatási szerveknek, amelyek azoktól függnek. Magának a kormány fejének azonban, mint ilyennek a multban adminisztratív funkciója alig volt, azaz nem voltak adminisztratív feladatok, amelyekért ő lett volna felelős, sem olyan adminisztratív szervek, amelyek közvetlenül neki lettek volna alárendelve, amelyeknek ő lett volna a személyes vezetőjük, ha csak egyúttal valamely minisztériumot személyesen nem vezetett. A kormány két funkciója közül a politikait tartották mindig fontosabbnak és a miniszterelnök elsősorban, sőt kizárólag azzal volt elfoglalva, annak élt."[2]

A fejlődés általános irányát vizsgálva, hangsúlyozza Magyary, hogy „a tendencia... valamennyi államban egyirányú, és arra mutat, hogy a posztindusztriális államban a kormányfő funkciói közt a politikainak fontosságát utolérte az adminisztratívé. A politikai programmok és politikai sikerek az adminisztratív lehetőségektől, az adminisztráció „efficiency"-jétől függnek. Ennek a felismerése azonban nem mindenütt egy-

[1] Magyary, id. m., 22—24. l.
[2] U. o., 92. l.

forma. A megoldások szétágazók és a fejlettségnek is különböző fokain vannak. De az a három nagyhatalom, amely mélyreható forradalmon ment keresztül a háború óta, kivétel nélkül megvalósította az executiva hatáskörének a fokozását, sőt a többi állami funkciók, főleg a törvényhozás fölé való emelését. Ugyanezt evoluciós úton megoldotta Anglia és a „strong executive" rendszerénél fogva meg tudják oldani az Amerikai Egyesült Államok. Az a kérdés, hogy a többi államok az alkotmányjogi evolució vagy revolució útját választják-e?

A parlamentáris kabinetrendszer az abszolut monarchia rendszerét váltotta fel. Azok a viszonyok azonban, amelyek közt a kabinetrendszer használható volt és az előző abszolut monarchikus rendszerhez képest haladást is jelentett, az ipari forradalom és az azt követő népszaporodás következtében lényegesen megváltoztak. Az egész változás az exekutíva javára szolgált. A technikai haladás és a kapitalizmus fejlődése révén a szervezeti egységek megnövekedtek. Az állami apparátus mérete meghatványozódott és a quantitatív növekedéséből a vezetésre vonatkozó qualitatív új követelések is keletkeztek. A nagy méretek organizáció nélkül nem tudtak sem létrejönni, sem életben maradni. Az organizáció azonban embereknek és anyagi eszközöknek összefoglalása lévén, a vezetést, a főnököt nem tudja nélkülözni. Az organizáció problémája tehát egyértelmű a főnök problémájának a felvetésével. Régi organizációs tapasztalat, hogy cselekedni és parancsolni csak az egyén tud, a testület azonban nem. Az állami executiva egyéni kézben volt, amíg az államfő nemcsak uralkodott, hanem kormányzott is. Ezt az állapotot a parlamentáris kabinetrendszer a XIX. évszázad első felében úgy módosította, hogy a kormányzást testületre bízta: a kormányra. Ez korrollériuma volt az egyéni abszolutizmusról az alkotmányos demokráciára való áttérésnek. De az államnak az ipari forradalom következtében való átalakulása arra kényszerít, hogy a kormányzásban a testület helyett újból az egyénhez kell visszatérni. Ez nem összeegyezhetetlen sem az alkotmányos demokráciával, sem a parlamentárizmussal. Ami összeegyezhetetlen, az a közigazgatás mai méretei és a testületi kormányzás. A közigazgatás gazdaságossága és eredményessége a „general administration", az institucionális tevékenység megoldásán fordul meg. A „general administration"-ért pedig a „Chief Executive"-nak kell felelősnek lennie. És ez föléje emeli minisztertársainak. A kabinetrendszert tehát úgy kell átalakítani, hogy a „chef" ne legyen többé „primus inter pares", és a „Service of general administration" főnöke legyen a helyettese.

A másik fontos ok, amely a figyelmet eddig többnyire elkerülte, az, hogy a hivatásos és a szakképzett személyzet, amelyre pedig a közigazgatás kénytelen volt az egész vonalon áttérni, csak szakképzett és szuperioris vezetés alatt tudja képességeit teljesen kifejteni. Az „operating efficiency" céljaira szakképzett személyzethez hozzátartozik a szakképzett főnök, a különb főnök az egész vonalon. Ezt látjuk a hadseregben, ahol a vezérkar főnöke a hadsereg legkiválóbb tábornoka. Háború esetén vagy maga a parancsnok, vagy ha a fővezérséget az államfő tölti be, akkor a vezérkar főnöke a helyettese, de akkor is érdemben irányítja a hadsereg vezetését. Ugyanezt látjuk a római katolikus egyházban, ahol a Codex Juris Canonici 232. canonja úgy rendelkezik, hogy az egyház kormányzatában az egyházi adminisztráció élén álló kardinálisoknak „viri . . . doctrina, pietate ac rerum agendarum prudentia egregie praestantes"-nek, tehát az egyházi igazgatásban kiválóknak kell lenniök. A kabinetrendszer azonban a kormány tagjainak kiválasztásánál tudatosan a politikai szempontokat helyezi előtérbe. A miniszterek-nél a közigazgatási szakértelem teljesen hiányozhatik és ha meg is van, a gyakori miniszterváltozások miatt közigazgatási tapasztalatot nehezen szereznek. Ennek hátránya kisebb volt addig, amíg a miniszterek kétféle funkciója közül a politikai volt a kizárólag, vagy a túlnyomóan fontos. A XIX. évszázad vége óta azonban a közigazgatás növekedésével együtt növekedik a miniszereknek az a szerepe, hogy a közigazgatás legfőbb vezetői és szakképzett, hivatalos alkalmazottak főnökei. A közszolgálatnak is kell személyes fejének lennie, főnök pedig csak szellemi vezér lehet, akire felnéznek. A hivatásos közszolgálatnál ez csak szakember lehet: a közszolgálat legkiválóbb tagja. Annak pedig ebben az állásban állandónak kell lennie. „Az állandóság hiánya a legnagyobb akadálya demokráciákban az értelmes közigazgatásnak."

A „chief executive" által végzendő adminisztratív funkció, amelynek ellátása egyúttal adminisztratív segédszervének a hatáskörét jelenti, az institucionális tevékenységek végzése vagy a „general administration", amelynek tartalmát Magyary elvileg meghatározta.

A general administration funkciójának legfőbb perszonifikálása és irányítása a „chief executive" által kell, hogy történjék, és az ő adminisztratív szervénél (Bureau of General Administration, vagy polgári vezérkar) kell, hogy központosítva legyen. Ezenfelül azonban szükséges, hogy az egyes miniszterek és a többi nagy közigazgatási egységek vezetőinek is legyen korrespondeáló szakszervük, amelyeknek vezetője, mint a had-

osztályvezérkari főnök, ugyanazzal a szakképzettséggel, de kettős alárendeltséggel bír, egyrészt a „chief executive director of general administration"-jével, másrészt a saját főnökével szemben."[1]

Az adminisztráció szerveinek működését vizsgálva mondja Magyary, „az állami szervek működése két csoportra oszlik. Primaire vagy funkcionális tevékenységnek nevezzük azt, amelyet egy szerv végez azért, hogy megvalósítsa a célt, amelyért létesítették (pl. a rendőrség célja a rend fenntartása, az iskoláé a tanítás, a kórházé a gyógyítás stb). Institucionális tevékenység viszont az, amelyet a szervnek végeznie kell azért, hogy mint szerv fennállni és működni tudjon. (Pl. ide tartozik valamely szervezet, rendőrség, iskola személyzetének kinevezése, beosztása, épülettel és dologi felszereléssel való ellátása, fizetése, közszállítási szerződések kötése, a személyzet fegyelmezése, a megüresedett helyek betöltése, a rendelkezésre álló hitelek felhasználása és nyilvántartása, elkönyvelése, költségvetés és zárószámadás készítése, az iratok nyilvántartása, jelentések készítése stb.). A primaire vagy funkcionális tevékenység tehát öncélú, közvetlenül valamely feladat megoldására irányul, az institucionális tevékenység viszont csak eszköz, — a primaire tevékenység céljaira. Magyarul a funkcionális tevékenységet szakirányú, az institucionálist szervi működésnek nevezhetjük. Ez a kétféle tevékenység eltér egymástól, nemcsak céljai tekintetében, hanem alapvető jellegében is. A funkcionális tevékenység speciális, technikai, és minden szolgálati ágban különböző. Viszont az institucionális tevékenység minden igazgatási ágban hasonló, sőt azonos. Ezért a közigazgatás eredményessége érdekében kívánatos, hogy ezeknek az institucionális tevékenységeknek elvégzése, amelyek minden szervezeti egységben, — mondjuk gyakorlati példa kedvéért — minden minisztériumban, intézetben, üzemben stb. egyaránt felmerülnek, egyöntetű legyen; mégpedig nem egyforma színvonalon, hanem különböző lehetőségek közül a legjobbnak színvonalán. (The one best way, mint ezt a scientific management kívánja.) Ez az egyöntetűség (standardizálás) ezen a téren nemcsak a gazdaságosság és eredményesség tekintetében szükséges, hanem azért is, hogy a különböző szervek teljesítményei egymással összehasonlíthatók és mérhetők legyenek. Ezért különösen fontos például az elszámolás (könyvvitel), a minősítés (personnel rating, a személyzet értékének megállapítása) és a

[1] Magyary, id. m., 148—150. l.

munkateljesítmények meghatározására vonatkozó eljárás egyöntetű szabályozása.

A szakirányú tevékenység, mivel öncél, magában is, elvégzésével valamely közvetlen eredményt tud felmutatni (pl. a rendőrség a közbiztonság és a nyugalom zavartalanságát, az iskola a tanítási eredményt, a kórház az egészség helyreállítását, a közlekedésügyi minisztérium az úthálózat kiépítését, a honvédelmi miniszter a hadsereg felszerelését stb.). Feltételezve a gazdaságos költekezést, itt az eredmény nagysága a felhasználható összegtől függ. Nagyobb költségvetési hitelekből több iskolát lehet felállítani, több utat építeni, itt tehát a kiadások növelése, a hitelnek az emelése gazdaságossági szempontból nem kifogásolható, ha a nagyobb kiadásnak nagyobb eredmény, nagyobb teljesítmény felel meg. Az institucionális tevékenységnél azonban ez nincs így, mivel az institucionális tevékenység közvetlen eredményt nem produkál. Kívánatos, hogy minden erőfeszítés megtörténjék avégből, hogy a teljesítmények a lehető legkevesebbe kerüljenek. Az állami apparátus, a hatósági szervezet fenntartásának költségei tartoznak ide, ezek azok a kiadások, amelyeket az adófizetők sokalni szoktak. Ezek azok, amelyek tekintetében a közigazgatás a háború utáni válságos gazdasági időben, az ismételt költségvetési redukciók alkalmával, magát igazolni volt kénytelen, amit exakt adatok hiányában csak nehezen tudott tenni".[1]

Vizsgálódásai eredményeit Magyary abban a megállapításában foglalja össze, hogy „a végrehajtóhatalom — többé nem — a cselekvésre alkalmatlan törvényhozó testület függvénye és féltékeny gyanakvással kísért vetélytársa. A legfőbb szempont az, hogy a végrehajtóhatalom a cselekvés legjobb feltételeit megkapja, mert az állam számára a helyes és eredményes cselekvés a legfontosabb. A törvényhozásnak előkelő funkciója megmarad, de megszűnik az a szerepe, hogy a gyanakvással nézett végrehajtóhatalom ellenőre és gyámja legyen. A két autoritär államnak a bel- és külpolitikai cselekvés terén azóta elért eredményei igazolják a változtatást, amit a nemzetek annál könnyebben vállaltak, mert hivatásrendi szervek útján maguk is aktíve bekapcsolódtak a közigazgatásba és a végrehajtóhatalomra való befolyásnak új eszközét nyerték. A törvényhozás gyámsága alól felszabadult végrehajtóhatalom így új lehetőségeket kapott, de egyúttal megnövekedett a felelőssége. Ha eredményei nem kielégítők, a felelősséget ezentúl nem háríthatja

[1] Magyary, id. m., 98—99. l.

másra. Az eredmények azonban igen nagy részben a vezetéstől függnek. Innen van mindenütt a vezetés tökéletesítésére való törekvés, egyrészt a kormány szervezetének átalakítása, másrészt a közigazgatási vezérkarok létesítése útján".[1] Ez a súlypont-áttolódás nálunk eddig a külső látszat fenntartásával, főleg az úgynevezett rendeleti kormányzás (nálunk a 33-as bizottság, a hivatalos összeállítások engedélyezése) útján történik".[2] A magyar közigazgatási vezérkar megszervezésénél Magyary a közigazgatás működésének fentebb már ismertetett kettéválasztásából, az institucionális (általános igazgatás, general administration) és a funkcionális (szakirányú) igazgatásból indul ki. Az előbbi a közigazgatás egészét érinti, tehát nem szorítható be egyik minisztérium (igazgatási ág, reszort) hatáskörébe sem s így csak a miniszterelnöknek a többi miniszternél magasabbra emelt hatalmi helyzetéből tekinthető át és egységes vezetés és irányítás mellett oldható meg a közérdeknek megfelelően.

Az általános igazgatás a felölelt közigazgatási feladatok szerint tagolható. Minden egyes feladatkör számára egy-egy osztály volna szervezendő a felállítandó közigazgatási vezérkarban. Magyary megállapítása alapján e feladatkörök, illetve az ellátásukhoz szükséges osztályok a következők:

1. Szervezési osztály.
2. Személyzeti politika.
3. Gazdasági szervezés.
4. Kodifikáció.
5. Az eredményesség vizsgálata. Egységes ügyintézés.
6. Vezérkari iskola.[3]

Kimerítően foglalkoztunk Magyarynak a közszolgálatban szerzett, bőséges tapasztalatokra felépített és tudományos fel-

[1] Magyary Zoltán, Közigazgatási vezérkar, 3. l.

[2] U. o., 3. l.

[3] Megjegyezni kívánjuk, hogy a Magyary által szükségesnek ítélt osztályok nálunk jelenleg a következő minisztériumokban találhatók.

A szervezési és személyzeti osztályok a pénzügyminisztérium költségvetési osztályában vannak,

a gazdasági szervezés a miniszterelnökségen létesített gazdaságtanulmányi osztálynak feladata,

a kodifikáció az igazságügyminisztérium és a belügyminisztérium kodifikációs osztályai között oszlik meg,

az eredményesség vizsgálata és az egységes ügykezelés a minisztériumnak 1936. február 14-én kelt határozata alapján a belügyminisztériumban szervezett Közigazgatás-racionalizálási Bizottság feladata,

végül a vezérkari iskola szervezésére a kezdőlépések a közigazgatási továbbképző tanfolyamok intézményében lelhetők fel.

készültséggel megalapozott javaslataival. Abból a megfontolásból kiindulva tettük ezt, hogy a külföld is figyelmére méltatta, s a VI. Nemzetközi Közigazgatástudományi Kongresszus fő vitatárgyaként szerepeltette ezt a rendszerességénél és megokoltságánál fogva, az előbbiekben ismertetett külföldi hasonló tervezetek és javaslatok közül kiemelkedő magyar javaslatot.

El kell fogadnunk Magyary megállapítását, hogy „a politikai tudomány a tapasztalati tudományokhoz tartozik; az állami élet jelenségeit és változásait vizsgálja és magyarázza. Az állami élet jelenségei azonban többnyire gyakorlati okokból jönnek létre és a tudománynak aránylag kevés a szerepe új irányok indításában. Amikor azonban elegendő számú új tapasztalat áll rendelkezésre, amelyek elvi szempontokból rendezhetők és magyarázhatók, a tudomány nagy szolgálatokat tehet a kritikával, a rendszerezéssel és a további fejlődés irányának a tisztázásával".[1] A VI. Nemzetközi Közigazgatástudományi Kongresszus érdeme, hogy felismerve a közszolgálat vezetésének nagyfontosságú kérdését, azt tárgyalási anyagába illesztette, s a nemzetközi érdeklődés, a nemzetközi megvitatás gyujtópontjába helyezte, — viszont Magyary azzal tett nagy szolgálatot a nemzetközi közigazgatástudománynak, hogy alapos munkájával „a továbbfejlődés irányának tisztázásához" hozzájárult.[2]

[1] Magyary, A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból, 150. l.

[2] Magyary fent részletesen idézett kongresszusi főelőadói jelentését nemzetközi figyelem kísérte, amennyiben a kongresszus a jelentést kiadta francia nyelven: Le chef du gouvernement et ses organes auxiliaires, Varsovie, 1936; megjelent magyarul a Városi Szemle 1937. évfolyamában és különkiadványként a Statisztikai Közlemények sorozatában; megjelent továbbá lengyel és angol nyelven; foglalkozott vele az Archiv des öffentlichen Rechts, a Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft és a Deutsche Verwaltung 1937. évfolyama.

II. RÉSZ

A VILÁGHÁBORÚT KÖVETŐ KÉT ÉVTIZED MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI REFORMMUNKÁLATAI

I. F E J E Z E T

11. §.

ADALÉKOK KÖZIGAZGATÁSUNK SZERVEZETÉNEK ÉS ÜGYINTÉZÉSÉNEK TÖRTÉNETÉHEZ

A reformtörekvések a fennálló közigazgatás újjászervezésére, a korszerűsítés iránti vágy a közigazgatás történetének egész folyamán mutatkozik. Ezért mikor a közigazgatási szervezet és közigazgatási ügyintézés reformjáról van szó, nem érdektelen a mult néhány reformtörekvéséről — legalább vázlatosan — megemlékezni. E vázlatból is kiderül, hogy a ma felmerülő kívánságokban alig akad olyan gondolat, amely már évtizedekkel, néha évszázadokkal előbb ne jelentkezett volna.

A) *Közigazgatási szervezet.* Az egész magyar közigazgatási szervezet tervbevett átalakítására több tényt hozhatunk fel bizonyítékul a magyar multból. Valamennyi — bár vagy egyáltalában nem, vagy csupán részben valósult meg, — eszünkbe juttatja a világháborút követő éveket és napjainkat, mert e tények nagy hasonlóságot, nem egyszer azonosságot mutatnak a világháborút követő egyszerűsítési mozgalmakkal és az újabb időkben alkotott törvényekkel.

1. A magyar közigazgatási szervezet átalakítására való törekvést szemlélteti néhány régi királyi rendelet és több, — bizottságok kiküldését elrendelő — törvény. A bizottságoknak feladata volt a fennálló szervezetet megvizsgálni és adatgyüjtés alapján javaslatokat tenni.

1673-ban Lipót király az alkotmány felfüggesztésével kormányzóságot (Gubernium) állít fel Ampringen János Gáspár, a német lovagrend nagymesterének vezetése alatt. A kormányzóság 8 tanácsosból, (4 magyar és 4 német), és 2 titkárból állott. A király 1673. február 27-én kibocsátott patense szerint „atyai gondja főtárgya országaiban a rend és igazságszolgáltatás helyreállítása. E célból elődei s a külföld példájára az országba új kormányt helyez, amely azonban nem leszen egyéb, mint az eddigi, de az idők változása s visszaélések által

erősen megingatott kormányformának reformja."[1] A kormányzóság néhány évi működés után 1679-ben megszünt.

Lipót király 1687-ben elrendeli, hogy a török megszállás alól újonnan felszabadult területek közigazgatási, pénzügyi és hadügyeinek rendezését az általa kijelölt személyek (Hauptdeputation) értekezleteken tárgyalják le.[2] A tárgyalásra az anyagot gróf Kollonich Lipót bíboros hercegprímás elnöklete alatt, — aki egyébként már Ampringen idejében is a kormányzóság tagja volt — kiküldött albizottság (Subkommission) készítette elő. Mindkét bizottság tagjai kivétel nélkül osztrákok voltak. Maga Kollonich horvát származású volt. Az albizottság 80 ülésen tárgyalta le az ideiglenes igazgatás egész hatalmas anyagát. A tárgyalások eredményeként létrejött részletes „szervezési munkálat" (Einrichtungswerk) egyes részei a következők: Justitiarum, Eccliesiasticum, Politicum, Militare, Camerale. Az „Einrichtungswerk" azonban csak tervezet maradt. Szerzőinek idegen származása, elfogultságuk a magyarsággal szemben bizonyára sok téves és nem tárgyilagos megállapításnak az okozója. Mindezek ellenére a „szervezési munkálat" érdekes és figyelembeveendő adalék a XVII. évszázad végének közigazgatási történetéhez.

Az új magyar közigazgatási rendszer megalkotásának szükségességét, mindazokat a reformokat, amelyeket a XVII. évszázad utolsó két évtizedében királyi rendelettel kiküldött bizottságok tárgyaltak és javasoltak és amelyeket hatalmi szóval, alkotmányellenesen akartak életbeléptetni, a XVIII. évszázad második évtizedében már a magyar törvényhozás is magáévá tette és megalkotni kívánta. Az 1715 : LIX. törvénycikk hangsúlyozza: „Mivelhogy a közigazgatási, katonai és közgazdasági ügyekben rendszer kidolgozása s sikeres keresztülvitele üdvös és az egész országra hasznos és elsősorban szükséges munka, ez ügyekre vonatkozó rendszer (Systema politico — oeconomico — militare)[3] kidolgozására bizottságot neveznek ki". A reformok megalkotására nagyszámú bizottságot küldtek ki azzal a feladattal, hogy a legközelebbi országgyűlésig tartoznak a terve-

[1] Károlyi Árpád, A magyar alkotmány fölfüggesztése 1673-ban, Budapest, 1883., 61. l.

[2] Mayer, Theodor, Verwaltungsreform in Ungarn nach der Türkenzeit, Wien, 1911., S. 28. — Osztrák szemmel tárgyalja a „szervezési munka" (Einrichtungswerk) történelmi előzményeit, Kollonich szerepét a munkálat létrejöttében, ennek kihatásait.

[3] L. bővebben Kónyi Mária, Az 1715—22. évi rendszeres bizottság javaslatai (Systema politico — oeconomico — militare). A bécsi magyar történeti intézet évkönyve, II. évf., Budapest, 1932., 137—182 l.

zeteket kidolgozni. A bizottsági tervezetekből született meg a magyar királyi helytartótanács intézménye,[1] amelyet az 1723 : XCVII. törvénycikk mint a legfőbb magyar kormányszéket szervezett meg „a nádorispán elnöklete alatt, a királyi felségtől most és jövőre kinevezendő huszonkét tanácsossal, a főpapok, mágnások és nemesek rendéből s az ország minden részéből . . . Ugyane tanácshoz, Ő szent felsége belátásához képest, a mágnások s nemesek rendjéből esküvel kötelezendő számfeletti ifjakat is (de szervezet és fizetés nélkül) tapasztalásszerzés végett kell fölvenni."

2. A meg nem oldott kérdések és az időközben felmerült újabb kívánságok 1790-ben újra felvetik az átfogó közigazgatási reform kérdését és újabb bizottságok kiküldését eredményezik. Az 1790 : LXVII. törvénycikk szerint „a királyi javaslatok, valamint a vármegyék szabad királyi s illetőleg bányavárosok utasításaiból vett több kívánalmak s illetőleg országos sérelmek nagyobb részben oly tanácskozási tárgyakat tartalmaznak, melyek rendszeres és csak hosszabb idő alatt elvégezhető kidolgozást igényelnek: azért nehogy a jelenlegi országgyűlést mind a magánosok, mind az adózó nép nagy megterhelésével hosszabb időre kelljen elhúzni, az ország karai és rendei alázatos előterjesztéséhez képest Ő szent felsége kegyelmesen beleegyezni méltóztatott, hogy azon összes, akár kegyelmes királyi javaslatok, akár pedig országos kívánalmak és sérelmek tárgyai, melyek az országgyűlésen teljesen nem voltak elvégezhetők, mindjárt az országgyűlés után külön, abban az alakban, melyben a karok és rendek javasolták, Ő felsége által is megállapított országgyűlésileg kirendelő bizottságokban tanácskozás alá vétessenek és úgy dolgoztassanak ki, hogy a legközelebbi 1792. évben Buda szabad királyi városban bizonyosan meghirdetendő és összehivandó jövő országgyűlésen előadhatók és köztörvényekké, oly módon, mint az országgyűlés elfogadandja, alakíthatók legyenek." Ugyanúgy, mint 1715-ben, a bizottságoknak egész sora küldetett ki. Így közpolitikai, adó, úrbéri, kereskedelmi, harmincadi és közgazdasági, bányászati és pénzverési, jogügyi, tudományi, egyházi, az országos kívánalmak és sérelmek kidolgozására alakult bizottság. „A bizottságokban

[1] „A Systema politico — oeconomico — militare, annyi munka eredménye, azon a meggondoláson épül fel, hogy az országnak a közigazgatás irányítására központi kormányszervre van szüksége. A király állandó távolléte miatt királyi tanácsra kell ruházni a kormányzás feladatát. Az ország rendezetlen közállapotait csak úgy lehet megjavítani, ha ezt a consiliumot felállítják; e nélkül a legjobb reformtervek is hiábavalók, mert nincs végrehajtó közegük." Kónyi Mária, id. m., 164. l.

benne van a vezető társadalmi csoport minden nevesebb tagja, és a fontos állásokban levő magyar államférfiak, a legfőbb méltóságok viselői az egyes bizottságok elnökei. Ezek nem könyvekből ismerik az állapotokat, hanem hosszú, személyes tapasztalatból és nem tetszetős, de merész teóriákat gyártanak, hanem az életbe azonnal átültethető és megvalósítható újításokat eszközölnek. Mindenki a maga helyén van. Az egyházi bizottság elnöke a primás, az iskolázás reformját végzőé a ratio educationis-t megalkotó Ürményi, a jogügyié az országbíró. Az egyes elaborátumokat is azok dolgozzák ki, akik a legalkalmasabbak erre, akik a legjobban értenek hozzá. A megyeszervezet jobbítására egy alispán készít javaslatot, a katonasággal közös adózási, beszállásolási ügyek jobb rendbeszedését az a helytartótanácsos, aki ezeknek az ügyeknek a referense, magának a helytartótanácsnak a hivatali reformját ismét egy másik tanácsos dolgozza ki, az új büntető törvénykönyvet az egyik kerületi tábla elnöke készíti el, a jászkun kerület közigazgatási szervezetét a volt jászkun főkapitány állapítja meg, s a magyar földön még ismeretlen, de a kereskedelem fellendüléséhez szükséges váltótörvénykönyv megszerkesztésére pedig felkérnek egy fiumei ügyvédet. Bátran mondhatjuk, hogy ami szellemi értékkel ekkor Magyarország rendelkezik, az mind a maga helyén van. De valamennyien hívei is a reformmunkának s őszinte lelkesedéssel, fáradhatatlan szorgalommal dolgoznak a megújulás művén. A nádornak, aki ott van közöttük, ezekből a hónapokból nincs olyan levele, amelyben ne dícsérné az elragadtatás hangján szorgalmukat, jószándékukat, munkakészségüket. De e közvetlen tanun kívül ugyanezt bizonyítja az elvégzett hatalmas, külső méreteiben is impozáns munka, amely egész levéltárat tesz ki. Munkájuk azonban még több, mint saját egyéni energiájuk megfeszítésének eredménye. Nemcsak saját törekvéseiket, gondolkozásukat fejezik ki azok, hanem a társadalom legszélesebb rétegeiét is. A bizottságokhoz ugyanis mindenki beküldheti gondolatait, észrevételeit, tervezeteit, javaslatait. S a megyék, városok, kereskedő-testületek, egyesek, magánosok névtelenül is élnek a felhatalmazással s megkapva a lelkesedéstől, a tűztől, mindenki hozzá akar járulni a munkához és papírra vetve jószándéktól vezérelt gondolatait — annyit, amennyit tudott — eljuttatja a bizottságokhoz, amelyek azokat figyelembe is veszik. Ezek a jószándékú plánumok tehát nemcsak bizonyítékai a legszélesebb rétegekbe beleivódott alkotásvágynak, hanem mint a hajszálerek, lehetővé teszik, hogy a mélyből is felszívódjanak a nagy munkába a felhasználható értékek s magát a reformművet mintegy ezernyi erős szállal fűzik

a társadalomhoz. Hogy később, a XIX. század elején Széchenyi felléptéig a társadalom oly görcsösen ragaszkodott a reformnak ahhoz a gondolatához, amelyet ez a szisztematikus munka testesített meg, annak okát abban a körülményben ismerhetjük fel, hogy mindenki sajátjának érezte azt, amelyhez erejéhez képest maga is hozzájárult... A nádornak ezeknél a bizottsági munkálatoknál nagy szerep jut. Övé a főfelügyelet a törvény rendelkezése szerint, az ő vezetése alatt dolgoznak — függetlenül minden bécsi befolyástól — a bizottságok. Ő a Baloghféle programm „bonus vir"-je, aki tekintélyével egységesen, tervszerűen irányítja a nagy reformot. A munka időtrabló adminisztratív részének lebonyolítása, az elhalt vagy leköszönt bizottsági tagok pótlása, a tervek felterjesztése, a tanácskozási hely megállapítása, — ez is mind az ő vállaira nehezedik. Azonkívül ő maga kettőnek is elnöke, úgymint a közpolitikainak és az adóügyinek. Itt ő vezeti a tanácskozást, mégpedig nem unatkozva, felületesen. E két bizottság munkálatain az eredeti elaborátumok margójára a tanácskozások alatt tett sajátkezű javításai, törlései, betoldásai bizonyítják, hogy éber figyelemmel vett részt a vitákban s alaposan behatolt a tervezett változtatások megértésébe; azok lényegét fel kellett fognia s az egyes megváltoztatott szavak jelentőségével is tisztában kellett lennie. A többi bizottság munkáját pedig a tárgyalások alkalmával az elnökök referátumaiból, élőszóval tett jelentéseiből ismeri meg, majd pedig elkészültük után maga is átolvassa őket."[1]

A főherceg-nádor, akinek magyarbarátsága, segíteni akarása egész működéséből kitűnik, 1795-ben tárgyalásai közben szerzett tapasztalatai alapján és ezek összefoglalásaképen Ferenc királyhoz intézett terjedelmes memorandumában feltárta nézeteit Martinovics vallomásairól, az ország állapotáról és a szükséges változtatásokról. Tárgyunk szempontjából a harmadik résznek van különös jelentősége, mert csaknem kizárólag kormányzati és közigazgatási kérdésekkel foglalkozik. Sándor Lipót nádornak 1795. április 16-án Ferenc királyhoz intézett memoranduma a következő fejezeteket tartalmazza: a közhangulat megjavítása; igazi aufklärizmus; pillanatnyi eszközök a segítésre; az összeesküvés elfojtása; reformok a kancellárián, a helytartótanácsban, az igazságszolgáltatás terén; megyei köz-

[1] Mályusz Elemér, Sándor Lipót főherceg nádor iratai 1790—1795, Budapest, 1926., 123—125. l. — Mályusz Elemér kitűnő könyve a XVIII. évszázad végén öt éven át működött akkori „racionalizálási bizottság" munkálatairól szól.

igazgatás és „adminisztrátori rendszer"; városok, jobbágyság; a papság nevelő szerepe; iskolázás reformja, elemi iskolák; cenzúra, irodalom; titkos társulatok; lehetetlen országgyűlést tartani.[1]

3. Az a hatalmas szervezési munka, amelyet a bizottságok végeztek, ezúttal sem vezetett eredményre. Ezért találjuk ismét a reformgondolat feléledését az 1805 : VIII. törvénycikkben, amely szerint a „bizottsági munkálatoknak s az ország kívánalmainak és sérelmeinek tárgyalása a jövendő országgyűlésre halasztatik. Mivel a mostani súlyos háború körülményei nem engedik, hogy akár az 1791. évben elrendelt bizottsági munkálatokat, akár azon kívánalmakat és sérelmeket, melyek egyik országgyűlésről a másikra odáztattak el, fölvenni és tárgyalni lehessen; vagy, hogy még a törvényes idő előtt is, ha a körülmények miatt lehető lesz, tartandó országgyűlésre kelljen azokat halasztani; Ő királyi fensége, az ország nádora előtt pedig a nemzet legfőbb kívánságai különben is már ismeretesek: azért Ő királyi fensége, a nádor úr, aközben is a maga közbenjárását a császári királyi szent felségénél, Ő fensége pedig a maga kegyelmét és vígasztalását megígérni méltóztatott."

4. Az országgyűlések és bizottságaik munkálatai mellett két közigazgatásszervezési szempontból érdekes gondolat is felmerült a Széchenyi felléptét megelőző évtizedekben. Az egyik a „Nemzeti Tanács" (Senatus regni nationalis), a másik a „Nemzeti Közigazgatás" (Administratio Nationalis) gondolata.

Már az 1790/91. évi országgyűlésen merült fel a rendek sorában a „Nemzeti Tanács" terve, amely a magyar udvari kancellária, valamint a helytartótanács hatáskörét egyesítette volna magában, tehát minden gazdasági, katonai, polgári ügyet és az igazságügyet. A tervezet szerint a tanács (szenátus) tagjai három évre választatnak, esküt tesznek a nemzetnek; az országgyűlésnek számadással tartoznak, a szenátus a törvénytelennek tetsző királyi rendeletek végrehajtását felfüggesztheti. A tanács elnöke a nádor, tagjai: hat főpap, nyolc mágnás, minden megyének egy tanácsosa s a királyi városok négy embere. A szenátus adja az utasításokat a külön magyar követeknek. Az országnak önálló nemzeti hadserege lesz, amelynek nemesekből álló parancsnoksága van a nádor elnöklete alatt, aki viszont a király parancsait a szenátuson keresztül kapja.[2]

[1] Mályusz, id. m., 808—851. l.

[2] U. o., 14. l.

„Ez az alkotmány teljesen gúzsba köti a király hatalmát s minden hatalmat az országgyűlésre, illetőleg a szenátusra ruház át. Itt pedig

Az ország közhatalmának „Nemzeti Tanács" formájában tervezett, s a hitlevéltervezetbe is bevett megszervezésének gondolata, bár módosult formában, két évtizeddel később újra feléledt. Az 1811. évi nagy devalváció idején állottak elő a rendek a „nemzeti közigazgatás" (Administratio Nationalis) követelésével. Ez annyit jelentett volna, hogy az országnak felelős miniszterekre kell bíznia a kormányzást; a rendek az összes állami kiadásokat felülbírálhatják; az arany- és ezüstbányákat észszerűen maguk kezelik s így az addigi helytelen kezeléssel szemben nagyobb jövedelmet is tudnak majd biztosítani; a nemzeti jövedelem (a jövedékek, a kamarai és vallásalapítványi javak, a bányák és a só) kezelését vagy bérbeadását a nemzet veszi át.[1] A nemzeti adminisztráció gondolata éppen úgy, mint húsz évvel azelőtt a nemzeti tanács terve, nem valósult meg.

5. A XIX. évszázad 50-es éveinek végéről, 1859-ből való Szögyény-Marich László összefoglaló rajza[2] a magyar közigazgatás állapotáról, amely — mint Sándor Lipót főherceg jelentése is, — közigazgatásunk történetéhez sok értékes felvilágosítással szolgál.

6. A magyar közigazgatás történetéből kiszakított példák igazolják azt a fenti állításunkat, hogy a közigazgatás szervezetének javítására és korszerűsítésére való törekvés párhuzamosan halad a közigazgatással, követi, mint a testet az árnyék. Bár 1848-ban, majd 1867-ben teljesen megváltozott, módosult, s átalakult az egész magyar közhatalom és közigazgatási szerve-

már a köznemességé a döntő szó, amely az arisztokrácia javára többé nincs kizárva a főispáni és zászlósúri méltóságokból sem... Bármennyire is a legnemzetibb osztály uralmát jelentette volna az új alkotmány, bármennyire is állott a birtokos köznemesség kora műveltségének magaslatán, s volt a személyes, társas érintkezésben lebilincselően kedves úgy, hogy egy külföldi elfogulatlan utazó nem győzött eléggé áradozni, s bármennyire is duzzadt friss életenergiától, éppen nemzeti szempontból lett volna káros az új rendszer, mert a fejlődés csiráit ölte volna ki a nemesség uralmának megkövesítésével s az elkeseredett személyi harcokat állandósította volna a főhatalmat gyakorló szenátusi választásokkal. Magyarországnak szerencséje volt, hogy örökös király állott élén s így megmenekült Lengyelország sorsától." Mályusz, id. m., 14. és 25. l. — L. még Takáts Sándor, Nemzeti tanács, nemzeti adminisztráció, Budapesti Hírlap, LII. évf., 210. sz., Budapest, 1932.

[1] Wertheimer Ede, Az 1811/12-iki magyar országgyűlés, Budapest, 1899., 112. l.

[2] Emlékirat, amelyet Szögyény-Marich 1859. őszén gróf Rehberg miniszterelnöknek átadott. L. idősb Szögyény-Marich László országbíró emlékiratai, Budapest, 1917., II. köt., 242—347. l.

zet,[1] mégis az évszázados gondolat, amely a rendeket már annyit foglalkoztatta s ami az 1790-es nagy reformmozgalmak idején a „Nemzeti Tanács" és „Nemzeti Közigazgatás" bizonytalan körvonalakban jelentkező szervezetében feléledt, még mindig kísértett. Ennek igazolására idézzük az országgyűlés irományait a 70-es évekből.

Az 1872. évi szeptember hó 1-ére hirdetett országgyűlés nyomtatványaiban[2] olvashatjuk a képviselőház következő határozatát: „a képviselőház utasítja a minisztériumot, tegye beható tanulmány tárgyává a közigazgatásnak jelenleg fennálló egész rendszerét, vegye ezt szakférfiaknak és a modern adminisztráció eljárásában is tapasztalatokkal bíró egyéneknek meghallgatásával tüzetes vizsgálat alá és tekintettel a képviselői incompatibilitás kérdésére is, terjesszen annak idején javaslatot az egész közigazgatási rendszer gyökeres szabályozása, a kormányzati teendőknek az egyes tárcák között a jelenlegi felosztásnál netalán jobbnak, célszerűbbnek mutatkozó felosztása iránt, a hivatalok számának és egymás közötti fokozatának meghatározása és általában az egész, főleg a központi igazgatás rendszerének újjászervezése, és az ügyrend egyszerűsítése iránt, hogy a közigazgatási organismus a felelősség elvének megfelelőbb berendezést nyerjen, hogy egyszerűbben, de gyorsabban és olcsóbban működjék."

B) *Közigazgatási eljárás és ügyintézés.* A reformtörekvések mint a multban, úgy a jelenben is a közigazgatási szervezet átalakítása mellett az eljárás hosszadalmasságának, az ügyintézés formalizmusának megszüntetésére irányulnak.

Az idők folyamán különböző elnevezésekben hangoztatott vádak: az aktákon, paragrafusokon való lovaglás (Aktenreiterei,[1] Paragraphenreiterei, Gesetzesreiterei), országcsapás (Landplage), a paragrafus rabszolgasága (Paragraphensklaverei), az íróasztal pedáns uralma (pedantisches Regiment vom Aktentische aus), modern végzet (la fatalité moderne), az uralkodó bürokrácia (la bureaucratie imperialiste), a bürokraták diktatúrája (la dictature des bureaucrates), „Bureaucracy Triumphant",[2] The new „Despotism"[3] — amint Angliában — „Our Wonderland of Bureaucracy",[4] amint Amerikában mondják, csaknem kivétel nélkül a közigazgatási eljárás és ügyintézés elleni megokolt vagy kevésbbé megokolt panaszokat foglalják össze.

1. A következő szemelvény ügyintézési reformot tartalmaz a magyar közigazgatás multjából a XVIII. évszázad végéről. 1792-ben, tehát pontosan 147 évvel ezelőtt II. Lipót király gróf Pálffyhoz, a m. kir. helytartótanács elnökéhez intézett legfelsőbb kéziratában közli az ügyintézési reform irányelveit. Ezeknek figyelembevételével készült el az új ügyintézés. Érdekes emléke ez a magyar közigazgatási multnak és tanulságos bizonyítéka annak, hogy a sokat hangoztatott reformgondolatok: az ügyintézés egyszerűsége, közvetlensége, gyorsasága milyen régiek.

[1] A m. kir. helytartótanács közel másfélévszázados (144 éves) működés után 1867. március hó 17-én kelt, a m. kir. helytartótanácshoz intézett legfelsőbb kézirattal szűnt meg. „Azon atyai szándéktól vezéreltetve — mondja a királyi leirat — miszerint kedvelt Magyarországunk boldogsága s alkotmányos felvirágzása tartósan megalapittassék, az országnak törvényes képviselői által Elönkbe legalázatosabban terjesztett kívánatára, a felelős magyar minisztérium alakítását elhatározván, annak elnökévé egyúttal tekintetes és nagyságos csikszentkirályi és krasznahorkai gróf Andrássy Gyula kedvelt hívünket legkegyelmesebben kineveztük. Miután ennek folytán az 1860-ik évi mindszenthava 20-án kelt intézkedéseinkkel visszaállított magyar királyi helytartótanácsunk működése is megszüntetendő, erről Hűségteket, a lefolyt időben és terhes viszonyok közt újabban is tanusított hű és buzgó szolgálataik legkegyelmesebb elismerése mellett, oly megjegyzéssel kívántuk értesíteni, miszerint munkálódásaik végleges beszüntetése és a további ügyködésnek a közigazgatás folyama megzavarása nélkül a kinevezendő felelős minisztériumunknak miképeni átadása iránti célszerű intézkedéseknek, királyi főtárnokmesterünkkel egyetértőleg leendő megtételére, fönnevezett miniszterelnökünket egyúttal kellően utasítottuk."

[2] Képviselőházi jegyzőkönyv, 2086. sz.

[1] Az aktaszámok történetének szemléletes képét adja Sassmann, Hanns, Das Reich der Träumer, Berlin, 1932., című könyvében.

„A Habsburg-birodalom hivatalai 1400-ig nem iktattak. Először V. Albert hivatalaiban iktatták az aktákat s azóta ismert az a bécsi tréfás mondás: „Miért végezzük egyszerűen azt, amit bonyolultan is meg lehet csinálni." Ha például a morva csapatok szolgálatában álló egyik zsoldos elvesztette fegyverét vagy újra volt szüksége, kapitányának kellett jelentenie, akitől erről egy cédulát kapott, amellyel azután a herceg fizetőmesteréhez ment Bécsbe, ahol a fegyver vásárlásához szükséges pénzt megkapta. Minden egyes emberről és minden egyes fegyverről ily cédulát kellett kiállítani, ami a huszitákkal folytatott állandó harcok mellett meg nem szűnő, hihetetlen irkálásokhoz vezetett. E sok írás elvégzéséhez hatalmas hivatali szervezetet kellett teremteni. Ez volt az iktató és nyilvántartó terjedelmes hivatala. Ekként Ausztria a szülőanyja annak a két világcsapásnak, amelynek neve: Aktenreiterei és bürokratizmus." Sassmann, id. m., 126—127. l.

[2] Allen, Carleton Kemp, Bureaucracy Triumphant, London, 1931.

[3] Hewart Lord of Bury, Chief Justice of England, The new despotism, London, 1929.

[4] Beck, James M., Our Wonderland of Bureaucracy, New-York, 1933.

Meg kell azonban jegyeznünk, hogy ez az ügyintézési reform a XVIII. évszázad során nem az első. Már 1724. január 20-án jelent meg ügyintézési utasítás; 1754-ben, 1769-ben és 1784-ben ismét szabályozták az ügyintézést, bizonyítékául annak az állandó érdeklődésnek, amely ezt a kérdést szünet nélkül kísérte.[1]

A fentemlített legfelsőbb királyi kézirat[2] értelmében csak azokat az ügyeket szabad a király elé terjeszteni, amelyeket mind az udvari, mind az országos hivatalokban előzőleg tanácsülésben letárgyaltak. Kivételt alkotnak azok az esetek, amikor a király kizárólag a hivatalfőnöki véleményt kívánja meghallgatni és ezt kifejezetten elrendeli, vagy pedig oly eset fordul elő, amely jelentősége folytán a legtitkosabb tárgyalást követeli meg. Ez utóbbi esetekről azonban az ügy részletes taglalását és a tett intézkedés vagy a kiadott rendelet pontos feljegyzését tartalmazó jegyzőkönyvet kell vezetni. E jegyzőkönyv hónaponkint felterjesztendő. E kivételektől eltekintve, az ügyeket teljes tanácsülésben pontosan kell megvitatni, felolvasni s az előadó jelentésén mit sem szabad változtatni, az előadói jelentés mellett és az ellene felhozott véleményeket pedig egyenként le kell szögezni. Az elnöknek joga van saját véleményét vagy külön nézetét az előadványhoz hozzáfűzni.

A határozatokat annak a napnak feltüntetésével, amikor az udvari hivatalhoz jutottak, az úgynevezett határozati könyvbe kell bevezetni. Minden tárgyról, amely a tanács ülésébe kerül, a főnök tartalommutatót (elenchus) készít, amint a tanács is az ülésben előadott tárgyakról tartalomjegyzéket köteles szerkeszteni. Ezt a tartalommutatót az irodai személyzet szerkeszti, azonban a hivatalfőnök írja alá. Minden egyes ügy mellett egész röviden fel kell jegyezni, mi az ügyre vonatkozólag a tanács döntése. Oly ügyiratoknál, amelyek egy országos hivatalhoz vagy bármely alárendelt hatósághoz küldetnek jelentéstétel vagy véleményadás céljából, az ügynek megfelelő leiratot magában a tanácsülésben kell megállapítani és meg-

[1] L. az ismertetendő reformot megelőző ügyintézési reformokra Ember Győző, A magyar királyi helytartótanács ügyintézése, I. 1724—1783., Levéltári Közlemények, XV. évf., Budapest, 1937., című tanulmányát, 84—161. l. Az ügyintézés történetének tanulmányozására világot vet Gross, Lothar, Die Geschichte der deutschen Reichshofkanzlei von 1559 bis 1806., Wien, 1933.

[2] II. Lipót királynak gróf Pálffyhoz, a magyar királyi helytartótanács elnökéhez 1792. évi január hó 1-én intézett legfelsőbb kézirata. Orsz. Levéltár, 69/1792. Canc.

szerkeszteni. Ezt azután néhány szóval a tartalommutatóba is fel kell jegyezni a megfelelő ügy rovatába.

Amennyiben valamely ügyet az egyik udvari hivatal a másik udvari hivatallal intézkedés végett vagy abból a célból közöl, hogy az ügyben véleményt mondjon, a tartalommutatóban a megfelelő rovatban a közlés idejét és lehetőleg a kiadás napját is fel kell tüntetni, hogy a tényleges továbbítás (elküldés) időpontja kitűnjék. Ugyanezt az eljárást kell követni annak, aki valamely hatóságnak parancsot ad ki vagy határozatot bocsát ki, ekkor a tanácsülés határozatának és a kiadásnak időpontját a tartalommutató szélén kell feljegyezni. Az előadónak gondoskodnia kell arról, hogy a kiadmány megfelelő időben jusson el az illetékes hatóságokhoz, mert az előadónak feladata a törvény alapos és gyors végrehajtása és ő az, aki az irányító udvari hivatalnak tagja lévén, a közszolgálat lehető jó működésére ügyelni tartozik. Abból a célból, hogy ezek a tartalommutatók (amelyek rövidre fogott kivonatok és részben a mai iktató- és kiadókönyveknek felelnek meg) helyesen szerkesztessenek, a legfelsőbb királyi kézirat célszerűen megtervezett mintalapokat (formulare) csatol. A királyi kézirat előírja azután, hogy ezek a tartalommutatók a tanácsülés után két nappal mindenkor „Elenchi" felírással felterjesztendők, hogy ezek alapján a közszolgálat érdekében szükséges intézkedések megtehetők legyenek.

Amint a fenti előírások alapján az udvari hivatalok ügyintézése folyik, ugyanúgy kell eljárni az alárendelt országos hivatalokban is. E hivatalok tanácsai az előadók által tanácsülésbe vitt ügyekről tartalommutatót tartoznak szerkeszteni, ezeket az előadó a megtartott tanácsülés után aláírja és két napon belül felküldi az udvari hivatalhoz. Ez pedig a királyhoz terjeszti fel.

Ekként az udvari hivatalok az ország valamennyi közhivatalának ténykedéseiről úgyszólván napról-napra értesülést nyernek, s a közszolgálat érdekében szükséges intézkedéseket idejében megtehetik. Az udvari hivatalok ilymódon ügyelni fognak arra, hogy az ügyekről az egyes hatóságok jelentései és véleményei külön-külön a meghatározott időpontban pontosan beérkezzenek; ha ezek késedelmet szenvednek, a hátralékban levő hatóság a jelentés vagy vélemény beadására újabb rövid határidőt kap azzal, hogy a késedelmező hatóság az ügy elhúzódásának okát felfüggesztés terhe alatt azonnal jelenteni tartozik. Ha pedig ez újabb határidő eredménytelenül jár le, a késedelmet okozó köztisztviselő hivatali állásától és illetményeitől azonnal felfüggesztendő. Azok pedig, akik hivatali kötelessé-

geiket harmadik ízben elmulasztják, mint alkalmatlanok az állami szolgálatból azonnal elbocsátandók.

Az ügyintézésre vonatkozó imént ismertetett királyi kézirat alapján bocsátotta ki a helytartótanács nevében gróf Zichy Károly 1792. évi augusztus hó 21-én az ügyintézésre vonatkozó utasítását.[1] Ez az utasítás az 1792. évi január 1., március 1. és augusztus 9-i udvari rendeletek (Decreta Aulica Dato 1mae Januari, 1mae Martii et 9nae Augusti 1792.) és az 1792. évi február 20. és július 9-i előadmányok alapján részletesen felsorolja azokat az intézkedéseket, amelyek a jegyzőkönyvek vezetésére (De protocollo currenti), a különvéleményre, illetőleg külön szavazatra (De voto separato), az előadmányoknak a teljes tanácsülésben való felolvasására (De qualibus repraesentationibus in publico perlegendis), az előadmányokról szóló feljegyzéseknek a királyhoz való felterjesztésére (Consignatio Regno ducendorum omni trimestri Suae Majestati submittenda), a törvénykezés határidejére és menetére (Terminus pro danda informatione iurisdictionis praefigens. Protocollo accurate inseratis. Activitas Consilii circa morosos iurisdictionum magistratiales), az ügyiratok kezelésére (De octiduana protocollos submissione et accusata expeditionum manipulatione, de actorum Registraturus resignatione expeditionum), végre a királyhoz való felterjesztésekre (De relatione casuum extra ordinatione Suae Majestatis) vonatkoznak.

2. Az országhatárokhoz nem kötött, időtlen bürokrácia ellen felhozni szokott példák is — mint fentebb említettük — majdnem mind az eljárásnak és ügyintézésnek a területéről valók.[2] Ilyen kirívó példák a kövekezők.

Piccard tanárnak, a sztratoszférarepülőnek léghajóját egyik országban felszállás előtt a szabályok szerint közlekedési számmal látták el.

Ausztriában egy elromlott vasúti sorompó megtekintésére a különböző hatóságokat képviselő 12 tagú bizottság szállt ki. A kiszállás költsége 300 schillinget tett ki, a sorompó javítását

[1] A magyar királyi helytartótanácsnak 1792. évi augusztus hó 21-én kiadott ügyintézési utasítása (Instructio Internam Consilii Locumtenentialis Manipulationem Concernens), Orsz. Levéltár, Helyt. Gremiale, 1792. f. 7. p. 11. (18.503. ikt. sz.).

[2] Hogy a bürokrata szellem elleni harc csak nagyon lassan tud eredményt felmutatni, legjobban bizonyítja, hogy a nemzeti szocializmusnak egyik legharcosabb lapja, „Der Angriff" külön rovatot nyitott ilyen címmel: „Ist Bürokratie heilbar? Wirksame Rezepte für Schwererziehbare."

pedig egy, a nézők sorából jelentkező munkanélküli végezte el 3 schilling munkabérért.[1]

„A francia állami közigazgatásnak egyik főhivatala a minisztérium XV. ügyosztályától utasítást kap: nyomozza ki egy állítólagos rádiumhivatal ténykedéseit, amelynek létezéséről a minisztérium tudomást szerzett. A vizsgálóbiztos megkezdi a nyomozást, a megadott helyen komoly hivatalt talál, a bejárati ajtón megfelelő címfelirattal. Első tekintetre semmi gyanúsat sem vesz észre. „Legyünk óvatosak" gondolja magában. Az igazgató fogadja a hivatalban, ahol kérdéseire megkapja a szükséges felvilágosításokat. Kiderül, hogy a rádium megszerzésének és felosztásának hivatalos szervéről van szó, amelyet ugyanezen minisztérium XIV. ügyosztálya állított fel, amellyel az ügyosztály naponként állandóan érintkezik. A vizsgálóbiztos, nyilvánvalóan tréfakedvelő kópé, megteszi jelentését, a lehető legrészletesebben feltárja, milyen állapotban találta a kérdéses hivatalt, jelentéséhez csatolja a hivatal szabályzatát, s a minisztérium XIV. ügyosztályával folytatott hatalmas levelezését, s mindezt egyszerűen felterjeszti a minisztérium XV. ügyosztályának, amely ekként tudta meg azt, amit könnyen megtudakolhatott volna, ha a szomszéd szoba ajtaját kinyitotta volna."[2]

1867-ben a belügyminiszter rendeletet[3] adott ki a hivatatalos táviratok bőbeszédűsége ellen. „A hozzám beérkezett távirati tudósításokból tapasztalom, — mondja a belügyminiszter — miként ezek némely részről igen hosszadalmasan és a címzésnél szükségtelen udvariassággal szerkesztetnek. Minthogy a távirda csak sürgős esetekben használandó s az ezen úton beérkezett tudósítások a rendes hivatalos jelentés helyét nem mindig pótolják, sőt nagyobbszerű események előfordultával a távsürgöny mellett mindig részletes írásbeli jelentés is váratik; ennélfogva figyelmeztetni kívántam, hogy jövőre a távirda használatánál a tartalmas rövidségre különös figyelmet fordítani szíveskedjék, megjegyezvén különösen, miként a kelet és hely kitétele ott, hol távirdai állomás van, szükségtelen, minthogy ezen adatoknak a távíró hivatal által különben is megjelöltetniök kell és hogy a jelentésekben használni szokott címek és udvariassági kifejezések a távsürgönyökben mellőzendők."

[1] Neue Freie Presse, 1932. február 25-i számából.

[2] Ministère de la Défense Nationale, Une Doctrine administrative, Bruxelles, 1921. p. 42.

[3] 1157/1867. B. M. sz. rendelet a táviratilag küldendő hivatalos jelentések formája iránt.

A belügyminiszter a következő évben megismétli a rendeletet.[1] „Földmívelés-, ipar- és kereskedelmi miniszter úrnak f. hó 13-án 8997. sz. a. kelt közleménye szerint a hivatalos távsürgönyöknek elkerülhető, sőt szabályellenes sokasága s az azokban gyakrabban tapasztalható felesleges szószaporítás, a távirászat általános mind magán, mind állami, sőt világközlekedési célját, a közlés gyorsaságát már-már akadályozni kezdi. Ezen baj lehető elhárítása tekintetéből jónak láttam a hivatalos táviratozás lehető megszorításának s a sürgönyökben minden szükségtelen udvariassági szólásmódok és szóbőség elkerülésének szükségességét f. évi április hó 17-én és június 16-án 1157-ik és 2428-ik eln. szám alatt kelt rendeleteim kapcsán ezennel újólag kiemelni, fölszólítván egyszersmind, hogy azt mind saját részéről szorosan szem előtt tartani, mindpedig a vezetése alatt álló törvényhatóságot, illetőleg ennek önálló táviratozásra jogosított tisztviselőit megfelelőleg utasítani szíveskedjék, azon fennálló rendeletre való figyelmeztetéssel, mely szerint a sürgönyzők azon esetre, — ha az állami minőségben feladott sürgönyök vagy posta útján elintézhető nem felette sürgős ügyben adatnak fel, vagy pedig sürgős esetekben ugyan, de felesleges szóbőséggel, közönséges jelentésszerű, hosszadalmas, hivatalos irállyal fogalmaztatnak, — a szabályszerű díjak megtérítésében marasztalandók el."

A belügyminisztériumban a hivatalos táviratok bőbeszédűségének felülvizsgálatával foglalkozott éveken át egy fogalmazási és egy számvevőségi tisztviselő, akiknek ez volt a „reszortjuk". Több mint két évtizeddel később, egy revízió alkalmával megállapították, hogy bármilyen bőbeszédű is a hivatalos távirat, bármennyire is tele van „szükségtelen udvariassági szólásmódokkal", még mindig sokkal olcsóbb, mintha a vidéki hivatalfőnökök a táviratok fogalmazásával töltik idejüket, a minisztériumban pedig két tisztviselő „reszortja" a kínos gonddal megfogalmazott hivatalos táviratok felülvizsgálata.

Egy nyugalmazott állami tisztviselő két hónapig nem vette fel a nyugdíját. A harmadik hónap elején mind a három hónapra egyszerre akarta felvenni. Mikor megjelent nyugdíjáért, egyben szabályszerűen igazolta életbenlétét is. Azt követelték azonban tőle, hogy a két előző hónapra is igazolja, hogy akkor is életben volt.[2]

[1] 638/1868. B. M. sz. rendelet az ország valamennyi törvényhatóságához: hivatalos távsürgönyök sokasága és az azokban gyakran előforduló szószaporítás megszüntetése tárgyában.

[2] Kuntz Ignátz, A nemzetállam tankönyve, Kolozsvár, 1902., 307. l.

3. Most lássunk a bürokratikus szellem jellemzésére szolgáló néhány irodalmilag feldolgozott példát a külföld közigazgatásának történetéből. E példák is igazolják, hogy a bürokratikus szellem mindenütt otthonos.

Hegel a XIX. évszázad elején, valóságos „irkászat-intézetről" (Schreiberei-Institut) beszél, amely Württembergben virágzott.[1]

Hegel a württembergi rendekhez intézett beadványok, szakvélemények, panaszok alapján (aus der melancholischen Litanei der Beschwerden) 1817-ben írta le a württembergi bürokráciát, amely a közvélemény szerint valóságos országcsapás (eine allgemeine Landplage), s tág teret nyit az önkénynek, elnyomásnak, és a zsebre megy (ein weites Feld der Willkür, Bedrückung und Beutelschneiderei).[2] Ez a különös intézmény az, amely az „irkászat-intézet" (Schreiberei-Institut) gúnynevet viselte.[3]

Megállapítása szerint „minden hivatali kerületben egy városi vagy hivatali írnok működik, akinek az a kizárólagos joga, hogy a kerületben előforduló igazságszolgáltatási és egyéb hivatalos elszámolásokat és írnivalókat leirassa . . .[4] Württembergnek jutott minden más országgal szemben az a szomorú előny, hogy azt az emberfajtát táplálja, amelyet dr. Faust kora óta Németországban nem ismertek. Ez az emberfajta az írnokok serege. Az ilyen ember a dolgos népre annál kellemetlenebb, mert vakmerő, egyben kapzsi oly mértékben, hogy minden alkalmat megragad arra, hogy az állam legkülönb hivatali állásait elnyerje és sokszor a nép legalsó rétege fenntartásának eszközeit vonja el, s mindenesetre idegen munkából él . . .[5] Oly intézményekre van szükség, amelyek révén feleslegessé váljék, hogy az írnokok rendje éjjel-nappal azon törje fejét, hogyan sarcolja meg a polgárt, s érvényesülését miként alapítsa az alattvalók elszegényedésére és tönkretételére".[6]

Ez a szomorú állapot Hegel szerint éles ellentétben állott az országgyűlésen uralkodó hanggal, amely Württemberg három évszázados boldog állapotát és régi rendi gyűléseit szerette volna visszavarázsolni. A felszólalók szerint a régi állapotoknak

[1] Hegels Schriften zur Politik und Rechtsphilosophie (herausgegeben von Georg Lasson), Leipzig, 1913., Band VII., Das Schreiberei-Institut, S. 245—262.

[2] U. o., 245. l.

[3] U. o., 249. l.

[4] U. o., 251. l.

[5] U. o., 246. l.

[6] U. o., 248. l.

visszaállítása segítene az elhangzott panaszokon, melyeknek okai elsősorban az írnokdinasztia vezetői, s ezeknek a gyűlésen résztvevő testvérei, fiai és rokonai voltak. A panaszok kivizsgálására bizottságot küldtek ki. Ez a bizottság csigalassúsággal dolgozott. Oly lassúsággal, hogy a későbbi gyűléseken már alig esett szó róla, bár később is voltak württembergi képviselők, akik a panaszok vizsgálatának eredményeit sürgették.

Hegel szerint „gúnyosan említik, hogy az 1515. országgyűlés (Landtag) — éppen úgy mint a későbbi gyűlések — keserű panaszokat hangoztatott azok ellen a tudósok ellen, akik érezhetően érvényesülnek valamennyi bíróságnál úgy, hogy... ha nem lesz a jövőben belátás, mindegyik faluban egy vagy két tudort kell alkalmazni, akik jogot szolgáltatnak".[1]

Balzac 1830 körül a „jelentések" túlburjánzását írja le Franciaországban, de következő szavai úgy hatnak, mintha a bürokrácia terén sokfelé uralkodó mai viszonyokat írta volna le.

„Amikor a királyok minisztereket neveztek ki, ami XV. Lajos idejében kezdődött, a fontos ügyekről jelentések készültek, a helyett, hogy az állam nagyjaival ez ügyekről tanácskozásokat folytattak volna, amint ez azelőtt szokásos volt. A miniszterek ugyanezt a módszert alkalmazták alárendelt hivatalaik útján. Minthogy a két kamara és az udvar előtt ténykedéseikért felelniök kellett, a jelentések járószalagján vezettették magukat. Nem volt oly fontos ügy a közigazgatásban, legyen az a legsürgősebb, amelyre a miniszter ne válaszolta volna azt, hogy „jelentést kértem be" az ügyről (J'ai demandé un rapport). Az ügyre és a miniszterre nézve a jelentés ugyanazt jelentette, mint a képviselőházban a törvényekre vonatkozó előadói jelentés, amelyben az ügy vagy törvényjavaslat mellett több-kevesebb pártatlansággal felsorolták a javaslat mellett és ellene szóló érveket. A miniszter éppen úgy, mint a törvényhozó kamara ugyanoly helyzetben van az előadói jelentés után, mint a jelentés előtt. Ennek ellenére bekövetkezik az időpont, amikor végre határozni kell. Minél több érvet sorakoztatnak a javaslat mellett és ellene, annál erősebben gyöngül az ítélet. Franciaország legszebb alkotásai akkor születtek meg, amikor nem voltak előadói jelentések, amikor a határozatok, intézkedések maguktól, természetesen, ösztönszerűen jöttek létre. Az államférfi legfőbb törvénye az, hogy minden esetben határozott szabályokat alkalmazzon, mint azt a bíró és az orvos teszi. (La loi suprême de l'homme d'État est d'appliquer des formules précises à tous les cas, à la manière des juges et des médecins).

[1] Hegel, id. m., 251. l.

... Azért van a miniszter, hogy határozzon, ismerje az ügyeket és az ügyek menjenek a maguk útján; ez a miniszter teendője. 1808. óta, amikor élőszóval és írásban megindultak a vitatkozások minden ügyben, minden irodalmi formát öltött. Franciaország romlása kezdődött ekkor gyönyörű jelentései ellenére, mert cselekvések helyett értekezések jelentek meg. Évenként milliónyi írott jelentés látott napvilágot. A bürokráciának ez volt a megszületése. Az iratcsomók, a kartonok, az ügyekhez készített irka-firkák, — amelyek nélkül Franciaország bizonyára elpusztult volna, — a körrendeletek megszaporodtak, nagyra nőttek. A bürokrácia az állam bevétele és kiadása közötti eltéréseket a saját hasznára fordította, a közigazgatást a hivatalnok kedvéért semmibe se vette. Végre feltalálta azokat a liliputi szálakat, amelyek Franciaországot a párizsi központtal összekovácsolták, mintha az 1500—1800. évek között Franciaország semmit sem alkothatott volna harmincezer hivatalnok nélkül. Ez a hivatalnoksereg úgy odatapadt a közügyekhez, mint a fagyöngy a körtefához, s a hivatalnok teljesen elvált a közérdektől a következő módon:

A miniszterek, akik engedelmeskedni kötelesek fejedelmüknek és a törvényhozó kamaráknak, amely utóbbiak a költségvetés megszavazásával döntő befolyást gyakoroltak, továbbá, mert munkatársaikat kénytelenek voltak megtartani, csökkentették a fizetéseket és szaporították a hivatalok számát. Abban a hitben tették ezt, hogy mennél több hivatalnokot nevez ki a kormány, annál erősebb. A mindenségen azonban éppen ellenkező törvény uralkodik: ez a törvény abból áll, hogy csak ott van igazában energia, ahol a ható elvek ritkák (la loi contraire est un axiome écrit dans l'univers: il n'y a d'énergie que par la rareté des principes agissants). Az 1830-i júliusi forradalom a restauráció miniszterializmusának tévedését valóban beigazolta. Hiszen csak akkor lehet a nemzet szívébe ültetni egy kormányt, ha ahhoz érdekeket, s nem embereket kapcsolnak ... A hivatalnok csak arra törekedett, hogy fenntartsa helyzetét, felvegye illetményeit, s nyugdíjhoz jusson. Mindent megengedhetőnek tartott, ami lehetővé tette, hogy ezt a nagy eredményt (illetmény, nyugdíj) elérje. Ez vezetett a tisztviselők szolgalelkűségére, a minisztériumok kebelében dúló örökös cselszövényekre, intrikákra, ahol a szegény tiszviselők egy degenerált arisztokráciával küzdöttek, amely tönkrement fiait akarta elhelyezni. Különb tehetségű ember nehezen haladhatott az akadályokon keresztül... A becsvágyó tehetség megöregedett, amíg célhoz jutott... Nem is maradt más a hivatalokban, mint a lusta, tehetetlen és jelentéktelen. Így terpeszkedett el a francia köz-

igazgatásban a középszerűség. Csupa kicsinyképességű emberből tevődött össze a közigazgatás, a bürokrácia az ország jólétének akadályává lett, hét éven át késleltette például egy csatornázás terveit irattárában, pedig a csatorna egy egész vidék termelését fokozta volna. Ez a közigazgatás mindentől megriadt, a lassúságot állandóvá tette, a visszaéléseket szabállyá, úgyhogy a visszaélések örökösök lettek. Mindenkit, még a minisztert is pórázon vezette. Elhallgattatta a tehetséges embereket, akik nélkülök akartak haladni vagy badarságaikat fel akarták tárni. A nyugdíjasok könyve is megjelent... e könyvben egy irodai kis alkalmazottat találunk, akinek több a nyugdíja, mint az öreg ezredeseké, akiket háborús sebek borítanak. E nyugdíjkönyv valósággal a bürokrácia történetét mutatta. A modern erkölcsök még egy másik sebet is okoztak, nevezetesen azt, hogy Párizsban a közigazgatás igazi fegyelmet sem ismert. Egy fontos ügyosztály főnöke és az utolsórangú kezelő közt egyenlőség uralkodott, mert költőkből, művészekből egyszerű hivatalnokokat csináltak, akik azután a hivatalon kívül más területen vezetőhelyen trónoltak, mihelyt hivatali helyiségüket elhagyták. A hivatalnokok egymással szemben tiszteletlenek voltak. Ezt nevezik a liberálizmus hívei haladásnak, ... ezt fejetlenségnek (anarchiának) hívják... A valóban hasznos munkás emberek... a paraziták áldozatai lettek, az ország közérdekét szolgáló férfiak... árulásnak estek áldozatul... Mindez megfélemlíté a bátrakat, felemészté a legszigorúbb tisztességet, az igazságtalanság pedig kimerítette az értékes férfiakat... A Rotschild-ház egyetlen tisztviselője egész Angliával levelez. Ugyanezt tehetné egyetlen hivatalnok, aki mindegyik prefet-vel elvégezhetné a levelezést. De míg az előbbi helyen a tisztviselő saját boldogulásának elemeit tanulja meg, addig az utóbbi helyen elvesztegeti idejét, életét, egészségét. Ebből fakad a baj. Bizonyos, hogy egy ország nem pusztul bele abba, ha tehetséges tisztviselője visszavonul, s helyére a középszerű kerül. A nemzet nagy szerencsétlenségére senki sem nélkülözhetetlen. Ha azonban az egész vonalon minden gyengül és ez a folyamat hosszú ideig tart, akkor a nemzetek eltűnnek a föld színéről. Mindenki megláthatja ezt Velencében, Madridban, Amsterdamban, Stockholmban és Rómában, ahol nagyhatalmak fejlődtek ki, s elpusztultak a kicsinyek érvényesülése folytán, akik a hatalom csúcsára kapaszkodtak fel. A harc pillanatában, minden gyenge lévén, az állam enyhe támadás áldozatává lett, összeomlott. A mi szomorú nevelési rendszerünknek és erkölcseinknek eredménye az, hogy imádjuk az ostobát, aki célhoz, sikerhez jut és nem szomorkodunk azon, hogy a tehetség elpusztul. Erkölcseinknek következménye ez, amely a szellem embereit gúnyolódásra indítja és a lángészt kétségbeejti..."[1]

A porosz állam nagy ujjászervezője, Stein, a bürokratikus szellemet pellengérre állítja a XIX. évszázad második évtizedében, de szavai nemcsupán az akkori Poroszországra találnak, hanem az időtlen és hazához nem kötött, örök és halhatatlan bürokratikus szellemre is illenek.

Stein 1821-ben egyik levelében a következőket írja: „azt látom, hogy a jövőben is fizetéses, pedáns, érdek- és vagyonnélküli hivatalnokok kormányoznak majd. E szavak jellemzik kormányzó gépezetünk szellemét. Fizetést, munkabért húznak a hivatalnokok, ebből folyik a törekvés a munkabérek és a hivatalnokok szaporítására. Pedánsok, ami azt jelenti, hogy a betű világában élnek, amely öl; nem élnek tehát a való élet világában. Érdekeik nincsenek, mert az államot alkotó polgári osztályokkal egyáltalán nincsenek kapcsolatban. Külön sui generis kasztot alkotnak, az íróasztalok kasztját. Vagyonuk, birtokuk nincsen, a gazdasági forradalmak és egyéb átalakulások nem érintik őket. Esik-e vagy süt-e a nap, az adók nőnek-e vagy csökkennek, a régi jogszabályokat megszüntetik-e vagy tiszteletben tartják-e, hogy a parasztok napszámos munkásokká süllyednek-e, vajjon a földesuraknak hűbéri uralmát a zsidók vagy uzsorások hűbérurasága váltja-e fel, mindezek a változások nem érdeklik őket. Ők az állampénztártól felveszik fizetésüket, s írnak, folyton csak írnak jól elzárt, biztos hivatalaikban, ismeretlenül, észrevétlenül, hírnév nélkül, s gyermekeiket ugyanily szellemben nevelik és hasonló fizikai gépeket faragnak belőlük. Ily gépezetnek, a katonai gépnek bukását végignéztem 1806. október 14-én. Talán megjön a firkáló gépezet október 14-éje is."[2]

[1] Balzac, H., Les employés, Scènes de la vie parisienne, Oeuvres complètes, Paris, é. n., p. 15.
[2] Lefas, Alexandre, L'Etat et les fonctionnaires, Paris, 1913., p. 278.

12. §.

MÁRIA TERÉZIA FŐISPÁNI UTASÍTÁSA

A racionalizálási munka során e tanulmány szerzője két megállapításra jutott, amelyeknek már előzőleg is kifejezést adott. Egyik, hogy a közigazgatás racionalizálása nem tűr országhatárokat s így nemzetközi jellegű. Ezt bizonyítja a fejtegetések során idézett nagyszámú külföldi példa. A másik az a történeti tény, hogy a közigazgatás racionalizálása — bár más elnevezések alatt, — azonnal követelményként lépett fel, mihelyt egy állam a fejlettség bizonyos fokát elérte. Ez így volt a multban, így van jelenleg is szerte a világon és így lesz a jövőben. Ezért közöljük a magyar kormányzat és közigazgatás történetének egyik becses emlékét, Mária Terézia nagyvonalú „Fő Ispáni Utasítás"-át (Instructio pro Supremis Comitibus).[1]

Két évszázad előtt jelent meg közigazgatási multunk e nagyjelentőségű alkotása, amely egész terjedelmében nehezen hozzáférhető. Az Utasítás a helyi igazgatás minden ágára kiterjed és szerkezeténél, tömörségénél és gazdag tartalmánál fogva ma is figyelmet érdemel. Ez az oka annak, hogy jogtörténetünk ez értékes emlékét hiánytalanul közreadjuk az alábbiakban. Ebben az Utasításban megtaláljuk „az árvák sanyarú és elhanyagolt állapotjának könnyítésére", „a közterhek közerővel viselésére és könnyítésére", „a közterhek és vármegyei munkálatok viselésében" az aránytalanság eltörlésére, „a szegények s valóban szűkölködők élelmezése iránt célszerű intézkedésekre",

[1] Orsz. Levéltár. M. kir. kancellária levéltára. Orig. Ref. 1768 : 390. sz. a kancellárián készült latin fogalmazvány. A „hiteles fordítás" nyomtatásban Helyt. Ideal. Miscellanea No. 62 (1770). Az Instructio először 1752-ben adatott ki. A fordítás címe így hangzik: „4164/1770. Boldog emlékű Mária Therézia királyné által 1768-ik évi Mindszenthó 21-ik napján kegyelmesen kiadott, s' a' Magyar Királyi Helytartó Tanács útján az Ország' s hozzákapcsolt részek valamennyi Vármegyéihez 1770-ik évi sz. Mihályhó 17-ről 4164. szám alatt kibocsátott Körlevél kíséretében szétküldött „Fő-Ispáni Utasítás" (Instructio pro Supremis Comitibus) hiteles fordítása."

„a vármegyék jobb igazgatása és az adózó nép fenntartására" vonatkozó és egyéb hasonló rendelkezéseket, általában „a jó igazgatás behozását és valamennyi ügy tárgyalásában jó rend tartását". Tehát mindazokat a szociális követelményeket, amelyeket a mi korunk, mint arculatának legjellegzetesebb vonásait, magáénak vall.

„Anyai gondunk és királyi szorgoskodásunk kívánja, hogy örökös, főleg kedvelt Magyar Országunk fentartása, az adózó nép állandósítása, és az igazság kiszolgáltatása iránt minden jobb móddal kegyelmesen intézkedjünk, mellyek a' Vármegyék jó beligazgatásától legtöbbet függeni látszanak, ugyan is, ha az egyes Vármegyék jó igazgatása behozatik és valamennyi ügy tárgyallásában jó rend tartatik: úgy az adózó nép minden igaztalanságtól és helytelen tehertől megóvatik, ez által az egész Ország köz java és fentartása fog eszközöltetni. Minthogy pedig tapasztalás tanusította; hogy a' Vármegyék beligazgatásában legnagyobb különbözőség létezik, és a' jó igazgatásnak bizonyára jó, a' rosznak pedig rosz következménye, és ezen különbözőség majd a' nem' egyező értelmiségből, vagy a' törvények, és kegyes királyi Parancsok megnem tartásából szokott eredni, ezért Mi, legfőbb királyi tisztünknél fogva, minden a' Vármegyék különböző igazgatásából származott 's a' közönségre ártalmas hiányokat orvosolni, következőleg a' jó rendet és valamennyi Vármegyébe megtartandó jó és egyenlő igazgatást behozni kívánván, Magyar Országunk 's a' hozzákapcsolt részek Fő-Ispánjainak és ezek hivatalbeli Utódjainak, az Ország törvényei-, igazság- és közjóval egyező, időnkint a' szükség avagy közhaszon érdekében, amint Nékünk kegyesen tetszeni fog, bővítendő, avagy változtatandó jelen Utasítást, figyelőleg a' korábbi, 1752-ik évi sz. Györgyhó 28-ik napján kegyelmesen kiadottra, kegyelmesen előtüzendőnek határoztuk. És pedig

1. Minthogy minden műnek, hogy szerencsés sikerű lehessen, a' mindenséget alkotó és kormányozó Istenben kezdetni kelletik, ezért mindenik Fő-Ispán teljes erejével főleg azon leend: hogy a' kormányzására bízott Vármegyében az Istennek tartozó tisztelet és hódolat mindenki által megadassék, az igaz Isteni szolgálat mindkép előmozdítassék, az Isten-, boldogságos szűz Mária- és Isten Szentje-ire káromlások távolítassanak, az ezek- és egyebekben vétkezők pedig szokott törvenyes módon megfenyíttessenek, és így a' köznép Istent bosszúra szólító vétkektől visszatartassék, a' vallás dolgában eddigelé hirdetett és ezután hirdetendő kegyes királyi Rendelmények pontosan megtartassanak, semmi ellenszegülés, avagy újítás általában meg ne engedtessék, és az igaz hit minden jobb 's békésebb módon

követtessék. Gondosan ügyelendnek ezenfelül a' Fő-Ispánok: hogy minden helység iskolamesterekkel ellátassék, kiktől az ifjúság ne csak az olvasás-, írás- és számvetésben, de főleg a' keresztény vallásban is oktatást nyerhessen.

Valamint továbbá igazságos, hogy a helységek lakosai illyetén iskolamesterek élelmezéséhez némi segedelemmel járuljanak, úgy nehogy e' részben nagyobb teherrel illettessenek, a' Fő-Ispánok mind a' megyés Püspökökkel, mind pedig a' helységek földes uraival gondosan intézkedendnek az iránt: hogy ezek, mint kiknek a földmívelő ifjúság oktatása majdan szinte gyümölcsözend, részükről is az iskolamesterek élelmezéséhez valamelly állandó ellátással évenként járuljanak.

Hogy továbbá az ország belállapotjáról és jelesen a' népesedésről, a' hon java előmozdítására főleg szolgálandó bizonyosabb tudomás szereztessék, a' Fő-Ispánok a' :/: alatt mellékelt példány szerint szerkezendő táblázatot évenkint készítetni fogják, ennek pedig kellő' s pontos betöltéséhez nem csak a' járásbeli fő- és alszolgabírákat, 's a' mennyiben ezek ilyetén foglalkozásra kevésbbé érnének, a' minden egyes járásba rendelt úgynevezett Esküdteket is, használandják, oda utasítandván őket: hogy az érintett célra irányzandó 's a' kitűzött rovatokkal összhangzólag készítendő jelentéseiket minden év vége előtt bemutassák; hanem a' megyés Érsekek- 's Püspököknek elevei illetékes bejelentés után, a' kormányzásuk alatti Vármegyék kebelében lévő lelkészeknél, a' tisztán protestáns vallású helységekben pedig, avagy hol e' vallásúak Catholicusokkal, nem különben görög szertartásúakkal elegyesen laknak, ezek illető lelkipásztorainál, a' gondjaik alá bízott Egyházak anyakönyveiből, az érintett táblázatok készítéséhez szükséges minden adatoknak gyors kiszolgáltatása iránt kellően intézkedendnek.

S hogy mindezek egykor kívánt sükert nyerjenek, ugyanazon Fő-Ispánok most mindjárt pontosan kitudni igyekezendenek, a' kormányzásuk alatti Vármegyének mely helyiségeiben? minő vallású? és mióta alkalmazott iskolamesterek léteznek? mikép és minő alapból látatnak el? úgy szinte azon Vármegyének melly helyiségeiben kivántatnak még ismételve említett iskolamesterek? ezek felől szerkezendő tudósításaikat a' Helytartó Tanácsnak bemutassák, általa Hozzánk felterjesztendőt; és mivel e' században újabban legveszélyesebb felekezetek, úgymint Istent tagadó, úgynevezett vallásérdeketlen 's egyéb a' mindkét neműek között, a' vallást gúny tárgyává tenni nem átallva, minden vallást nélkülözők keletkeznének, ezek- 's hasonlókra tehát minél gondosabban felügyelendnek

a' Fő-Ispánok, és mások által felügyeltetni fognak, 's ha ilyesek találtatnának, azokat a' Helytartó Tanácsnak bejelentendik, ez által Hozzánk feljelentendőket.

Mert az illy megvetendő felekezetűeket ne csak közhivatalaiktól, minden személy válogatás nélkül, megfosztandóknak 's azokból végkép kizárandóknak, hanem ezenfelül érdemlett büntetéssel fenyítendőknek elhatározánk.

2. Az 1723-ik évi 56-ik törvényczikk valamennyi Fő-Ispánt a' reá bízott Vármegye Kormányzójának és mind a' köz ügyek, mind pedig az igazság kiszolgáltatása gondját körébe tartozónak, 's főbb kötelességének nyilvánítja, őt egyúttal kötelezvén, hogy ha csak a Király és Haza közszolgálatai által nem gátoltatik, Vármegyéjében állandóan lakjék, és tisztének mindkép eleget tegyen; kegyesen akarjuk tehát, hogy a' Fő-Ispánok, mind azok, kik Vármegyéjük kebelében állandó lakást tartanak, mind pedig azok, kik ezekben nem lakván a' Király és Haza tettleges közszolgálatai által el nem foglaltatnak, avagy betegség által nem gátoltatnak, a' Vármegyék közgyűléseiben mindenkor jelen legyenek, ezekben az elkerülendő valamennyi ügyeknek saját elnökségük alatti felvételét, kellő tárgyalását, és elintézését eszközöljék 's meg ne engedjék, hogy a' közönséget jelesen, érdeklő, 's jelen közgyűlésben elintézhető tárgyak másikra halasztassanak; végre valamennyi köz ügy a' közgyűlésekben törvényszabta módon tárgyaltassék. Azon Fő-Ispánok pedig, kik a Király és Haza tettleges közszolgálataiban foglalkoznak, a' tisztújító székénél jelenlenni, és ezeken kívül, a' tárgyak fontossága- és körülményeihez képest, annyiszor, mennyiszer a' tettleges közszolgálat érdeke megengedi, a' Kormányzásuk alatti Vármegyékbe térni köteleztessenek.

3. A' tisztújításokat törvény értelmében tartandják, mindazonáltal meg nem engedik: hogy az Al-Ispánok avagy egyéb Vármegyei hivatalnokok és bármellyik tiszti egyén, és ezek között a' tiszti Ügyészek akár szolgálat, avagy meghatalmazás elfogadása által, akár bármi másképp magán földesurak lekötelezettjei legyenek, és ha a' tiszti Ügyészek a' megyebeli földesurakhoz bár minő különös szolgálati viszonyban állanak erről azonnal tettleg lemondani köteleztessenek, hogy törvény szerint tartozó tisztükben szabadon 's minden személyes tekintet nélkül eljárhassanak; sőt a mostani, avagy jövőre megválasztandó hivatalnokok, ha és mennyiben talán szabad királyi Városokban Tanácsnoki avagy pedig Jegyzői hivatalt viselnének, erről hasonlag azonnal lemondani tartozzanak.

Hogy pedig az Al-Ispán, Jegyző és egyéb hivatalnokok megválasztásában az ország törvényeinek elégtétessék, gon-

dosan felügyelendnek, és ezért a' Jegyzőket 's egyéb tiszti személyeket korántsem magánosan a' Fő-Ispánok választandják, hanem a' mondott Jegyzők, hasonlag a többi hivatalnokok 's Al-Ispánok az összes Vármegye egyetértésével lesznek megválasztandók ugyan ez azon esetben is, mindőn tisztújítási időszak közben valamellyik Vármegyei hivatalnok halála, előléptetése, avagy lemondása következtében a Fő-Ispán által mások helyettesítetnek, következő tisztújítás alkalmával hasonlóan kellőkép megtartandó; a tisztújítás bevégeztével pedig, ugyan azon Fő-Ispánok körülményes jelentésüket minden egyes tisztviselőt illetőleg név szerint: minő vallású? úgy szinte valjon kétségtelen, avagy kétséges nemes származású e? továbbá tulajdonaiknak, úgy szinte eddig minő, s mikép viselt hivatalaiknak részletes feljegyzésével ide terjesztendik, ugyan ezt azon esetben is, midőn illyetén tisztújítás szakán kívül valamelly üresedésbe jött hivatalt illetőleg, helyettesítés által kellőleg intézkednek, mindenkor pontosan megtartandják.

Valamint pedig semminemű új fizetésnek, sem valamelly nagyobbításnak, a' Helytartó Tanács elevei tudta nélküli megengedése szabadnak nem hagyatik:

Úgy valahányszor ezután új tiszti Ügyész alakítása kerülend elő, hasonlag e' felől, mint a mostani tiszti Ügyészt illetőleg: valjon ez valamellyik földesúrnak nem lekötelezetje e? a' fent említett Helytartó Tanács értesítése a' Fő-Ispánok kötelessége leend.

Többnyire az: hogy a tisztújítások a fentebb idézett 1723-ik évi 56-ik törvényczikk rendeletéhez képest, minden harmadik évben, vagy szükség úgy kívánván, előbb is megtartassanak, korábbi 1752-dik évben kiadott Utasítás által már megrendeltetvén.

Hogyha pedig azon eset fordulna elő: hogy valamellyik Vármegyében, három év elteltével, a' tisztújítást, terhes és nyomós okokból, meg nem tarthatónak vélné a' Fő-Ispán, ez esetben ugyan az, az illyetén okokat, mellyek a' tisztújítás meg nem tartását javallani látszanak, Nékünk részletesen feljelenteni tartozzék, 's magát az ez iránt kiadandó kegyes királyi Rendelményhez alkalmazandja.

4. Arra is felügyelendnek az említett Fő-Ispánok, hogy a' Vármegyék közgyűlései, a' szükség esetére, gyakrabban tartassanak, és azokban az ügyek az 1723-dik évi 58-dik törvényczik kívánatához képest, kellő mérséklettel, minden alattomosságok és felkiáltozások távolításával nyiltan és nyilvánosan tárgyaltassanak; a' kicsapongók pedig az azon 1723-dik évi

57-dik törvényczikk értelmében múlhatatlanul megfenyittessenek, végre valamennyi határozatok Jegyzőkönyvbe igtattassanak, és ez a' közgyűlés eloszlása előtt nyilvánosan felolvastassék, 's ekként helybenhagyatván hitelessé tétessék, és a' közgyűlések határozatai a' kisgyűlések, még kevésbbé a' Fő- vagy Al-Ispánok avagy bárki más által meg ne változtassanak, hanem azok által, kikhez tisztüknél fogva tartozik, mielőbb sükerítessenek. Miknek biztosabb sükerítése végett, az előbbi gyűlés határozatai közvetlenül a' következő gyűlésben újra felolvastassanak, átvizsgáltassanak, és valjon azon határozatoknak teljesen elégtétetett e? avagy miért nem tétethetett elég? kinyomoztassák, és ha 's a' mennyiben, egyik vagy másik megyei hivatalnok gondatlansága- avagy mulasztásából nem tétetett elég, az illyetén hivatalnok megdorgáltassék, és a' teljesítendőknek haladéktalan teljesítésére szoríttassék, különben ha továbbá is muladékos maradand, avagy más súlyosabb vétket elkövetend, az illyetén kicsapongó kihágása-, avagy vétke mérlegéhez képest hivatalátóli felfüggesztés-, vagy pedig elmozdítással, avagy más megérdemlett módon fenyítessék; továbbá a' Fő-Ispánok minden kitelhetőleg azon leendenek, hogy a' Vármegyék gyűlésein kívül elintézendő bármi közügyekhez ne mások, hanem ha lehetséges, csupán a' fizetéses hivatalnokok alkalmaztassanak és kiküldessenek, azon oknál fogva, ne tudniillik a' fizetéssel el nem látott személyeknek adatni szokott napi díjak által a' Vármegyei pénztár terheltessék.

Továbbá a Fő-Ispánok minden év végével mind a' hadi adó öszvegének, mind a' házipénztárnak is egyedenkinti kivetése tervezetét a' Helytartó Tanácsnak felküldjék, a' helységekről egyenkint megjegyezvén: kinek birtokához tartoznak? mennyi rovattal terheltetnek úgy a' hadi mint a' házi pénztárba mennyit fizetnek?

5. Legszorgosabban felügyelendnek a' Fő-Ispánok: hogy a' jelenleg szolgálatban lévő megyei bírák 's egyéb hivatalnokok valamennyi, és minden hivatalos iratokat, minden év elteltével az 1729-dik évi 25-dik törvényczikkben nyilvánított útmutatás szerint a' megyei levéltárba átadják, a' most idézett törvényczikknek eleget tenni muladékos, már kiszolgált egyének annak sikerítésére köteleztessenek, és ha 's a' mennyiben a' levéltár zavart állapotban létezőnek találtatnék, az kellő rendbe hozattassék, minden ebbe tartozó iratok mi előbb lajstromoztassanak, az évről évre tisztára leírt jegyzőkönyvek bekötve épen tartassanak, és ezeknek is külön leltára szerkesztessék. Miként sükeresíttettek pedig a' már korábbi 1752-dik évben kiadott utasításbani rendelmények ? és jelesen a' Vármegye levéltárá-

ban található iratok, mellyik évtől kezdve, 's bezárólag meddig szedettek kellő rendbe 's lajstromoztattak ? tudósításukat a' Helytartó Tanácsnak három hónapi időszak alatt felterjesztendik.

6. Figyelendnek ez ismételve említett Fő-Ispánok: hogy a' feljebb vitt ügyek gyorsabb megvizsgálása, 's következőleg az igazság kiszolgáltatása eszközlése végett a' törvényszékek alkalmas helyen, szükséghez képest, évenkint legalább négy ízben tartassanak, és mindenik annyi nap, mennyi illyetén feljebb vitt ügyeknek, és különösen a' régiebbek megvizsgálására kívántatik, nehogy az igazság kiszolgáltatása hosszabb időre terjedjen; mi végre a Fő-Ispánok, a' részekben eljáró, hatóságuk alatti bírákat arra kötelezendik: hogy az előttük folyamatban lévő perek megvizsgálását sokára ne nyujtsák, 's a' pereket mindenféle felesleges vitatkozásokkal terheltetni ne engedjék, sőt a bő szóváltásokat és felesleges kifogásokat az 1723-dik évi 38-dik törvényczikk, és egyéb honi törvények értelmében gátolják, és magokat a' királyi hatalom szabályozta díj szabáshoz szorosan alkalmazzák; megrendelvén egyszersmind: hogy a' Vármegyei tanácskozásokban a' szavazatok, ha a' körülmények szükségessé teendik, személyenkint is adassanak, és általában minden háborítás távolíttassék, a' szavazatokban kellő rend és béke megtartassék, és így a' határozat a' többség szerint hozattassék. Továbbá a' törvényszékeken bevégzett, elvetett, avagy függő ügyek sorozatát királyi Helytartó Tanácsunknak időről időre magok a' Vármegyék felküldjék.

Miután kegyelmes és pedig határozott szándékunk: hogy valamennyi elitéltlen heverő régi, jelesen pedig bevégeztetéséhez közelgő ügy két év alatt bevégeztessék, az újabbak pedig előkészíttessenek; e' czélból minden év utó törvényszéke addig tartandó: míglen a' bevégzéshez vezérelt perek mind végkép el nem intéztetnek.

7. Számosabb vármegyében, részint a' rosz őriztetés, részint vétkeiknek késedelmes megvizsgálása miatt számban növekedett gonosztevők azon merészségre vetemültek: hogy a' megyei börtönöket feltörni, és ezek feltörésével a' nem egyszer sükerült elszökést is megkísérlék; innen ezek távolítása végett említett Fő-Ispánok eszközlendik: hogy azoknak őrzése körül minden kellő gondoskodás és ügyellet használtassék, és a' börtönök akként rendeztessenek, hogy a' raboknak biztos megőrzésére szolgáljanak ugyan, de mégis azok egészségi állapotjukra ártalmasak ne legyenek. És továbbá a' rabok hosszabban ne tömlöczöztessenek, fenyítő törvényszékek, szükséghez képest, évenként gyakrabban is tartassanak, és a' vádlottak vétkei idő-

ről időre megvizsgáltassanak, nehogy pedig hosszasabban, és gyakran ártatlanok is letartóztassanak, a' vádolt elfogatása után, azonnal kikérdezendő 's ellene tiszti vizsgálat eszközlendő, mellyel ha terheltetik, az a' Vármegye tiszti Ügyészével minél gyorsabban olly végből közlendő, hogy keresetét idején támaszthatván 's a' kellő próbák iránt intézkedhetvén, a' fenyítő ügyeknek haladék nélküli ellátása ezzel is gyorsítassék. Melly Vármegyének pedig Székháza 's jól rendezett börtönei nem lennének, az Székházat biztos helyen, 's mennyire lehetséges a' Vármegye közepében, az 1723-dik évi 73-dik törvényczikkhez képest, szerezzen, 's azt az ezen törvényben kijelentett szükségekre használja; következőleg magok a' Vármegyék semmi, az adózó nép terheltetésével járó felesleg, annál kevésbbé fényűzésre szolgálandó, — hanem csupán a' sürgető szükség és kiadások meglévő alapjához arányzandó épületeket állítsanak. Végre minden év végével a' Helytartó Tanácshoz körülményes jelentés terjesztessék a' felől: mennyire terjed a' rabok száma? minők vétkeik? mióta tartatnak a' Vármegye börtöneiben? és mioknál fogva nem végeztettek be mindeddig pereik? Azon rabokra nézve, kik urodalmi börtönükben tartatnak, az illető urodalmaktól szerzendő hasonló tudósítások, ugyan csak a' Helytartó Tanácsnak szinte felterjesztendők lévén.

8. Már több ízben rendeltetett: hogy a' hidak és közutak, mind a' köz szállításokra, mind a' posták előmozdítására 's egyéb utazók kényelmére kellőkép kiigazíttassanak, a' keskenyek pedig szélesíttessenek; hogy azonban ez intézkedéseknek sükere több Vármegyében épen nem, vagy csak csekély részben eszközöltetett, a' tapasztalás bizonyítja. Minthogy pedig ezek és hasonlók teljesítésére az 1599-dik évi 30-dik és egyéb, e' részben alkotott, törvények tartalmánál fogva, kétszerezési büntetés (poena duppli) alatt, az Al-Ispánok köteleztetnének, e' büntetésnek továbbá a' muladékos Al-Ispánokoni megvételére a' Fő-Ispánoknak teljes hatalom tulajdonítatnék, ez annyiszor említett Fő-Ispánok gondoskodandnak: hogy az érintett utak és hidak kellőleg kijavíttassanak és fentartassanak, a' keskenyek pedig szélesítessenek és alkalmasakká tétessenek, 's ekként az utazók kényelme eszközöltessék; a' vámok szinte az 1723-dik évi 15-dik, és az ebben felhívott törvényczikkek értelmében az Al-Ispánok által kellőleg megvizsgáltassanak, a' kevésbbé szükségesek, avagy szabadalommal el nem látottak, eltörültessenek, és újaknak királyi szabadalom nélküli létesítése semmikép meg ne engedtessék; a már megállapítottaknak birtokosai, azok kötelességük szerinti kijavítására az Ország törvényeihez képest feloldhatatlanul szoríttassanak; ha pedig kötelességük-

nek eleget tenni nem akarnának, a' vámszedéstől eltiltandók, és az nékiek, míg a' javítandókat kijavítandják, s' így tartozó kötelességüknek kellően eleget teendenek, meg nem engedendő; és ha valamellyik Al-Ispán e' tekintetben muladékosnak mutatkoznék, az az Ország törvényeiben kitett büntetésnek múlhatatlanul vettessék alá.

Megtörténhetvén ezenkívül: hogy némelly Vármegyében az illyetén útak javítása inkább egyes magánosok érdekében az adózó nép terheltetésével eszközöltetik; azért, hogy ezen, az Ország közállományának főleg üdvös rendelkezés, nem kevésbbé kellő mint czélszerű sükert nyerhessen, a' Fő-Ispánok mindenek előtt azon utakat illetőleg, mellyeknek megújítását 's kijavítását czélozza a' Vármegye, merre irányoztatnak? mi haszon áramland belőle a' Vármegyére? 's illetőleg a' szomszédokra? 's hozzávetőleg minő költségekkel és miként lehető megújításuk 's kijavításuk? továbbá minő terv szerint czéloztatik ezen utaknak jó karbani tartása? körülményes tudósításukat most ugyan fél év alatt, ezután pedig időről időre a Helytartó Tanácsnak felterjesszék, ehhez csatolván egyszersmind a' Vármegye területében létező vámok hű feljegyzését is, részletes kitételével annak, mi időtől fogva léteznek ezen vámok? ki szedi jelenleg azok jövedelmeit? a'mennyiben mindezek a' Vármegye levéltárában lévő iratokból kitudhatók; — úgy szinte annak: valjon ezen vámoknál a' vámszedésben visszaélések el nem követtetnek-e? továbbá az utak megújítását, javítását és fentartását tárgyazólag innen nyert bővebb utasítás mikénti sükerítése felőli tudósításukat évenkint folytatólag, 's minden pontossággal felterjeszteni el nem mulasztandják.

9. Az árvák sanyarú és majd elhanyagolt állapotjának könnyítésére különben is az 1715-dik évi 68 és a' legközelebbi országgyűlésen alkotott 1765 : 26-k törvényczikk erejénél fogva üdvös intézkedés történt; különösen felügyelendnek tehát a' Fő-Ispánok: hogy a' kormányzásuk alatti Vármegyékben a' most idézett törvények rendelete pontosan megtartassék és valamennyi árvára nézve foganatosítassék, az ezen árvákat illető minden ingó és ingatlan javak összeírása törvényszabta módon és szükség úgy kívánván, hivatalosan is, haladék nélkül elkészíttessék, és az árvák biztosítására a' Vármegyék iratai közé helyeztessék, jó neveltetésük, és javaik kezelése 's fentartása iránt minden lehető jó módon intézkedés tétessék, 's ugyanazon árvák és özvegyek az Ország törvényei szerint tiszti oltalom alatt tartassanak, jog és igazság ellenében elnyomatni, vagy bármikép károsítatni ne engedtessenek. Minthogy pedig ezen árvákra is, kiknek semmiféle rokonaik

nincsenek és valólag árvák, kellő gond fordítandó lenne, ezokon a Fő-Ispánok ezen árvákra is kiterjesztendik gondoskodásukat, 's illyeseknek lételét időről-időre megtudandják, és azoknak nem, kor, testalkat, 's lelki tulajdonaik felől körülményes tudomást szerezni, ezt a Helytartó Tanácsnak felterjesztendik.

Továbbá azoknak valamellyik alapítványban, hol pedig illy nem létezik, másutti jó ellátása s állásuknak megfelelő neveltetése, és mindezek segéd-eszközei felől gondoskodandnak, és azoknak a' vallás, erkölcs, tudományok vagy mesterségekben, mellyekben tanítatnak, előhaladásáról, azon említett Helytartó Tanácsot évenkint értesítendik.

10. A' közügyek feletti gondoskodás kívánja főleg: hogy mindazok, mik akár királyi Akaratunknál fogva, akár királyi Helytartó Tanácsunk rendeletéből a' törvény végrehajtása- 's királyi Szolgálatunk előmozdítására rendeltetnek, vagy különben a' Vármegye közönsége által is határoztatnak, lehető gyorsaság- és pontossággal sükeríttessenek: ezért a' többször érintett Fő-Ispánok a' hatóságuk alá rendelt hivatalnokokra mindenkép felügyelendnek: hogy a' Vármegyének valamennyi ügye kellően elintéztessék, 's a' tapasztalt hiányok idején kijavíttassanak. Hogyha pedig valamelly kegyelmes királyi Parancsaink, avagy királyi Helytartó Tanácsunk rendeletei némellyek ellenszegülése miatt, vagy bármi más oknál fogva végre nem hajtathatnának, ezt az illető Fő-Ispán Királyi Felségünknek, a' tény valamennyi körülményével egyetemben, mielőbb alázattal felterjesztendi.

És mivel egyebek között a' mérték- és mérlegeknek különösen előszabott egyenlősége iránt, mindenütt megtartandó 's az Ország közjavát főleg célzó rendelkezések ismételve tétettek, ezeknek legpontosabb megtartása — és sikerítésére legfőbb gonddal viseltessenek a' Fő-Ispánok; és ha 's a mennyiben ezen mértékek — és mérlegeknek előszabott egyenlősége a' kormányzásunk alá bízott Vármegyék kebelében jelenleg kevésbbé tartatnék meg, mindezen hiányt haladék nélkül javítsák ki, mindpedig az eddigi sükerítés mulasztásának okát adván egyuttal azt is: miben különbözik a' Vármegyében jelenleg divatozó mérték és mérleg attól, mi fensőbben megállapíttatott? részletesen sorolják elő.

11. Katonaságunk iránt is kellő figyelemmel leendenek a Fő-Ispánok és akként intézkedendnek nehogy ez, valamint szolgalovaik is; necsak az élelmezési kellékekben mi hiányt se szenvedjenek, hanem egyszersmind úgy a katonaság, mint a szolgalovak ellátása iránt kellő gondoskodás történjék.

Nemkülönben a' javítást kívánó lakházakat azonnal csekélyebb, különben is az adózókat illető, költséggel kijavíttassák, nehogy akkor midőn majd összerogynak, az adózók sokkal nagyobb terheltetésével javítandók — avagy építendőkké legyenek; továbbá részletes feljegyzését annak hány illyetén lakház? melly helyeken? 's minő rangu tiszt számára létezik jelenleg a' Vármegyében? Helytartó tanácsunknak felküldendik.

Végre minden köz- és kisgyűlés jegyzőkönyvét azok tartása után, azonnal ide felterjesztendik ezen ismételve említett Fő-Ispánok.

12. Ezeken kívül az erdők fentartására is kitelhetőleg ügyelendnek és részletes tudósításukat az iránt: valjon létezik-e a' Vármegyében erdő? és pedig hány s minő fajú fák találtatnak ezekben? többször érintett királyi Helytartó Tanácsunknak felküldendik.

És ezek azok, mik a közügyek kezelésének módja és rendje, úgy az igazság gyorsabb kiszolgáltatása körül, minden személyes tekintet nélkül, ez uttal előfordulhattak; most már következendnek azok, mik a köz adó alapját érdeklik; és pedig:

1. Miután az Ország védelmére szükséges közadó törvény által megállapíttatott, és ezen adózáshoz mindazok, kik az 1723-dik évi 6-dik törvény czikk által ki nem vétettek, járulni köteleztetnek; ezért kitelhetőleg iparkodandnak a Fő-Ispánok: hogy mindazok, kik az imént idézett törvény czikk által a közadózástól mentesíttettek, bár kik legyenek, tehát azon nemesek is, kik úgy nevezett udvarházhelyeken bármi oknál fogva laknak, közadó alá vettessenek; az armalisták pedig, a' törvények rendeletéhez képest a' házi szükségek fedezésére megrovattassannak, 's a' táborba személyesen kelő armalisták mentességéről szóló 1751-ik évi 19-ik törvényczikk kijátszásának eltávolítása végett, összeirattassanak, és kik az 1723-k évi 6-k törvényczikk útmutatása folytában megrovandók, feljegyeztessenek.

Végre felgyülendenek a Fő-Ispánok, hogy az 1752-k évben kiadott rendelet értelmében a' nem nemesek, bármi sorsúak legyenek is, mint szinte a haszonbérlők, juhászok és mások bárhol lakók, juhaik- 's vagyonaiktól, mint a többi adófizető lakósok, egészen közadó- 's ezzel járó egyéb terhek alá vetessenek; a' helységek között, akár helybeli bíróval ellátvák, akár nem, mi különbség se engedtessék, 's a' bárhol lakozó zsellérek (egyedül azok mentesítetvén a' tettleges szállásolástól, kiknek tulajdon házaik nincsen) a többi valamennyi saját

házaikat bíró zsellérek, mind a' tettleges szállásolást, mind pedig a' többi közadózási terhet viselni tartoznak.

2. Hogy pedig a' közterhek közerővel viseltessenek, 's ezeknek elviselése 's követelése annál inkább könnyíttessék: bizonyára különös ügyelés, gond és ipar fordítandó arra: hogy a' valamennyi közterhek és vármegyei munkálatok viselésébeni aránytalanság eltörőltetvén, a kivetések-, elhelyezések-, szállásolások- és katonai átkelésekbe igazságos és méltányos arány hozattassék és szentűl megtartassék, következőleg a Fő- és Al-Ispánok 's többi hivatalnokok birtokára háramló terhek mások kárával meg ne könnyíttessenek, hanem az aránylag viselendő közterhek kiosztása Isten, és minden ügyben mindenkor megtartandó igazsága szerint eszközöltessék. Ugyanezt a' Fő-Ispánok 's egyéb hivatalnokok esküje is megkívánván; és minthogy nem kevésbbé szükséges: hogy valamennyi helységben, magok az adózók között egyedenkint, az illyetén kivetésekben igazságos és méltányos arány használtassék; azonban tudva lenne: miként nagyobb részben maga az egyedenkénti kivetés az adózó helységek lakósai által tétetik, kik az illyetén arányra nem igen ügyelve, gyakran a' szegényebbeket úgy, mint a' tehetősbbeket egyenlően terhelik; 's abból következnek leginkább a' közadóbeli hátramaradások, minthogy a' szegényebbekre rótt terhet ezek el nem viselhetik, ezenfelül az adózó községek a' községi elöljárók számadásainak muladékos bekivánásával is gyakran károsítatnak. Ezért a' Fő-Ispánok akként rendelkezendnek, hogy a' közadó időszakonkint hónapokra, az évnek három téli és egy nyári negyedéhez arányzólag osztassék, valamint maga az egyedenkinti kivetés is falukban az adózók között hónapokra osztva, az Általunk kegyelmesen kiadott és királyi Helytartó Tanácsunk útján a vármegyékkel közlött közadózási rendszerhez képest, évenkint, 's kellő időben készíttessék, 's az adózóknak kiadassék; és szerinte a' beszedés minél gyorsabban, alkalmas időre figyelve intéztessék, nem különben a' számadások is a' helységek bíráitól, ugyancsak ezen közadózási rendszer, úgy a' kegyelmes hadszabály meghagyásához képest, pontosan követeltessenek.

Végre a' közadó mennyiség kivetése hasonlag ez új közadózási rendszer értelmében katonai új évre akként eszközlendő: hogy Mindszenthóban a' Pénztárnokoknak kiadathassék, ezek által a' könyvecskékbe irathassék 's a' könyvecskék a községeknek kiosztathassanak. Ezenfelül a' közadónak, a' községekben rovatok kivetése általi felosztása, mellyeknek tárgyai, az egyes Vármegyékben különbözőknek állíttatnak, divatoz-

ván, az illyetén felosztások kijavításának szüksége pedig, a' körülményekhez képest, gyakrabban előkerülvén, a Fő-Ispánok, a' kormányzásuk alatti Vármegyék mind mostani rovatjainak tárgyait, mind az annyiszor 's mennyiszer készítendő közadózási új tervet, úgy a' felosztást is évenkint szent Andráshó végén, avagy legfeljebb Karácsonhó elején, az új közadózási rendszer útmutatása nyomán, a' kormányukra bízott Vármegye által felterjesztessék.

3. Az adózó nép könnyítése végett továbbá kegyesen rendeljük: hogy senki magán szükségére, bármi oknál fogva is, kézi, avagy szekerekkeli dolgozókat, fuvarokat és előfogatokat, avagy bármiféle élelmiszereket az adózó néptől, semmi ürügy alatt ne követelhessen; avagy az ingyen ajánlottakat illő megfizetés nélkül el ne fogadja; a' Vármegyei hivatalnokok pedig, a' Vármegyének akár lovas, akár gyalog, akár bármiféle más szolgáit magán szolgálataikra semmikép se alkalmazzák; 's hogy ezek pontosan teljesítessenek, magok a' Fő-Ispánok felügyelendnek, és a' hatóságuk alá rendelt többi hivatalnokoknak, az előadottak megtartásában jó például szolgálandnak.

4. Miután minden új megrovás- avagy kivetésnek királyi Megegyezésünk nélküli követelését avagy behozását a' Vármegyéknek komolyan tilalmazzuk: innen szorosan felügyellendnek a' mondott Fő-Ispánok: nehogy azonfelűl is: mint mennyit a' közadó összveg és házi szükség (hol a' nemesek általi fizetések erre nem elegendők) megkíván, egyébb rendkivüli adózás, akár pénzben akár természetben, az adózó népre kivettessék. És minthogy azon, némelly Vármegyében divatozó visszaélés jelentetik: miszerint a' köz adói és házi kiadások kivetésén felűl még egyéb elhallgatott és (mint nevezik) ártatlan czélokra más kivetések is történnek, és a' Vármegye titkos pénztárába szedetnek; kötelességükben álland ezért a' Fő-Ispánoknak ezen az adózó nép elerőtlenítésére vergő visszaélést azonnal megszüntetni, és hol e' czím alatt eddig valami követeltetett, az iránt számadást kívánni, és ezt maga útján megvizsgáltatni, végre királyi Helytartó Tanácsunknak felterjesztetni; úgy arra is felügyelni: hogy az adózó nép a' törvény és kegyelmes Hadszabály által tiltott méltalmazásokra nem csak ne köteleztessék, de azok önkéntes adásában is gátoltassék. És mivel

5. A' Köz Jólét és továbbra fentartandó általános Béke érdeke kívánja: hogy császári királyi Katonaságunk a' kellő díjjakkal idején elláttassék, az pedig pontosan teljesítendő adózás nélkül nem eszközöltethetik, a' nevezett Fő-Ispánok mindenkép igyekezendnek: hogy a' közadó az adózóktól annak idejében beszedessék, és az e' czélra rendelt katonai pénztárakba szolgáltatassék. És mivel ezek ereje

6. Főleg abban állana: hogy a' közadó és a' Vármegyék házi pénzeinek beszedői, tárnokai, és kezelői hűségesek, vigyázók, és serények legyenek, időről időre számoljanak, a' hátramaradásokat serényen beszedjék, a' hátra nem maradókat ismételt adózásokra ne késztessék, továbbá a közpénzeket magán szükségeikre, avagy egyéb bár mi szín alatti használatokra az 1563-ik évi 21-ik törvényczikkben nyilvánított közkincslopás (poena peculatus) büntetés alatt el ne költsék, hanem hivatalaikban kellően és hűn eljárjanak; köteleztetnek ezokon a' Fő-Ispánok az 1723-ik évi 63-ik törvényczikknek teljes és tökélletes sükerítését eszközleni 's felügyelni: hogy képes, alkalmas és birtokos pénztárnokok választassanak, 's tőlük évről évre múlhatlanúl számadások vétessenek, és ha ezek megvizsgálásánál a' Fő-Ispán jelen nem lehet, általa meg nézendők és megvizsgálandók 's a' tapasztalt hiányok idején kijavítandók és végre királyi Helytartó Tanácsunkhoz minél gyorsabban felküldendők.

7. Gyakort megtörténvén: hogy némelly Vármegyék pénztárnokai a' közadói és házi pénztárba hátramaradnak, 's az illyetén hátramaradás senkitől sem szorgalmaztatik, ezeket tehát és ezekhez hasonlókat kellő elégtételre, a' hazai törvények útmutatásánál fogva, törvényes büntetés alatt magok a Fő-Ispánok szorítandják, és megnem engedendik: hogy a' hátramaradás az Utódokra háromolva, vagy időközbeni birtok emésztés következtében, az adóalap kára, és sérelmével végre elvesszen.

8. Néha az is megesik: hogy a' Vármegyék pénztárnokai a' pénztárba nevezetes öszvegeket tartanak, 's ezek biztosításáról kitelhetőleg nem mindig gondoskodnak; nehogy tehát illyetén közadózási pénzek a' Közönségnek és királyi Pénztárunk olly nyilvános kárával veszélyeztetésnek kitétessenek, az előbb említett Fő-Ispánok, a' kormányukra bízott Vármegyékben, akként rendelkezendnek: hogy a' Vármegyei Pénztárnok holnaponkint, az azon hó alatt a' megye pénztárába szállított öszveg valólagos számbavételét egy példányban magának a' Fő-Ispánnak, másikban pedig az Al-Ispánnak beadni, ez pedig az illyetén számbavételt, holnapról holnapra, az illető kerületi Tartományi Biztosnak megküldeni tartozzék; — a' kormányzásukra bízott Vármegyékben lakozó Fő-Ispánok pedig a' Vármegyék Pénztárait gyakrabban személyesen, — mások, midőn személyesen jelen nem lehetnek, e' részbeni megbízottjaik által megvizsgálni, és ha azon pénztárak kezelése körül hiányokat tapaszta-

landnak, ezeknek kellőképpeni kijavítását eszközleni el ne mulasszák.

Ezen felül köteleztetnek a' Fő-Ispánok felügyelni, hogy a' multra hátra lévő számadások, legfeljebb két év alatt, jövőre pedig minden félév elteltével pontosan felküldessenek. Nem külömben gondoskodandnak: hogy a' Vármegye Pénztárnoka a' pénztár közelébe lakjék 's a' pénzek átvételét a' Vármegyének esküvel le nem kötött írnokaira ne bízza, a' falusi községek könyvecskéit sokáig magánál ne tartsa, végre az adózó nép hátramaradásait ideje-korán bejelentse.

9. Hogy pedig mind a' beszedés, mind a' keletkező hátramaradások körüli valamennyi hiányok könnyebben kitudathassanak, 's kellő időben orvosoltathassanak, a' Fő-Ispán minden két hónapban a' hátramaradások- és hátramaradó helyiségeknek a' pénztárnok által készítendő, 's az Al-Ispánnak átküldendő Kivonatos Jegyzékét, ugyan azon Al-Ispán által magának bemutattandja, hogy tudhassa, melly helységek különösen? 's mennyiben és miért maradtak hátra? az illyetén községekbe vizsgálatot tévén minél sietőbb orvoslást eszközölni mindenkép igyekezend. Hogyha pedig ezt tenni maga képes nem lenne, Felségünknek eziránt körülményes Értesítést terjesztend fel.

10. Ugyanazon Fő-Ispánok az iránt is való és kimerítő tudomást szerzendnek: valjon a' megyéjökbeli lakosok termesztményeiket hol? és minő haszonnal adhatják el? továbbá alkalmas módot is találni igyekezendnek, melly által illyetén termesztményeik eladása nagyobb hasznokat áraszthasson az adófizetőkre, és mi lenne a' részben teendő? a' Helytartó Tanácsnak részletesen felterjesztendik, hol pedig a' helységekbeli adófizetők annyi termesztményekkel nem bővelkednek, hogy azokból valamelly rész eladása fenmaradna, avagy ezen eladást egyéb nehézségek gátolják, magok a' földesurak kölcsönös közremunkálásaival és tanácslásaival odairányzandják törekvéseiket: hogy a' termesztésnek, akár az eladhatásnak fentemlített hiánya ipar által pótoltassék; jelesen külömböző könnyebb nemű gyárak létesítése e' czél elérésére nem kissé szolgáland, melylyekhez a' földmívelő ifjúságnak is alkalmazandása, melly a' gyermeki években a' szülőknek nem csak hasznára nincs, sőt inkább élelmezésük és ruházatjuk által terhökre van, e' teher helyett az adófizetők hasznait nevelendi, továbbá ekként a' minden rosz anyagjául szolgáló restség bizonyosabban számtűzetik, az adófizetők birtoka nemsokára bővülést, és ebből származólag Magyar Ország nagyobb gyarapodást nyerend.

Minazonáltal ezen az előadott módon eszközlendő foglalkozásban ugyanezen Fő-Ispánok e' részben eszmélt terveiket nem éppen azonnal valósítandják, hanem azokat királyi Helytartó Tanácsunkhoz felterjesztendik és a' további Utasítást bevárandják.

'S miután tapasztalás nyomán számosabb helységek községei tavaszbeáltával kenyér hiányát annyira érezik, hogy végre ezeket vagy a' földesurak élelemmel felsegíteni vagy pedig ezt másonnan nem csekély erővesztéssel megszerezni kéntelenittetnek; miként lehessen tehát e' rosszat jövőre gondosan nem kevésbbé, mint czélirányosan eltávolítani? ugyanazon Fő-Ispánok bővebben megfontolandják, 's eziránti nézeteiket Helytartó Tanácsunknak felterjesztendik.

Ezenfelül a' szűkölködők is méltó tekintetbevételt igényelnek; ezek közöl mások, kik erővel ellátvák, és éltök fentartása kellékeit munkájuk által megszerezhetnék ugyan, de a henyeséget inkább kedvelvén, élelmüket vagy koldulva vagy tolvajlással keresik, másokat pedig aggkoruk — avagy betegség — vagy testüknek külömbféle fogyatkozásai által megtört erejük, éltük fentartása kellékeinek iparjuk általi megszerzésétől elvonják; ezért minél gondosabban szorgoskodandnak a' Fő-Ispánok: hogy az illyetén szegények, 's valóban szűkölködők élelmezése iránt czélszerű intézkedés történjék; e' végből minél gondosabban kitudandják: valjon a kormányzásuk alatti Vármegye kebelében a' szegényekre nézve némelly 's minő alapítványok? és hol léteznek? 's miként, ki által? az alapítók akaratja szerint kezeltetnek-e'? 's valjon épségükben mindenkorig fenállanak e'? hogyha pedig ezek részben vagy egészen elvesztek, ezt kinek tette avagy hibája okozta? és valjon nincsen-e többé remény az elvesztett tőkék vagy alapítványi javak visszaszerzéséhez? ha pedig illyetén szegényeket illető alapítványok nem léteznének, avagy a' Vármegyében található szegények számára kevésbé elégségesek, azok élelmezését eszközlő módok feltalálásáról gondoskodjanak, ez ügyet a' Vármegye többi személyzetével megvizsgálandják, és figyelendnek arra is: hogy az illyetén, noha erejükben törődött, koldusok kezeik bármiféle munkájával élelmükhöz, legalább némi részben, járuljanak; 's e' részbeni véleményüket, mindazon körülményekre figyelőleg, mellyek ezen nem kevésbbé felebaráti, mint az Ország közállományára nézve hasznos ügyet közelebbről érdeklik, kifejtendik és Helytartó Tanácsunknak fél év alatt felterjesztendik. Azokra nézve pedig, kik a' munkávali foglalkozást unva, inkább koldusbot mellett kívánják keresni élelmüket, akként intézkedendnek ezen Fő-Ispánok, hogy ezek, akár azon, akár más Vármegyéből származzanak, avagy idegenek is bár, ha fegyver

viselésre alkalmasak, a' legközelebbi katonai kormánynak, katonáskodás végett, átadassanak, ha pedig illyetén szolgálatra kevésbé használhatók a' más Vármegyéből származottak eredetük helyére utasíttassanak, az idegenek pedig akár utak javítása, akár egyéb előforduló munkálatok teljesítésére, és ha másként nem lehet, élelmüknek békóbani megérdemlésére szoríttassanak; az előbocsátottak sükeresítése felől végre a' Helytartó Tanácsot hasonlag körülményesen értesítendik a' Fő-Ispánok.

Kiknek ez ügyekben is bölcs és értelmes foglalkozásától mérendjük képességüket, buzgóságukat, és Iránt unki hódolatukat, mellyek által a' tapasztaltakhoz képest bővebben ajánltatni fognak.

Többnyire az előbocsátottakban részletesen elsoroltakon kívül, ha még némellyek a' Vármegyék jobb igazgatása, és az adózónép fentartására szolgálandóknak látszanának, mind azt ugyan azon Fő-Ispánok az Igazság, legfensőbb császári királyi Szolgálat, és Közjó érdekében törvényszerű módon sükeresíteni igyekezendenek, vagy ha e' részben valamelly akadály mutatkoznék, azt Nékünk orvoslás végett feljelentendik az Iránt unk és Felséges Házunk iránt tartozó és eddigelé tanusított hűséget jövőre is mindenekben megtartandják és alárendeltjeik által megtartattandják a' Köz és Megyei belbéke fentartásán mindenkép törekedendnek, magokat az Ország törvényei és Kegyelmes királyi Parancsainkhoz alkalmazandják, és azokat sükeresítendik, mindenkinek minden emberi tekintet nélkül, minden hivataluk körébe tartozó ügyben az Isten és Ország törvényei szerint igazságot szolgáltatandnak, az 1723-dik évi 18, és 1715-dik évi 101-dik törvényczikkek értelmében a' kegyelmes Úrbéri rendszabály, és az adózóknak ezáltal előtűzött fentartására serényen felügyelendnek és a' Vármegye hivatalnokai által felügyeltetni fognak 's valljon az Úrbérek pontosban és kellően megtartatnak-e? évről évre nyomozandják 's nyomoztatni fogják; és miután az Általunk kegyelmesen kiadott Úrbéri rendszabály az Ország valamennyi Vármegyéjébe mindeddig be nem hozatott addig is, míg maga útján mindenütt eszközölhető és kidolgozható leend, azon és ollyatén Vármegyékben is, mellyekben mindeddig be nem hozatott, az adózó népet minden méltatlan terhek és elnyomásoktól, akár a' földes Urak, akár más, bár kik ellenében, törvényszerű módon megóvandják, és hol az eszközlendő nyomozásokból tapasztalandják: hogy a' földes Urak az Úrbéri rendeletek ellen cselekedtek, következőleg vétettek, és hol a' jobbágyok igaztalan bántalma és elnyomásáróli panaszok előadatni fognak, ezek nyomozását haladék nélkül

senkit sem tekintve eszközöltetni, 's megfelelő orvoslást, a' körülményekhez képest, a' tiszti Ügyész felperessége mellett a' vétkezők ellen indítandó és gyorsabban előmozdítandó per útján is szolgáltatni fognak.

Ezenkívül minél szorgosabban gondoskodandnak: hogy az adófizetők csekélyebb vétség esetében, korántsem pénzben büntettesenek, hanem testi, mindazáltal a' vétséghez arányzandó fenyítékkel illettessenek és végre, hogy a' közadó előlegesen befizettessék és beszedessék.

Továbbá semmiféle köz költségeni vendégeskedéseket meg ne engedjenek és gondosan felügyelendnek: hogy az előadottakat az alárendelt Vármegyei hivatalnokok kellően teljesítsék, hivataluknak pontosan eleget tegyenek, össze nem férő kettős hivatalokat ne viselhessenek, és semmiféle hibákat avagy kihágásokat el ne kövessenek.

És végre ugyan ezen Fő-Ispánok a' gondoskodásukra bizottakat akként kezelendik: hogy részükről legkisebb hiány ne történjék, sőt alárendeltjeiknek mindenben jó például szolgáljanak, 's hogy hivataluk pontos és hű kezeléséről Isten és Felségünk előtt mindenkor elégséges számot adhassanak.

Magok pedig a' Fő-Ispánok eleve nyert engedély nélkül, a' Vármegyéből el ne távozzanak és hivataluknál fogva serényen felügyeljenek: nehogy az alattvalók földesuraiktól, az uradalmi termékek bizonyos ároni megvételére, avagy sajátjaiknak akár csupán földesuraiknak eladására, akár mindaddig, míg előbb az uradalmi termékek el nem adatnak, megtartására kénszeríttessenek.

Vigyázzanak ezen felül a' mészárszékek kibéreltetésében az igazságos határok megtartására 's árnövesztések eltávolítására, végre hogy a' földes urak a' só eladásában a' törvényszabta határokat túl ne lépjék.

Akarjuk tehát és kegyelmesen Parancsoljuk: miként Magyar Országunk és a hozzákapcsolt részek Vármegyéinek valamennyi és minden egyes mostani Fő-Ispánjai és ezeknek hivatalbeli Utódjaik ezen az Ország törvényeivel, az Igazság- és Közjóval egyező kegyelmes császári királyi Utasításunkhoz magokat mindenekben alkalmazni, és minden abban előhozottakat megtartani és alárendeltjeik által megtartani, kötelességüknek ismerjék és el ne mulasszák.

Kik, hogy kellő tekintélyben és hivataluk teljes hatóságában fentartassanak, királyi Hatalmunk — és Pártfogásunk szerint, kegyelmesen intézkedendünk. Költ Bécsben Ausztriában. Ezer Hétszáz Hatvan Nyolczadik évi Mindszenthó Huszonegyedik napján".

II. F E J E Z E T

A világháborút követő idők több évig tartó bizonytalansága és kísérletezései után jelent meg az államháztartás egyensúlyának helyreállításáról szóló 1924 : IV. törvénycikk. Ezzel az első szerves és jelentős alkotással kezdődött el a magyar közigazgatásnak és a magyar közszolgálatnak új korszaka. Elég végiglapoznunk az utolsó tíz-tizenöt év törvényeit és rendeleteit tartalmazó hatalmas köteteket, hogy előttünk álljon az azóta megindult fokozatos és folytonos átépítő munkának eredménye: közigazgatási szervezetünk teljes átalakulása. Alig van a magyar közigazgatási szervezetnek olyan része, amely az elmúlt két évtized folyamán ne módosult volna. „A kormány, — mondja a fenti törvény — az állami feladatok intézésének lehető egyszerűsítése és összevonása, a jogorvoslatok lehetőségének a legkisebb mérvre való szorítása, az eddigi magasabbfokú hatóságok vagy hivatalok által ellátott teendőknek alsóbbfokú hatóságokra vagy hivatalokra való átruházása és általában a gazdaságosság elvének a közigazgatás egész terén való érvényrejuttatása útján — a fennálló törvényektől eltérőleg is — megteheti a szükséges intézkedéseket."

E törvényszakasz sűrített formában magábanfoglalja a közigazgatás újjászervezésének (racionalizálásának) egész programmját. Tulajdonképen ezt ismétlik 1924. óta kormánynyilatkozatok, hivatalos és nemhivatalos programmok. Benne van a közigazgatási szervezet reformja, a jogorvoslatok egyszerűsítése, tehát a közigazgatási fórumok kérdésének reformja, az ügyintézési reform, végül az a követelmény, hogy a gazdaságosság elve a közigazgatásban megfelelően érvényre jusson.

E törvény nyomán tett valamennyi intézkedésnek és a kibocsátott rendelkezéseknek méltatása nagy számuk következtében kitűzött célunktól, — a racionalizálási törekvéseknek és munkálatoknak, az ezekből leszűrhető racionalizálási eljárásnak és a magyar közigazgatás újjászervezésének elvi bemutatásától — eltérítene, másrészt célszerűtlen is lenne, mert a nagyszámú rendelkezés közül több hatályát vesztette vagy tárgytalanná vált. Ezért a következőkben csak a közigazgatás újjászervezése szempontjából jelentős racionalizálási törekvéseket tárgyaljuk.

13. §.

KÖZIGAZGATÁSI ADATTÁRAK

A belügyminiszter 1925-ben, a nemzetközi közigazgatástudományi kongresszusok[1] javaslatainak és munkálatainak felhasználásával az úgynevezett „Fayol-rendszer"[2] (Système-Fayol, doctrine administrative, a közigazgatás indusztrializálása) némely tanulságának hasznosítását tervezte. „A közigazgatás indusztrializálásának az az alapgondolata,[3] hogy a kiskereskedéstől fel a világvárosok hatalmas áruházáig, továbbá a kisiparos műhelyétől a több ezer munkással dolgozó gyártelepig, a különféle nagyvállalatok, bankok és pénzintézetek mind ugyanolyan belső törvények szerint élnek, mint az ember erkölcsi testületei: a családtól, illetőleg a községtől fel egészen a megszervezett nemzetig, az államig. Tehát az életük belső rendjének, az igazgatásuknak is ugyanolyan szabályok és elvek szerint kell lefolynia. Még továbbmenve egy gondolattal: mindazok az elvek és módszerek, amelyeket a mozgékony és alkalmazkodni tudó, találékony kereskedelmi és ipari szellem a saját vállalataiban önmagából kitermelt, maradék nélkül átplántálhatók az ember erkölcsi testületeinek az igazgatásába is. És ha ez az átplántálás megtörténnék, ez több irányban járna hasznos következménnyel. A közigazgatás indusztrializálásától nemcsak azt várják, hogy a közigazgatástan tudományát félszázados álmából új életre ébreszti, hogy annak tételeit revízió alá véteti, hanem, hogy az egyúttal a közigazgatási tevékenységnek friss lendületét, a kezdeményezés bátorságát, az energikus kivitelt, a személyes felelősségviselést is eredményezni fogja. Eszméje nem újkeletű. Minél jobban fellendültek a nagy kapita-

[1] Ezideig (1939) hat Nemzetközi Közigazgatástudományi Kongresszus (Congrès International des Sciences Administratives) tartatott. 1910-ben és 1923-ban Brüsszelben, 1927-ben Párizsban, 1930-ban Madridban, 1933-ban Bécsben és 1936-ban Varsóban.

[2] Fayol, Henri, Administration industrielle et générale, Paris, 1925.

[3] Mártonffy Károly, A közigazgatás indusztrializálása. Társadalomtudomány, VII. évf., 6—8. sz. (különlenyomatban is), Budapest, 1927.

lista vállalkozások, s minél gyakrabban kerültek a hatóságokkal érintkezésbe, annál jobban kellett érezniök az állami gépezet lassúságának hátrányait, sőt azokat az effektív károkat, amelyeket a lassúság, vagy az ügyeknek a nem kellő időre való elintézése okozott. Az egyszerűsítés, a gyorsítás, a technizálás utáni kívánság csaknem az egész világon felmerült. A közigazgatás indusztrializálására vonatkozó gondolatokat és törekvéseket egy kiváló francia nagyiparos, Henri Fayol foglalta rendszerbe, aki hosszú életen át volt azoknak lelkes propagálója, s aki az eszme érdekében számtalan könyvet, értekezést írt, felolvasásokat, előadásokat tartott... A közigazgatás indusztrializálásának Fayol által megkonstruált rendszerét a „méthode administrative"ot, a „doctrine administrative"-ot róla, mint az eszme leghűbb propagálójáról „Système-Fayol"-nak nevezték el."

Fayol megállapítja, hogy minden emberi vállalkozásban a tevékenységek (operációk) hat csoportja különböztethető meg: 1. a technikai, 2. a kereskedői, 3. a pénzügyi, 4. a biztonsági, 5. a számviteli és 6. az adminisztratív művelet. Kormányozni annyi, mint e hat műveletet egyidejűleg kézbentartani és egyszerre végezni. Ezzel szemben az igazgatás csupán a 6. tevékenységet jelenti, s így az igazgatás benne van, része a kormányzásnak. Az igazgatási művelet tulajdonképen nem más, mint a főnök egész működése, tevékenysége a vállalat életében. Ezt bizonyítják azok a lényeges jegyek, amelyek az igazgatásban felismerhetők: az előrelátás (prévoyance), a szervezés (organisation), a parancsolás (commandement), a koordináció (coordination), az ellenőrzés (contrôle).

A „doctrine administrative"-ban rejlő egészséges gondolat megtermékenyítette a közigazgatási reformmal foglalkozó irodalmat és — amint azt Fayol remélte, — megélénkítette a közigazgatás munkájának technikai részét. Mindeme kétségtelen érdemei mellett, a Fayol-féle „közigazgatási elmélet" nyomán fakadtak bizonyos túlzások is, amelyek oly mértékben kívánták leegyszerűsíteni a közhivatali munkát, hogy az már a rend és áttekinthetőség rovására ment volna. Másrészt pedig a „doctrine administrative" — különösen a túlzásaiban — rá akarta erőszakolni a közhivatalra a banknak, a vállalatnak, az üzemnek a közhivatal lényegétől, rendeltetésétől merőben eltérő jellegét. A túlzásokat legtalálóbban Berthélemy[1] fejezte ki szállóigévé vált szavaival: „Franciaországot nem lehet úgy igazgatni, mint egy kereskedelmi vállalatot" (La France ne saurait être administrée comme une maison de commerce). Berthélemy egyébként elismeréssel van az új közigazgatási elmélettel szemben, csupán nem tartja kielégítőnek és nem tekinti megoldásnak (La formule industrialiste n'est aucunement subversive. Elle est seulement inefficace. Elle donne de bons conseils, mais ne constitue pas une solution).[1]

[1] Berthélemy, Henri, Traité élémentaire de Droit Administratif, 10e édition, Paris, 1923., p. XXII.

A „doctrine administrative"-nek sarkalatos követelménye a „közigazgatási dokumentáció" elkészítése, melynek az a rendeltetése, hogy *a)* feltüntesse az igazgatás szabályait, szervezetét és tevékenységét, *b)* elősegítse a rendeleteknek és utasításoknak a közönséghez való eljuttatását, *c)* az igazgatás tényeit megőrizze. A „dokumentáció" egyetemes jelentőségét igazolja az a tény, hogy a gondolat terjesztésére és népszerűsítésére nemzetközi egyesület is alakult (Fédération Internationale de Documentation). A 15. Zürichben megtartandó ülésnek (1939. augusztus hó) kitűzött tárgyai: *a)* munkamegosztás a könyvtár és a dokumentáció között, *b)* dokumentáció a közigazgatásban, *c)* dokumentáció az iparban, *d)* a fényképészeti sokszorosítási eljárás alkalmazása a dokumentációban.

Mikor nálunk 1925-ben a „Fayol-rendszer" tanulságainak értékesítéséről volt szó, elsősorban is a „közigazgatási dokumentáció"-ban rejlő gyakorlati jelentőséget ismerték fel. Ezért a belügyminiszter a kisközségekről és nagyközségekről „közigazgatási adattárak" (outillage administratif) létesítését rendelte el.[2] Ez adattárak célja, hogy mindazok az adatok, amelyekre a hatóságoknak az ügyek intézésekor szükségük van, állandóan rendelkezésre álljanak. Az adattárak létesítését később a városokra nézve is elrendelte a belügyminiszter és azzal a Városok Kongresszusát bízta meg.

Az anyag összegyüjtésére a „közigazgatási tájékoztató lapok" szolgáltak. Ezek a község történeti, földrajzi és népességi leírására, kulturális, gazdasági, vagyoni és háztartási helyzetére vonatkozó adatokat tartalmazták. „E tájékoztató lapok rendeltetése, hogy a községek egész életfolyamatát ismertessék, szemlélhetővé tegyék a helyi közállapotokat, reávilágítsanak a község életműködésére és így ezen az úton segédkezet nyujtsanak mind a községek közérdekű feladatainak és szükségleteinek megítélésénél, mind a községi érdekekkel, illetőleg a helyi viszonyokkal kapcsolatba kerülő konkrét ügyek intézésénél."

Az így beszerzett és állandóan kiegészített adatok meggyorsítják a közigazgatási ügyintézést, megakadályoznak min-

[1] Berthélemy, id. m., XX. l.
[2] 3900/1925. B. M. eln. sz. körrendelet.

den felesleges idő-, munka- és anyagpazarlást. Mellőzhetővé válik sok céltalan iratváltás és tárgyalás; az adattár feleslegessé teszi a tudakozódásokat és levelezéseket, ezenkívül „módot nyujt arra is, hogy a felsőbb hatóságok általános rendeleteikben és intézkedéseikben — a lehetőséghez képest — figyelembe vehessék a különleges helyi viszonyokat is".

Az ország összes községei a rendeletben előírt módon jártak el és a tájékoztató lapokat felküldötték a belügyminisztériumba, amely az összegyűlt anyagot átadta a Magyar Szociográfiai Intézetnek. Az adattár többféle vonatkozásban tett jó szolgálatot, így különösen községi leírások készítésénél. Sok község önállóan továbbra is foglalkozott saját adatainak összegyüjtésével és ezeknek segítségével kitűnő községmonográfiák készültek. Ezért is, de a községekről való mindenkori tájékozódhatás érdekében is kívánatos volna az adatoknak országszerte rendszeres és állandó pótlása és kiegészítése.

14. §.

AZ ORSZÁGOS TAKARÉKOSSÁGI BIZOTTSÁG

Az 1924 : IV. törvénycikk felhatalmazása alapján szervezte meg[1] a kormány az Országos Takarékossági Bizottságot[2] azzal a céllal, hogy közigazgatásunkat az ország csökkent teherviselőképességének megfelelően átszervezze. A Bizottság munkálkodását 1925. évi február hó 6-án kezdte meg és 1932. évi január hó 5-ig működött.[3]

Az Országos Takarékossági Bizottságot újjászervező rendelet szerint „az állam közigazgatási szervezetének és üzemeinek az ország megmaradt területéhez való célszerű arányosítása és a változott viszonyokkal összhangbahozatala, az állami közigazgatásnak és üzemvitelnek a nem feltétlenül szükséges feladatoktól és szervektől való mentesítése, továbbá az említett szempontoknak az önkormányzati szerveknél és üzemeknél való megfelelő alkalmazása céljából létesített Országos Takarékossági Bizottság ezekkel a kérdésekkel rendszeresen, tárgyilagosan és mélyrehatóan foglalkozik és a szükségesnek ítélt változtatásokra javaslatot tesz."[4]

[1] 7300/1924. M. E. sz. rendelet. Az alaprendeletet a 8100/1924. M. E. sz. rendelet és az 5800/1925. M. E. sz. rendelet egészítette ki. Végül a 610/1928. M. E. sz. rendelet újjászervezte a Bizottságot.

[2] Az Országos Takarékossági Bizottság első elnöke Vértesy Sándor pénzügyminiszteri államtitkár volt, akit később Ugron Gábor b. t. t., nyug. belügyminiszter váltott fel. A Bizottság főtitkára előbb Bárczy Dezső h. államtitkár, majd Gerlóczy Gyula nyug. államtitkár volt. Tagjai voltak: Ernszt Sándor, Follért Károly, báró Hazay Samu, Homonnay Tivadar, Ivády Béla, Jalsoviczky Sándor, Kállay Tibor, Ladik Gusztáv, Lakatos Gyula, Marschall Ferenc, Máriássy Barna, Medve Zoltán, Naményi Imre, id. Némethy Károly, Ottlik Iván, Örffy Imre, Papp Antal, báró Pap Géza, Ráth Zsigmond, Rubinek István, Sebess Dénes, Simonsits Elemér, Schreiber Lajos, báró Szterényi József, Tamássy Árpád, Tamássy József, Teleszky János, Temesváry Imre, Tolnay Kornél, Tomcsányi Vilmos Pál, Wodiáner Rudolf.

[3] A kormány az Országos Takarékossági Bizottság működését a 6654/1931. sz. rendelettel szüntette meg.

[4] 610/1928. M. E. sz. rendelet, 2. §.

Az Országos Takarékossági Bizottság hatáskörébe tartozik:

„*a)* megvizsgálni az állam közigazgatási szervezetét és üzemeit, valamint az önkormányzati szerveket és üzemeket a takarékosság és gazdaságosság elveinek érvényesítése szempontjából, továbbá javaslatot tenni a beszerzéseknek, munkálatoknak és beruházásoknak a közszállítási szabályzat, illetőleg közszállítási szabályrendeletek alapján való gazdaságos megoldására;

b) megvitatni és letárgyalni azokat az irányelveket és szükséges intézkedéseket, amelyek az állami és önkormányzati közigazgatás és üzemek vitelének lehető egyszerűsítése és összevonása, a jogorvoslatok lehetőségének a legkisebb mérvre való korlátozása, az eddig magasabbfokú hatóságok vagy hivatalok által ellátott tennivalóknak alsóbbfokú hivatalokra vagy szervekre való átruházása s általában a takarékosság és gazdaságosság elvének érvényrejuttatása útján a kiadások apasztására, a vagyon állagának megőrzésére s a jövedelmek fokozására alkalmasak; végül

c) véleményt nyilvánítani az *a)* és *b)* alattiakra vonatkozólag a kormányzóhoz intézett javaslatokban."[1]

Az Országos Takarékossági Bizottság eljárása a következő volt:

„Költségvetési előirányzatok alapján az elnöki tanács részéről kijelölt vizsgálóbiztosok a szervezet célszerűsége, arányossága és költségei szempontjából, szükség esetén a helyszínén is, megvizsgálták az egyes állami kormányzati ágazatokat és önkormányzati szervezeteket, valamint a hozzájuk tartozó vállalatokat.

Az Országos Takarékossági Bizottság elnöki tanácsa részéről kijelölt vizsgálóbiztosok jelen lehettek az önkormányzatok költségvetésének a belügyminiszter és a pénzügyminiszter részéről az 1927 : V. törvénycikk értelmében történő megvizsgálásánál abból a célból, hogy az Országos Takarékossági Bizottság általános jellegű javaslatok megtételére adatokat és anyagot szerezhessen.

... A vizsgálatok folyamán az összes katonai és polgári hatóságok, hivatalok és intézmények teljes betekintést tartoztak engedni a számadásokba és minden olyan okiratba, amelyben az állami (önkormányzati) igazgatás és gazdálkodás takarékossága és gazdaságossága érdekében szükségesnek látszik betekinteni."[2]

[1] 610/1928. M. E. sz. rendelet, 3. §.
[2] U. o., 11. §.

A Bizottság működésének irányelveit a következőkben foglalta össze:

„A Bizottságot tárgyalásainál és javaslatainál mindenkor magasabb gazdaságpolitikai szempontok vezették. Gondosan óvakodva mindig a közgazdasági és különösen a szociális szempontokból jelentős kiadások csökkentésétől, munkájában az a meggyőződés hatotta át, hogy a közháztartások tartalmának és keretének a terület és gazdasági lehetőségekben megfogyatkozott ország teherbíróképességéhez kell igazodnia, és amikor összes javaslataiban az előrelátó és észszerű gazdaságosság követelményeinek igyekezett érvényt szerezni, azokban ez a vezérelv jutott kifejezésre.

Bár éber figyelmet fordított a közháztartások egyensúlyának megóvásához fűződő nagy gazdasági és közhiteli érdekekre, mégis törekvése a közterheknek lehető apasztására, kíméletes kezelésére és a közterhek viselésének kérdésében az igazságosság és arányosság érdekeinek érvényrejuttatására irányult. Ezért abból indulva ki, hogy a bevételek és közterhek leszállításának kulcsát elsősorban a közkiadások terén kell keresnie, főtevékenységét ezek bírálatában összpontosította.

Ebben a munkakörben az államháztartásnak a nem szorosan állami feladatok költségeitől való tehermentesítése, mindennemű, szorosan a magánvállalkozás körébe tartozó tevékenységtől való megszabadítása és az egész közigazgatási apparátusnak gyorsabbá és olcsóbbá tétele lebegett főleg szeme előtt. Ezek érdekében szükségesnek jelezte mindazoknak az anyagi és alaki jogszabályoknak tüzetes revízióját, amelyek egész közigazgatásunkat költségessé teszik s egyben megjelölte azokat a módozatokat is, amelyek egyes, ma már mellőzhető közhivatali tennivalók megszüntetésével, a jogorvoslatok korlátozásával, az alsó- és középfokú fórumok intézkedési jogkörének kiszélesbítésével és közigazgatási és egyéb intézményeink tagolásának gazdaságosabbá tételével, közhatósági, igazságszolgáltatási, hivatali és üzemi berendezéseink költségeit lényegesen apasztanák."[1]

Nyomatékosan kifejtette és nem egyszer érvényre is juttatta a Bizottság továbbá mindazokat az alkotmányjogi és államgazdasági szempontokat is, amelyek a takarékossági érdekek intézményes védelmében, az egyéni felelősség és inkompatibilitás elvének, a budgetjognak és az ezzel kapcsolatos bruttó elszámolás elvének mennél szélesebbkörű kiterjesztését követelik.

[1] Pesti Napló, 1929. december 3-i szám.

A Bizottság által készített és az állami és önkormányzati igazgatásnak, valamint ezek üzemeinek úgyszólván minden ágát felölelő javaslatoknak oly nagy a száma, hogy teljes felsorolásukat e helyütt mellőznünk kell. Az alábbiakban csupán azokra a fontosabb kérdésekre mutatunk rá, amelyekkel a Bizottság több ízben is behatóan foglalkozott és amelyekre vonatkozólag részletes javaslatokat készített. Ezek a kérdések:

Egyes minisztériumok összevonása, a minisztériumokban működő bizottságok és tanácsok apasztása, a főhatóságoknak a nem szorosan vett kormányzati tennivalóktól való mentesítése, a központi hatóságok ügyosztályainak apasztása és a hatáskör decentralizálása, az állam jogügyi képviseleteinek egységesítése, a diplomáciai levelezés egyszerűsítése, a közhivatalok ügyrendjének átdolgozása, az előadványok revíziójának korlátozása, a főispáni állások létszámának apasztása, az országos főkapitányi állás kérdése, az állami kegyúri terhek revíziója, a szakközlönyök apasztása, a beköltözési és visszahonosítási ügyek intézésének egyszerűsítése, a községek háztartásának rendezésére vonatkozó törvény megalkotása, az önkormányzatok tartózkodása a nem kommunális feladatoktól, az úgynevezett háborús nyugdíjtehernek részben a jövő nemzedékre hárítása, a honvédelem keretében a sorozási rendszerre való visszatérés, a forgalmi adónál a fázisrendszer kérdése, a pénzügyigazgatóságok és adóhivatalok számának szabályozása, az osztálysorsjáték játéktervének, az államháztartás vitelét szabályozó törvény megalkotásának és ezzel kapcsolatban a legfőbb állami számvevőszék szerepének kérdése, az egyházi adóztatás kérdése, a központi illetményhivatal felállítása és hatáskörének kiterjesztése, a központi díj- és illetékkiszabási hivatal visszaállítása, az autonómiák háztartásának újabb megterhelését gátló intézkedések, az egyes igazgatási ágak bevételi forrásainak teljes kihasználása, a központi bélyegraktár megszüntetése, az állami adósságokat felülvizsgáló és kiegyenlítő hivatal ügye, a képviselővé választott köztisztviselők illetményeinek kérdése, a kiküldetési és átköltözési költségek apasztásának kérdése, az illetményrendszerek, valamint a különféle jutalmak és díjazások rendezése, a közszolgáltatások szerves szabályozása, a közszállítási szabályzat szerepének és alapelveinek kérdése, az állami vállalatok ellenőrzése, a közhivatalok fűtési és világítási rendszerének megváltoztatása, a postaigazgatóságok hatáskörének kiterjesztése, a posta és az államvasutak azonos természetű szolgálatainak egyesítése, az állami nyomdák egységesítése és üzemesítése, az állami anyagbeszerzés központosítása, az állami gyárak kérdése, a katonai állami műhelyek

igénybevétele, az állami magasépítkezések központosítása, az állami épületek és lakótelepek kezelésének összpontosítása, az állami szövészeti telep kérdése, a háziipar fejlesztése érdekében szükséges szervezeti intézkedések, a MÁV igazgatóság átszervezésének és az üzletvezetőségek számának kérdése, a MAVART és IBUSZ szervezetének és üzletvitelének kérdése, a MÁV főműhelyek és a fűtőházak kapcsolata, a MÁV üzemében a folytatólagos fék alkalmazása, a gépjárművezetői tanfolyam, az országos automobilalap, szakértőbizottság és közlekedési kódex ügye, a mozgófénykép gépkezelői tanfolyam kérdése, az állami és államvasúti kőbányaüzemek, az italmérési engedélyezések hatáskörét érintő egyszerűsítések, a különböző anyagvizsgálatok egyszerűsítése, a talajvizsgálati munkálatok összevonása, az állami földmérésnél magánmérnökök alkalmazása, a kultúrmérnöki és folyammérnöki hivatalok egyesítése, az erdőigazgatóságok, erdőhivatalok, erdészeti szakoktatás kérdése, a rabok mezőgazdasági munkáltatásának rendezése, az állami kezelésben lévő összes birtokoknak egy kézben való egységes kezelése, az Országos Tisztviselői Betegsegélyezési Alap, az Országos Társadalombiztosító Intézet járulékainak beszedésével kapcsolatos kérdések, a munkásbiztosítási felsőbíróság ügye, a közigazgatási bíróság átszervezése, a bírói, polgári és büntető eljárás körében kívánatos egyszerűsítések, a szabadalmi bíróság kérdése, az Országos Földbirtokrendező Bíróság kérdése, a tanfelügyelőségi kirendeltségek ügye, az idegen ágazatoknál foglalkoztatott állami tanerők visszarendelésének kérdése, a kisdedóvodáknak az anya- és csecsemővédő-intézetekkel, nemkülönben a napközi otthonokkal való kapcsolata, a gyermekvédelem ügye, az elemi és a gazdasági népoktatás egyesítése, a polgáriiskolai főigazgatóságok és a sorvadó polgári iskolák ügye, a váci „Szilágyi Dezső" fiúinternátusnak kérdése, a javítóintézetekbe való beutalás, a soproni erdőmérnöki és bányamérnöki főiskola szervezetének, a felsőoktatás kérdésének, nevezetesen a tudományegyetemek számának, személyi és tárgyi felszerelésének megfelelő rendezése, ideértve a közgazdaságtudományi kar ügyét, az egyetemi tanárok tandíjosztalékának és vizsgadíjainak ügye és még számos kisebb-nagyobb jelentőségű elvi, illetve konkrét kérdés.

A Bizottság javaslatai alapján az 1929. év végén nagyszabású, és pénzügyi kihatásaiban is jelentős revizionális kormányzati akció indult meg, amelynek hivatása volt összes közhivatali ágazatainkat egységes elvi alapon és a végrehajtóhatalom összes felelős tényezőinek együttműködésével, alaki és anyagi jogunk megfelelő átdolgozásával mindennemű fölösle-

ges tennivalótól tehermentesíteni, másrészt közintézményeink igazgatását és ügyvitelét minden vonatkozásban egyszerűbbé, gyorsabbá, tehát korszerűvé és gazdaságosabbá alakítani. A Bizottság ilyirányú javaslatai alapján tett kormányzati intézkedés az 1929. év vége felé kiadott 5500/1929. M. E. sz. rendelet.[1]

A Bizottság az állami és önkormányzati költségvetések előirányzatával évről-évre foglalkozott, azokat tételenként érdemleges elbírálás alá vette, de mellőzte a kiadások mechanikus vagy lineáris apasztásának rendszerét. Nemcsupán gazdasági, hanem a legkülönbözőbb egyéb szempontokat is figyelembevéve, mindig mérlegelte egyes közintézményeink létjogosultságát és azok megszüntetésének, redukálásának, vagy másokkal való egybeolvasztásának lehetőségét.

De kiterjedt ezzel kapcsolatban a figyelme arra is, hogy a különböző ágazatoknál folyó azonos munkáknak egy kézben, egyhelyütt való egyesítése, az ügyeknek az eddiginél szakszerűbb intézése, a gazdasági érdekeket érintő munkáknak pillanatnyi áldozatok árán való siettetése is mind olyan mozzanatok, amelyek végeredményben a közháztartások terheinek könnyítéséhez vezetnek.

Mindezeknek az elveknek a Bizottság nemcsupán a már fennálló rendelkezések, intézmények és kiadások keretében, hanem a jövőre vonatkozólag is érvényt igyekezett szerezni, gondosan elbírálván magasabb gazdasági szempontokból a törvényhozás elé kerülő törvénytervezeteket és a pénzügyi szempontból jelentős kormányrendeletek tervezeteit is.

Az Országos Takarékossági Bizottság működésének minden fázisáról, munkásságának eredményeiről a közvélemény nem volt, de nem is lehetett tájékozott. A Bizottság elnöke, főtitkára és összes tagjai ugyanis megbizatásuk elfogadásakor esküvel kötelezték magukat arra, „hogy a bizalmasnak kijelentett ügyekre vonatkozólag a hivatalos titkot megőrzik és hogy az ily ügyekre vonatkozó észleleteiket mással, mint a kormány illetékes hivatalos közegeivel, nem közlik."[2]

A Bizottság munkásságának igazságos és tárgyilagos megítélése szempontjából utalunk a következő megállapításokra. „Természetes, hogy a Bizottság teljes csendben, önzetlenül folytatott, évekre terjedő folyamatos nagy munkájának közvetlen és közvetett eredménye a háztartások természetéből kifolyólag azonnal és egész pénzügyi kihatásában nem jelentkez-

[1] L. 124. l.
[2] 610/1928. M. E. sz. rendelet, 6. §.

hetett. Ennek oka egyrészt a még fennálló és módosítást igénylő törvényhozási és egyéb rendelkezéseknek, másrészt a törvényeken és magánjogi kötéseken alapuló anyagi kötelezettségnek még hosszabb időre kiterjedő érvénybenlétében, az adminisztráció közismert vontatottságában és főleg abban keresendő, hogy a Nagy-Magyarország kedvezőbb gazdasági viszonyaihoz szokott közapparátusnak a takarékossági szellembe való beidegződése — éppúgy, mint a magánháztartásoké is — hosszabb időt igényel."[1]

Bár az Országos Takarékossági Bizottság működése 1932. évi január hó 5-ével megszűnt, munkásságának továbbfolytatásáról mégis történt gondoskodás, mert a gazdasági és hitelélet rendjének, továbbá az államháztartás egyensúlyának biztosításáról szóló 1931 : XXVI. törvénycikk alapján megalakított 33-as Országos Bizottság külön „6-os albizottság"-ot[2] küldött ki, amelynek feladata az államháztartásban elérhető megtakarítások megállapítása, másrészt az önkormányzatok háztartásának megvizsgálása volt. Így az Országos Takarékossági Bizottság munkásságának folytatását egyrészt biztosította a közigazgatás egyszerűsítésének előkészítésére (racionalizálására) kinevezett kormánybiztos[3] munkássága, másrészt az a körülmény, hogy az előbb említett „6-os albizottság" felkérte mind az Országos Takarékossági Bizottság elnökét és főtitkárát, mind pedig a közigazgatás egyszerűsítésére kinevezett kormánybiztost a munkálatokban való közreműködésre.

Az Országos Takarékossági Bizottság vezetősége és tagjai megfogadták, „hogy a bizottság munkájában legjobb tudásukkal és egyedül a köz érdekében fognak résztvenni". Végigtekintve az elvégzett munkán, meg kell állapítanunk, hogy ennek az ígéretnek minden tekintetben eleget tettek. A bizottság tagjai valamennyien Nagy-Magyarország kormányzatában és közigazgatásában maradandó érdemeket szerzett magasrangú köztisztviselők voltak, akik egy nagy birodalom közéletének iskolájában nőttek fel; szemmértékük, ítélőképességük ott formálódott ki. Gazdag tapasztalataikat valóban „egyedül a köz érdekében és legjobb tudásukkal" igyekeztek egyébként nagyon szomorú feladatuk megvalósításában érvényesíteni és a magyar életet a csonkaország méreteihez alakítani.

[1] Pesti Napló, 1929. december 3-i szám.
[2] L. 154. l.
[3] L. 127. l.

15. §.

A KÖZIGAZGATÁSI ÜGYREND REFORMJA

Az Országos Takarékossági Bizottság mozgalmat indított az igazgatásnak és ügyvitelnek „minden vonatkozásban egyszerűbbé, gyorsabbá, tehát korszerűvé és gazdaságosabbá" tétele érdekében és e cél elérésére miniszterközi bizottság kiküldését hozta javaslatba. Ez eredményezte az ügyrendi reformot, amelynek célja „a hivatalok és üzemek ügyrendjét az ügyiratok felülvizsgálatának korlátozásával, az előadók hatáskörének kiterjesztésével és az ügyiratok kezelésének egyszerűsítésével gyorsabbá és gazdaságosabbá tenni."[1]

A kormányrendeletnek elvi jelentőségű intézkedései a következők.

„Minden hivatali alkalmazottnak az ügyek intézésénél fegyelmi felelősség terhe mellett különösen a következő elveket kell szem előtt tartania: *a)* az elintézés jó, gyors és lehetőleg végleges legyen; *b)* a végleges elintézés előkészítéséhez szükséges előzetes tárgyalások lehetőleg az írásbeliség mellőzésével foganatosíttassanak; *c)* a gazdaságosság elve a legteljesebb mértékben érvényesüljön, vagyis az elintézés munkaerőt, anyagot és munkaidőt az okvetlenül szükséges mérven túl igénybe ne vegyen. Ezeknek az elveknek mentől hatékonyabb érvényesítése elsősorban a hivatalfőnökök, hivatalvezetők, osztályvezetők stb. (alábbiakban röviden „főnökök") feladata, de ugyane célból minden hivatali alkalmazott saját kezdeményezéséből is tehet javaslatot felsőbbségének...

A főnökök feladata — különösen a nagyobb hivataloknál — az irányítás. Ezenfelül a legnagyobb lelkiismeretességgel kötelesek végezni nemcsak alárendeltjeik munkájának az ellenőrzését, hanem a munka megfelelő kiosztását is. Kötelességük az alárendeltek intézkedési önállóságát és felelősségérzetét fejleszteni és jó helyettesek kiképzéséről gondoskodni. A főnökök a

[1] 5500/1929. M. E. sz. rendelet.

munka kiosztásánál legyenek figyelemmel az alkalmazott képességeire. A végzett munka mennyiségéhez képest a főnökök a lassabban dolgozó alkalmazottra nézve hosszabb terjedelmű hivatali időt (hivatali órát, nem elintézési időt) állapíthatnak meg...

Az ügyintézés és az ügynyilvántartás okirati eszközeinek, úgymint az ügyiratoknak és a könyveknek szerkesztésénél annak az elvnek kell érvényesülnie, hogy ezek se többet, se kevesebbet ne tartalmazzanak, mint amennyit az intézkedés természete megkíván, illetőleg mint amennyi a nyilvántartás keresztülviteléhez szükséges...

Az egyes hivataloknál nem feltétlenül szükséges osztályokat meg kell szüntetni, a rokon természetű osztályokat pedig lehetőleg össze kell vonni...

Az ellen az alkalmazott ellen, aki az ügyrend szabályait nem tartja be, a főnök a fennálló szabályok szerint elsősorban felügyeleti intézkedést (figyelmeztetést, rendbírságot, szóbeli vagy írásbeli megintést stb.) alkalmaz. Ha a felügyeleti intézkedések nem vezetnek eredményre, a fegyelmi eljárás megindítása iránt lehet intézkedni...

Az egyes hivatalok ügyforgalmáról időszakonkint tevékenységi kimutatást kell készíteni, mégpedig olyképen, hogy azokból kitűnjék, hány ügyet intézett el a hivatal közbeeső intézkedéssel, hányat érdemlegesen és hány ügy nem igényelt érdemleges intézkedést."

A kormányrendelet az általános rendelkezéseken felül az iktatást megelőző eljárásra, az iktatásra és az azzal kapcsolatos eljárásra, az ügyek érdemleges elintézésére, az elintézett ügyiratok kezelésére és az irattári kezelésre tartalmaz rendelkezéseket.

Bár a rendelet nem számolt az egyes hivatalok és intézmények különleges természetével és a kérdésnek már több helyen meglévő kitűnő szabályozásával (így többek között a Vármegyei Ügyviteli Szabályzattal), s ezért több helyen még ma sem, vagy nem teljes egészében léptették életbe, — mindamellett nagy hatása le nem tagadható és le nem kicsinyelhető.

Az ügyrend elkészítésénél megnyilvánuló rendkívül sok jószándék, jóakarat és segíteni akarás nagymértékben hozzájárult a közvélemény megnyugtatásához és a mindjobban növekvő tisztviselő-ellenes hangulat eloszlatásához, másrészt kétségtelenül határozott lendületet vitt a közhivatali szobákba. Újraélesztette a közigazgatás egyszerűsítésére (racionalizálására) irányuló törekvést, mely a századforduló körül oly szép

eredményekkel indult és politikai okok következtében sajnálatos módon rövidesen ellanyhult.

Annak a miniszterközi bizottságnak, amely a közhivatalok és közintézmények új ügyrendjét kidolgozta, lelke és mozgatója Őrffy Imre volt, úgy, hogy a megjelent kormányrendeletet az ő nevével jelölve, Őrffy-rendeletnek nevezték el. Őrffy tulajdonképen három irányban kívánta a magyar közigazgatás egyszerűsítését munkábavenni. Megállapítása szerint: 1. rendezni kell a jogszabályok ügyét, 2. rendezni kell a közigazgatási hatáskörök kérdését, 3. meg kell alkotni az új, modern közhivatali ügyrendet.[1]

[1] Őrffy Imre, Hogyan racionalizáljuk a magyar közigazgatást? Budapest, 1929. — A tanulmány főleg a harmadik kérdéssel foglalkozik.

16. §.

A KÖZIGAZGATÁS EGYSZERŰSÍTÉSÉNEK (RACIONALIZÁLÁSÁNAK) KORMÁNYBIZTOSA

Az Országos Takarékossági Bizottság működésének idején és annak a bevonásával határozta el a kormány 1930. január havában, hogy a miniszterelnökségen tárcaközi bizottságot szervez. A bizottság feladatául azt tűzte ki, hogy az anyagi és alaki jogszabályoknak revizió alá vétele után javaslatokat készítsen a közigazgatás racionalizálására. E bizottság elnöke Darányi Kálmán volt, egyik tagja pedig Magyary Zoltán, aki 1930. őszén közzétette „A magyar közigazgatás racionalizálása"[1] című tanulmányát. Ebben az angol „Royal Commission"-ok jelentéseihez hasonló formában fejtette ki a racionalizálás elvi alapjait, méreteit és módszerét. Néhány hónappal e tanulmány közzététele után, 1931. január 30-án jelent meg a közigazgatás egyszerűsítésének előkészítését célzó kormányrendelet,[2] amely szerint ezt az előkészítő munkát:

a) a közigazgatás egyszerűsítésének előkészítésére kinevezett kormánybiztos,

b) az ugyanerre a célra alakított tárcaközi bizottság,

c) az állami hatóságoknak, hivataloknak, intézeteknek és üzemeknek erre a célra kiküldött előadói végzik.

Az akkori miniszterelnök — gróf Bethlen István — kormánybiztossá Magyary Zoltán egyetemi ny. r. tanárt nevezte ki.

A rendelet szerint a kormánybiztos feladata, hogy

a) a magyar állami és önkormányzati közigazgatás jóságának és korszerű színvonalának, valamint a fennálló anyagi és

[1] Magyary Zoltán, A magyar közigazgatás racionalizálása. A m. kir. miniszterelnök úr elé terjesztett javaslat, Budapest, 1930.

L. még Magyary Zoltán, A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása. A m. kir. miniszterelnök úr elé terjesztett javaslat, Budapest, 1931. — U. a., A magyar közigazgatás racionalizálásának programmja, Budapest, 1932.

[2] 370/1931. M. E. sz. rendelet.

alaki közigazgatási jognak bírálata alapján a közigazgatás szervezetében, az eljárásban és a jogszabályokban megjelölje azokat a rendelkezéseket, amelyeknek megváltoztatása a közigazgatás célszerű egyszerűsítése érdekében szükségesnek látszik;

b) a közigazgatás szervezetét és működését a maga egészében állandóan szemmeltartsa, rámutasson a közigazgatás szervezetében előállott aránytalanságokra, felhívja a figyelmet az aránytalanságok kiegyenlítésére, a különböző igazgatási ágakban mereven elkülönített azonos természetű ügyek egységes intézésére;

c) a szükséges reformok tárgyában törvényjavaslatok és rendeletek készítésére a miniszterelnöknek javaslatot tegyen, ilyen tervezeteket maga is készítsen és e munkájában az érdekelt minisztériumok közreműködését a miniszterrel előre megállapított módon igénybevegye;

d) a közigazgatás modern külföldi fejlődését és a közigazgatás racionalizálásának külföldi mozgalmát figyelemmel kísérje;

e) figyelemmel kísérje a reformoknak az életbe való átvitelét, különösen abból a szempontból, nincs-e szükség különös intézkedésekre (egyes tisztviselőcsoportok begyakorlására, átképzésére stb.), általában ügyeljen arra, hogy a közigazgatás reformjának érvényesülése érdekében célszerű intézkedések történjenek;

f) az egyes minisztériumok közreműködésével megállapítsa az illető minisztériumok egész ügykörében az egyszerűsítés szempontjainak érvényesülését akadályozó okokat és az akadályok elhárításának módjait;

g) a m. kir. Központi Statisztikai Hivatal kebelében szervezett bizottságban[1] közreműködjék az országgyűlés elé terjesztendő évi kormányjelentések szerkesztésénél.

Hogy a kormánybiztos feladatának megfelelhessen, „az összes állami és önkormányzati hatóságok, hivatalok és üzemek működésébe — az érdekelt miniszterekkel előre megállapított módozatok szerint — betekinthet és működésüket személyesen vagy kiküldöttje útján a helyszínen tanulmányozhatja. A hatóságok, hivatalok, üzemek főnökei (igazgatói stb.) kötelesek a kormánybiztosnak az illetékes minisztertől megállapított keretek között minden kívánt felvilágosítást megadni, illetve megadatni és őt működésében minden tekintetben támogatni. A kormánybiztos az egyszerűsítéssel kapcsolatos kérdések megvilágítása végett a közigazgatás keretében adatgyűjtéseket rendelhet

[1] 3600/1929. M. E. sz. rendelet.

el, szakértőkkel és érdekképviseletekkel tanácskozásokat (ankétokat) tarthat".[1]

Magyary Zoltán fent idézett alapvető tanulmányában bemutatta a racionalizálás elméletének fejlődését, a racionalizálás alkalmazását a gyakorlati életben, a racionalizálás szerepét több külföldi államban, a magyar közigazgatás fejlődéstörténetének vázlatát, a magyar közigazgatás racionalizálásának programmját, végül kifejtette közigazgatásunk racionalizálásának módszerét és a várható eredményeket.

Az első fejezetben „a racionalizálás elméletének kifejlődése" cím alatt a tudományos üzemvezetés (scientific management) kialakulását tárgyalja. A munka racionalizálásának megindítója Taylor amerikai mérnök volt; róla nevezték el a rendszert taylorizmusnak. Taylor átvitte az emberi munka vizsgálatára a természeti erőkkel szemben már korábban alkalmazott tudományos módszereket. Célja az volt, hogy a munkás a maximális munkát minimális idő alatt végezze el. A racionalizálásnak másik nagyjelentőségű képviselője, az ugyancsak amerikai Henry Ford, továbbfejleszti a taylorizmust azzal, hogy a tudományos üzemvezetésnél a szociális hatásokra is figyelemmel van. „Főtörekvésem az egyszerűsítés irányában halad, — mondja Ford, — ha annyi dolog hiányzik, ha a legszükségesebb termékek olyan rengetegbe kerülnek, ez azért van, mert amit termelünk, sokkal bonyolultabb, mint kellene. A ruhánk, élelmünk, bútorunk mind sokkal egyszerűbb és a mellett sokkal szebb lehetne... A módszerem, amelyhez mindig ragaszkodom, az, hogy a szempontokat és a tervet előre kidolgozom. Minden részletet pontosan előkészítek, mielőtt a gyártáshoz kezdenék. Annak a T-típusú kocsinak, amelyet ma általában Fordkocsinak hívnak, előállítását 12 évi tanulmány előzte meg... Minden erővel arra törekedtem, hogy mind az anyag, mind a munka tekintetében a legkisebb pazarlással termeljek és a legkisebb haszonnal adjak el, a hasznomat az üzletek minél nagyobb számában, a nagy forgalomban keresve. A termelésben a lehető legmagasabb munkabért fizetem, ami annyit jelent, hogy a munkásnak vásárlóerejét a maximumra akarom emelni... A munkabér a nyereségnek a munkatársak közt való elosztása".[2]

[1] A kormánybiztos mellé a különböző minisztériumok fogalmazási karából tisztviselőket osztottak be állandó szolgálattételre. Így elsőül Mártonffy Károlyt a vallás- és közoktatásügyi minisztériumból, majd Máté Imrét a földmívelésügyi minisztériumból és Némethy Imrét az igazságügyminisztériumból. Ez utóbbi rendes munkakörét továbbra is ellátta.

[2] Idézi Magyary, A magyar közigazgatás racionalizálása, 12—13. l.

A racionalizálás gondolatának harmadik továbbfejlesztője — Magyary megállapítása szerint — az Amerikai Egyesült Államok volt elnöke, Herbert Hoover, aki az 1921-ben megjelent racionalizálási manifesztumban kimutatta az ipari termelés veszteségeinek forrásait, és azt, hogy kiket és mennyiben terhel felelősség ezekért a veszteségekért.

Amíg a racionalizálásnak fentemlített képviselői a technikai termelés tökéletesítéséhez járultak hozzá, addig Henri Fayol a tudományos üzemvezetésnek egy addig elhanyagolt részére, az igazgatás problémájára irányította a figyelmet.[1]

Részletesen ismerteti Magyary a német háborús vezetésben nagy szerepet játszó Ludendorff és Rathenau működését. Főleg Rathenauval foglalkozik, aki a nyersanyag beszerzése és elosztása terén bevezette az úgynevezett tervgazdaságot (Planwirtschaft) és így kétségkívül nagy hatással volt a racionalizálásnak háború utáni kialakulására.

A tudományos üzemvezetésnek (scientific management) a közigazgatásban való szerepéről a következőket mondja Magyary. „A gazdasági élet a XIX. század utolsó negyedében a modern értelemben vett nagyüzem méreteit érte el és így, a nagy méretek által, korábban nem ismert technikai lehetőségeket nyitott meg, egyúttal azonban az organizációnak és adminisztrációnak korábban nem ismert új feladatait is vetette fel. Amit a tudományos üzemvezetés (scientific management) az ipari termelés tökéletesítése és gazdaságosságának fokozása terén elért, az a gazdasági élet és főleg a technikai termelés természeténél és nagy nemzetközi összefüggéseinek erejénél fogva minden nemzet által közösen használható és csaknem készen átvehető. Amit azonban a nagyüzem a szervezés és adminisztráció terén először az iparban, majd később a gazdasági élet egyéb terein: a kereskedelemben és főleg a nagybankok körében produkált, az figyelmet érdemel és gondolkodóba ejt a közigazgatás terén is. Itt a viszonyok ugyan lényegesen eltérők, sokkal többfélék és bennük sokkal nagyobb az ember, a lélektan és a tradíció szerepe, mint az aránylag rövid multú technikában, amely az észszerűség és a természeti törvények, vagy a gazdasági életben, amely a modern könyvelési eljárásokkal a mérleg által mindig kimutatott nyereség és veszteség hatása alatt áll. Mégis kétségtelen, hogy a közigazgatás tennivalói, szintén az utolsó 60—70 év alatt sokszorosan megszaporodtak, az állami és önkormányzati közigazgatás teherbírása és teljesítőképessége

[1] L. 113. l.

olyan követelmények elé került, amelyek új szervezeti és eljárási megoldások nélkül nem teljesíthetők."[1]

A „közigazgatásunk racionalizálásának programmja" című fejezet tartalmazza az egyes minisztériumokban megvalósítható racionalizálási gondolatokat és tennivalókat. Legrészletesebben a szakszerű koncentrációról szól. A racionalizálásnak ez a gyakran nagy eredménnyel alkalmazható eszköze a valamennyi vagy több tárca ügykörében előforduló és együttesen megfelelőbben intézhető ügyek egyesítését jelenti.[2]

Figyelemreméltó az a jelenség, amit Magyary az ügyek párhuzamosságának nevez. Szerinte közigazgatásunk fejlődését határozott irány helyett inkább a határozatlanság és bizonytalanság, az átgondoltság hiánya, kompromisszumok, némelykor reszortérdekek érvényesülése jellemzi. Ha tehát közigazgatásunkat a hatáskörök új elosztásával racionalizáljuk, tisztáznunk kell azt a kérdést, hogy az önkormányzati és állami igazgatás közti eddigi párhuzamosság, — ahogyan külföldön nevezni szokták, — a kettősvágányúság (Doppelgeleisigkeit), milyen mértékben tartandó fenn.[3]

A „közigazgatási eljárás"-ról szóló szakasz felöleli az ügyrendet és az ügyvitelt, a számvitelt, a közigazgatási eljárást és végül a közigazgatási bíráskodást. A közigazgatási eljárás feladata — Magyary szerint — az, hogy a modern államban lehetővé tegye az egységes közigazgatási gépezetnek, — amely ma már a valódi nagyüzem méreteire növekedett, — mentül gazdaságosabban, tehát mentül kevesebb ember-, idő- és anyag-, illetőleg költségveszteséggel s a mellett a mentül szakszerűbben és mentül tökéletesebben és az állampolgári szabadságjogok szempontjából minél szabatosabban való működését.

A racionalizálás eszközeit, a nélkül, hogy kimerítené annak összes lehetőségeit, a következőkben sorolja fel a munka:

valaminek az állami feladatok köréből való kirekesztése, ha megtartása nélkülözhető vagy nem eléggé indokolt;

a decentralizálás, illetve dekoncentráció, a hatáskörnek alsóbbfokú szervre való bízása és ezáltal gyorsabb és rendszerint olcsóbb elintézése;

az eljáró személyek számának csökkentése;

a bizottságok vagy testületek helyett egyéni hatáskör megállapítása;

az értékhatárok felemelése;

[1] Magyary, A magyar közigazgatás racionalizálása, 90. l.
[2] U. o.
[3] U. o., 164. l.

annak szem előtt tartása, hogy valamely eljárás eredménye megéri-e a ráfordított költséget;
a kötelező munkaidő felemelése;
a gyors- és gépírás alkalmazásának elterjesztése;
munkagépek alkalmazása;
nyomtatványminták és formulák kibocsátása;
szakszerű koncentráció;
az eljárás egyöntetű szabályozása;
jogszabályoknak és utasításoknak nyomtatásban való közzététele;
jogszabályoknak egységes szerkezetben való hivatalos összeállítása;
pénzbírság a hatóságnak zaklató igénybevételéért;
a szakszerűség növelése, szakerőknek, például gépészmérnököknek, technikai kérdésekkel kapcsolatos ügyek elintézésével való megbízása útján;
az alsófokú szakszerű intézkedéseknek biztosítása nem az intézkedésnek a magasabb fok által való elvonása, hanem helyszíni ellenőrzés és kioktatás által és
mindenekelőtt az állandó kritika a használt eljárások és megoldások felett.

A racionalizálásnak mindezek az eszközei nemcsak megtakarítást jelentenek, sőt sokszor azt egyáltalán nem is jelentik, hanem a közigazgatás tökéletesítését eredményezik, a közigazgatásnak jobb ellátását ugyanolyan költségek mellett.[1]

A közigazgatás racionalizálását veszélyeztetné, ha attól olyan eredményt várna a közönség, „amelyet az nem adhat és így az arra irányuló munkát minden körülmények között, sőt előre haszontalannak, sikertelennek minősítené ... Az egyik túlzás az, hogy vérmes dilettánsoktól néha olyan nyilatkozatokat hallunk, amelyekből az látszik, mintha a racionalizálást csak akkor tartanák kielégítőnek, ha a közigazgatást a képesítéshez nem kötött ipar színvonalára egyszerűsíti le. Ez még végcél sem lehet, ez a nagy üzem természetével is összeegyeztethetetlen. A másik túlzás az, amely az ellenkező irányban azt reméli, hogy a közigazgatás racionalizálása minden problémának megoldását jelenti, beleértve a politikaiakat is. Tehát például a mezőgazdasági közigazgatás helyes racionalizálásától a mezőgazdasági válság megszűntét várja, a népjóléti közigazgatás racionalizálását egyértelműnek veszi a szociálpolitika helyes megválasztásával stb."[2]

[1] Magyary, A magyar közigazgatás racionalizálása, 180. l.
[2] U. o., 183. l.

Magyary Zoltán mint kormánybiztos elkészítette az egységes gyakorlati közigazgatási vizsga rendelettervezetét.[1] Elkészítette a jogi oktatás reformjára vonatkozó rendelettervezeteket. Megindította a közigazgatási statisztika megszervezésének munkálatait, amelyeknek alapján a statisztikai felvételek megindultak. Elkészíttette a különböző szakigazgatási szervek területi beosztására vonatkozó térképeket és ezeket jelentés kíséretében a miniszterelnök elé terjesztette.[2] A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása érdekében pedig javaslatot terjesztett a miniszterelnök elé.[3] Ehhez csatolta a magyar közigazgatás szervezetének vázlatát, ami a közigazgatási szervezet grafikus ábrázolásának nálunk első példája. Megindította a megye, a járás és a község területi beosztásának a szakigazgatási szervek területi beosztásához hasonló feldolgozását. Az egyes minisztériumok bevonásával megkezdte a közigazgatási hatáskörök tisztázását. E munka eredménye volt „A magyar közigazgatás tükre" című mű. A 33-as Országos Bizottság által kiküldött 6-os albizottságnak felkérésére a gyermekvédelem és a fiatalkorúak intézményeinek egységes tervezetét dolgozta ki. Ugyancsak a 6-os albizottság kérésére készítette elő a székesfővárosban a kézbesítések egységes alapon való megszervezését.[4] Az 1931. évi december 29-i minisztertanács megbízást adott a kormánybiztosnak a hatályos jogszabályok megállapítására, új szövegezésére és új kiadására vonatkozó munkálatok megindítására.[5]

Az említett munkálatok közül „A magyar közigazgatás tükré"-ről és a jogszabályrendezésről alább részletesen szólunk.

A kormány 1932. őszén a közigazgatás egyszerűsítésének (racionalizálásának) előkészítésére kinevezett kormánybiztos hatáskörét nem érintve, munkásságának irányítását a belügyminiszterre, mint a miniszterelnök állandó helyettesére bízta és a kormánybiztost a miniszterelnökségről a belügyminisztériumba helyezte.[6]

[1] 9100/1931. M. E. sz. rendelet.
[2] Hantos Gyula, A magyar közigazgatás területi alapjai, Emlékirat, Budapest, 1931.
[3] Magyary Zoltán, A magyar közigazgatás racionalizálásának programmja, Budapest, 1932.
[4] Fluck András, A budapesti közhivatali kézbesítőszolgálat, Budapest, 1932.
[5] L. 145. l.
[6] Ekkor osztatott be a kormánybiztoshoz Perczel Attila vezérkari ezredes, Moór Elemér miniszteri osztálytanácsos, Alsó László vármegyei árvaszéki h. elnök, Fluck András tb. főszolgabíró.

Magyary Zoltán 1932. október havától a Rockefeller-alapítványnak az Amerikai Egyesült Államok közigazgatása tanulmányozására szóló meghívása alapján tanulmányúton volt, és a kormánybiztosságról 1933. március havában lemondott. Volt munkatársai újakkal kiegészülve „Közigazgatás-racionalizálási Bizottság"[1] néven, a belügyminiszter közvetlen vezetésével és irányításával működnek.

Magyary Zoltán közérthetően határozta meg a racionalizálás fogalmát. Többhelyütt adott meghatározásai eloszlatnak minden kétséget az iránt, hogy racionalizáláson mit kell érteni. „A közigazgatás racionalizálása azt jelenti, hogy a munka tudományos megszervezésének módszereivel keressük a lehetőségek közül a legjobbat, mert a nemzetnek joga van elvárni azt, hogy közigazgatása a kor igényeihez és saját anyagi erejéhez mérten a legjobb legyen."[2] „A közigazgatás racionalizálása azt jelenti, hogy a közigazgatást, amelyet történelmi produktumnak szoktunk tekinteni, egy adott időpontban, mint eredményt, a maga egészében vesszük szemügyre és a teljesítményeinek mérlegén vizsgáljuk."[3] Már az Országos Takarékossági Bizottság is megállapította, hogy az állami közigazgatás nem azért komplikált, nem azért lassú és drága, mert intézmények vagy jogszabályok vannak, hanem inkább azért, mert a nagy területeket átfogó, felesleges eltéréseket és variánsokat kizáró intézmények és jogszabályok hiányzanak. Ezért van szükség racionalizálásra. Közigazgatásunk racionalizálása — Magyary szerint — több, mint a pillanatnyi közgazdasági és államháztartási helyzet vetülete, több, mint egyszerű empirikus reform, és megvalósításának módja nem múló erőfeszítés. A közigazgatás racionalizálásán a magyar állam épületének és közigazgatási szervezetének a korszerű fejlődéssel való mindenkori összhangba hozatalát értjük. Szerinte „a racionalizálás takarékosság, a racionalizálás egyszerűsítés, a racionalizálás modernizálás, a racionalizálás tökéletesítés, de a magyar közigazgatás racionalizálása a magyar állami szerkezet jóságának és korszerű színvonalának bírálata, egységes szempontok szerinti továbbfejlesztése úgy, hogy az az állam polgárainak szabadságát és jólétét és a nemzet erejének és értékeinek kifejtését az optimum minél nagyobb megközelítésével biztosítsa, egyúttal pedig saját szervezetében alkossa

[1] L. 158. l.
[2] Magyary Zoltán, A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása, 30. l.
[3] U. o., 3. l.

meg annak garanciáit, hogy működésének és erőkifejtéseinek ez a koncentrációja többé megbomlani nem fog."[1]

Magyary az utolsó félévszázad elsősorban jogászi szemlélete mellett a közigazgatás technikai, gazdasági, társadalmi szemléletének és az eredményesség vizsgálatának fontosságát hangsúlyozta. Erőteljesen harcolt a tudomány szerepéért a racionalizálási munkában, a grafikai ábrázolás érvényesüléséért, a jogszabályok rendezéséért, a közigazgatás egységéért és egységes vezetéséért. E gondolatok megvalósítása érdekében a budapesti Pázmány Péter tudományegyetemen megszervezte a „Magyar Közigazgatástudományi Intézet"-et, kiadványsorozatot indított, „Közigazgatástudomány" címen pedig kéthavonkint megjelenő folyóiratot alapított. Ezekben rejlik Magyary Zoltán munkásságának értéke és jelentősége. Könyvének egyes részletei elavulhatnak, az idézett tételes rendelkezések hatályukat veszthetik, az átütő erejű, modern magyar közigazgatás kívánalma azonban nem fog elavulni, a vágyódás utána nem fog elhalkulni mindaddig, amíg meg nem valósul.

„A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS TÜKRE"

Az eddig végzett termékeny, a magyar közigazgatást a legapróbb részletekig feltáró úttörő munka után szinte magától adódott, hogy a jó kereskedő gondosságával el kellett készíteni „A magyar közigazgatás tükrét", a magyar közigazgatásnak ezt a valóságos leltárát. Ez egyike volt azoknak az első feladatoknak, amelyeknek elvégzését a közigazgatás egyszerűsítésének (racionalizálásának) előkészítésére kinevezett kormánybiztos maga elé tűzte.

Hasonló gondolat foglalkoztatta a németeket is, akik a közigazgatás leltározását „Instanzenzug der Verwaltung" cím alatt végezték el. Ez a munkálat hatással volt a magyar mű megszületésére, de „A magyar közigazgatás tükre"[2] rendszerességben és

[1] Magyary, A magyar közigazgatás racionalizálása, 92. l.
[2] A magyar közigazgatás tükre. Közigazgatásunk ügyei és eljáró szervei. Mártonffy Károly, Máté Imre, Némethy Imre közreműködésével szerkesztette és a m. kir. miniszterelnök úr elé terjeszti Magyary Zoltán egyetemi tanár, a közigazgatás racionalizálásának kormánybiztosa, Budapest, 1932.

A munkában az egyes minisztériumok részéről a következők működtek közre: Császár Viktor (külügyminisztérium), Dobrovits Sándor (miniszterelnökség), Frimmel Gyula (pénzügyminisztérium), Halla Aurél (kereskedelemügyi minisztérium), Kósa Kálmán (vallás- és közoktatás-

célkitűzésében továbbmegy a német munkánál,[1] bemutatva minden közigazgatási hatóságot és közigazgatási ügyet.

A magyar közigazgatás leltározásának rendszeres munkálata 1931. május 16-án kezdődött, tizenhat hónapig tartott és célja az volt, hogy közigazgatásunk valamennyi szervét a hozzájuk utalt ügyekkel, a hatósági fokozatokat, a közigazgatási bírósági jogvédelmet, a vonatkozó jogszabályokat híven feltüntesse.

A nagyszabású mű megszervezője Magyary Zoltán volt, megindításában és megtervezésében Némethy Imre vitt jelentős szerepet, Máté Imre pedig a földmívelésügyi igazgatás anyagának feldolgozásában és az egész egybegyüjtött anyag elrendezésében vett tevékenyen részt. Némethy Imre szerkesztőtársaival „a közigazgatási hatáskörök megállapítására szolgáló munkálathoz" részletes és kimerítő „Útmutatót" készített, az egyes minisztériumokban elszórtan dolgozó nagyszámú munkatárs tájékoztatását, felvilágosítását, továbbá a munkálatok anyagának összehangolását végezte. Az „Útmutatót" minden igazgatási ág valamennyi előadója megkapta bizonyos számú kartotéklappal együtt, amelyeket az „Útmutató" szerint kellett kitöltenie. A kartotéklap a folyószámra, az ügy megjelölésére, a hatósági (intézkedő) fokozatokra vonatkozó rovatokat tartalmazott. Rovatok voltak ezenfelül az esetleges közigazgatási bírósági panasz, az ügyben közreműködő esetleges véleményező szerv, a jogforrások és a megjegyzések számára.

A jól elkészített „Útmutató" lehetővé tette, hogy a legtöbb előadó minden fennakadás nélkül töltse ki az ügykörébe tartozó minden konkrét ügy számára a kartotékot. Ahol nehézség merült fel, ott a szerkesztők személyesen jelentek meg és felvilágosítások útján, kölcsönös megbeszéléssel állapodtak meg az ügyek mikénti felvételéről.

E fáradságos, sok odaadást és magyarázatot jelentő munka eredményeként körülbelül 13.000 kartoték gyűlt egybe, amelyeket most már megfelelően csoportosítva, az adatokat egy-

ügyi minisztérium), Körössy Sándor (belügyminisztérium), Mártonffy Károly (vallás- és közoktatásügyi minisztérium), Máté Imre (földmívelésügyi minisztérium), Némethy Imre (igazságügyminisztérium), Pellionis Béla (pénzügyminisztérium), Riedel Nándor (külügyminisztérium), Szentgyörgyi Lajos (honvédelmi minisztérium), Szitás Jenő (népjóléti és munkaügyi minisztérium), Traeger Ernő (miniszterelnökség), Zsámar József (kereskedelemügyi minisztérium), a közigazgatási bíróság részéről Pákey Lajos és Sárffy Aladár. A mutatót Dubravszky László és Hollós István (Központi Statisztikai Hivatal) készítették.

[1] L. Apelt, Willibald, Referat über Angleichung von Organisation und Verfahren in der Verwaltung von Reich und Ländern, Dresden, 1929.

más alá gépelve, könyv formájába lehetett önteni. E könyv „A magyar közigazgatás tükre" főcímet viseli. Alcíme: „Közigazgatásunk ügyei és eljáró szervei."

A könyv két nagy részre oszlik, úgymint általános igazgatási és szakigazgatási részre. Ezenkívül tájékoztató bevezetést és a munkában előforduló közigazgatási szervek mutatóját és hatásköri kimutatását tartalmazza.

Az általános rész felöleli az egész közigazgatást érintő ügyköröket — függetlenül attól, hogy melyik minisztérium hatáskörébe tartoznak, — másrészt azokat amelyek kiemelkedő jelentőségüknél fogva egyik igazgatási ág keretébe sem vehetők fel.[1] Az első csoportba sorolhatók a közszolgálat, jogszabályalkotás, jogszabályalkalmazásban állásfoglalás, költségvetés, számvitel, ügykezelés, anyagbeszerzés (közszállítás) és anyagfogyasztás, állami vagyonkezelés, közigazgatási eljárás, közigazgatási büntetőjog stb. A második csoportba sorolható a közigazgatási bíróság, a hatásköri bíróság, a statisztikai szolgálat, a kormányjelentés, a sajtóügy stb.

A szakrész felöleli az egyes igazgatási ágak hatáskörébe utalt ügyeket a mű nyomdába adásának időpontjában (1932. május hó).

A könyv terjedelme XXXV. és 782 lap, a felsorolt ügyek sorszáma 9850. E szám lényegesen alatta marad a valóságos sorszámnak, mert igen sok rokontermészetű ügy ugyanazon sorszám alatt szerepel.

A munkában előforduló közigazgatási szervek mutatóját és hatásköri kimutatását a könyv XVII—XXXII. lapjai tartalmazzák. Ez összeállításból nemcsupán az állapítható meg, hogy valamely szerv hatáskörébe tartozó ügyek mely sorszám alatt találhatók meg, de az egymásmellett felsorakozó sorszámok az illető szerv elfoglaltságát és azt is mutatják, hogy mely ügyek-

[1] 1. §. Az államfő legfelsőbb elhatározása elé terjesztendő ügyek. 2. §. A minisztertanács elé terjesztendő ügyek. 3. §. A közigazgatás egészét érintő ügyek. 1. A közigazgatás kapcsolata a többi állami főszervekkel. 2. A közigazgatás egységes szervezése és ellenőrzése (racionalizálás). 3. Közszolgálat: *a)* szolgálati pragmatika és egyéb szolgálati viszonyok; *b)* fegyelmi ügyek; *c)* közszolgálati alkalmazottak illetmény- és nyugdíjügyei; *d)* közszolgálati alkalmazottak továbbképzése; *e)* a közszolgálat rendje; ügyrend. 4. Jogszabályalkotás, jogszabályalkalmazásban állásfoglalás. 5. Statisztika. 6. Költségvetés: *a)* államháztartás; *b)* önkormányzati háztartás. 7. Zárszámadás: *a)* államháztartás; *b)* önkormányzati háztartás. 8. Számvitel. 9. Ügykezelés. 10. Anyagbeszerzés és anyagfogyasztás. 11. Állami vagyonkezelés. 12. Közigazgatási eljárás. 13. Közigazgatási büntetőjog. 14. Közigazgatási bíróság. 15. Hatásköri bíróság. 16. Kormányjelentés. 17. Sajtóügy.

ben hivatott eljárni. Első tekintetre szembeszökő, hogy a legmagasabb közigazgatási hatóságok, a minisztériumok mily sok ügyet intéznek elsőfokon.

Magyary Zoltán a munka jelentőségét és szerepét a következőkben foglalta össze.[1]

„A munkálat tisztázza a közigazgatási hatásköröket a magyar közigazgatás egész területén. A különböző közigazgatási ügyeknek valóságos kataszterét tünteti fel, amely mutatja, hogy az egyes ügyekben mely közigazgatási hatóságok hivatottak eljárni;

vezérfonal a jogkereső, az ügyes-bajos közönség és az ügyvédek számára a közigazgatás útvesztőjében;

de vezérfonal a közigazgatási tisztviselők számára is, akik ily módon útbaigazítást kaphatnak a fórumok és jogforrások tekintetében, a közigazgatásnak mindazokon a különböző területein, amelyekkel sokszor érintkezésbe jutnak, a nélkül, hogy valamennyit egyformán ismerhetnék;

minden ezentúl való szerves, akár átfogó, akár részleges közigazgatási reform számára biztos alap. A közigazgatási nagyüzem a maga rendkívül sokféle ügyeivel, összes részleteivel és mégis teljes méretében eddig soha bemutatásra nem került és ezért mondhatjuk, hogy kielégítő mértékben nem is volt ismeretes;

nélkülözhetetlen forrásmű a közigazgatásra vonatkozó minden tudományos kutatás számára, amelynek eddig sem a hazai, sem a külföldi irodalomban nem állott rendelkezésére oly mű, amelyből a közigazgatás működéséről magának helyes és kimerítő képet alkothatott volna. Ezért a tényállás kellő ismeretének hiányában részben spekulációra volt utalva. E téren utalunk például a kormányzás és a közigazgatás fogalmának elhatárolására, amely a tudományos irodalomban igen változatos, homályos és mondhatjuk zavaros. A legtöbb szerző a tények részleges ismeretén és az élettől sokszor távolálló spekuláció alapján olyan definiciót adott, amely az életben felmerülő valóságos helyzetek megítélése és minősítése tekintetében nem válik be, mert használható támaszt nem nyujt;

a közigazgatás szervezése, szabályozása és általában a közigazgatásról való gondolkodás a közigazgatás egészét eddig mindig alulról nézte. Feltekintett rá, mint amely meghaladja az ember átfogó képességének határait. ... Ez a munkálat kísérlet arra, hogy a közigazgatás szervezetét és működését a maga elevenségében és rendkívüli változatosságában egységes képben

[1] L. A magyar közigazgatás tükre, IX—X. és XIII. l.

mutassa be, minden ágnak egyenlően gondos jellemzésével... A közigazgatás a maga egészében áttekinthető, egységbe foglalható. Lehetséges egységes egészként való vizsgálata, amiből azonnal a közigazgatás szervezésének és egyszerűsítésének eddig ismeretlen új szempontjai adódnak. Ez azonban egyértelmű a felülkerekedéssel, azzal, hogy a közigazgatást ezentúl ne alulról, hanem felülről nézzük, magunknak alávessük és rajta uralkodjunk."

JOGSZABÁLYRENDEZÉS[1]

A történelem folyamán már többízben felmerült a kívánság a jogszabályok áttekinthetőbbé tételére, a hatályos jognak az elavult vagy bármily okból tárgytalanná vált jogszabályoktól való elválasztására. A szükség azonosságára mutat, hogy ez a törekvés mindenkor ugyanazzal a célkitűzéssel, gyakran teljesen azonos fogalmazásban jelentkezik.

Elsősorban Justinianus császár kodifikációjára lehet utalni. A császár tudvalevőleg Tribonianus jogtudóst bízta meg 528-ban, hogy 16 társával vizsgálja felül az évszázadok folyamán felgyülemlett körülbelül 3,000.000 jogtételt, amelyek mintegy 2000 könyvben elszórtan voltak feltalálhatók. Tribonianus és társai 534-ben készültek el munkájukkal.

Megemlíthetjük VI. Edward angol királyt (1547—1553), aki a feljegyzések szerint a következőképen nyilatkozott: „Óhajtanám, hogy ha idejét látjuk, a fölösleges és az unalomig ismételt statutumok egybe vonatnának össze, világosabban és rövidebben fejeztetvén ki, a végre, hogy az emberek jobban megérthessék.[2]

Felhozható több tanulságos magyar példa is.

„Nemes Magyarország szokásjoga Hármaskönyvének királyi jóváhagyása" többek között azt mondja: „Híveinek kérései és folytonos panaszai által is ösztönözve, a mi hívünket, nemzetes Werbőczy István mestert országbíránk ítélőmesterét megbíztuk, hogy országunknak minden jogát, törvényeit, bevett és elfogadott szokásait és rendeleteit, melyeket tudniillik ebben az országban és különösen királyi udvarunkban a peres ügyek bírói elintézésében, eldöntésében és az ítélethozásban követni és megtartani szoktak, egybeszedje és (amint szokásos) címekre s fejezetekre ossza, hogy azokat nekünk bemutatván, a többi ítélőmestereinknek és királyi törvényszékünk hites bí-

[1] L. Mártonffy Károly, Szabatos törvény. A jogszabályok szerkesztése és közzététele, Budapest, 1932.

[2] Barsi József, Codificatio, Budapesti Szemle, Új folyam, Ötödik füzet, Budapest, 1869., 49. l.

ráinak megvizsgálása, megvitatása és szorgalmatos megrostálása után egy könyvbe foglalja."[1] Werbőczy a nagy feladat teljesítését magára vállalta. Valószínűleg bírálóinak és munkája kifogásolóinak válaszol akkor, amikor a királyhoz intézett ajánlásában a következőket mondva, a jogszabályrendezésről vallott felfogását és a munka folyamán követett eljárását leírja. „Azt pedig senki se hitesse el magával, mintha én magamnak akkora hatalmat tulajdonítottam volna, hogy új törvényeket merjek hozni és betoldani, hanem én csak azt, amit elődeimtől kaptam és aminek követését a törvénykezésben és peres ügyek tárgyalásában láttam, hallottam és tanultam, mintegy egy könyvbe gyüjtöttem és rendbeszedtem, mindazáltal nézeteimet előzetesen többi tiszttársaimmal és azokkal közölvén, kik a hazai jogban és szokásokban járatosak."[2]

Werbőczy befejezvén munkáját, azt az országgyűlésnek bemutatta. Erről szól az 1514 : LXIII. törvénycikk, amely kimerítő utasításokat tartalmaz a jogszabályrendezés mikénti lebonyolítására. „Méltóztassék levelei útján az összes vármegyéknek megparancsolni, hogy arra a napra, amelyet Ő Felsége az ő leveleiben mondott vármegyék részére kijelölni jónak lát, minden egyes vármegyéből egy vagy más kiváló és jogban járatos nemest küldjenek Ő Felségéhez. Amely eképen kiválasztott nemeseknek és egyszersmind a melléjük adott főpap uraknak, báróknak, valamint az ország rendes bíráinak és ítélőmestereknek méltóztassék Ő Felsége meghagyni, hogy ezt a kiigazítási munkát vizsgálják és vitassák meg és a szerint, amint célszerűbbnek tartják, dolgozzák át, javítsák, igazítsák ki és mindazt, amit szükségesnek vagy a joggal megegyeztethetőnek tartanak, adják hozzá vagy hagyják ki. És azután, ennek megtörténtével és befejeztével, hirdessen Ő Felsége az ország összes karainak közönséges országgyűlést és az eképen kiigazított decretumokat tartalmazó, átvizsgált és elkészített munkát ezen a gyűlésen mutassa be, hogy az összesek előtt nyilvánosan felolvastassék és közzététessék. És ha eképen az így átvizsgált decretumokra nézve valaminek a hozzáadása, elhagyása vagy másféle változtatás látszanék szükségesnek, azt minden rendnek és karnak összes szavazataival, egyetértő beleegyezésével, akaratával és jóváhagyásával adják hozzá, hagyják el és változtassák meg, s a munkát egészen végezzék be, végre pedig, miután Ő Felsége megerősítette, küldjék el Ő Felsége pecsétje

[1] Kolosvári Sándor, Óvári Kelemen, Werbőczy István Hármaskönyve, harmadik kiadás, Budapest, 1894., 8. l.
[2] U. o., 16. l.

alatt az egyes vármegyéknek, hogy azt szigorúan és minden időkre állandóan megtartsák." A kiküldött tíztagú bizottság a könyvet „átolvasta, átnézte, megvitatta és megvizsgálta és abban a törvényeket és jóváhagyott szokásokat jó renddel és kellő módon összeírottnak találta." Bár a király a munkát megerősítette, azt pecsétjével el nem látta és a megyéknek sem küldötte meg. Werbőczy — mint köztudomású — a maga költségén nyomatta ki és jelentette meg munkáját.

A második magyar példa a törvények javításáról s törvényszékek tartásáról alkotott 1715 : XXIV. törvénycikk. E törvény 3. §-ának rendelkezése szerint „kikre a törvények s törvényszékek javításának gondját ruházzák s kötelesek lesznek az országgyűlés bevégeztével, a törvények és törvényszékek átvizsgálását s kijavítását magokra vállalni s azt ha elvégezték, a legközelebbi országgyűlésen előterjeszteni, hol az ország karai és rendei azt felülvizsgálandják s mindama pontjaiban, hol valamit netalán hozzáadni vagy belőle elvenni kell, módosítandják... Ő legszentségesebb felsége jóváhagyása alá terjesztendik".

Az 1790/91. évi törvényhozás által kiküldött országos bizottságok szintén foglalkoztak a jogszabályrendezéssel. Sándor Lipót főherceg-nádor, az országos bizottságok elnöke, 1792. október 20-án kelt és Ferenc királyhoz intézett levelében az országos bizottságok munkájánál követett eljárásról azt mondja, hogy az érvényben levő jogszabályokat összegyüjtik, rendbeszedik, egymással összhangba hozzák, az ellentmondó és tárgytalan jogszabályokat pedig kiirtják.[1]

Ha már az elmult évszázadok mérhetetlenül egyszerűbb társadalmi és gazdasági viszonyai között is sokszor foglalkoztak a jogszabályrendezéssel, csodálható-e, ha a világháború — e még ma le sem mérhető nagy történelmi vizválasztó — után újult és fokozott erővel vetődött ismét felszínre a jogszabályrendezés nagyfontosságú, de egyben rendkívül bonyolult kérdése.

Megtaláljuk ezt a problémát az Amerikai Egyesült Államokban[2] éppenúgy, mint az európai országokban, például a Németbirodalomban,[3] Olaszországban.

[1] Mályusz Elemér, id. m., 555. l.
[2] Mártonffy Károly, id. m., 28. l.
[3] U. o., 23. l. — A volt Ausztriában annakidején törvényjavaslat is készült: Bundesverfassungsgesetz über die österreichische Gesetzessammlung (1932). A törvényjavaslat mindössze 6 paragrafusból állt, de részletes magyarázattal volt ellátva (Erläuterungen zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die österreichische Gesetzessammlung). U. o., 40. l.

Nálunk is jelentkezett a háború után a jogszabályok rendezése iránti kívánság. 1930-ban a m. kir. Kúria évnyitó teljes ülésén maga a Kúria nagytekintélyű elnöke emelte fel szavát a jogszabályalkotás túlzásai ellen. „A tételes jogszabályok további túltermelésének megakadályozása céljából ennek a bajnak a keletkezési okait minden irányban fel kell tárni. Kiemelkedő szerepe van e részben annak a ténynek, hogy életviszonyaink rohamosan változnak és mindinkább szövevényessé válnak. Ez vezetett az állandóan szaporodó és szétágazó szakjogok keletkezésére és a szakjogászkodás kifejlődésére mind az elméletben, mind a gyakorlatban. A túlságos specializálódásnak mérhetetlen hátránya, hogy a jogász elveszti általános tájékozódását és a jog egységes, szervesen összefüggő anyagának csak egy kis részletével foglalkozik, a többiről pedig folyton halványuló fogalmai vannak... Az elspecializálódott gyakorlati jogász könnyen el is veszítheti a jog összefoglaló nagy elvei iránt való fogékonyságát és elmerülhet az apró kazuisztikus jogszabályok tömkelegében. Átfogó, egyetemes jogismeretre ma már csak a kisebb vidéki helyeken működő bíró és ügyvéd van tulajdonképen ráutalva, no meg az egyszerű honpolgár, akiről törvény állapítja meg, hogy minden tételes jogszabályt ismernie kell... Takarékosabban kellene bánni a szakjogoknak törvényhozási szabályozásával, mellőzve azoknak a nem elvi jelentőségű, hanem technikai jellegű, apró-cseprő szabályoknak törvénybefoglalását, amelyeket áttekinthető és világos elvi szabályozás esetén a gyakorlatra lehetne bízni. Nem szükséges az sem, hogy az újonnan keletkező életformák nyomban felbukkanásuk után keskeny legális csatornákba szoríttassanak, hanem meg lehetne várni, míg az élet árja természetes medret váj új alakulatai számára... Nálunk a baj egyik főforrása a törvényhozás rendeltetésének téves megítélése. Nemcsak a nagyközönség, hanem az országgyűlés körében is csodálatos módon általánosan elterjedt az a nézet, hogy a törvényhozó testületnek (s ez főképen a képviselőházra áll) az a feladata, hogy a nyári, valamint a sátoros ünnepekkor szokásos szüneteket kivéve, az egész esztendőn át, a hétnek minden köznapján, de legalább is hetenként 4—5 napon át gyártsa és ontsa az új törvényeket. Azt szokás mondani, hogy „a képviselőházat foglalkoztatni kell", értve ez alatt a „foglalkoztatás" alatt az arról való gondoskodást, hogy a ház állandóan és gyors ütemben tárgyalhasson kisebb-nagyobb törvényjavaslatokat. Ha a következő napra plenáris tárgyalásra kitűzhető új javaslati anyag pillanatnyilag nem áll rendelkezésre, a kormány

szemrehányást kap: „gyönyörű napirend" és más hasonló kifakadások formájában. A kormány azután ezeket a szemrehányásokat elkerülendő, szorgalmasan készítteti az új törvényjavaslatokat és megnyugtató kormánynyilatkozatok történnek abban az irányban, hogy az egyes minisztériumokban miféle új kódexek és egyéb javaslatok vannak már egészen vagy félig készen avégből, hogy a törvénygyártási szenvedély, amelyet talán „furor legislativus"-nak lehetne tudományosan elnevezni, kielégítést nyerhessen. Ez a szakadatlan, mondhatni l'art pour l'art való törvénygyártás az oka annak, hogy ma már senki sem ismeri ki magát a tételes jogszabályok óriási tömkelegében. A sok törvény egyébként sem fokozza, hanem csökkenti a törvénytiszteletet... Szakítani kellene végre a jog mindenhatóságában vetett hittel, vagyis azzal a felfogással, hogy törvényszakaszokkal a társadalmi és gazdasági élet minden baján segíteni lehet... Vannak olyan célok, amelyeket csak a hitélet kimélyítésével, a népoktatás fejlesztésével, okos hírlapi és másfajta propagandával és egyéb hasonló eszközökkel lehet elérni, törvényszakaszokkal ellenben nem. Különben is a felmerülő bajok és visszásságok rendszerint a társadalmi, vagy gazdasági szervezet betegségi tünetei, a beteg szervezetnek pedig mindenekelőtt nyugalomra van szüksége, a sok orvosság még súlyosbítja a bajt. Ami pedig a jogfejlődést illeti, kétségtelen, hogy ez elől a törvényhozásnak sem lehet elzárkóznia, mert a jognak, mint élő organizmusnak mozgásra van szüksége, különben elhal. Mégis több kegyelet illethetné régebbi jogalkotásainkat, különösen azokat, amelyeknek rendelkezései a köztudatba átmentek, vérünkké váltak. Éppen azért csak komoly szükség esetén s annak keretén belül kellene régi törvényeinken mesteri kézzel változtatni és nem volna szabad ezeket s az ismeretlenség homályából többé-kevésbbé kiemelkedett és főbb részeikben bevált jogszabálykomplexumokat puszta újítási lázból egészen halomra dönteni. Egyébként gyakran nem is a jogszabályokban van a hiba, hanem a végrehajtás tökéletlenségében.[1]

Erőteljesen jelentkezik a jogszabályrendezés követelménye a közigazgatás egyszerűsítésére (racionalizálására) kinevezett kormánybiztos működésében. „Közigazgatásunk racionalizálásának kívánalma a közvélemény részéről elsősorban abban az alakban jelentkezett, hogy a jogszabályok tömege áttekinthetetlenné vált és az abban való eligazodás alig lehetséges. Két-

[1] Juhász Andor, Évnyitó beszéd a m. kir. Kúriának 1930. január hó 7-én tartott teljes ülésében, Budapest, 1930.

ségtelen, hogy az Országos Törvénytár, a Rendeletek Tára és a különböző minisztériumok hivatalos közlönyei már olyan terjedelemre rúgnak, hogy annak ismerete nem lehetséges. Az érvényes jogszabályok tömege azonban kisebb, mint általában hiszik. Így például az Országos Törvénytárba az 1867—1930. években összesen 2559 törvénycikk került. Ezekből több mint 2000 közigazgatási vonatkozású, a ma is érvényes közigazgatási vonatkozású törvények száma azonban alig több, mint 400 és ezek közt az 1918 előtti időkből valók száma kevesebb, mint 200.

Mindez mutatja, hogy a jogszabályok közül még a törvények is aránylag gyorsan elavulnak és különösen tisztában kell lennünk azzal, ami eddig kellő figyelemben nem részesült, hogy az ország feldarabolása következtében jogszabályainknak igen nagy része elantikválódott. Ezért a közigazgatás racionalizálásának hálás területe az érvényes közigazgatási vonatkozású jogszabályok új kiadásának akként való előkészítése, hogy az ugyanegy kérdésre vonatkozó érvényes törvényes rendelkezések egységes szerkezetbe foglaltassanak, amint ez az egyenes adókra vonatkozó hivatalos összeállítások alakjában az 1924 : IV., illetve 1927 : V. törvénycikkek által adott felhatalmazás alapján már megtörtént és teljes mértékben bevált. A kormánybiztos ennek a munkának megszervezésére vonatkozó tanulmányokat már megindította. A fejlődés ugyanis jogszabályaink kodifikálásának szervezése terén sem jutott még kielégítő megoldásra. A rendeleti anyag nagy részére nézve is érdemes lesz ugyanezt a munkát elvégezni.

A közigazgatás önbizalmának növelése szempontjából nem szabad lebecsülni azt a pszichológiai hatást, ami annak kimutatásától várható, hogy az érvényes jogszabályok tömege nem megfélemlítő. E kérdésnek azonban másik oldala is van. Ez a jogszabályalkotás láza, amely a közvéleményt és a sajtót is elfogta. A törvényhozást szemrehányással illetik, ha nincs állandóan együtt és nem gyártja szakadatlanul az új törvényeket. Ez túlzásokra és elhamarkodott kodifikációra, gyakori változtatásra, ilymódon bizonytalanságra és zavarra vezet. Ezért nem jogosulatlan, hogy a németek a törvényhozás racionalizálásáról (Rationalisierung der Gesetzgebung) beszélnek."[1]

[1] Magyary Zoltán, A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása, 9. l.

„A törvényhozó testület munkájának gazdaságosabb berendezése kettős eredménnyel járhatna, egyrészről nem vonná el a képviselők túlnyomó részét jogos magánérdekeik s egyszersmind a közérdek sérelmével feleslegesen élethivatásuk voltaképeni színhelyétől, másrészt a rítkábban és erősen redukált terjedelemben benyujtandó törvényjavaslatok

Magyary kimerítő javaslatot terjesztett e tárgyban a minisztertanács elé. Az ő kezdeményezésére készültek el a tervezetek[1] a jogszabályok rendezésére. Ugyancsak ekkor jelent meg „A szabatos törvény" című tanulmány is, amely összefoglalni[2] igyekezett mindazt, ami a kérdésre vonatkozólag itthon és a külföldön történt, a kísérletezéseket és a vonatkozó irodalmat.

A Magyar Jogászegylet felismerve a kérdés egyetemes jelentőségét, két ízben is teljes ülés keretében foglalkozott a jogszabályrendezés fenti kísérleteivel, majd pedig az egész vitaanyagot nyomtatásban is közölte.[3]

Vladár Gábor előadásában részben aggályainak adott kifejezést a jogszabályok hivatalos összeállítása ellen, részben javaslatokat terjesztett elő.

„Egyoldalú ... az a felfogás, mintha a jogszabályok sokasodását egyedül valami jogszabályalkotási láz eredményezné; megvan ennek a dolgok természetes rendjében, az egyszerűnek a tökéletesebbé, összetettebbé fejlődésében gyökerező magyarázata, amiből viszont az következik, hogy a jogszabályalkotástól elzárkózás egymagában kellő fékező erő nem lehet[4] ... A hiba egyik forrása az, hogy a ... javaslat nem vetett számot azzal, hogy a magyar jog — úgy, amint legtöbb állam joga, — nem paragrafusoknak puszta halmaza, hanem szerves, élő test. Ha jogunk csak paragrafusok puszta halmaza volna, akkor el lehetne végezni a rostálást s az érvényben lévő paragrafusokat

tárgyalása sokkal behatóbbá válnék s a törvényhozás tagjainak tömeges részvétele és érdeklődése mellett folyhatnék le. Mindezekből tehát az következik, hogy a törvényhozásnak a racionalizálást bölcs önmérsékléssel önmagán kellene kezdenie. Felvetem ezzel összefüggésben azt a gondolatot is, hogy nem volna-e indokolt a törvényjavaslatokat — ide nem értve az állami élet folytonossága okából mellőzhetetlen időszaki törvényeket — szükségesség szempontjából mind a két ház előzetes elvi elbírálása alá bocsájtani s a részletes szabályozást a szükségesség kérdésének egybehangzó eldöntéséig függőben tartani." Juhász Andor id. m., 5. l.

[1] Készítette Farnos Dezső. L. Mártonffy Károly id. m., 64. l.

[2] U. o., 61—64. l.

[3] Magyar Jogászegyleti Értekezések és egyéb tanulmányok, Budapest, 1933., 3. sz. (Különnyomatban „Kodifikációs törekvések" cím alatt, mint a Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai, 13. sz.), Vladár Gábor, A hatályos jogszabályok hivatalos összegyüjtése (a Magyar Jogászegylet 1933. évi április hó 20. napján tartott teljes ülésén), Magyary Zoltán, Kodifikációs törekvések a jogpolitika tükrében, Mártonffy Károly, A jogismerés módszere, Osvald István, Elnöki záró szó (a Magyar Jogászegylet 1933. június hó 9. napján tartott teljes ülésén).

[4] Vladár, Magyary, Mártonffy, Osvald, Kodifikációs törekvések, 7. l.

mint tiszta búzát az egyik, a hatályukat vesztett paragrafusokat pedig mint ocsut, a másik garmadába lapátolhatnók. Jogunk azonban nem pusztán paragrafusok tömege, hanem évezredes történelmi fejlődés során kialakult szerves test.[1] ... A másik hibaforrása a javaslatnak az, hogy a hatályban lévő jogszabályoknak puszta egymásmellé helyezésével akarja rekonstruálni a hatályban levő jogot. A jog éppen azért, mert szerves test, ilyen túlságos technikai elbánást nem tűr. Jogszabályok puszta egymásmellé helyezése, összegyüjtése nem fogja adni a hatályos jogot. Egy konglomerátum lesz ez a gyüjtemény, amelyre ráillik Ovidiusnak már idézett meghatározása: Non bene iunctarum discordia semina rerum.[2] ... A jog megismerésének és helyes alkalmazásának tehát nem előfeltétele a hatályos jogszabályok hivatalos gyüjteménye. Az ezekből a szempontokból felmerülő praktikus követelményeket a magánvállalkozás körében keletkező gyüjtemények teljesen kielégítik."[3]

Összefoglalásképen a következőket állapítja meg Vladár Gábor:

„A hatályban lévő jogszabályok hivatalos összeállítása úgy, hogy az legyen hatályos jogszabályainknak egyedüli gyüjteménye, és minden írott jogszabály, amely a gyüjteménybe felvéve nincs, hatályát veszítse, leküzdhetetlen akadályokba ütközik;

ha a gyüjtemény mégis elkészíttetnék, nem nyujtaná hatályban lévő jogunk hű képét, mert a jognak keresztmetszetében szemlélete figyelmen kívül hagyja azt, hogy a jog élő, szerves folyamat, amelyet egy pillanatra sem lehet feltartóztatni;

a munkálat végrehajtása igen komoly közjogi aggályokba ütközik;

a jogkereső közönség és a jogalkalmazó jogtudók szempontjából szükségtelennek látszik; végül

a szorosan vett célszerűségi szempontok is ellene mondanak."[4]

Vladár Gábor a hivatalos gyüjtemények pótlására a következőket javasolja.[5]

„Elsősorban önmérséklés szükséges a jogszabályalkotás tekintetében. Önmérséklés a parlament szempontjából, a kormányzat szempontjából, az érdekképviseletek és a közönség szempontjából ...[1] A bajok orvoslásának további eszköze az volna, ... hogy a jogszabályokat nagyobb gonddal készítsék elő. Szövegezés, szerkezet, tartalom szempontjából egyaránt kívánatos a nagyobb gondosság. Ez a kívánalom természetesen csak úgy valósulhat meg, ha kellő időt engednek a jogszabályok előkészítésére."[2] Vladár Gábor tehát állást foglalt a hivatalos gyüjtemény, a hivatalos összeállítások ellen. Állásfoglalásával — nézete szerint — nem ellenkezik az a kívánsága, hogy törekedni kell egy-egy tárgykörnek egységes szabályozására.

„Végül azt a hiányt, ami előállna abból, hogy a hatályos jogszabályokról hivatalos összeállítás nem készülne, pótolni lehetne azzal, ... hogy az egy-egy tárgykörbe tartozó joganyag gyüjtessék össze úgy, amint példának okáért az állami anyakönyvvezetők hivatalos kézikönyvébe össze van gyüjtve mindaz a joganyag, ami az állami anyakönyvvezetőket hivatalos tennivalóik ellátása körében érdekli. Nem úgy azonban, hogy az, ami ebbe a kézikönyvbe felvéve nincsen, az hatályban nem lévő jogszabálynak tekintessék, hanem csak úgy, hogy az egy-egy ügykörben működő tisztviselők a kézikönyvben, a gyüjteményben megtalálják mindazokat a jogszabályokat, amelyek annak az ügykörnek ellátásában őket elsősorban érdeklik. Ilyen kézikönyvet lehetne szerkeszteni a közigazgatás majdnem valamennyi ügyágazatára."[3]

Magyary Zoltán válaszképen Vladár Gábor észrevételeire előzetesen megjegyezte, ő mindig számol azzal, hogy a jog történelmi alakulat; felfogását azonban csak összes racionalizálási javaslataiból lehet megismerni; a mutató fontosságát elismeri, ilyenek készítésében maga is résztvett; az általa tervezett „hivatalos gyüjtemény" nem pusztán összegyüjtése lenne a jogszabályoknak, hanem rendszerbefoglalás és az a törvényhozás

[1] Kodifikációs törekvések, 23. l. — L. még Stolpa József, Mi van ma hatályban Szent István törvényeiből? Magyar jogászegyleti értekezések és egyéb tanulmányok, VI. évf., rendkívüli szám, Budapest, 1938.
[2] Kodifikációs törekvések, 24. l.
[3] U. o., 32. l.
[4] U. o., 32—33. l.
[5] U. o., 33. l.

[1] Másik tanulmányában Vladár Gábor a következőképen fogalmazza meg ezt a kívánságot. „Nem kell bővebben fejtegetnem, hogy a jog ismerete és ezzel egyúttal az élettel összeforrtsága fordított arányban áll a jogszabályok tömegével. A jogszabályok tömegének állandó és mértéktelen szaporodása valóban rettenetes csapás. Mind hangosabban, mind gyakrabban hallik a vészkiáltás: obruimur legibus! Sokan — nem alaptalanul — az állami és társadalmi rend csődjét látják benne. Csak a legnagyobb önmérsékléssel tudunk ennek a rettenetes csapásnak valamiképen gátat vetni. Én magam, szerény munkakörömben, legfőbb hivatásomnak tartom a jogszabály-nemalkotást." Vladár Gábor, A jog elhajlása az élettől, Budapest, 1938., 14. l.
[2] Kodifikációs törekvések, 33—34. l.
[3] U. o., 35. l.

közreműködésével történnék. Az nem kvalitatív, hanem csak kvantitatív különbség, hogy a kész munkálat az országgyűlés plénuma elé kerül-e, mint az 1514 : LXIII. törvénycikk kívánta, amit Vladár Gábor helyesnek tart, — vagy a törvényhozás az 1924 : IV. törvénycikkben foglaltaknál sokkal határozottabban fogalmazott és szűkebb felhatalmazást ad-e az egységes szerkezetbefoglalás más módozataira.[1]

„A jelenlegi állapot nem kielégítő, — mondja továbbá Magyary — közigazgatási vonatkozású törvényünk jóval nagyobbszámú, mint egyéb törvényünk (alkotmányjogi vagy igazságügyi, magánjogi, perjogi, büntetőjogi). Az 1867-től 1930-ig alkotott 2559 törvényből 2200-at, tehát 86%-ot lehet közigazgatási vonatkozású törvénynek tekinteni...

A közigazgatási jog és a közigazgatástudomány új jog és új tudomány, amelyek még mindig az elismertetésért harcolnak. A közigazgatás racionalizálása azért szükséges, mert a közigazgatás mai állapota költség és eredményesség szempontjából nem kielégítő. A hivatalos összeállítások, amelyek törvényes felhatalmazás alapján egyes pénzügyi vonatkozású tárgyakra elkészültek — kodifikációs szempontból tehető kifogások ellenére is — igen jól beváltak. Hasonló természetűek az olaszok „testo unico" gyűjteményei, amelyek az egyetemekre és számos más kérdésre vonatkozólag készültek. Ide lehet sorolni a „Codex iuris canonici"-t[2] és az Északamerikai Egyesült

[1] L. Kodifikációs törekvések, 37—47. l.

[2] L. Mártonffy Károly, id. m., 18. l.

Serédi Jusztinián megállapítása szerint „a pápák törvényei, bár sok újat is tartalmaznak, mert a szüntelen változó életet szabályozzák, mégis lehetőleg a régi jogra, a régiek bölcsességére támaszkodnak. Ez volt a nagy kánonjogi kodifikálás elve is. Az új kódexben mintegy 800 kánon tartalmaz valami újítást; a többi kánon 10.000-nél több régi jogforrásra támaszkodik. Ez az elv tökéletesen megfelel a multra támaszkodó emberi természetnek is, mert az emberek és nemzetek életében rendszerint nincsen ugrás, hanem minden változást többé-kevésbbé már régen meginduló átalakulás, fejlődés szokott megelőzni. Ahol nem ilyen fejlődés, evolúció készíti elő az újat, ott revolúció következik be, amely ha talán hoz is valami jót, rendszerint mérhetetlen károkat okoz embernek, társadalomnak. egyháznak és államnak egyaránt. A pápák törvényei helyre és személyre nézve vagy egyetemesek, másszóval az egész keresztény világra kiterjednek, vagy partikulárisak; maga a pápa joghatósága azonban mindig egyetemes, úgyhogy nincs olyan szöglete a világnak és nincs olyan tagja az Egyháznak, amelyet, vagy akit a pápa egyetemes vagy partikuláris törvényeivel el ne érne, amint ezt a C. J. C. jogforrásainak lokális és perszonális csoportosítása igen szemléltetően megmutatja." Serédi Jusztinián, Megnyitó beszéd a Szent István Társulat közgyűlésén, Nemzeti Ujság, XXI. évf., 63. sz., Budapest, 1939.

Államok törvénygyűjteményét, az „United States Code"-t...[1] A közigazgatás célja és reformálásának rugója nem lehet más, mint a polgárok érdeke. A közigazgatás és az állampolgár érdekösszeütközése esetén az állampolgárénak kell dönteni. A jogszabály-rendezésnél is ez a helyzet."[2]

A Magyar Jogászegylet vitájában elhangzott harmadik előadás[3] a következő ellenérveket[4] tartalmazza, válaszképen Vladár Gábornak alkotmányjogi és közjogi aggodalmaira.

„Megállapítható és igazolható, hogy a hatályos jogszabályok gyűjteményét tervezői sohasem képzelték másképen megvalósíthatónak, mint törvényhozás útján éspedig teljesen a Vladár Gábor által kívánt módon, az 1514 : LXIII. törvénycikk szellemében. A feladat nagy jelentősége mellett teljes mértékben tudatában lévén a felelősségnek, amely a munka elvégzőire hárul és a rendkívüli nehézségeknek, amelyeket le kell győzni, a legmesszebbmenő gondossággal kívántak eljárni.

A hatályos jogszabályoknak tervezett hivatalos gyűjteménye semminemű zavart a jogforrások hierarchiájában nem okozna. A tervbevett jogszabály-gyűjteménynek két jellemző vonása lenne. Az egyik, hogy a minisztériumnak hivatalos kiadványa lett volna, a második az, hogy a gyűjtemény a minisztérium hivatalos állásfoglalását jelentette volna abban a kérdésben, vajjon valamely jogszabály hatályban van-e. A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869 : IV. tc. 19. §-ának rendelkezései természetesen teljesen sértetlenül megmaradnának.

A jogszabálygyűjtemény tervezete ellen hangoztatott ahistorizmus vádja nem áll meg, mert „A szabatos törvény" című tanulmány egész szelleme, különösen pedig „A jogszabályrendezés ellenvetései és bírálatuk" című fejezet a történelemellenesség vádjának határozottan ellentmond. Egyébként maga az igazságügyminisztérium is készített kitűnő gyűjteményes munkát, melynek címe: „Hármas Mutató a magyar igazságügyi írott jog forrásairól". Ez a mutató is úgy tünteti fel Werbőczy Hármaskönyvét, amint az akkor (1907-ben) hatályban volt.

Az úgynevezett szanálási törvények (1924 : IV. és 1927 : V. törvénycikk) felhatalmazást tartalmaznak hivatalos összeállítás készítésére, a törvénykezés egyszerűsítéséről szóló 1930 : XXXIV. törvénycikk pedig az igazságügyminiszternek ad felhatalmazást bizonyos joganyagnak az összeállítására. Az

[1] L. Mártonffy Károly, id. m., 28. l.

[2] Kodifikációs törekvések, 40—46. l.

[3] Mártonffy Károly, A jogismerés módszere, Kodifikációs törekvések, 48. l.

[4] U. o., 69—81. l.

1912 : LIV. törvénycikk, amely a végrehajtási eljárásnak, továbbá a bírói és ügyészi szervezetnek törvényi szabályait rendeli egységes szerkezetbe foglalni, még ugyanúgy rendelkezett, mint az 1514 : LXIII. törvénycikk, vagyis hogy az egységes szerkezet az országgyűlésnek bemutatandó. Az 1930 : XXXIV. törvénycikk szerint már az egységes szerkezetet a királyi kúriának kell bemutatni, hogy az a törvényes rendelkezések szempontjából felülvizsgálhassa.

A Magyar Jogászegyletben lefolyt vität Osvald István elnök azzal zárta be, hogy „a hatályos törvények ismerete, a törvények és egyéb rendelkezések tömkelegében való eligazodás megkönnyítése általános óhaj. Hogy ez a feladat mikép oldassék meg, — ez oly jelentős kérdés, hogy az abban egymással szembenálló nézeteknek megvitatása a jogászvilág nyilvánossága elé kívánkozik és a vita anyagának ismerete nemcsak a jogászvilág érdekében áll, de az a megnyugtató megoldás lehetőségét is előmozdítja, mert ilykép felhívja arra általában a magyar jogászok figyelmét, ettől pedig eredményes közreműködést is remélhetünk."[1]

Ha közigazgatásunk racionalizálásának keretében a jogszabályrendezésre megindult nagy mozgalom közvetlen és kézzelfogható eredményt eddig nem is hozott létre, az irodalmi téren és élőszóval folytatott vitáknak termékenyítő és közvéleményformáló hatása el nem vitatható. Hivatalban és hivatalon kívül, mindkét irányú érdekeltek körében, mind a jogot alkalmazóknál, mindpedig a jogot keresőknél általános és egyetemes érdeklődés támadt a kodifikációnak minden kérdése iránt. Különösen az előbbieknél ma már mind általánosabbnak mondható az a törekvés, hogy minél kevesebb legyen a jogszabály. A kodifikátor dicsőségét ma már nem a minél több jogszabály alkotásában látja, hanem szinte nemes verseny támadt abban a tekintetben, hogy új jogszabály alkotásánál lehetőleg minden, a tárgyra vonatkozó régi jogszabály beolvasztassék az újba. Ennek — bár lassabban érő — eredménye jogszabályaink könnyebb kezelhetősége és áttekinthetősége lesz.

Ez a jótékony hatás már megnyilvánul a magyar kodifikáció néhány újabb alkotásában és a rendeleteknek szinte fel nem sorolható számában. Elég itt utalnunk a közoktatásügyi igazgatás újjászervezéséről szóló 1935 : VI. törvénycikkre, az erdőkről és a természetvédelemről szóló 1935 : IV. törvénycikkre, továbbá a közlekedési rend és közrend egységes szabályzatára,[1] a tűzrendészeti kódexre,[2] az erkölcsrendészet egységes szabályzatára,[3] az Országos Tisztviselői Betegsegélyezési Alap szolgáltatásainak újabb szabályozására.[4]

[1] Kodifikációs törekvések, 82. l.

Itt kell megemlítenünk a honvédelmi miniszternek a légoltalom megszervezése tárgyában kiadott világos szerkezetű és szabatos rendeletét (88.000/1939. H. M.). Különösen kiemelkedő a szabályozott ügykörben eljáró hatóságok tennivalóinak pontos megfogalmazása. Így a honvédelmi miniszter, a hadtest légvédelmi parancsnok, a főispán (főpolgármester), a kerületi iparfelügyelő (bányahatóság), az alispán, a főszolgabíró, a polgármester, a községi (kör-) jegyző feladatainak felsorolása, valamint az ezek közötti együttműködés megállapítása.

Hivatalos és nem hivatalos gyűjtemények is készültek. Az előbbire példa a kormány megbízásából készült Magyar törvények és egyéb jogszabályok mutatója,[5] továbbá a Közszolgálati jogszabályok gyűjteménye,[6] az utóbbira a Közigazgatási jogszabályok gyűjteménye,[7] A közigazgatási bírósági törvény magyarázata[8] és A m. kir. közigazgatási bíróság általános közigazgatási osztálya érvényben levő törvényeinek és elvi határozatainak gyűjteménye 1897—1937.[9]

Magyary Zoltán viszont nézeteinek alátámasztására elkészíttette a közegészségügyi törvények egységes szerkeze-

[1] 250.000/1929. B. M. sz. rendelet.

[2] 180.000/1936. B. M. sz. rendelet.

[3] 160.100/1926. B. M. sz. rendelet.

[4] A 9900/1938. M. E. sz. rendelet 27. §. (2) szerint „e rendelet hatálybalépésétől kezdődőleg a tisztviselői betegsegélyezés szabályozása tárgyában eddig kiadott rendeletek hatályukat vesztik".

[5] Ladik Gusztáv, Térfy Gyula, Egyed István, Horváth Béla, Magyar törvények és egyéb jogszabályok mutatója, Budapest, 1928.

[6] Fabinyi Tihamér, Közszolgálati jogszabályok gyűjteménye. I. Az állami és vármegyei alkalmazottak illetményei, szerk. Ranódy György, Budapest, 1936. — II. Az állami és vármegyei alkalmazottak lakáspénze, családi pótléka, kiküldetési és átköltözési illetményei, szerk. Ranódy György, Budapest, 1937. — III. Az állami és vármegyei közszolgálatra képesítő kellékek, szerk. Bernhardt Károly, Budapest, 1938. — IV. Az állami alkalmazottak nyugellátása, szerk. Karikás Mihály, Budapest, 1937.

[7] Gallina Frigyes, Janda Károly, Sass Elemér, Smialovszky Tibor, Székely Miklós, Közigazgatási jogszabályok gyűjteménye. Az előszót írta Blaha Sándor, Budapest, 1932.

[8] Vörös Ernő, Lengyel József, A közigazgatási bírósági törvény magyarázata, Budapest, 1935.

[9] Borsos Endre, Szabolcska Mihály, A m. kir. közigazgatási bíróság általános közigazgatási osztálya érvényben levő döntvényeinek és elvi határozatainak gyűjteménye 1897—1937, Budapest, 1937.

tét.[1] De, mint megjegyzi, e célra bármely más tárgykör éppoly alkalmas lett volna. „A feldolgozás használt módja — mondja az előszóban — közel áll ahhoz, amelyet Olaszország használ a jogszabályok testo unico-inak készítésénél. Azt hiszem, hogy a javasolt egységes szövegnek a törvényhozás felhatalmazása alapján való kibocsátása egyesítené magában a kettős probléma megoldását: egyrészt a közigazgatás és a közönség számára az érvényes jog könnyű megállapításának lehetőségét, másrészt azáltal, hogy a törvényhozástól a kormánynak nem bianco-felhatalmazást kell kérnie egy ismeretlen egységes szöveg kiadására, hanem az előre elkészített ismert szöveg kiadásához pontosan arra szabott konkrét felhatalmazást, a törvényhozás alkotmányos hatáskörének teljes tiszteletbentartását. A megoldás alkotmányjogi finomsága fokozható különböző mértékben. A fokozatok a következők lehetnek: 1. a kormány, illetve az érdekelt miniszter az elkészített egységes szöveget beiktatja a felhatalmazást kérő törvényjavaslat indokolásába és így a törvényhozást pontosan tájékoztatja arról, hogy a felhatalmazást mire fogja felhasználni; 2. a törvényhozás a felhatalmazást ahhoz a feltételhez köti, hogy a kormány által készített egységes szöveget kibocsátása előtt a közigazgatási bíróság a felhatalmazás határának betartása szempontjából átvizsgálja. Olaszországban ezt a feladatot az államtanács látja el."

Ha a franciák a helyes, pontos és gyors s e mellett világos, egyszerű és szabatos törvényalkotásra példát akarnak felhozni, mindig büszkén hivatkoznak a „Code Napoléon"-ra, amelyről egyik legnagyobb stilisztájuk, Stendhal is tudvalevőleg a legnagyobb elismeréssel emlékezett meg.

A Code Napoléon létrejöttét a következőképen írják le. 1800-ban négy kiváló jogászból álló bizottság megbízást kapott a jogszabályok egységbefoglalására. A bizottság e feladatát négy hónap alatt végezte el. Napoléon, az első konzul, a javaslatot a semmitőszéknek (tribunal de cassation) és a fellebbezési bíróságnak (tribunaux d'appel) küldte meg tanulmányozás és esetleges észrevételek közlése céljából. Ez néhány hónap alatt szintén megtörtént. Most következett a javaslatnak törvény formájába való öntése. E munkában négy közhatóság (quatre pouvoirs) vett részt: a kormány, az államtanács, a tribunátus (Tribunat)[2] és a törvényhozó testület.

[1] Szőllősy Zoltán, A közegészségügyi törvények egységes szerkezete, Budapest, 1935.

[2] Tribunat = 1799-ben Franciaországban szervezett száztagú politikai testület.

Az államtanács előkészítette a törvény szövegét. A tribunátus kedvező vagy kedvezőtlen véleményét nyilváníthatta a nélkül, hogy joga lett volna módosítási javaslat (amendement) előterjesztésére. Ezután három szónokot jelölt ki, akik a törvényhozó testület előtt képviselték véleményét. Csak ezután kezdődött a törvényhozó testületben a törvényjavaslat vitája. Ebben csupán a tribunátus által kijelölt, továbbá a kormány által az államtanács tagjai közül kiválasztott szónokok vettek részt. Ily módon kerülték ki a felesleges vitákat. Az egymással szembenálló szónokok a vita anyagát alaposan ismerték.

A törvényhozó testület tagjai, miután meghallgatták a szónokokat, a javaslatokat vagy elfogadták vagy elvetették. Nem volt meg az a joguk, hogy módosítási javaslatokat tegyenek. A szavazás titkos volt. A törvényhozó testület hatáskörét és függetlenségét biztosították ily módon. Csak azt a jogot tagadták meg tőle, hogy a szöveget, amelyet a legilletékesebb tényezők hosszú tanulmányaik eredményeképen megállapítottak, össze-vissza szabdalják.

E módszernek volt köszönhető, hogy megszavazták azokat a törvénykönyveket, amelyek a legbonyolultabb jogokat és kötelezettségeket néhány sorban oly pontosan és világosan határozták meg, hogy — mint a franciák mondják — azóta sem találni másukat.

A jogszabályrendezésről szóló e fejtegetések befejezéséül álljon még itt a következő megállapítás. „Mivel a törvények célja rendszerint az, hogy maradandóan szabályozzák az ember életét és cselekedeteit, szükséges, hogy megfontolt, bölcs s azért időálló rendelkezéseket tartalmazzanak... Milyen ritkák az államokban az ilyen megfontolt, bölcs, időálló törvények, mikor, kivált manapság, törvényt törvényre halmoznak és mikor a törvényt sokszor már kihirdetése után hamarosan módosítják? Az időálló törvények jogbiztonságot adnak; a folyton változó jogszabályok a köz- és magánéletben, a földmívelésben, iparban és kereskedelemben egyaránt veszedelmes bizonytalanságot okoznak és minden vállalkozási kedvet szinte megdermesztenek."[1]

[1] Serédi Jusztinián, Megnyitó beszéd, l. 148. l.

17. §.

A 33-AS ORSZÁGOS BIZOTTSÁG 6-OS ALBIZOTTSÁGA

Az 1931. évi gazdasági válság következménye volt a gazdasági és hitelélet rendjének, továbbá az államháztartás egyensúlyának biztosításáról szóló 1931 : XXVI. törvénycikk. E törvény hívta életre a 33-as Országos Bizottságot[1] azzal a céllal, hogy „azokban az esetekben, amelyekben a minisztérium e törvény alapján olyan intézkedést szándékozik tenni, amely felől a határozás az ország alkotmánya értelmében a törvényhozás hatáskörébe tartozik, a tervezett intézkedést az országgyűlés mindkét házából alakítandó országos bizottságnak előzetesen" jelentse be.[2]

A 33-as Országos Bizottság az államháztartásban elérhető megtakarítások megállapítása céljából viszont 6-os albizottságot[3] küldött ki. Az albizottság letárgyalta az 1931/1932. évi költségvetés egyes tételeit: „vizsgálatánál kiterjeszkedett az egyes tárcák kezelése alatt álló s az állami költségvetésben nem szereplő üzemek s alapok, részvénytársaságok, szövetkezetek és hasonló egyéb alakulatok kezelésére is, igyekezvén megállapítani azok vagyoni helyzetét, jövedelmezőségét s azt, vajjon azok gazdasági létjogosultsággal bírnak-e vagy sem."[4]

[1] Az 1939 : III. törvénycikk az Országos Bizottság tagjainak számát 36-ban állapította meg, akik közül 24 tagot az országgyűlési képviselők sorából az országgyűlés képviselőháza, 12 tagot pedig a felsőházi tagok sorából az országgyűlés felsőháza választ.

[2] 1931 : XXVI. tc. 7. §. (1).

[3] A 6-os albizottság tagjai voltak Teleszky János, Kállay Tibor, Wolff Károly, báró Pap Géza, Temesváry Imre és Marschall Ferenc. Részt vettek a tárgyalásokon az Országos Takarékossági Bizottság részéről Ugron Gábor és Gerlóczy Gyula, valamint Magyary Zoltán, a közigazgatás egyszerűsítésére (racionalizálására) kinevezett kormánybiztos. Ezenkívül mindig jelenvoltak a pénzügyminisztérium és az éppen tárgyalás alatt lévő minisztérium tisztviselői. A bizottság jegyzője Csizik Béla volt.

[4] Az ebben a szakaszban mondottakra vonatkozólag l. A gazdasági és hitelélet rendjének, továbbá az államháztartás egyensúlyának biztosításáról szóló 1931 : XXVI. törvénycikk alapján kiküldött 33-as Országos Bizottság 6-os albizottságának jelentését az államháztartásban az 1931/32. évben elérhető megtakarításról. Országgyűlési iratok, D. melléklet a 17. számú irományhoz.

E megállapításnál a 6-os albizottság a következőképen járt el. A költségvetés egyes tételeinél csak olyan törléseket hozott javaslatba, amelyek valóban betarthatók voltak; nem foglalkozott a létszámapasztásnak részletekbemenő vizsgálatával, ezért létszámapasztással járó megtakarítást nem hozott javaslatba; nem foglalkozott a tényleges vagy nyugdíjazott állami alkalmazottak részére a rendszeresített illetményeken felül a költségvetés egyes rovatai terhére különböző címeken (mint tiszteletdíj, rendkívüli munkadíj, jelenléti díj, óradíj, átalány, jutalék, tantiem stb.) utalványozott mellékjárandóságokkal s az ezek törlése vagy leszállítása révén elérhető megtakarításokkal sem. Ellenben megállapította a bizottság, hogy aránylag nagy az az összeg, melyet a különböző költségvetési tételek közt elosztva, különböző társadalmi, gazdasági és kulturális alakulatok (egyesületek, társaságok, folyóiratok stb.) támogatására fordítanak. Ez az összeg nem egyszer olyan költségvetési rovat hitelének keretében szerepel, amelynek elnevezése nem is sejteti, hogy az azon rendelkezésre álló hiteleknek jelentékeny része milyen társadalmi és kulturális alakulat támogatására szolgál. Vizsgálat alá vette a 6-os albizottság az állami üzemek költségvetésében elérhető megtakarításokat és azt is, hogy az üzemek gazdálkodása az 1931/32. év folyamán miként fog alakulni. Tárgyalásai során igyekezett megállapítani, hogy pontosan mennyit tesznek ki az államkincstárnak a mult pénzügyi gazdálkodásából fennálló függő tartozásai.

„Az eredmény, amellyel a 6-os albizottság működése járt, nem lepheti meg azokat, akik az utóbbi évek állami költségvetéseit szakszerűen tanulmányozták és alaposan ismerték, de kétségtelenül nagy csalódást fog jelenteni azok szemében, akik azt hitték, hogy a magyar állam költségvetése olyan sok, egy napról a másikra megszüntethető kiadással van terhelve, amely kiadásoknak a megszüntetésével egy csapásra helyreállítható, vagy legalább is lényegesen megközelíthető lesz a költségvetés egyensúlya. Ez a körülmény azonban nem mentesít bennünket attól, hogy ne törekedjünk a legnagyobb erővel az államháztartás kiadásainak a jövőben való lényeges csökkentésére, mert az állami kiadások magassága okvetlenül észszerű arányba hozandó az állampolgárok teherbíró képességével... Tudatában

van a 6-os albizottság annak, hogy a közvélemény ennél jóval továbbmenő csökkentésnek[1] a lehetőségével számított. A 6-os albizottságnak azonban a költségvetés egyes tételei szorgos és beható tanulmányozása útján, sajnos, arra a meggyőződésre kellett jutnia, hogy állami szervezetünknek s állami intézményeinknek a multban bekövetkezett kiépítése által adott mai helyzetben a 6-os albizottság által javasolt megtakarításoknál továbbmenő megtakarításokat a dologi természetű kiadásoknál elérni nem lehet. Az lévén a cél, hogy mielőbb megállapíttassanak az elérhető megtakarítások s hogy a megállapítás alapján mindjárt foganatosíttassanak a megtakarításokat biztosító intézkedések, a költségvetésnek ennél a felülvizsgálatánál a dolog természeténél fogva mellőzni kellett mindazoknak a megtakarítási lehetőségeknek a vizsgálatát, amelyek nagyobb szervezeti változtatásokkal, intézményeknek megszüntetésével, leegyszerűsítésével, beolvasztásával, reorganizálásával, szüneteltetésével, vagy egyáltalán rendszerváltoztatással kapcsolatosak, minthogy ilyen eszközökkel elérhető megtakarítások önként érthetőleg csak az átszervezés bekövetkezte után éreztethetik hatásukat."

A 6-os albizottság — a magyar állam költségvetésének a legapróbb részletekig való átvizsgálása, a legelrejtettebb tételekbe való bevilágítás után — tapasztalatainak eredményét néhány elvi megállapításban foglalta össze, amelyeknek követésével és betartásával biztosítva látná az államháztartás egyensúlyát. Ezek az elvi megállapítások a következő javaslatból tűnnek ki:

„Mondja ki a minisztertanács, hogy a költségvetési hitelek túllépése és előirányzat nélküli kiadások utalványozása, továbbá olyan intézkedések megtétele, amelyek akár az illető költségvetési évben, akár később a költségvetési hitel túllépésére vagy előirányzat nélküli kiadásokra vezethetnek, vagy a következő évben valamely költségvetési rovat hitelének szükségszerű felemelését vonják maguk után, vagy valamely költségvetési hitelnek a folyó költségvetési évet meghaladó időre való lekötését eredményezik, csak a minisztertanács előzetes felhatalmazása alapján foganatosítható, akkor, ha a minisztertanács a szóbanforgó hiteltúllépés, előirányzaton kívüli kiadás, illetve intézkedés elkerülhetetlenül szükséges voltát állapítja meg.

A minisztertanácsnak a pénzügyminiszter előzetes hozzájárulásával teendő előterjesztésében az illető miniszter a hiteltúllépés, előirányzaton kívüli kiadás, illetve intézkedés elkerülhetetlenül szükséges voltának indokolása mellett számszerűleg tüntesse ki a tényleg, vagy ha azok meg nem állapíthatók, a reális számítás mellett előreláthatólag felmerülő kiadások összegét, mind a folyó, mind esetleg a következő költségvetési évekre nézve s lehetőleg jelölje ki tárcája költségvetésének azt a címét és rovatát, illetve címeit és rovatait, amelyeken elérendő és számszerűen kifejezendő megtakarítással ez új kiadási többletet ellensúlyozni szándékozik.

A minisztériumok összes osztályvezetői és felülvizsgálói s az egyes vonatkozó ügyiratok kiadmányozói, amennyiben ez utóbbi nem a miniszter, fegyelmi eljárás terhe alatt tétetnek felelőssé azirránt, hogy a költségvetési hitelek a fentiek értelmében pontosan betartassanak és hogy hiteltúllépések vagy előirányzatnélküli kiadások a minisztertanács előzetes felhatalmazása nélkül ne utalványoztassanak, illetve a minisztertanács előzetes felhatalmazása nélkül oly intézkedések ne tétessenek, amelyek akár az illető költségvetési évben, akár később hiteltúllépést vagy előirányzat nélküli kiadást, illetve a következő években valamely költségvetési rovat hitelének szükségképen való felemelését vonnák maguk után, vagy valamely költségvetési hitelnek a folyó költségvetési évet meghaladó időre való lekötését eredményezik. A felelősség alól mentesíti az osztályvezetőt vagy a felülvizsgálót, ha az illető ügyiraton írásban kifejezetten felhívja a kiadmányozó figyelmét arra, hogy olyan intézkedésről van szó, amely a fentiek értelmében csak a minisztertanács előzetes hozzájárulása esetén tehető meg.

A minisztertanács által engedélyezett túlkiadásokról és előirányzat nélküli kiadásokról tegyen a kormány havonta a 33-as Országos Bizottságnak, s ha a bizottság feloszlik, negyedévenként az országgyűlésnek jelentést."

A 6-os albizottság alkotóelemeire szedte az állami költségvetést. Munkája közben górcsővel és Röntgen-géppel dolgozott. Maradandó érdeme, — ezt ma már meg lehet állapítani, — hogy nem engedte magát a közhangulat nyomásától, népszerű áramlatoktól befolyásoltatni, nem engedte veszélyeztetni a magyar szociális és kulturális haladás elért eredményeit és a továbbfejlődés lehetőségét; nagy felelősséggel, szinte aggódó gondoskodással nézett minden egyes törlésre ítélt tételt, és reális képet adott a valóban elérhető megtakarításokról. Munkásságát összefoglaló jelentése tanulságos olvasmány marad a költségvetéssel a jövőben foglalkozók számára.

[1] A csökkentés 23,134.057 P-t tesz ki.

18. §.

A KÖZIGAZGATÁS-RACIONALIZÁLÁSI BIZOTTSÁG

A racionalizálási munkálatok továbbfolytatása 1933. március óta, a közigazgatás egyszerűsítésére (racionalizálására) kinevezett kormánybiztos lemondása után, a belügyminisztériumban szervezett Közigazgatás-racionalizálási Bizottság feladata lett.[1] A Bizottság feje a miniszterelnök képviseletében a belügyminiszter, tagjai pedig az egyes igazgatási ágak részéről oda beosztott tisztviselők.[2]

A Bizottság munkássága a következő minisztertanácsi határozatokban, átiratokban és miniszteri rendeletekben van lefektetve.

[1] L. 134. l.

[2] Perczel Attila vezérkari ezredes, majd tábornok, 1933—1934-ig volt a Bizottság tagja (l. még a 170. lapon). — Alsó László előbb árvaszéki h. elnök, majd miniszteri tanácsos, 1933. óta tagja a Bizottságnak, mint a községszervezési és tanyai ügyek előadója (l. még a 188. lapon). — Benisch Artur tanügyi főtanácsos, mint kultúrpolitikai szakértő, a községegyesítési és tanyai ügyek előadója 1935. óta (l. még a 189. lapon). — Fluck András miniszteri tanácsos az ügyintézési reform munkálatainak intézője 1933. óta (l. még a 171. lapon). — Moór Elemér miniszteri osztálytanácsos 1933—1936-ig a földmívelésügyi igazgatást képviselte a Bizottságban és az adatgyűjtés és adatértékelés terén munkatársa volt Perczel Attilának „A magyar közigazgatás atlasza" elkészítésében. — Sándor Tibor székesfővárosi fogalmazó a székesfőváros kijelölése alapján 1936. óta teljesít szolgálatot a Bizottságban és munkatársa Fluck Andrásnak az egyes ügyintézési reformokban az adatfelvételek és tervezetek kidolgozása terén. Sajtó alá rendezte „A mai magyar közigazgatás", „A tanyai közigazgatás rendezése", „A közigazgatási ügyintézés racionalizálása" és „A mai magyar szociálpolitika" című hivatalos kiadványokat. Titkára volt az Országos Felsőoktatási Kongresszusnak. (L. még a 173. és 184. lapokon).— Karay Kálmán szolgabíró Pest-Pilis-Solt-Kiskún vármegye kijelölése alapján teljesített a Bizottságban szolgálatot 1936—1938-ig s a községgel kapcsolatos racionalizálási munkálatokban vett részt. Sajtó alá rendezte „A mai magyar község" és „A mai magyar város" című hivatalos kiadványokat. Titkára volt a II. és III. Közigazgatási Továbbképző Tanfolyamnak, valamint az Országos Felsőoktatási

a) Minisztertanácsi határozatok: az 1935. évi augusztus hó 5—10-ig Királyszálláson tartott minisztertanácsi határozat a Közigazgatás-racionalizálási Bizottság munkálatairól (731/1935. B. M.); az 1936. évi február hó 14-én kelt minisztertanácsi határozat a közigazgatási ügyintézés egyszerűsítése tárgyában (2920/1935. B. M.); — az 1936. évi augusztus hó 9-i minisztertanácsi határozat a tanyai közigazgatás rendezése, a községek területi beosztásának rendezése és a községi jegyzői iroda tehermentesítése tárgyában (704/1936. B. M.); — az 1936. évi augusztus hó 7-i minisztertanácsi határozat a II. Közigazgatási Továbbképző Tanfolyam (696/1936. B. M.), az 1937. évi november hó 12-i minisztertanácsi határozat a III. Közigazgatási Továbbképző Tanfolyam (831/1937. B. M.), az 1938. évi július hó 27-i minisztertanácsi határozat a IV. Közigazgatási Továbbképző Tanfolyam (623/1938. B. M.), az 1939. évi július hó 7-i minisztertanácsi határozat a VI. Közigazgatási Továbbképző Tanfolyam (414/1939. B. M.) tárgyában. *b)* Átiratok és előterjesztések: átirat valamennyi miniszterhez a közigazgatási ügyintézés reformja tárgyában (5328/1934. B. M.); — átirat valamennyi miniszterhez a községi jegyzői iroda tehermentesítése tárgyában (808/1936. B. M.); —átirat a pénzügyminiszterhez a községi adminisztráció egyszerűsítése tárgyá-

Kongresszusnak. — Liszonyi V. László vármegyei fogalmazó „A magyar közigazgatás atlasza" elkészítésében mint technikai és több esetben mint tervező munkatárs segédkezett. Titkára volt az I. Közigazgatási Továbbképző Tanfolyamnak. — Tattay Pál miniszteri segédmérnök 1933—1938-ig a grafikai ábrázolásoknak, térképeknek volt elkészítője, sok esetben tervezője, — így „A magyar közigazgatás atlasza", „A közoktatásügyi igazgatás újjászervezése", „A tanyai közigazgatás rendezése" című művekben. Titkára volt az Országos Felsőoktatási Kongresszusnak. — Magnin Alfréd, Füzesabony község vezetőjegyzője, a községi igazgatás egyszerűsítésének szakértője 1936. óta a Bizottságban, munkatársa Fluck Andrásnak, a közigazgatási ügyintézés községi vonatkozásaiban (l. még a 178. lapon). — Mártonffy Károly miniszteri tanácsos, egyetemi magántanár 1933. óta a Bizottság adminisztratív vezetője, a minisztertanácsi határozattal a racionalizálási munkálatok körébe utalt Országos Gyakorlati Közigazgatási Vizsgabizottság ügyvezető titkára és a közigazgatási továbbképző tanfolyamok vezetője, a vallás- és közoktatásügyi miniszter kinevezése alapján pedig az Országos Felsőoktatási Tanács igazgatója. Szerkesztette a „Közigazgatásunk racionalizálásának eredményei" című művet (Fluck Andrással együtt), „A tanyai közigazgatás rendezése" című kiadványt (Alsó Lászlóval és Benisch Artúrral együtt), az Országos Felsőoktatási Kongresszus tárgyalási anyagát felölelő „Magyar Felsőoktatás" című mű három kötetét, „A tanügyi igazgatás újjászervezése", „A mai magyar közigazgatás", „A mai magyar község", „A mai magyar város" és „A mai magyar szociálpolitika" című munkákat.

ban (402/1937. B. M.); — átirat a földmívelésügyi miniszterhez a mezőgazdasági ingatlanok kataszteri jövedelmének összeírása, valamint a birtokosok birtokkategóriánként való összeírása (900/1937. B. M.), a gazdasági munkásszerződések nyilvántartásának megszüntetése (36/1937. B. M.) tárgyában; — átirat az igazságügyminiszterhez a kiskorú örökösök anyakönyvi kivonatának a haláleset felvételívhez csatolása tárgyában (778/1937. B. M.); — átirat a honvédelmi miniszterhez a községi adminisztráció egyszerűsítése (583/1937. B. M.) és a tanyai közigazgatás rendezése (800/1937. B. M.) tárgyában; — előterjesztés a belügyminiszterhez a talált vagy zálogbavett tárgyakról és állatokról, a lefoglalt tárgyakról és bűnjelekről, valamint az elkobzott és gazdátlan jószágokról vezetett nyilvántartások összevonására (93.668/1937. B. M.), a kísérőjelentések és a pénzküldeményekre vonatkozó külön jelentéstétel megszüntetésére (94.658/1937. B. M.), az egységes közegészségügyi havi jelentés tárgyában (901/1937. B. M.); — átirat a miniszterelnökhöz a racionalizálási munkálatok jelenlegi állásáról (624—1938. B. M.); — átirat a pénzügyminiszterhez az adóigazgatással kapcsolatos teendők egyszerűsítése (113/1938. B. M.), az adófőkönyv egyszerűsítése (390/1938. B. M.) tárgyában; — átirat a földmívelésügyi miniszterhez a kukoricamoly irtására vonatkozó földmívelésügyi miniszteri rendeletek összevonása (77/1938. B. M.), a mező- és hegyőrökről vezetett nyilvántartások megszüntetése (899/1938. B. M.), a gazdasági munkásszerződések nyilvántartásának megszüntetése (750/1938.. B. M.) tárgyában; — átirat a honvédelmi miniszterhez a községi adminisztráció egyszerűsítése (5/1938. B. M.), az egységes kartoték bevezetése (516/1938. B. M.), a népmozgalmi nyilvántartások utasításának módosítása tárgyában; — előterjesztés a belügyminiszterhez a hatósági orvosi felügyelet alatt állók (elmebetegek, hülyék, siketek, némák, vakok, nyomorékok, valamint az állami gyermekmenhely által elhelyezett gyermekek és a magándajkaságba adott csecsemők) nyilvántartásának egyszerűsítésére (112/1938. B. M.).

c) Rendeletek: a vármegyei közigazgatási gyakornokok kinevezésénél követendő irányelvekről (105.264/1935. B. M. sz. r.); — körrendelet az I. Közigazgatási Továbbképző Tanfolyam (18/1936. B. M. sz. r.), körrendelet a II. Közigazgatási Továbbképző Tanfolyam (886/1936. B. M. sz. r.), körrendelet a III. Közigazgatási Továbbképző Tanfolyam (830/1937. B. M. sz. r.), körrendelet a IV. Közigazgatási Továbbképző Tanfolyam (640/1938. B. M. sz. r.), körrendelet az V. Közigazgatási Továbbképző Tanfolyam (298/1939. B. M. sz. r.), körrendelet a VI. Közigazgatási

Továbbképző Tanfolyam (414/1939. B. M. sz. r.) tárgyában; — rendelet a kiskorú bűnözők születési anyakönyvi kivonatának a bűnügyi iratokhoz csatolása (157.781/1937. B. M. sz. r.), a mezőgazdasági érdekképviseleti választási összeírójegyzékek elkészítése (133.000/1937. F. M.), a vetésstatisztika egyszerűsítése (2200/1937. Stat. Hiv. sz. r.), a lóhere- és lucernatermelők nyilvántartásának megszűntetése (106.690/1938. F. M. sz. r.) tárgyában.

A Bizottság munkássága kezdettől fogva a következő elgondolásokon nyugszik:

1. A közigazgatás egyszerűsítése (racionalizálása) módszerkérdés, éspedig a közigazgatási tisztviselő napi munkájának és egész tevékenységének módszerkérdése. Nem örök időkre érvényes dogmák felállítása, hanem a közigazgatási munka ezerféle változatához símuló, számtalan körülménytől függő s így mindig változtatható eljárás, amely az adott időpontban, a rendelkezésre álló személyzettel és dologi eszközökkel a lehető legjobb eredményt biztosítja. Ezért a racionalizálás kizárólagos célja és törekvése a személyzet minél jobb munkamódszere, lehető kímélése, mert ezeknek természetszerű következménye a közigazgatási jogszolgáltatás biztonsága és a közönség jó kiszolgálása.

2. Fentiekből következik, hogy e magasratűzött célt csakis az induktív módszer szigorú alkalmazásával, pontos és exakt adatfelvételekkel, a helyszínén ellenőrzött ismeretekre alapozott ténymegállapítással lehet megközelíteni s az így kidolgozott megoldás állja csak meg mind az elmélet, mindpedig a gyakorlati élet kritikáját. A gyakorlati szempontok fokozottabb érvényesülését biztosította az egyes munkálatoknál a speciális közigazgatási szakemberek következetes bevonása.

3. A Bizottság nézete szerint gyökeresen szakítani kell azzal a felfogással, hogy a közigazgatás egyszerűsítése (racionalizálása) személyzetcsökkentést jelent és hogy a racionalizálás csak a miniszteriális bürokráciára vonatkozik. Ezért a Bizottság munkásságának súlypontját az elsőfokú közigazgatási hatóságok és a községi jegyző munkaterhének[1] vizsgálatára és csökkentésére helyezte. A személyzetcsökkentés természetesen egyik-másik intézkedés nyomán előállhat, viszont máshol az intézkedések nyomán annál erősebb személyzetszaporítás következhetik be.

[1] L. 177. l.

4. A közigazgatás racionalizálása eredményt csak úgy érhet el, ha a reform egyetemes, ha egyidejűleg veszi munkába a közigazgatási szervezet, a közigazgatási ügyintézés (ennek keretében a közigazgatási eljárás), a jogszabályrendezés és a közigazgatási személyzet kérdését.

5. A Bizottság 1933. óta, amióta a belügyminiszter vette át a racionalizálási munkálatok vezetését, szinte dogmaként állította fel és követi munkásságában azt a tételt, hogy minden racionalizálási munka csak alulról haladhat felfelé. Amíg a község közigazgatásának mai nehézségei teljesen meg nem szűnnek, amíg az orvoslás valóban meg nem történik, a községi közigazgatásra felépített magyar közigazgatást korszerűvé tenni nem lehet. Elégtétele a Bizottságnak, hogy ez a felfogása kormányprogrammá lett. „A ... gondolat, amely munkánkat irányítja s amely minden eredményre számító racionalizálási törekvésnek helyes alapgondolata, hogy az csak alulról haladhat felfelé. Ezt szolgálja a községi igazgatásnak most folyamatban levő teljesen új alapokra fektetése. Ez a községi igazgatásnak oly mértékű egyszerűsítését célozza, hogy az a fokozottabb szociális igényeknek meg tudjon felelni és a község közönsége irányában a mainál behatóbb, bensőbb viszony kialakulására vezessen. Ehhez kapcsolódik a tanyai közigazgatásnak törvény útján való rendezése, a községek területi rendezése, amely a törpeközségek megszűntetését, az összeépült községek egyesítését, az indokolt határátcsatolásokat s ott, ahol arra a feltételek megvannak, új községek létesítését jelenti. De a községek területi rendezése, a községi igazgatás egyszerűsítése és a községi jegyzői iroda tehermentesítése nem csupán közigazgatási részletprobléma megoldását jelenti."[1]

Figyelemreméltó, hogy a 90-es években tervezett reformot is a községre, vagyis alulról felfelé kívánták felépíteni. „Ezért az 1891 : XXXIII. törvénycikk azon elvi határozataiból kiindulva, hogy az adminisztráció államosíttassék, fogjuk előkészíteni és előterjeszteni javaslatainkat és a községi reformból indulva ki, az egész vonalon át hű és áttekintő képét fogjuk nyujtani reformjavaslatunk organikus egészének. Oly fontosaknak tartjuk a javaslatokat, oly mélyen nyúlnak ezek a közéletbe; olyan világosaknak, szabatosaknak, könnyen áttekinthetőknek, megérthetőknek és mégis kimerítőeknek kell azoknak lenniök, hogy azok szerkesztésére és minél tökéletesebb előállítására kiváló gondot kívánunk fordítani és ezért a

[1] Darányi Kálmán, A mai magyar község, Előszó, 3. l.

belügyi tárca meglevő erőin kívül rendkívüli szakerők alkalmazását is igénybe venni.[1]

6. A Bizottság célja hidat verni az egyes hatósági fokozatok között, egyrészt az első- és másodfokú közigazgatási hatóság, másrészt az előbbiek és a harmadik, a miniszteriális fok között. Az egyes fokokon végzett hatósági munka kölcsönös megismertetésével reméli erősíteni az első és második fok munkáját s így tehermentesíteni a legfelsőbb fokot. Ebből az elgondolásból született meg a közigazgatási továbbképző tanfolyamok intézménye.

7. Az állam végrehajtóhatalmának egész területét feldolgozni teljességgel lehetetlen. Az ilyen vállalkozás terméketlenségre van kárhoztatva. Ezért a Bizottság a végrehajtóhatalomnak csak négy területén: szervezet, ügyintézés, jogszabályrendezés és a köztisztviselői kérdés területén dolgozott ki egyes példákat (tanyai közigazgatás reformja, a községszervezés, az ügyintézés reformja, a jogszabály közzétételének reformja, a közoktatásügyi igazgatás újjászervezésének előkészítése, a köztisztviselői továbbképzés stb.).

Külföldi példák bizonyítják, hogy a Bizottság helyes úton járt, mert a külföldi racionalizálási bizottságok, melyek egyrészt egyszerre akartak mindent racionalizálni, másrészt nem gondoskodtak munkájuk eredményeinek nyilvánosságra hozatáról, rendesen — esetleg többszörös újrakezdés után — nyomtalanul megszűntek.

8. A Bizottság joggal reméli, hogy munkája elvi megalapozottságánál és a követett módszernél fogva nemcsak nem volt sikertelen, de erre a mindenbizonnyal elkövetkező átfogó magyar közigazgatási reform felépíthető és e munka során gyakran vissza fognak rá térni. Ezt a reményt egyebek között arra alapítja, hogy munkájának eredményeit nyomtatásban is közreadta.[2]

A Bizottság tagjai abban a meggyőződésben élnek, hogy sikerült elkerülniök azokat a hibákat, amelyeket egy francia tudós saját országának közigazgatási reformjáról megállapított. „Az utolsó évek közigazgatási reformjainak legnagyobb részét — mondja Berthélemy[3] — nem azzal a céllal alkották meg, hogy új közigazgatási rendszert valósítsanak meg, illetve gon-

[1] Wekerle Sándor programmbeszéde a képviselőházban 1891. november 21-én, idézi Matlekovits Sándor, Magyarország államháztartásának története 1867—1893., II. köt., Budapest, 1894., 1031. l.

[2] A kiadványok felsorolását l. 2. l.

[3] Berthélemy, Henri, — Rivero, Jean, Cinq ans de Réformes Administratives, Paris, 1938., p. 12—17.

dos újjászervezési tervet hajtsanak végre, hanem a reformokat a hazai élet mindennapi szükségleteinek kényszerítő hatása alatt vitték keresztül... Úgy tűnik fel, hogy a reformokat — igen gyakran — rövidlátó empirizmus hatotta át; sohasem emelkednek a megoldandó problémák összességének színvonalára. A reformok valamely összefüggő egésznek szervezéséig nem jutottak el... A szoros értelemben vett közigazgatási szemponthoz ragaszkodva, a nélkül, hogy politikai vagy társadalmi értéküket vitatnók, kénytelenek vagyunk két nagy hiányt hangsúlyozni. Az egyik az ihlet szegénysége, a másik a technikai megvalósítás gyakori középszerűsége (la pauvreté de l'inspiration, la médiocrité fréquente de la réalisation technique). A reformok nem fakadnak egyetlen tulajdonképeni közigazgatási eszméből sem és az (alkotó) képzelet határozott szegénységére mutatnak. (Les réformes ne procèdent d'aucune idée proprement administrative et témoignent d'une indigence d'imagination certaine.) Eredménnyel a közigazgatást csak akkor lehet reformálni, ha jól tudjuk, hová akarunk jutni és milyen alapra kell e reformot felépíteni. E vezetőeszmék hiányában a reformok igen gyakran a részletek kijavításának munkájára szorítkoztak... Ami a technikai keresztülvitelt illeti, gyakori a középszerű eredmény... Túlgyorsan, elegendő előtanulmány nélkül dolgozták ki. Kétségtelen, érthető is, hogy az új tárgykörökben a tradicionális alapelvektől és fogalmaktól eltérhettek. De ez az eltérés nemcsak szükségből történt, hanem — úgy látszik — nem egyszer tudatlanságból vagy vigyázatlanságból. E hiányok terén a törvények szövege erősen versenyre kel a rendeletekkel... Egyébként a reformok csak akkor hozzák meg gyümölcsüket, ha keresztülvitelüket meglassítjuk. Az egymást követő, gyakori megrázkódtatás után a közigazgatási ágaknak, az egyéneknek, az új tantételnek időre van szükségük, hogy az emberek gondolkodásába és szokásaiba hatolhassanak. Csak így fognak az új szabályok a jog alapelveivel és az élet szükségleteivel összhangba kerülni."

A Bizottság munkásságának egyes állomásait a következő fejezetek jelzik:

„A magyar közigazgatás atlaszá"-nak elkészítése;

a közigazgatási ügyintézés reformjának előkészítése;

a községi adminisztráció egyszerűsítése és a községi jegyzői iroda tehermentesítése;

a közigazgatási eljárás szabályozása;

a községszervezés egységes programmjának az egész csonkaország területére vonatkozó kidolgozása;

a tanyai közigazgatás rendezésének előkészítése;

tervezet készítése a felállítandó tanyai kirendeltségeknek az érvényben levő jogszabályok keretein belül megadható hatásköréről;

a közigazgatási továbbképző tanfolyamok megszervezése;

a Bizottság megindította a munkálatokat, hogy a közigazgatás jelenlegi személyzetének állománytáblázatai megszerkeszthetők legyenek, a közigazgatási személyzet létszáma igazgatási áganként és szervenként pontosan lerögzíttessék, és ezen adatok alapján a személyzet helyes megosztása a valóságos munkateher figyelembevétele mellett legyen keresztülvihető;

résztvett az új erdőtörvény (1935 : IV.) megalkotásában, különösen az erdőigazgatás szervezetének racionális felépítésében;[1]

résztvett a közoktatásügyi igazgatás racionalizálásáról alkotott törvény (1935 : VI.) előkészítésében. Megszerkesztette a törvényjavaslat dokumentációját[2] (térképeket, grafikonokat, statisztikai táblázatokat), amely útmutatásul szolgál arra, hogy átszervezési reformok alkalmával minő szempontokból kell az egyes igazgatási ágazatokat szakszerű és rendszeres vizsgálat tárgyává tenni;

résztvett az új tankerületi kir. főigazgatóságok ügyviteli szabályzatának kidolgozásában;

megszervezte a minisztertanácsi határozattal a racionalizálási feladatok körébe utalt közigazgatási tisztviselői képesítés ügyét, a gyakorlati közigazgatási vizsgát[3] és az Országos Gyakorlati Közigazgatási Vizsgabizottság ügyintézését;[4]

hosszú időn át helyszíni adatfelvételek, kiszállások, az érdekelt polgármesterekkel való tárgyalások útján foglalkozott Budapest környékének (Nagy-Budapest) közigazgatási rendezésével. Keresztes-Fischer Ferenc belügyminiszter megbízása alapján a tárgyalásokat Harrer Ferenc vezette, aki törvényjavaslatot is dolgozott ki. A felmerült alternatív megoldások közül a városrendezésről és az építésügyről alkotott 1937 : VI. törvénycikk azt a megoldást fogadta el, hogy a Fővá-

[1] Fluck András, Erdészeti igazgatásunk átszervezése, Közigazgatásunk racionalizálásának eredményei, 30. l.

[2] A közoktatásügyi igazgatás újjászervezése, közzétette Hóman Bálint, szerk. Mártonffy Károly, Budapest, 1935.

[3] Mártonffy Károly, A közszolgálat utánpótlása, II. kiadás, Budapest, 1937.

[4] Fluck András, A gyakorlati közigazgatási vizsga adminisztrációja, Közigazgatásunk racionalizálásának eredményei, 104. l.

rosi Közmunkák Tanácsának hatáskörét Budapest környékére is kiterjesztette;

a vallás- és közoktatásügyi miniszter megbízásából megszervezte a Bizottság az 1936. december havában tartott Országos Felsőoktatási Kongresszust;[1]

a budapesti közhivatalok (az összes minisztériumok, a rendőrség, a posta, Pest vármegye, Budapest székesfőváros) kézbesítőszolgálatának egységesítésére szorgalmazta, hogy az egymástól jelenleg teljesen függetlenül működő bírósági, rendőrségi és illetékkiszabási kézbesítő testületeket közös irányítás alá helyezzék, hogy így a szolgálat egységesítése révén a jelenlegi személyzet egy-egy tagjára kisebb kézbesítési terület essék és ezáltal a kézbesítés meggyorsuljon, valamint teljesítőképessége emelkedjék. A megindult munkálatok alapjául szolgáló tervezet[2] a közigazgatás egyszerűsítésének (racionalizálásának) előkészítésére kinevezett kormánybiztos közreműködésével készült;

a Bizottság tervezetet dolgozott ki új községi típus (mezőváros) szervezésére;[3]

ugyancsak tervezetet dolgozott ki Magyarország közigazgatási beosztásának rendezésére;

behatóan foglalkozott a vármegyék jelenlegi területi beosztásának hiányaival, és összeállította mindazokat az eseteket, amelyeknél egyes községeknek vagy községi határrészeknek más megyébe való átkebelezése szükségesnek látszott. Az erre vonatkozó feldolgozott anyag és a megoldásra vonatkozó tervezet külön kiadványban jelent meg;[4]

tervezetet készített a Bizottság közigazgatási bíráskodásunk reformjáról;

résztvett az iparügyi minisztérium szervezési munkálataiban;[5] az iparügyi minisztérium több intézményének ügyviteli felülvizsgálatában;[6]

[1] Magyar Felsőoktatás, közzétette Hóman Bálint, szerk. Mártonffy Károly, Budapest, 1937.

[2] Fluck András, A budapesti közhivatali kézbesítőszolgálat.

[3] Széll József, A III. Közigazgatási Továbbképző Tanfolyam, A mai magyar város, 5. l.

[4] Benisch Artur, Vármegyei határkiigazítások, Budapest, 1938.

[5] vitéz Petneházy Antal, Az iparügyi minisztérium belső szervezete, Közigazgatásunk racionalizálásának eredményei, 20. l.

[6] Schilling Zoltán, A szabadalmi díjbevételek nyilvántartásának reformja, U. o. 87. l.

résztvett az Országos Felsőoktatási Tanács ügyviteli menetének kidolgozásában;

a vallás- és közoktatásügyi igazgatás újjászervezésének alapulvételével tervezetet készített a földmívelésügyi igazgatás átszervezésére;

a Szent Koronához visszacsatolt Felvidék jegyzőségi beosztása a Bizottságban készült Benisch Artur közreműködésével, aki a tervezet kidolgozásánál arra törekedett, hogy életképes jegyzőségek létesüljenek, jól megközelíthető, központi fekvésű székhelyközségekkel, oly lélekszámmal, amely legalább két irodai alkalmazott kellő foglalkoztatását teszi lehetővé. Minthogy a felvidéki jegyzők munkaterhe az adóadminisztrációval megnövekedett,[1] a túlnépes jegyzőségek kettéválasztása volt megokolt. Ilymódon a csehek által megszüntetett 32 jegyzőség közül 8 visszaállíttatott s azonfelül is 8 új jegyzőség létesült. Abaúj-Torna vármegyében 3 régi jegyzőséget állítottak vissza s azonfelül még 3 új jegyzőség szervezése vált lehetővé Kassa közvetlen közelében (Miszlóka, Hernádtihany, Bárca). A magyar kormány itt a cseh éra alatt elhanyagolt szlovák községeket karolta fel a jegyzőségi hálózat sűrítésével (a 6 új jegyzőség közül 5 szlovák községekből áll). Zemplén vármegyében most több a jegyzőség (3-mal), mint 1918. előtt. A magyar kormány által megszüntetett jegyzőségek száma 13. Ezek közül azonban 5-ben segédjegyzői kirendeltség maradt, s a jegyzőségek egy részét azért kellett megszűntetni, mert az új határ nekünk csak a körjegyzőség székhelyét hagyta meg, a külközségek Szlovákiában maradtak;[2]

a kormány a Közigazgatás-racionalizálási Bizottsággal elkészíttette s folyó évi július 7-én életbe is léptette a Kárpátalja új közigazgatási beosztását (6200/1939. M. E., 14.499/1939. B. M., 14.500/1939. B. M.). A három közigazgatási kirendeltség (Ungvár, Munkács, Huszt székhelyekkel) és a meglevő járások mellett három új szolgabírói kirendeltség (Takcsány, Alsóverecke, Dombó) szervezésével a magyar kormány új áldozatok árán is azt a célt követte, hogy — szemben a cseh centralizáló rendszerrel — a közigazgatás közegeit közelebb hozza a néphez. Ugyanezt a célt fogja szolgálni az új körjegyzőségi beosztásnak már elkészült s hamarosan életbelépő tervezete, amely a túlnagy jegyzőségeket kettéválasztja s ezáltal a jegyzőségi beosz-

[1] A cseh uralom alatt az adóügyi igazgatás nem tartozott a községi jegyzők munkakörébe.

[2] L. Benisch Artur, A Felvidék jegyzőségi beosztása, Községi Közlöny, LXI. évf., 19. sz., Budapest, 1939.

tás hálózatát sűrűbbé s így a jegyzői irodákat a nép részére könnyebben hozzáférhetővé teszi.

A Bizottság jelentései, előterjesztései, memorandumai és kiadványai alapján a fenti munkálatok közül részletesen foglalkozunk „A magyar közigazgatás atlaszá"-val, a közigazgatási ügyintézés reformjával, a községi adminisztráció egyszerűsítésével, a közigazgatási eljárási jog szabályozásával, a községszervezéssel, a tanyai közigazgatás rendezésével, a közigazgatási továbbképző tanfolyamok intézményével, a racionalizálási munkálatok eredményeinek közzétételével és a jogszabályalkotási munka előkészítésével.

„A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS ATLASZA"

Korszerű reformoknak csakis a tényleges állapot hű megismerése szolgálhat alapul. Ezért a közigazgatásunk ügyeit és eljáró szerveit feltüntető munkálat (A magyar közigazgatás tükre) után el kellett készíteni „A magyar közigazgatás atlaszá"-t is, mely a grafikus ábrázolás segítségével, síkban mutatja be a magyar közigazgatás szerveit hivatali helyzetük és viszonyaik szerint.[1]

A grafikus ábrázolás a közigazgatásban a közigazgatási hatóságok minőségét, helyzetét, egymáshoz való viszonyát és működését mértani síkban jeleníti meg. Tehát más a nézőpontja, mások az eszközei, mint az ugyanolyan célkitűzéssel készült könyvé vagy kartotékoké. Ez a módszer lehetővé teszi az érvényes jogszabályok és joggyakorlat alapján a tényleges állapotnak, az állam közigazgatási szerkezetének lerögzítését úgy, hogy az a magyar közigazgatást nagyüzemi méreteiben, bonyolultságában áttekinthetően mutassa be. A hatalmas munka az egyes igazgatási ágakat ábrázoló 7 általános és 8 részletes falitérképméretű grafikont tartalmaz a hozzátartozó jelmagyarázatokkal. Az atlasz célkitűzéseit vitéz Keresztes-Fischer Ferenc belügyminiszter az előszóban a következőkben foglalja össze:[2]

[1] A magyar közigazgatás atlasza. A magyar közigazgatás grafikai ábrázolása, szerveinek hivatali helyzete és viszonyai szerint; az előszót írta vitéz Keresztes-Fischer Ferenc, szerkesztette Perczel Attila. Az atlasz elkészítésében közreműködtek: Alsó László, Farnos Dezső, Felkay Ferenc, Fluck András, Frimmel Gyula, vitéz Guothfalvy-Dorner Zoltán, Helle László, Liszonyi Vince László, Mayer Károly, Mártonffy Károly, Máté Imre, Moór Elemér, Ottó László, Riedel Nándor, Szitás Jenő, Tattay Pál.

[2] U. o., Előszó, 5—7. l.

„A hatóságoknak és hivataloknak ez a grafikus ábrázolása bemutatja nemcsak a hatóságok alá- és fölérendeltségének, valamint a mellérendeltség viszonyainak, hanem az együttműködésnek egész bonyolult rendszerét is. Bemutatja továbbá a közigazgatással kapcsolatos egyéb szerveket, amelyek jogszabályok alapján vagy résztvesznek az igazgatásban, vagy fenntartásuk közpénzek felhasználásával jár. A vonalaknak az első tekintetre bonyolult rendszere a hozzáértőt tájékoztatja arról is, hogy az illetékesség miként oszlik meg az egynemű hatóságok között.

Nemcsupán az elméleti és gyakorlati szakembereknek, de a laikusnak is, aki nem sajnálja a táblázatok tanulmányozására a fáradságot, többet mondanak ezek a grafikonok, mint a jogszabálygyűjtemények hatalmas kötetei. Az egyik igazgatási ágban szembetűnik az alsó- és középfokú hatóságoknak az alá- és fölérendeltség elvének szigorú keresztülvitelével felépített rendszere. Itt a vonalak szabályos rendszere beszédes tanúsága a hosszú történeti fejlődésnek. A másik igazgatási ág táblázata vagy egyáltalán nem, vagy alig tüntet fel alsó tagozatot a legfőbb igazgatás alatt. Ennek tárgyi oka is lehet, tudniillik az, hogy nem merült fel alsó- vagy középfokú hatóság felállításának szüksége, de jele lehet a nagyfokú központosításnak is. Ez mentséget és magyarázatot találhatott akkor, amikor a társadalmi, a gazdasági és az ezektől függő közigazgatási viszonyok egyszerűbbek voltak. A racionális közigazgatás követelményeként azonban felmerülhet a szüksége annak, hogy a központi igazgatás alá alsóbb építmény szerveztessék s így a közigazgatás közelebb kerüljön a felekhez. Vannak végül igazgatási ágazatok, amelyek szemléltetően mutatják az úgynevezett atomizált közigazgatást. Ez azt jelenti, hogy hatóságok és hivatalok vannak — mintegy légüres térben — társtalanul, egyéb rokonhatóságokkal és hivatalokkal szerves összefüggés nélkül és magával a főhatósággal, a minisztériummal is igen laza kapcsolatban. Ezek az esetek mutatják, mint keletkeznek hivatalok sokszor kellő átgondolás nélkül, pillanatnyi szükség kielégítéséül és mint maradnak fenn azok az idők folyamán a bennük rejlő tehetetlenségi erő hatása következtében.

A jelenlegi szervezetnek hű, mintegy fotografikus bemutatása azonban csupán egyik célja az „Atlasz"-ban foglalt grafikonoknak. A másik cél nemkevésbbé jelentős, mert az már a jövőre mutat. A lerögzítésnek ez a módja lehet ugyanis egyedül kiindulópontja a tovább már nem halasztható átszervezési munkának. Ugyanez lehet csak alapja az új szervezés egyetemes

nézőpontból vett célkitűzéseinek és az abból folyó egységes és szerves összefüggésben álló szerkezeti megoldásoknak is."

A Közigazgatás-racionalizálási Bizottság „A magyar közigazgatás atlasza" elkészítésével széles és biztos alapot teremtett későbbi munkájához. Két év eredménye a falitérképméretű grafikonok egész sora. A részletekbemenő, aprólékos, rendkívül gondos munka feltárta és vonalakba rögzítette nemcsak a nagy összefüggéseket, de a magyar közigazgatás legparányibb részleteit és kapcsolatait is.

„A magyar közigazgatás atlasza" egy adott időpontban rögzíti le a magyar hatóságok és hivatalok kapcsolatait, egymáshoz való viszonyát. Így természetesen a munkában és költségekben nagy áldozatokat kívánó mű ki van téve az elavulásnak. Ennek ellenére, mint az átfogó magyar közigazgatási reformnak — „A magyar közigazgatás tükre" után következő — láncszeme és a grafikus ábrázolási mód nagyszabású alkalmazása, időálló alkotás marad.

A tudományos célt előmozdítja a műhöz csatolt és az összes előforduló szervek és intézmények nevének háromnyelvű (német, francia, angol) fordítását magábanfoglaló összeállítás.

„A magyar közigazgatás atlasza" mindjárt megszületése pillanatában kiállotta a nemzetközi kritikát. Ugyanis mikor az 1933-ban Bécsben megtartott V. Nemzetközi Közigazgatástudományi Kongresszuson bemutatásra kerültek az egyes grafikonok, a csaknem valamennyi kultúrállamból összegyülekezett delegátusok nagy elismeréssel nyilatkoztak mind a grafikonok célkitűzéséről, mindpedig azok kiviteléről. Annak igazolására, menynyire helytálló az, hogy nemcsak a kövek, hanem a „vonalak is beszélnek", jellemző annak a felemlítése, hogy a különböző nemzetbeli delegátusok, akiknek a magyar közigazgatás szerkezetéről, a magyar állam felépítéséről semmi vagy igen csekély ismeretük volt, a valóban szemléletes grafikonokon minden nehézség nélkül el tudtak igazodni.

A grafikonok megszerkesztése, általában az egész mű megtervezése Perczel Attila munkája. Az elgondolás megvalósítása a grafikus ábrázolásnak olyan ismeretét és alkalmazásának olyan készségét követelte meg, amellyel csak az bírhatott, aki ebben a gondolatkörben hosszú időn át dolgozott. Perczel Attila, mint vezérkari ezredes, hivatásából kifolyólag rendelkezett e nagy feladatnak megvalósításához szükséges képességgel és készséggel. Előtte már többen kísérleteztek a grafikus ábrázolásnak a közigazgatásban való alkalmazásával. A nemzetközi közigazgatástudományi kongresszusok is többízben foglalkoztak ezzel. A kísérletek kétségenkívül érdemes munkálatok maradnak, de a grafikus ábrázolásnak a közigazgatási reformban való használhatóságát és jelentőségét „A magyar közigazgatás atlaszá"-nak nagyszabású munkálata döntötte el végérvényesen. Nagymértékben elismerésreméltó Perczel Attilának az a teljesítménye, hogy bár nem volt hivatásos jogász, mégis teljesen bele tudta magát élni a jogszabályokba. A jogszabályoknak ezt a teljes átértését azok leglényegesebb részének, a bonyolult szervezeti résznek néhány vonalban való ábrázolása bizonyítja a legbeszédesebben.

A KÖZIGAZGATÁSI ÜGYINTÉZÉS

Még el sem készült teljesen a hatóságok és hivatalok egymáshoz való viszonyának nagyszabású ábrázolása, a Bizottság máris — munkásságának mintegy második állomására érkezve — munkába vette a közigazgatási ügyintézés racionalizálását: valamennyi magyar hatóság és hivatal ügyintézésének felülvizsgálását és korszerű reformjának előkészítését.

A helyszíni adatgyűjtés és a munkamenetek szakszerű vizsgálata nemcsupán a kezelő és az előadói személyzet munkájának egyszerűsítési lehetőségeit tárta fel, de a feldolgozott és bemutatott példák tömege megmutatta azt a szinte kiszámíthatatlan hatást, könnyítést, a formalizmus nyomasztó terhe alóli valóságos felszabadulást, amit az ügyintézési reformnak keresztülvitele az egész közigazgatási életben jelentene. A közigazgatási ügyek intézési menetének vizsgálata, az ügyintézési reform, tudniillik teljes biztonsággal kimutatja *a)* a szervezet hibáit és orvoslási módját, *b)* az intézési fórumok hibás beosztását és rendezésük szükségességét, végül *c)* a jogszabályok nagy tömegét és rendezetlen voltát, ami azok alkalmazását nagymértékben megnehezíti.

A közigazgatási ügyintézés reformmunkálatainak megindítását Fluck Andrásnak többévi megelőző gyakorlati és elméleti munkássága tette lehetővé.

A közigazgatási ügyintézés reformjára irányuló mozgalom ugyanis a hasonló című kiadványon nyugszik, amely már második kiadásban[1] jelent meg és amely Fluck Andrásnak úttörő munkásságát foglalja össze. E kiadvány előljáróban a célszerűtlen közigazgatási ügyintézés hátrányait mutatja be, majd megvilágítja a racionalizálás szükségességét a közigazgatási ügy-

[1] Fluck András, A közigazgatási ügyintézés racionalizálása, második, átdolgozott kiadás, Budapest, 1938.

intézésben, részletes tájékoztatást és útmutatást ad az ügyek intézési rendjének vizsgálatáról, és a gyakorlati példák tömegével illusztrálva foglalkozik az egyes mozzanatok: a kezelőszemélyzet és az előadószemélyzet munkájának racionalizálási lehetőségeivel. Részletesen ismerteti ezután a közigazgatási ügyintézés racionalizálásának kihatásait és az ügyintézés racionalizálása révén elérhető eredményeket. A könyv legtanulságosabb fejezete az ügymenet vizsgálatáról szól. Fluck intézési menetnek nevezi azt a munkamozzanatsorozatot, amely egy-egy hivatalban egy konkrét ügy intézésével kapcsolatban előáll, ügymenetnek pedig azt az intézési menetsorozatot, amely a konkrét ügybe bekapcsolódó összes hivataloknál az illető konkrét ügy teljes elintézését eredményezi. Ez a fejezet részletesen kifejti, miképen kell valamely közigazgatási feladatkört felülvizsgálni, miképen lehet e felülvizsgálatból a következtetéseket levonni, miképen áll elő a szakszerű bírálat és miképen lehet a vizsgált feladatkör racionális intézésének átszervezési tervét elkészíteni. „Az intézési menet vizsgálata" című fejezet az egy-egy hivatal keretén belül elvégezhető felülvizsgálat alapelveit tartalmazza.

Tanulságos „a racionális ügyintézés segédeszközei" című fejezet, amely a nyomtatványok jelentőségéről, a jó nyomtatványok megtervezéséről, a célszerű bélyegzőkről, a racionális kartoték-rendszerekről, az írógép kihasználási lehetőségeiről, a munkát megkönnyítő különböző irodagépekről, a célszerű irodaberendezésekről és a helyiségek racionális beosztásáról szól. „Az ügyintézés racionalizálására irányuló tevékenység tervszerű lefolytatásának programmja" című fejezet részletes és pontos kidolgozása annak az eljárásnak, amely hivatva lenne a közigazgatás egész területén végrehajtani a racionalizált ügyintézést.

Fluck András érdeme, hogy a közigazgatás működésének egységes áttekintésére és a munkaszervezési hibák feltüntetésére szemléltető ábrázolás útján hívta fel a figyelmet. Ezzel meggyőző bizonyítékokat szolgáltatott a közigazgatás racionalizálására irányuló tevékenység egyik jelentős részének szükségességére és halaszthatatlanságára.[1]

[1] „A közigazgatási ügyintézés racionalizálása" című művet közzétevő vitéz Keresztes-Fischer belügyminiszter méltán állapítja meg az előszóban: „Azt, hogy a közigazgatási ügyintézés szakszerű vizsgálatára és egyszerűsítésére szükség van, éppen e kiadvány bizonyítja, amely rendszeresen, világosan és közérthetően mutatja be az utat, amelyen a kitűzött cél érdekében haladnunk kell. Számos észrevételt, tanácsot, ötletet és ösztönzést tartalmaz ez a könyv, amit a közszolgálat javítása érdekében költség nélkül, azonnal meg lehet valósítani. A közölt megoldások egyike sem olyan, amely gépesítést tenne szükségessé, valamennyi logikus alapon keresztülvitt egyszerűsítéseket tartalmaz. A gép a közigazgatási életben is arra való, hogy az emberi munkát megkönnyítse, nem arra, hogy azt feleslegessé tegye. A közigazgatási ügyintézés szakszerű vizsgálatának valóságos tankönyve ez a kiadvány. Kezébe kellene ezt adni minden főnöknek, minden tisztviselőnek. De a rendszeresen meginduló racionalizálási munkálatok során útmutatóul szolgál majd azoknak a fiatal tisztviselőknek is, akik az ügyintézés reformjának keresztülvitelére kapnak megbízást. A könyv szerzője sokoldalú közigazgatási gyakorlat után lépett gazdasági pályára, ahol alkalma nyílott szervezési feladatokkal foglalkozni, majd a közigazgtási életbe visszakerülve, hasznosította tapasztalatait a közigazgatásban. A könyv a példák tömegét tartalmazza: e példák nagyrésze olyan, hogy azokat maga a szerző oldotta meg és valósította meg, legnagyobb részében tevékenyen közreműködött. Azt hiszem, ez a kiadvány úttörő munka a közigazgatás racionalizálásának magyar szakirodalmában; bizonyára számottevő a külföldi szakirodalom szemszögéből nézve is."

Fluck András számos tanulságos ügyviteli reformot dolgozott ki és valósított meg. Így többek között: a szabadalmi bíróságnál a díjbevételek nyilvántartásának új rendjét, az állami munkaközvetítő hivatalnál az ügyvitel leegyszerűsítését, az iparügyi minisztériumban a külföldi honosok ügyeit intéző iroda megszervezését, az iparügyi kezelési vizsga intézményét, a tankerületi főigazgatóságok új ügyviteli rendszerét, a gyakorlati közigazgatási vizsga egyszerű adminisztrációját, az Országos Ipari és Bányászati Családpénztár és az alájárendelt szakmai családpénztárak egész újszerű és egyszerű munkarendszerét stb. Több ügyintézési reform kidolgozásában munkatársa Sándor Tibor volt.

A közhivatalok és közintézmények megelőzőleg tárgyalt ügyrendje[1] az egy-egy hivatalon, intézményen belül végzett közhivatali munkát igyekszik szabályozni, s a vele kapcsolatos racionalizáló tevékenység ezt a munkát akarja egyszerűbbé, áttekinthetőbbé, gazdaságosabbá tenni. Viszont a közigazgatási ügyintézésnek fogalmát és lényegét Fluck András a következőképen határolja körül. „A közigazgatási ügyintézés az a ténykedés, amelyet a közigazgatás végez akkor, amikor a közület vagy a közönséget érintő kérdésekben fejt ki intézkedő, eligazító, engedélyező, gondozó tevékenységet, avagy pedig amikor az egyes hivataloknak, illetve egyes igazgatási ágazatoknak belső adminisztrációjával kapcsolatban tevékenykedik. A tevékenységi körök előbbi csoportját igazgatási, utóbbi csoportját belszolgálati ügyintézésnek mondhatjuk... A közigazgatási ténykedések három köz-

[1] L. 124. l.

ismert csoportosítása: az ügykezelés, az ügyvitel és az eljárás. A közigazgatási ügykezelés... a segédhivatal munkáját jelenti: a közigazgatási ügyvitel a segédhivatal munkáját és az érdemi ténykedések — az előadói munka — külsőségeit foglalja magában; a közigazgatási eljárás mindazokat az ügyek intézésével kapcsolatos alakszerűségeket tartalmazza, melyeket jogszabályok kötelezően írnak elő. A közigazgatási ügyintézés fogalmi köre túlmegy mind a három tevékenységi elhatároláson és magában foglalja nemcsak a segédhivatali ténykedést, nemcsak az érdemi ténykedések külsőségeit, hanem magát a szorosan vett érdemi tevékenységet is; magában foglalja az eljárási alakszerűségeket, sőt egy-egy hivatal lezárt keretén túlmenőleg magában foglalja mindazokat a ténykedési kapcsolatokat is, amelyek az ügyek intézése során az egyes hivatali (hatósági) közegek vagy egyes hivatalok (hatóságok) munkája között előállnak. A „közigazgatási ügyintézés" gyűjtőelnevezése alá tartozik minden munkamozzanat és e munkamozzanatokból előálló minden munkamozzanatsorozat, amit a közigazgatási feladatok ellátása során a konkrét ügyek megindulásától azok befejezéséig közigazgatási szervek végeznek."[1] Fluck az egész közigazgatási működést igyekszik áttekinteni annak megállapítása céljából, hogy „mi az oka a működés lassúságának, nehézkességének és bonyolultságának és mi az oka a személyzet túlterheltségének... A közönség körében ugyanis általános a panasz, hogy közigazgatásunk működése lassú, nehézkes és bonyolult. Közigazgatásunk személyzete viszont azt panaszolja, hogy oly mértékben halmozzák el tennivalókkal, hogy munkáját csak a legnagyobb erőfeszítéssel képes ellátni. Mind az egyik, mind a másik álláspont konkrét bizonyítékokra támaszkodik".[2]

A minisztertanács az állami és önkormányzati igazgatás ügyintézési egyszerűsítésének egységes alapokon történő végrehajtása érdekében az 1848 : III. tc. 16. §-ában, valamint az 1901 : XX. tc. 31., 32., 34. és 35. §-aiban foglalt felhatalmazás alapján az 1936. évi február 14-én tartott ülésén a következő határozatot hozta:

„A minisztérium az állami és önkormányzati közigazgatás ügyintézési egyszerűsítésére vonatkozó és „A közigazgatási ügyintézés reformja" című hivatalos kiadványban ismertetett munkálatok kezdeményezésével és a munkálat szakszerű ellátásának irányításával a belügyminisztert megbízza. Az ügyintézési egyszerűsítés végrehajtásával kapcsolatos átszervezési tervek előmunkálataihoz szükséges adatok összegyűjtését és feldolgozását az érdekelt miniszterek saját tisztviselőikkel végeztetik. Az egységes, rendszeres és szakszerű keresztülvitel biztosítása érdekében az e feladattal megbízott tisztviselőket a belügyminiszter szervezési szaktisztviselői látják el a szükséges útbaigazítással. Az átszervezési terveket az egyes miniszterek által megbízott tisztviselők a belügyminiszter szervezési szaktisztviselőinek közreműködésével készítik el.

A most említett módon kidolgozott és az érdekelt miniszterek által jóváhagyott átszervezési tervek életbeléptetéséről a megfelelő módon — törvényhozási, rendeleti úton, vagy az ügyvitel körében tett intézkedés keretében — maguk az érdekelt miniszterek gondoskodnak. Több tárcát érintő ügyek intézésének átszervezéséről az összes érdekelt miniszterek egyetértésével kell a megfelelő úton gondoskodni.

Az ügyintézési egyszerűsítés egységes és rendszeres keresztülvitele, valamint a célzott vagy már elért szervezési eredmények biztosítása érdekében az egyes miniszterek az általuk kezdeményezett minden olyan törvényjavaslatot és rendelettervezetet, amely a közigazgatási szervezet vagy a közigazgatási ügyintézés módosítására, illetőleg új közigazgatási szervek felállítására vagy új közigazgatási feladatkörökre vonatkozó rendelkezést tartalmaz, — kizárólag szervezési és ügyintézési szempontból való hozzászólás végett — a belügyminiszternek kellő időben legalább két példányban még abban az esetben is meg fognak küldeni, ha a törvényjavaslat, illetőleg rendelettervezet a belügyminiszter ügykörét egyébként nem is érinti.

Ez a határozat nem terjed ki: *a)* a honvédelmi miniszterre és a külügyminiszterre abban az esetben, ha a fent körülírt jogszabálytervezetek kizárólag a saját tárcájuk működési körébe tartozó ügyintézésre vonatkoznak, — *b)* az igazságügyminiszterre, ha a fent körülírt jogszabálytervezetek a kir. bíróságok és a kir. ügyészségek szervezetére, eljárására és ügyvitelére vonatkoznak. Ez a pont nem zárja ki azt, hogy az érdekelt miniszterek az itt felsorolt tárgyak valamelyikére vonatkozó tervezetet is közöljenek hozzászólás végett a belügyminiszterrel."

Miként azt fentebb kifejtettük, a közigazgatási ügyintézés racionalizálásának kettős célja van: a közönség és a tisztviselő érdekeinek egyidejű szolgálata. Erre tanulságos, valósággal iskolapéldát szolgáltatott a belügyminisztérium — a pénzügyminisztérium megértő támogatásával — 1923-ban, még a racionalizálási mozgalmak megindulása előtt, az állampolgársági bizo-

[1] Fluck András, id. m., 13. l.

[2] vitéz Keresztes-Fischer Ferenc, A közigazgatási ügyintézés reformja, Bevezetés, Budapest, 1934.

nyítványok körüli eljárás közvetlensége tárgyában kiadott körrendeletével.[1]

A körrendelet célja a „nagytömegű állampolgársági ügyek, nevezetesen pedig az állampolgári igazolások (állampolgársági bizonyítványok kiadása iránti kérelmek) elintézése körüli eljárásban az ügymenet egyszerűsítése és az elintézés gyorsabbá tétele... a hatóságok tehermentesítése és annak a célnak elérése, hogy a folyamodó magánérdeke az elhúzódó eljárás következtében indokolatlanul csorbát ne szenvedjen". A körrendelet két lényeges rendelkezése a közvetlenség nagy elvének érvényesülését jelenti a közigazgatásban. Az egyik rendelkezés az, hogy „mindazon esetekben, amidőn tisztán a folyamodó érdekében álló és a közbeneső hatóságok rendészeti ellenőrzését nem igénylő okmánypótlások az elintézés akadályai, a megfelelő pótlások eszközlésére, minden közbeneső hatóság kikapcsolásával, a belügyminiszter közvetlen leiratban a folyamodóval lép érintkezésbe. Ugyanezen elvet követi az ellenőrzést vagy feljegyzést tovább nem igénylő állampolgársági bizonyítványok közvetlen kézbesítésénél is". A másik rendelkezés szerint „azon állampolgársági bizonyítványokat pedig, amelyeknek kiállítását a bélyegilleték hiánya késleltetné, a pénzügyminiszter hozzájárulásával, kivételesen, további rendelkezésig a belügyminiszter a kézbesítő hatóságnak (polgármesternek, községi elöljáróságnak) közvetlenül és azzal a felhívással küldi le, hogy az állampolgársági bizonyítványra igényelt bélyegilletéket a folyamodótól vonja be, a bizonyítványra ragassza rá és azt saját bélyegzőjével bélyegezze felül".

A körrendelet kibocsátásának indító oka az a tapasztalat volt, hogy a trianoni békekötés következményeképen az állampolgársági ügyek az érintett belügyminiszteri osztályok munkáját oly hihetetlen mértékben felduzzasztották, hogy az el nem intézett ügyek száma már megközelítette a másfélszázezret. Az alapos vizsgálatok azt a meggyőződést érlelték meg, hogy a hivatalra és a közönségre ugyanazzal a súllyal nehezedő helyzeten csak úgy lehet segíteni, ha az alsófokú hatóságokat az ügyintézés menetéből kikapcsolják. Ez viszont annál inkább megtörténhetik, mert — a dolog természeténél fogva — ez ügyek túlnyomórészének elintézésénél az alsóbb hatóságok szerepe csupán közvetítő jellegű volt, ellenőrző szerepük ellenben

[1] L. a 85.634/1923. B. M. sz. ügyiratot és az azonos számú belügyminiszteri körrendeletet. — A körrendeletet Rakovszky Iván belügyminiszter adta ki, az előterjesztést Felsőbüky-Henfner Lajos készítette.

nem volt. Ugyanis az alsóbb hatóságok csak a hiányosan felszerelt ügyiratokat közvetítették pótlás végett a folyamodókhoz.

A kettős intézkedés — a folyamodókkal való közvetlen érintkezés és a bélyegilleték fenti módon való lerovása — hozzávetőlegesen egymillió ügyszámot kitevő adminisztratív munkamegtakarítást és hónapokramenő időmegtakarítást jelentett. Tekintettel a közigazgatás gazdaságosságát hangoztató követelményre, különösen szembeötlő ez a megtakarítás akkor, ha meggondoljuk, hogy egy tízkoronás bélyegjegy pótlása négy hivatali fórum legalább hatezer korona összeget kitevő adminisztrációs munkáját és felesleges időpazarlását jelentette.

A közvetlenség elve azóta nagy előhaladást tett. A közhivatalok és közintézmények ügyrendje, az 5500/1929. M. E. sz. rendelet, már általánosságban elrendeli, hogy „olyan ügyek elintézésénél, amelyek nem igénylik feltétlenül valamely közbeeső hivatalnak a közreműködését, az elintézési rendelkezéseket a közbeeső hivatalnak a kikerülésével közvetlenül a végrehajtó hivatalhoz vagy esetleg közvetlenül a félhez kell intézni azzal az utasítással, illetőleg felhívással, hogy az esetleg kívánt választ, jelentést, felvilágosítást stb. ugyancsak közvetlenül küldje meg a rendelkező hivatalhoz".

A KÖZSÉGI ADMINISZTRÁCIÓ EGYSZERŰSÍTÉSE

A közigazgatási ügyintézési reform nem csupán a hatóságok és hivatalok munkájának visszásságait tárta fel, de szükségképen elvezetett valamennyi hatóság végső szervéhez, a községi jegyzői irodába. A községi jegyzői iroda rendellenes túlterheltsége távolról sem az érdekeltek túlzása, hanem a legteljesebb valóság. A jegyzői elintézésre váró ügyeknek egyszerű felsorolása is 24 oldalas füzetet tesz ki.[1] A füzet azonban nem teljes, mint ahogy nem is lehet az. Nem tartalmazza például a község egész levelezését, jelentéseit stb. Nem mutatja, hogy az egyes tennivalók hányszor fordulnak elő. Nem tartalmazza azokat a tennivalókat sem, amelyeknek elvégzésére a községet nem írott szabályok kötelezik.

A községi jegyzői iroda munkaterhének exakt, megtámadhatatlan felvétele céljából Tomcsányi Kálmán államtitkár ve-

[1] Klenner Béla, Község-(kör-)jegyzői ügykezelési tárgymutató, Pécs, 1932.

A községi igazgatással részletesen foglalkozik Koncz János, Önkormányzat és közigazgatás, Budapest, 1937.

zetésével a belügyminisztérium községi osztálya és a Közigazgatás-racionalizálási Bizottság 1935. őszén kiszállt Füzesabony nagyközségbe s Heves vármegye főispánjának és alispánjának részvételével részletesen tájékozódott a jegyzői iroda egész belső életéről, különös figyelmet szentelve mindazoknak a panaszoknak, amelyeket az érdekeltek évtizedek óta hangoztatnak, s amelyeknek megszüntetése már az 1901 : XX. törvénycikknek is egyik célja volt. A nagy tanulságokkal járt kiszállás eredménye a jegyzői munkateher csökkentésére és a községi adminisztráció egyszerűsítésére vonatkozó pontos munkaprogramm elkészítése volt.

A belügyminiszter mindenekelőtt a Közigazgatás-racionalizálási Bizottságot egészítette ki Magnin Alfréd községi vezetőjegyzővel,[1] aki sok évi tapasztalattal rendelkezett és aki közvetlen közelből ismeri a községi jegyzői iroda működését. Teljes részletességgel ő végezte el a községi jegyzői iroda egész belső életének felvételét és azt terjedelmes memorandumban dolgozta fel. A Közigazgatás-racionalizálási Bizottságnak a községi adminisztráció és a jegyzői munkateher egyszerűsítését célzó törekvései túlnyomórészben e kitűnő és az életet híven visszatükröző munkálaton nyugszanak.[2]

E feldolgozás nyomán a községi jegyzők adminisztratív munkával való túlterhelése kormányhatósági megállapítást[3] is nyert. E szerint „a községek munkájának túlterheltségét az okozza, hogy

1. a hatóságok és hivatalok egymás munkájáról nem tudva rendszertelenül terhelik meg a községet feladatokkal;

2. nincs olyan szerv, amely a községi közigazgatás működését egyetemes szempontokból figyelemmel kísérné és az egyöntetűséget biztosítaná;

3. a felettes hatóságok tisztviselői nincsenek tudatában annak, hogy rendelkezéseik a végrehajtás során mily munkaterhet okoznak;

4. nincsenek kiselejtezve az idejétmúlt munkák végzését előíró jogszabályok;

5. túlzott az írásbeliség;

[1] A Hevesvármegyei Jegyzőegyesület elnöke, a Községi Jegyzők Országos Egyesületének alelnöke.

[2] E szakasz fejtegetései szintén Magnin Alfréd memorandumának megállapításait és adatait használják fel.

[3] 1936. augusztus 9-i minisztertanácsi határozat (704/1936. B. M.). L. még Magyar Közigazgatás, LV. évf., 40. sz., Budapest, 1937.

6. sok az egyéni, — a községekkel érintkező hatóságok, hivatalok személyzetétől származó, — elgondoláson alapuló, ötletszerű[1] munka;

7. a rendeletek és utasítások tömegéből csak hosszas kutatás után találhatók fel a konkrét ügyre vonatkozók;

8. rendszerré vált a felek írásbeli vallomásszolgáltatásra kötelezése, holott a vallomási íveket az egyszerű ember kiállítani nem képes és így azok kitöltése a jegyzőre hárul;

9. oly anyagszámadások készítését kívánják meg, amelyeknek kiállítása nagy munkát és több költséget okoz, mint az elszámolt anyag értéke.

A jegyző írásbeli tömegmunkáiról (jelentések, összeírások, kimutatások, statisztikai munkák, nyilvántartások vezetése stb.) összefoglaló kimutatás nem készült, így nem is volt megállapítható, hogy

1. hány munkanapot jelentenek ezek a tömegmunkák (pl. évenkint 220 kimutatás);

2. mely szervek azok, amelyek túlzottan foglalkoztatják a jegyzői irodát;

3. nem teng-e túl valamelyik igazgatási ág munkája egy másik, esetleg fontosabb ág szolgálatának rovására.

Ezért a vizsgálatokat és az anyaggyűjtést a következő négy csoportban kellett elvégezni:

A) Elsősorban rendszeresen össze kellett állítani a községre hárított statisztikai munkák, időszaki jelentések, kimutatási és összeírási időszaki munkák jegyzékét s meg kellett állapítani, hogy ezek mily időközben és mértékben és mely hatóságok rendelkezései folytán okoznak túlterhelést a községi szervezetnek.

B) Ezt követte az állandó, rendszeres közigazgatási tennivalók (községi bíráskodás, hagyatéki ügyek, adókivetés, marha-

[1] Egyik községi jegyzőnk pár év előtt rendeletet kapott a következő tartalommal: „A K. K. H. Ö. (a Közadók Kezelésére vonatkozó Törvényes Rendelkezések Hivatalos Összeállítása, 600/1927. P. M.) 75. §-a értelmében a kir. adóhivatal a községek adóbehajtás körüli tevékenységét ellenőrizni köteles. Tekintettel arra, hogy a helyszíni ellenőrzés költségbe kerül, továbbá a kiküldött a községi jegyzőt is feltartja munkájában, sétáló kimutatás beterjesztése pedig szintén tetemes munkát okozna, utasítja a kir. pénzügyigazgatóság, hogy minden olyan alkalommal, amikor a községi jegyző a kir. adóhivatal székhelyére bemegy az illetékhátraléki kimutatások egyeztetése, az adóbeszedési naplók hitelesítése céljából, ugyanakkor köteles az adófőkönyvet és az összes végrehajtási iratokat a végrehajtás ellenőrzése végett a kir. adóhivatalnál bemutatni." E rendelethez csupán annyit kell megjegyezni, hogy a „minden alkalommal" „bemutatni" kívánt könyvek együttes súlya nem kevesebb, mint 60 kilogramm.

levélkezelés, községi bizonyítványok stb.) vizsgálata s annak megállapítása, hogy ezek egyszerűsítése mennyiben fogja a községi igazgatás terheit könnyíteni.

C) Ezzel egyidejűleg történt az egyéb községi ügyek (önkormányzati ügyek, felsőbb hatóságok rendelkezéseinek végrehajtása, építkezési ügyek stb.) vizsgálata.

D) Végül a belső községi ügyvitel (iktatás, iratkezelés, nyilvántartások vezetése stb.) vizsgálata következett.

Az *A)* alattiakra vonatkozó anyaggyűjtés eredménye szerint a statisztikai adatszolgáltatások, jelentések és összeírások a jegyzői irodában előforduló írásbeli munkák jelentősebb részét teszik ki. Jelenlegi rendszertelenségükben időnként lehetetlenné teszik a községi alkalmazottak minden más munkáját, mert egymással ütköző határnaphoz és határidőhöz kötöttek. Ezek a munkaterhek időben nincsenek egyenlően elosztva. A téli hónapok, — különösen január hónapja, — annyira túlzsúfoltak ily munkákkal, hogy az ezekre a hónapokra rendelt munkák a jelenlegi személyzettel el sem végezhetők. Január hónapban például egy átlagos (2400 lakosú) községben az összeírásszerű munkák 95 munkanapot kívánnak, holott egy ilyen községben a normális létszám egy jegyző és egy segédjegyző, akiknek tehát összesen 60 munkanap áll rendelkezésükre. Érthető tehát, hogy a jegyző, ha minden feladatának meg akar felelni, kénytelen csökkentett értékű munkát végezni. A túlterhelés csökkentése nemcsak a jegyzőknek, de az államhatalomnak és a lakosságnak is érdeke, mert a számos, házról-házra való járással történő összeírás a lakosságot feleslegesen zaklatja, másrészt a lakosságnak, a község és az általános igazgatás ügyeinek a jegyző nem tud a kívánt mértékben rendelkezésére állani.

Megállapítást nyert továbbá, hogy az adóügyek ellátása a jegyző egész munkásságának nagyobbik felét veszi igénybe. Az adóügyekkel kapcsolatos összeírási és kivetési munkák háromszor annyi munkát adnak, mint a többi közigazgatási ágak együttvéve. Az átlagos községben a 476 munkanapot igénylő összeírásszerű munkákból az adóügyek 356, a többi igazgatási ágak 120 munkanapot vesznek igénybe.

Az anyaggyűjtés eredményének megfelelően ezek az összeírási és statisztikai munkák a jövőben részben megszüntetendők, részben a munkateher egyenlő elosztása végett más időpontba osztandók be, részben összevonandók. Mindezek következménye a községi iroda nagymérvű tehermentesítése lesz. Megfontolandó volna még a jelenlegi adóügyi igazgatási rendszer megfelelő megváltoztatása.

A *B), C)* és *D)* pontokban felvett további racionalizálási munkák csakis az érdekelt hatóságok és hivatalok és azok egyes osztályaival folytatott előzetes tárgyalások útján és csak együttesen, minden vonatkozásukban megvizsgálva, oldhatók meg. Csakis így érhető el az, hogy például

a különféle hatóságok ne ugyanazon adatok beszolgáltatására utasítsák a községet, amelyeket az már a Központi Statisztikai Hivatalnak beküldött;

hogy ugyanazon hatóság ne rendeljen el ismételten egy éven belül egy-két kérdőpont különbséggel azonos tárgyú összeírást;

hogy az adóhivatallal egy épületben lévő pénzügyigazgatóság ne a községet hívja fel annak jelentésére, mennyi adót fizetett be az adóhivatalba;

hogy ne kelljen napijelentést tenni például a cserebogárírtásról még akkor is, ha a jelentés nemleges.

A községi iroda tehermentesítésére kibocsátandó intézkedéseknek az életbe való átültetése és érvényesülése végett szükséges a községek és a községekkel érintkező hatóságok (hivatalok) állandó ellenőrzése. Hogy azok az anomáliák, amelyek ma a községi közigazgatás megbénítását eredményezték, újból ki ne fejlődjenek, szükséges, hogy a felsőbb hatóságok rendelkezéseik kibocsátása után figyelemmel kísérjék, nem adtak-e felesleges vagy túlzott munkát, s helyszíni vizsgálatokkal ellenőriztessék a jogszabályok és utasítások végrehajtásának egyöntetűségét, továbbá a község védelemben részesüljön a megokolatlanul[1] reárótt munkával szemben, végül szükséges, hogy az elavult és tárgytalanná vált adatgyűjtések megszűnjenek.

[1] Amint azt már többízben is idézték, N. község N. évi földadókivetési lajstromának felülvizsgálata és érvényesítése alkalmával a pénzügyigazgatóság megállapította, hogy saját nyilvántartása és az érdekelt községnél vezetett kataszteri tiszta jövedelem 1 fillérrel nem egyezik. Utasította tehát a szóbanlevő községet, hogy ennek a különbözetnek felderítése céljából a kataszteri birtokívekben történt változások (birtokos személyében, adótárgy-, művelésiág-változás) átvezetését tételről-tételre vizsgálja felül. Ennek megtörténte után a birtokíveket újból zárja le. A felderített hibákról a hibás birtokívek számának, a hibás földrészlet helyrajzi számának, területének és tisztajövedelmének feltüntetése mellett „hibajegyzéket" vezessen és az adó kiegyenlítésére nézve — a hibajegyzék csatolása mellett — tegyen előterjesztést. Ha az elmondott módon a jegyző a rendelkezésére álló otthoni adatokból a hibát megállapítani s így a különbözetet felderíteni nem tudná, úgy a részletes osztálykivonati és változási jegyzékeket kérje ki és azoknak segélyével egyeztesse össze a birtokívekben levő összes eddig változott földrészleteket. Az így felderített hibákról hibajegyzéket kell készíteni

A racionalizálási feladatoknak ismertetett tervszerű megoldása, — amely a községi igazgatásra vonatkozó jogszabályok felülvizsgálatát, rendezését, egyszóval az új községi törvényt is magábanfoglalja, — hosszabb időre fog terjedni."

A belügyminiszter a minisztertanácsi határozatban[1] lefektetett elveknek megfelelően a községi adminisztráció egyszerűsítését „fontos nemzeti és el nem odázható kormányzati feladatnak" tartja, „mert az elbürokratizálódott községi közigazgatás egyszerűsítésével a lakosságnak a közhatalommal szemben támasztott minden jogos igényét — minden racionalizálási törekvés főcélját — gyorsabban, jobban és olcsóbban ki tudjuk elégíteni. Nemkevésbbé jelentős szempont az is, hogy a községi adminisztráció korszerű reformja szükségképen és automatikusan maga után vonja majd sok oly kérdés megoldását is, amelyek ma szinte megoldhatatlanoknak látszanak. Eddig ugyanis a közigazgatási reform főképen a felső- és középfokú igazgatás nehézségein igyekezett segíteni. A községi igazgatás terén a jegyzői és gyámügyi ügyvitelt rendezte ugyan, de nem foglalkozott a különböző közigazgatási ágakhoz tartozó munkálatok egyszerűsítésével... A községi jegyzői iroda túlterheltségén ... gyorsan és eredményesen tudunk segíteni, ha komolyan vizsgáljuk azt a munkamennyiséget, amelyet a különböző igazgatási ágak a községi jegyzőre hárítanak. Mindennél előbbrevaló feladat, hogy e tekintetben összhangot teremtsünk a minisztériumok között. Ma az a helyzet, hogy az egyes minisztériumok külön-külön, egymástól függetlenül adnak munkát a községnek, tekintet nélkül egymásra, de tekintet nélkül arra is, hogy ugyanakkor nincs-e a községnek a rendes, mindennapi ügymenet zavartalan lebonyolítása érdekében valamely hosszabb lélekzetű feltétlenül elvégzendő munkája.

A községi ügyvitelnek a maga teljes egészében való átvizsgálása arról győzött meg, hogy az a munkamennyiség, amely ma a községi ügyvitelt terheli, nemcsak túlzott, sok részében felesleges vagy elavult, de a mai létszámviszonyok mellett el sem végezhető. Amennyiben az agyonterhelt jegyző mégis elvégzi, gyors munkája hiányos és felületes. A községre hárított mindennemű írásbeli munkánál ugyanis elsősorban arra kell

és az adókiegyenlítés iránt megfelelő javaslatot kell felterjeszteni. A munkálat menetét a pénzügyigazgatóság kiküldötte útján ellenőriztetni fogja.

Az 1 fillér kataszteri tisztajövedelem évi ¼ fillér földadót sem jelent s e mellett az 1 fillér a szóban lévő község kataszteri tisztajövedelmének csupán hatmilliomod részét jelenti.

[1] 808/1936. B. M. sz. ügyirat.

gondolni, hogy legtöbb községünkben egyetlen, magábanálló emberre hárul minden községi feladat elvégzése. A jegyzőnek nincs kivel megtárgyalnia a hozzáutalt ügyeket, azokat egyedül kell elvégeznie, úgy, amint azt a rendelkezésre álló idő megengedi s nem úgy, ahogyan azt az ügy fontossága megköveteli. A mai túlhajtott írásbeliség mellett még a rendeletek figyelmes áttanulmányozására sincs a jegyzőnek ideje. Pedig éppen a községi jegyző az, akinek úgyszólván valamennyi jogszabályt ismernie kell.

A községi jegyzőre rótt írásbeli munkák csökkentését a jegyző által készítendő kimutatások, jelentések stb. felülvizsgálásával kell elkezdeni. A felülvizsgálat célja az, hogy a kimutatásokkal, jelentésekkel kapcsolatos községi tennivalók, amelyek hasonló természetűek vagy azonos a rendeltetésük, a lehetőség szerint egyidejűleg végeztessenek és egybevonassanak, hogy így a többszöri összeírás helyett egyszeri összeírással legyenek elvégezhetők. De ez a felülvizsgálat azt is megmutatja majd, hogy az idejétmult, tárgytalanná vált, de még hatályonkívül nem helyezett összeírásokat, jelentéseket, kimutatásokat hatályonkívül lehet majd helyezni."

Fluck András, aki, mint előzőleg kifejtettük, a közigazgatási ügyintézés munkáját országos viszonylatban, valamennyi hatóság és hivatal szempontjából tanulmányozta, az ügyintézés racionalizálásának lehetőségeit vizsgálta és az eljárás módját megállapította, hosszabb időt töltött helyszíni tanulmányozással jegyzői irodában.[1] A hivatalos órák alatt megfigyelte a községi jegyzői iroda belső életét, az ügy- és félforgalmat, az ügyek menetét, az ügykezelést, áttanulmányozta a községben vezetett könyveket és nyilvántartásokat, a készítendő jelentéseket és statisztikákat. Tanulmányozásának és adatfelvételének eredményeiről a mai magyar községről tartott II. Közigazgatási Továbbképző Tanfolyamon számolt be; beszámolója a tanfolyam előadásait tartalmazó könyvben nyomtatásban is megjelent.[2] E tanulmány első rendszeres és szakszerű lemérése a községi jegyző munkaterhének. Megállapítja a munkateher-vizsgálat vezetőszempontjait, egy átlagos nagyságú (2400 lakosú) községre vonatkoztatva a jegyzői munkateher terjedelmét, az egyes tárcák részéről megkívánt munkálatok arányát és e munkálatok időbeli eloszlását, felderíti azokat az okokat

[1] Füzesabony nagyközségben (Heves vármegye). A község lakosainak száma 6500.

[2] Fluck András, A községi jegyző munkaterhe, A mai magyar község, Budapest, 1938. (különnyomatban is).

is, amelyek a községi jegyzőnek ma már el nem bírható munkaterhét okozzák, és rávilágít a túlterheltségből származó káros következményekre is. Külön rész foglalkozik a községi ügykezeléssel, a munkateher nagy részét kitevő nyilvántartásokkal és néhány olyan, minden nagyobb nehézség nélkül leegyszerűsíthető feladatkörrel, mely jellegzetes tényezője a községi jegyző munkaterhének. A helyszíni vizsgálatnál — és a későbbi munka során — felmerült, kivizsgálásra és megoldásra váró nagyszámú egyes ügyet Sándor Tibor dolgozta fel. Összegyüjtötte az összes vonatkozó jogszabályokat és előterjesztéseket; átirattervezeteket, rendelettervezeteket készített. Munkájában több községi jegyző volt segítségére.[1]

Egyébként a vizsgálódás *a)* a községi jegyző munkaterhének megállapítására és ezen belül annak kivizsgálására, hogy mely hatóságok és hivatalok, mily mértékben és milyen időközökben veszik igénybe a jegyző munkáját, *b)* a községi ügyvitel egyszerűsítési lehetőségeire, és *c)* a községi közigazgatásra vonatkozó jogszabályok összegyüjtésére irányult.

Az így előkészített alapon dolgozva, a Bizottság az általa kiválasztott és a hozzájuttatott egyes kérdések egész sorát dolgozta fel, mindenütt kimutatva az egyszerűsítési lehetőségeket, valamint a módot, hogyan lehet a munkaterhet csökkenteni az ügyek jó és helyes elintézésének sérelme nélkül. Az egyszerűsítési munka nem egyetlen rendelkezés egyszerű végrehajtása, az eredmény sem várható tehát egyszerre és azonnal. Azonban a racionalizálási munkának minden tényező részéről való szívós, rendszeres folytatásával az eredmény be fog következni. A munkát annál inkább kell folytatni, mert az új jogszabályok, különösen a szociális rendelkezéseket tartalmazó törvények és rendeletek, szükségképen növelik az egész közigazgatás munkáját és szinte hétről-hétre újabb és újabb, gyakran túlméretezett tennivalókkal szaporítják a községi jegyző munkaterhét is.[2]

[1] Így különösen Szücs Lajos pusztavacsi vezetőjegyző és Klenner Béla hidasi körjegyző.

[2] Községi igazgatásunk bajainak gyökeréig nyúl le Weis István megállapítása. „A magyar községi igazgatásnak alapvető hibája az, hogy jogszabályaink általánosítanak és nem veszik figyelembe a községi csoportok közötti különbségeket, a községek egyediségét tehát teljesen mellőzik. Húszezer lakosú alföldi nagyközségnek és kétszáz lakosú hegyi községnek ugyanaz a szervezete, ugyanaz az igazgatási és háztartási kerete. Hozzá ezek a keretek egyáltalán nem rugalmasak. Így áll elő azután az a helyzet, hogy a leggyengébb és önállóságra valóban nem képes kis falura szabott előírások verik bilincsbe a fejlődő nagy-

A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSI JOG KODIFIKÁLÁSA

A közigazgatási ügyintézés reformjának egyenes vonalban való folytatása a közigazgatási eljárás kodifikálása. Az ügyintézési reform munkábavétele ugyanis logikusan átvezet az eljárási jog kodifikálásához. Erre utal Keresztes-Fischer Ferenc belügyminiszternek az ügyintézési reformmal kapcsolatos következő megállapítása.[1] „Tudatában vagyok annak, hogy az ügyintézésnek bármily tökéletes racionalizálása önmagában nem szüntetheti meg a visszásságokat, amelyeket közönség és tisztviselő joggal panaszol. Ehhez szükséges, hogy megelőzően, vagy legalább párhuzamosan jogorvoslati rendszerünknek régóta várt egyszerűsítése bekövetkezzék és közigazgatási eljárásunk kodifikáltassék. Ha az említett három parancsoló követelménynek eleget tettünk, elmondhatjuk, hogy közigazgatásunk átütőerejét hatékonyan fokoztuk s visszaadtuk a közönség bizalmát a kormányígéretek iránt, amelyek a közigazgatás egyszerűsítését többízben kilátásba helyezték."

A közigazgatási eljárási jog kodifikálásának fel kell ölelnie az általános közigazgatási eljárási szabályok rendezését. E rendezés a következő mozzanatokra vonatkozik: a hatáskör, az illetékesség, az eljáró hatóság tagjainak kizárása, a felek, meghatalmazottak, a hatóságok érintkezése a felekkel (pl. az iratok megtekintése, idézés), kézbesítés, határidők, rendbüntetések, az előkészítő eljárás (szóbeli tárgyalás), bizonyítékok (okiratok, tanúk, a felek meghallgatása, szakértők, szemle, közvetett bizonyításfelvétel), határozatok (alakja, tartalma, közlése, kijavítása, kiegészítése), a jogorvoslatok (fellebbvitel: fellebbezés és felfolyamodás, egyéb jogorvoslatok: igazolás és újrafelvétel), a határozathozatal kötelezettsége, költségek, a közigazgatási végrehajtás stb. szabályai. E jelentős rendezés felé megtörtént az első lépés, nevezetesen a közigazgatási eljárás szabályainak összeállítása. Ezt a munkát Szitás Jenő végezte el kitűnő

---

községek életét is. Ausztria már megszűnt, de a mi községi jogunk, mint általában egész közigazgatási berendezkedésünk, ma is osztrák jellegű; a bizalmatlanságnak és az alávetettségnek nálunk uralkodó rendszerét ma már egyetlen európai államban sem ismerik... Az agrárjellegű Magyarországon a községi igazgatás a maga megkötöttségében, célszerűtlen munkahalmazában, a vele szemben megnyilatkozó bizalmatlanságban nem alkalmas eszköz arra, hogy mélyreható társadalmi és gazdasági reformok használható eszköze legyen." Weis István, Közigazgatásunk teherpróbája, Magyar Szemle, XXXVI. köt., 141. sz., Budapest, 1939., 7—9. l.

[1] L. vitéz Keresztes-Fischer Ferenc, A közigazgatási ügyintézés racionalizálása, Előszó, 5. l.

tanulmányában.[1] „A közigazgatási eljárási jognak közölt tervezete — mint Keresztes-Fischer Ferenc az előszóban megállapítja — Szitás Jenő nagy hozzáértéssel készített kiválóan értékes munkája. A szerzőt hosszú bírói és közigazgatási gyakorlata tette alkalmassá arra, hogy ezt a rendkívül szerteágazó, az egész jogterületet behálózó bonyolult joganyagot összeszedje és rendszerbe foglalja."

A tervezetet a kérdés elméleti és gyakorlati művelői hozzászólásra megkapják és a beérkező észrevételek figyelembevételével fog a javaslat elkészülni. Keresztes-Fischer Ferenc szavai szerint, „a közigazgatási eljárás mélyreható és átfogó reformjának megalkotása előtt lehetővé kell tenni azt, hogy a tervezett szabályozáshoz a közigazgatási jog elméleti művelői és gyakorlati alkalmazói hozzászólhassanak".

KÖZSÉGSZERVEZÉS

A Közigazgatás-racionalizálási Bizottság megoldandó feladatai körébe utalt ügykör közigazgatásunk területi beosztásának racionális rendezése is. A Bizottság egyébként is félmunkát végzett volna, ha megáll a községi ügyvitel egyszerűsítésénél. A községi közigazgatást s ezen belül a jegyzői iroda ügyvitelét erőteljesen befolyásolja a község szervezete és területe s az ezeket érintő minden változás.

A háború előtti közigazgatási világ a közigazgatás területi beosztásának racionális rendezésével tervszerűen nem foglalkozott. Az egyetlen átfogó kísérlet gróf Szapáry Gyula belügyminiszternek a vármegyék és járások racionális beosztásáról készült 1873. évi törvényjavaslata, amely azonban nem került tárgyalásra.[2] A községrendezés terén pedig még a tanulmányozásra sem igen került a sor, hanem megelégedtek az egyes felmerülő ügyek elintézésével. A megcsonkított Magyarország elméleti és gyakorlati téren is sokkal nagyobb figyelmet szentelt e kérdésnek.

I. Az úgynevezett szanálási törvény (1924 : IV.) felhatalmazást adott arra, hogy „a belügyminiszter a pénzügyminiszterrel egyetértve az önkormányzatok kötelező meghallgatása mellett a községek (városok) háztartására vonatkozó szabályokat az 1886 : XXI., 1886 : XXII. és az 1912 : LVIII. törvénycikktől,

[1] Szitás Jenő, Közigazgatási eljárás, Budapest, 1939.
[2] Benisch Artúr, Vármegyei határkiigazítások, 9—10. l.

illetőleg a kiegészítésük és módosításuk tárgyában hozott törvényektől eltérő módon rendelettel állapíthatja meg".[1]

E felhatalmazás alapján a belügyminiszter külön rendeletben szabályozta a kis- és nagyközségek háztartását,[2] rendelkezett a kis- és nagyközségek pénzügyi egyensúlyának helyreállításáról,[3] az összeépült községek egyesítéséről és a törpe kisközségek önállóságának megszüntetéséről.[4]

A kis- és nagyközségek háztartásáról szóló rendelet újra szabályozza a községi költségvetést és a községi zárszámadást. A kis- és nagyközségek pénzügyi egyensúlyának helyreállításáról szóló rendelet viszont az államháztartás egyensúlyának helyreállításáról szóló 1924 : IV. törvénycikk felhatalmazása alapján és a községi törvény (1886 : XXII.) erre vonatkozó rendelkezéseinek kiegészítéséül kimondja, hogy „a belügyminiszter a közigazgatás egyszerűsítése, gazdaságosabbá tétele, avagy egyes községek háztartási egyensúlyának megóvása és fenntartása céljából a nagyközségnek kisközséggé alakulását, összeépült vagy egymáshoz egészen közelfekvő községek egyesítését elrendelheti, körjegyzőségi csoportokat alakíthat, a fennállókat megváltoztathatja, a körjegyzőség székhelyét megállapíthatja, egyes községi határrészeket más községekhez átcsatolhat, a közigazgatás követelményeit ki nem elégítő községi alakulatokat megszüntetheti".[5] E rendelet továbbá a létszámcsökkentésről, a községi alkalmazottak nyugellátásáról, a külön illetményekről, átalányokról, napi- és fuvardíjakról, a természetben való illetmények fenntartásáról, a szövetségben álló községek (körjegyzőség, orvosi, állatorvosi körök stb.) közös költségeiről, a pénzügyi egyensúly megóvásáról, az üzemek és vállalatok kezeléséről, a községi közmunkáról, az előfogatról, a foglalkozási összeférhetetlenségről tartalmaz intézkedéseket. A 177.300/1924. B. M. sz. rendelet a községszervezés terén nagyjelentőségű, mert az első általános és elvi alapokon nyugvó rendezésre törekvő kormányintézkedés. Az azóta történt számos intézkedésnek és tervnek jórészt ez a rendelet adott szilárd alapot. E rendeletnek részleges végrehajtásaként jelent meg az összeépült községek egyesítéséről és a törpe kisközségek önállóságának megszüntetéséről szóló körrendelet.[6]

[1] 1924 : IV. tc. 2. §-ához fűzött a) melléklet B/V. (2) bekezdés.
[2] 177.200/1924. B. M. sz. körrendelet.
[3] 177.300/1924. B. M. sz. körrendelet.
[4] 115.800/1925. B. M. sz. körrendelet.
[5] 177.300/1924. B. M. sz. körrendelet.
[6] 115.800/1925. B. M. sz. körrendelet.

E körrendelet szerint „vannak az országban olyan községek, amelyek annak ellenére, hogy teljesen összeépültek vagy egymáshoz egészen közel fekszenek, saját kezdeményezésük hiányában egymással nem egyesültek és e miatt kulturális és gazdasági erejüket kellőképen kifejteni, szervezetüket a takarékosság elvei szerint egyszerűsíteni és gazdaságosan berendezni nem tudják, holott egyesülésük esetén egyszerűbb szervezetben tekintélyes szellemi és anyagi erőt képviselnének. Vannak azután az országban olyan törpe kisközségek is, amelyeknek lakossága a 300 lelket sem éri el. Ezek önállásának fenntartása nemcsak gazdasági, hanem szervezeti nehézségekbe is ütközik és az ilyen helyeken valódi önkormányzatról szó sem lehet. Ezekben a csekély lakosságú kisközségekben a törvényszerű képviseletet és elöljáróságot is alig lehet összeállítani, a községi szervezet fenntartása pedig aránytalanul sok felesleges munkát ró a községi és általában a közigazgatási közegekre, minthogy a hivatali kiszállások, a községi közigazgatási és adóügyi nyilvántartások, jegyzékek, főkönyvek számát, a telekkönyvi és kataszteri munkálatokat és más, a községre vonatkozó tennivalókat szükség nélkül szaporítja, holott önkormányzati és közigazgatási igényeiket közös képviselőtestületben biztosított arányos képviseletük, valamint egy-két elöljárósági tag működése teljesen kielégítené".

A körrendelet további intézkedései a községek szervezetének megváltoztatására vonatkozó eljárást szabályozzák.

II. A Közigazgatás-racionalizálási Bizottság széleskörű és mélyenszántó alapvetéssel fogott a községrendezés kérdésének megoldásához is. Egyik tagja, Alsó László, kimerítő dokumentációval, helyenkint az egyes kérdésekre vonatkozó esetek teljes felsorolásával feltárta a magyar községszervezés valamennyi problémáját, így a községhatárok rendezését, a különálló községi határrészek, — exklávék — a törpe, az összeépült, a törvény követelményeinek meg nem felelő, úgynevezett eszmei vagy uradalmi községek megszüntetésének kérdését. Alsó Lászlónak a községszervezés alapelveiről, a községek szervezeti beosztásának racionális rendezéséről írott tanulmánya az e kérdéssel foglalkozó irodalomnak egyik legjelentősebb alkotása.[1]

[1] Alsó László, A községszervezés alapelvei, a községek szervezeti beosztásának racionális rendezése, Budapest, 1935. E munkáról állapítja meg annak előszavában Magyary: „Ez a mű ... példa olyan tárgyalásra, amely a helyi közigazgatás problémájának elkülönítése esetén nem lehetséges. A munka érdeme elsősorban az, hogy az összes magyar községek és városok szervezetének jelenlegi állapotáról összefoglaló képet nyujt, amelynek eddigi hiánya a problémák helyes felismerését is

A világos okfejtéssel megírt, a gyakorlati példáknak szinte kimeríthetetlen bőségével, szemléletes ábrákkal (37) és táblákkal (8) ellátott könyv mellőzhetetlen mindazok számára, akik a község szervezeti kérdésével foglalkoznak. A könyv bevezetésében foglalkozik általában a községgel, a községi rendszer kialakulásával, egyes községek működési zavarainak okaival, a községek szervezeti beosztásával és a szervezeti beosztás hibáinak felismerésével. Az első rész a községet mint intézményt, a második a községet mint települést, a harmadik a racionális községrendezést s ennek keretében a racionalizálás jogi akadályait ismerteti.

A Közigazgatás-racionalizálási Bizottság községszervezési programmjának részletes kidolgozását, az egyes kérdések beható megvilágítását Benisch Artur[1] végezte el Alsó László közreműködésével. Benisch érdemes, többévtizedes kultúrpolitikai munkásság után kapcsolódott be a racionalizálási munkába. Munkásságának egyes fejezetei: az anyaközségek területétől más községek által elválasztott különálló határrészek rendezése, a beékelődött, természeti akadályok által elválasztott vagy az anyaközségtől nagy távolságra levő községi határrészek rendezése, az összeépült községek és törpeközségek egyesítése, az életképtelen, csekély népességű, nagy államsegélyeket igénybevevő nagyközségek visszafejlesztése, a meg nem felelő körjegyzőségi beosztások módosítása. Mindezek az ügyek nagy tárgyismeretet, a gazdasági, háztartási, földrajzi, társadalmi és erkölcsi tényezők teljes ismeretét tételezik fel. Benisch Artur munkásságát a racionalizálás terén megkönnyíti az a körülmény, hogy néhai gróf Klebelsberg Kunó vallás- és közokta-

lehetetlenné tette. De a szerzőt az általa választott termékeny tárgyalási szempont abba a helyzetbe is juttatja, hogy olyan javaslatokat tegyen a községek szervezetének javítására, amelyeknek értéke tárgyi érveken nyugszik. A tehetetlenség, ötlet, egyéni érdek vagy hatalmi szó által diktált vagy azok miatt tűrt megoldások helyet a „one best way"-nak tárgyilagos kimutatása a „scientific management"-nek alapelve. Ezért Alsó László joggal nevezi munkáját racionalizálási tanulmánynak. Örvendetes volna, ha a mű tudományos becsén kívül megindítójául szolgálna témája körül az eszmék tisztázásának. A kérdés más országokban is cselekvést sürget. Az új német Reichsgemeindeordnung indokolása mutatja, hogy ott is hasonló irányú tudományos előkészítés folyik."

[1] L. Benisch Artúr, Vármegyei beosztásunk reformja, Budapest, 1914. (különnyomat a Budapesti Szemle 1913. évi 448. számából); u. a., Községek területrendezése, Közigazgatásunk racionalizálásának eredményei, 73. l.; u. a., Közigazgatási területrendezés, A mai magyar közigazgatás, 154. l.; u. a., Községegyesítések, A mai magyar község, 85. l.; u. a., Vármegyei határkiigazítások; u. a., Városaink külterülete (tanyák), A mai magyar város, 107. l.

tásügyi miniszternek volt munkatársa a közel tíz esztendeig tartó tanyai iskolaépítési akció lebonyolításában. A Közigazgatás-racionalizálási Bizottság 1935. óta az általa kidolgozott programm alapján módszeresen foglalkozik a községszervezés kérdéseivel.

A Közigazgatás-racionalizálási Bizottság által kidolgozott programm alapján Kozma Miklós belügyminiszter minisztertanács[1] elé vitte a községszervezés nagyjelentőségű ügyét. A minisztertanácsi előterjesztés megállapítja, hogy „a községek egyesítése pénz- és jelentékeny munkamegtakarítással is jár, ami a jegyzői irodában jelenleg fennálló munkatorlódásokat enyhíti s lehetővé teszi a községi alkalmazottaknak a község szociális és gazdasági ügyeivel való behatóbb foglalkozást. A most központilag megindított akció során elsősorban a törvény követelményeinek megfelelni egyáltalán nem tudó, törpe vagy olyan összeépült községek egyesítését kívánom keresztülvinni, amelyek a községi önállósághoz ragaszkodnak, de annak költségeit viselni nem tudják és az állammal fizettetik meg.

Ugyancsak elkészült már a jegyzőségi beosztás módosítására vonatkozó munkálat is. Nagyszámmal van olyan nagyközségünk, amely az önálló jegyzői irodával járó terheket egyáltalában nem tudja viselni, de külön jegyzőjéhez ragaszkodik, holott e községek visszafejlesztését nemcsak drága voltuk, hanem még az is feltétlenül szükségessé teszi, hogy az ily kislakosságú és területű község adminisztrációja egyáltalán nem tudja kellőképen foglalkoztatni a jegyző munkaerejét. Az ily nagyközségek adminisztrációját a legtöbb helyen államsegélyből kell fedezni. Az olyan kisnépességű nagyközségeket, amelyek a területükről befolyó közjövedelmeket kizárólag csak önadminisztrációjukra fordítják s jövedelmükből más közintézményeket létesíteni és fenntartani nem tudnak, szintén vissza fogom fejleszteni kisközségekké. Az így megtakarítandó államsegély és munkaerő sokkal gyümölcsözőbben használható fel a jelenleg minden közigazgatási gondozást nélkülöző tanyavilágban. Éppen ezért e két akciónak párhuzamosan kell folynia, hogy a megszüntetendő jegyzőségek alkalmazottai ne maradjanak beosztás nélkül.

De nemcsak a községek, hanem a községhatárok racionális rendezésére is nagy szükség van. Ezt a munkálatot is központilag szándékszom megindítani a már teljesen elkészült programm

[1] 1936. augusztus 9-i minisztertanácsi határozat. L. 704/1936. B. M. sz. ügyiratot.

alapján. Fokozatosan meg kell szüntetnünk a községhatártól a más községek által teljesen elválasztott külön tagokat — az úgynevezett exklávékat — a népesebbeknek önálló községekké alakítása, a többieknek a szomszédos községekhez való átcsatolása útján. Több mint száz ilyen exklávé van. A közigazgatásnak és a közönségnek egyaránt érdeke, hogy a hatóság és az érdekeltek érintkezését a szerfölött nagy távolság vagy természeti akadályok meg ne nehezítsék. E téren egyes megyékben már eddig is sok üdvös intézkedés történt. Itt tehát a rendezés menetét akarom meggyorsítani.

Legégetőbb a határrendezés ott, ahol valamely körzethez tartozó egyes telepek egy más, az anyaközségtől távoleső és esetleg más jegyzőséghez tartozó község belterületeivel vannak összeépítve. Semmiféle tradíció vagy bármely más szempont nem lehet ok arra, hogy ily helyeken a jelenlegi állapothoz ragaszkodjunk s az illető telep lakosságát sok időbe és költségbe kerülő utak megtételére kényszerítsük, mikor egyszerű hatósági intézkedés, tudniillik átcsatolás folytán községi igazgatásunk megfelelő rendezést nyer. Ma előfordul az is, hogy a községi, sőt megyehatár valamely gyártelep vagy nagyforgalmú vasúti állomás közepén fut át. Az ilyen eseteket is meg kell és meg fogjuk oldani az átcsatolás, s ahol kell, más megyébe való átkebelezés által.

E mindkét irányban megindított munkálatok rendszeresen folynak, s az eredmények — a dolog természetéből folyólag lassan, fokozatosan — már jelentkeznek."

A megindított módszeres munkálatnak már eddig is sok értékes eredménye van. Mindenekelőtt meg kell említenünk, hogy a munkálat nyomán a kiterjedt határú, egy-egy járás egész területén 8—10 különálló tagban elnyúló úgynevezett uradalmi (eszmei) községek, amelyek a körülöttük levő, szűkhatárú, volt jobbágyközségek egész sorát fejlődésképtelenné tették, ma már teljesen eltűnőben vannak az ország közigazgatási térképéről. Ilyenek Sövényháza, Újdombóvár, Majsamiklósvár.[1]

Példaképen említjük meg, hogy megtörtént két teljesen összeépült községnek, Lukácsházának és Kiscsömötének egyesítése. E községeknek együttvéve is csak 312 lakosuk volt s külön adminisztrációjuk fenntartására 60%-os pótadó mellett a községi pótadóalap 100%-át jóval felülmúló államsegélyt kellett

[1] Újdombóvár és Majsamiklósvár uradalmi (eszmei) községek a tamási és újdombóvári járás szinte valamennyi községének fejlődését akadályozták. E községek határrendezését herceg Esterházy Pál, a hitbizományi birtokos teljes szociális érzékkel és a legnagyobb megértéssel segítette elő.

adni. Ugyancsak példaképen említjük meg, hogy van olyan nagyközségünk, melynek mindössze 620 k. hold területe és 723 lakosa van, de két tisztviselő adminisztrálja 12.000 pengő költséggel, aminek több mint negyedrészét az állam fizeti; egy másik, szintén két tisztviselő által adminisztrált 658 lakosú nagyközség kiadásának nagyobb részét, 6500 pengőt fizeti az állam.

A Közigazgatás-racionalizálási Bizottság a körültekintő munkával beszerzett adatok gondos mérlegelése után összeállította a szóbajöhető községek jegyzékét s az így előzetesen kidolgozott munkaterv alapján most már központilag és egységes elvek szerint történik a községegyesítés munkája. A gyakorlat igazolta, hogy a községek egyesítése pénz- és jelentékeny munkamegtakarítással jár. Ez enyhíti a jegyzői irodákban jelenleg fennálló munkatorlódást, lehetővé teszi a községi alkalmazottaknak a község szociális és gazdasági ügyeivel való behatóbb foglalkozást. Megállapították, hogy ha három összeépült község egyesül, a nyilvántartások és a statisztikai jelentések légiója harmadrészre csökken, három adófőkönyv, három házadókivetési lajstrom, három költségvetés helyett csak egyet kell vezetni, az adótételek és a kataszteri birtokívek száma 25%-kal lesz kevesebb.

A községegyesítési kormányprogramm igazolásának valóságos iskolapéldája Tata és Tóváros egyesítése, amelyről az egyesítést kimondó Széll József belügyminiszter állapította meg:[1] „közös ezekben a községekben az önkéntes tűzoltóegyesülettől kezdve minden. Közös a vágóhíd, az ipartestület, az áramszolgáltatás, a vasúti állomás, közösek a posta, távirda és telefonhivatalok: közös a Kaszinó Egylet, a Kereskedők Egyesülete, az Iparos és Kereskedőifjak Egyesülete, a Polgári Olvasókör, a Jótékony Nőegylet, a Korcsolyaegylet és végül a Polgári Temetkező Szövetkezet. Az utca egyik fele az egyik községhez, a másik fele a másik községhez tartozik. Minden közös a két községben, csak az adminisztrációjuk van külön községházában, külön apparátussal. Vétek fenntartani azt a két irodát. Az egyesítés folytán az adminisztrációs munka egyharmadával csökkent. Minden jelentést, kimutatást, statisztikát csak egyszer kell elvégezni, az összes előírt könyveket csak egy példányban kell vezetni. A két községből az egyesítés folytán tekintélyes 12.000 lakosú nagyközség lesz, amely már egészen más igényekkel léphet fel mind a belügyi, mind a pénzügyi kormányzattal szemben. De az egyesítés folytán még az idegenforgalmi fellendülésnek is nagy jelentősége nyílik meg, amiből az iparosok, kereskedők, vendéglősök fognak tekintélyes hasznot húzni. Mégis, mindeme tárgyilagos érvek, szembeszökő és kézzelfogható előnyök ellenére valóságos sajtóháború indult meg az egyesítés ellen."

[1] Széll József, A III. Közigazgatási Továbbképző Tanfolyam, A mai magyar város, 9. l.

A községszervezési munka jelenleg a következőképen áll.

A Közigazgatás-racionalizálási Bizottság javaslata alapján, a Bizottság közreműködésével valamennyi különálló határrész (számszerint 94) rendezése megindult. Eddig 22 eset már végleg el is intéztetett és a többinek rendezése folyamatban van.

A beékelődött, természeti akadályok által elválasztott vagy az anyaközségtől nagy távolságra levő községi határrészek rendezése is folyamatban van. Jelenleg 102 eset áll tárgyalás alatt; 126 esetben az átcsatolás már megtörtént.

Majdnem valamennyi összeépült községnek és a törpeközségek jelentékeny részének egyesítése iránt tárgyalások indultak meg. A teljesen összeépült községeknek háromnegyedrészét, a majdnem összeépült községeknek 45 százalékát, a törpeközségeknek negyedrészét sikerült egyesíteni, s a még meglevő összeépült községek egyesítése — néhány eset kivételével — most van tárgyalás alatt. Összesen 339 község egyesült.

Az életképtelen, nagy államsegélyeket igénybevevő nagyközségek visszafejlesztése, a meg nem felelő körjegyzőségi beosztások módosítása iránt 130 esetből 60 esetben indult meg a tárgyalás és 23 esetben már intézkedés is történt. A jegyzői állások megüresedése alkalmat nyujt a felesleges jegyzőségek megszüntetésére.

A községrendezési munkálatokat a Bizottság rendszeresen folytatni kívánja az eredményesnek bizonyult helyszíni tárgyalások útján. A Bizottság egyik tagja résztvesz a községi költségvetéseket a helyszínén felülvizsgáló miniszterközi bizottság tanácskozásaiban. Megbeszéli a vármegyék vezetőségével a Bizottságnak a megyére vonatkozó programmjában szereplő összes eseteket, és a követendő eljárásra nézve a helyi tényezőkkel megállapodást igyekszik létesíteni. Ez a tárgyalási mód a területrendezési ügyek gyors és síma elintézését rendkívül megkönnyíti. Ez évben kilenc megye székhelyén volt ily tárgyalás.

A községegyesítésnek a közigazgatás racionalizálása szempontjából való nagy jelentőségére mutat, hogy Mussolini 1921—1931. között az olasz községek számát egyesítések útján kb. 20%-kal, vagyis 9195-ről 7339-re csökkentette.[1] A Német-

[1] Italia, Magyar Statisztikai Szemle, XV. évf., 4. sz., Budapest, 1937., 262. l.

birodalom viszont több mint 15.000 törpeközséget (Zwerggemeinde) szándékozik megszüntetni. Az ok e községek kicsinysége s így teljesítőképességük elégtelensége, az elérendő cél pedig a közigazgatási erő (Verwaltungskraft) fokozása. Az átcsatolások előtti Németbirodalomban több mint 4000 olyan község van, ahol a lakosok száma 100-on aluli, viszont az összes német községeknek több mint fele alig éri el az 500 lakost.

A TANYAI KÖZIGAZGATÁS RENDEZÉSE

A községrendezési kérdések terén nemzeti szempontból elsőrendű és különálló fontosságú helyet foglal el a külterületi lakosságról való közigazgatási gondoskodás, az úgynevezett tanyakérdés. Az 1930. évi népszámlálás 1,896.997 külterületi lakost mutatott ki, akik közül a belterülettől 4 km-nél nagyobb távolságra körülbelül 700.000 lélek él. A tanyai közigazgatásrendezés ezt a 700.000 lelket érinti. Éspedig olyan, rendesen népes családokat, amelyek nélkülözik a legelemibb közigazgatási és közegészségügyi gondoskodást.

A központtól 20—30, sőt 50—60 km-re többezer adófizető tanyai lakos számára a helyszínén semmiféle közigazgatási szerv nincs, legfeljebb egy-egy mezőőr vagy kézbesítő, nincs orvos, gyógyszertár, sőt sok helyen még bába sem, s a közigazgatás szervei éppúgy nem tartanak soha még látogatási napot sem, mint a községi orvos vagy állatorvos. Hiányzanak a járható utak, nincsen postaszolgálat; hiányos a közérdekű ügyek kihirdetése; megfelelő közigazgatási szerv hiányában az anyakönyvi bejelentés, adófizetés, községi bizonyítványok, marhalevelek beszerzése a tanyai lakosra aránytalanul nagy fáradságot és költséget ró s néha napokig tartó távolmaradást és e miatt nagy munka- és időveszteséget okoz.

A tanyakérdés a mult század második felében végbement hatalmas belső népvándorlás eredménye, amely közel kétmillió embert vitt ki a tanyára. E kérdés fontosságát közvetlenül a háború előtti években ismerte fel érdemes tanyai tanítóságunk, másrészt a Darányi Ignác vezetése alatt álló Magyar Gazdaszövetség, amely e kérdést 1909-ben tartott Országos Gazdakongresszusán vitte először a nyilvánosság elé. A Magyar Gazdaszövetség megbízásából Czettler Jenő 1909—1914-ig helyszíni tanulmányok alapján elvégezte a tanyakérdésre vonatkozó első adatgyűjtést. A tanyakérdés tisztán magyar faji kérdés, ugyanis a tanyákon élő lakosság csaknem teljes egészében, 96—98 százalékban, tősgyökeres, színmagyar nép. A háború utáni csonka-

országban a tanyakérdés fokozottabb jelentőséget nyert, mert hiszen az ország lakosságának közel egyötödrésze él külterületen. E kérdésnek jelentékeny irodalma támadt, különböző kongresszusok foglalkoztak megoldásával, a belügyi kormány pedig 1927-ben országos ankétot tartott a kérdésről.

I. Az első komoly, átfogó és nagyvonalú intézkedést Scitovszky Béla belügyminiszter tette, aki az 1927-i országos ankét eredményeképen gondos és részletes körrendeletben[1] hívta fel a törvényhatóságok figyelmét az elhanyagolt tanyai lakosság jogos igényeinek kielégítésére. Ez a rendelet a nemzetpolitikai kérdést minden (nemzeti, közigazgatási, társadalmi, szociális, gazdasági) oldalról megvilágítja, másrészt a konkrét tennivalók egész sorára mutat rá. Ezenkívül hangsúlyozza, hogy „a magyar tanyavilág közigazgatási kérdéseinek a rendeletben tárgyalt rendezése természetesen nem meríthette ki mindazokat a részleteket, megoldási módozatokat, lehetőségeket, amelyek ennek a nagy változatosságú, különleges világ életének megjavítására alkalmasak; azért a törvényhatóság közönsége az e rendeletben nem említett, de a saját helyi viszonyai között külön ismert bajokkal, panaszokkal, kiadásokkal maga foglalkozzék és a szükséges intézkedéseket saját hatáskörében tegye meg".

A terjedelmes rendelet általános rendelkezései a következők. „A magyar tanyavilág életszínvonalának emelése évtizedek óta megoldásra váró különleges magyar kérdés. Megoldása azonban különös sürgősséggel és fontossággal lép előtérbe hazánk megcsonkítása óta, mert több mint 6 millió hold területen, kerekszámban 1·5 millió[2] színmagyar embernek, az ország lakossága 19 százalékának legelemibb életérdekeit érinti, amely lakosság szétszórtsága és az érintkezés nehézségei miatt nélkülözi a legkezdetlegesebb igények kielégítését igazgatás, közlekedés, hitélet, oktatás, egészségügy, gazdálkodás terén egyaránt.

A sokféle tennivaló úgyszólván a kormányzatnak valamennyi ágára sokféle feladatot ró. A kezdésnek azonban a belügyi igazgatásból kell kiindulnia, mert egyedül a belügyi igazgatás az, amelynek szerve van minden egyes községben és csak ezek a szervek alkothatják meg azt a keretet, amelyben a többi, a szakigazgatási ágak a maguk hatáskörébe tartozó tennivalókat megvalósíthatják. Így a legfőbb bajon: a közlekedés nehézségein is egyedül a közigazgatás helyi szerveinek közreműködésével lehet segíteni, minthogy általában nincs a kérdésnek egyetlen

[1] 33.307/1927. B. M. sz. rendelet a magyar tanyavilág közigazgatásának megjavítására szolgáló intézkedésekről.
[2] Ez az adat az 1920. évi népszámlálás eredménye.

árnyalata sem, amelyben a közigazgatásnak bele ne kellene kapcsolódnia. A kellő közigazgatási keretek kialakításában célul azt kell magunk elé tűznünk, hogy a hatóságokat és a hatósági intézkedéseket közelebb hozzuk a tanyai lakossághoz."

A tanyakérdés végleges megoldását remélő 1927. évi nagyszabású kormánykezdeményezés teljesen eredménytelen maradt. Sem ez, sem a kérdés különböző megoldását javasló szakírók lelkes írásai, sem a tanyavilágot sűrűn látogató Gesztelyi Nagy László kitartó propagandája nem tudták megoldáshoz juttatni. A tanyai lakossággal bíró községek és városok vezetőiben néha az áldozatkészség, sokszor pedig — különösen a bekövetkezett gazdasági válság idején — az anyagi képesség hiányzott a kérdés megoldására.

A tanyai közigazgatás rendezését a közigazgatás egyszerűsítésére (racionalizálására) kinevezett kormánybiztos is felvette munkatervébe.

II. A második kormányzati akció 1932-ben indult meg ugyancsak a belügyminisztériumban. A Közigazgatás-racionalizálási Bizottság közvetlenül munkássága legelején megbízást kapott, hogy a tanyakérdésre vonatkozó adatokat gyűjtse össze, dolgozza fel és kész javaslattal együtt kinyomatva, bocsássa az összes érdekeltek rendelkezésére. Az eddigi sikertelenség okát kutatva ugyanis bebizonyosodott, hogy mindenekelőtt alapvető, rendszeres munkálattal kell a tanyavilág minden kérdését: a közigazgatási, egészségügyi, egyházi, kulturális, közlekedési és gazdasági viszonyokat feltárni, összefoglalni és — a racionalizálási munkálatok egyik vezető alapelvének megfelelően — közzétenni s ezzel a nyilvános hozzászólást és megvitatást lehetővé tenni. A közzététel itt annyit jelentett, hogy mindazok, akik hivataluknál fogva, társadalmilag vagy egyházi hovátartozandóságuk révén a tanyakérdésben érdekeltek, díjmentesen jutottak a kiadványhoz.

A Bizottság a tanyakérdés rendezését munkábavéve, két tagjának, Alsó Lászlónak és Benisch Artúrnak vezetésével a tanyakérdést minden oldalról megvilágító, széleskörű adatgyűjtést, helyszíni felvételeket és közvetlen tárgyalásokat kezdett. Az öt évig tartó munka eredménye a bevezető tanulmányokkal, térképekkel, statisztikai adatokkal, törvényjavaslattervezettel ellátott „A tanyai közigazgatás rendezése" című kiadvány lett,[1] amely megmutatta az utat települési és közlekedési szempontból legsajátosabb területünk közigazgatásának rendezésére. Az anyaggyűjtés eredménye nem csupán a tények felvétele, hanem egyben kidolgozott rendszer, amelyre a törvényalkotás munkája bízvást felépíthető. Éppen ezért a kiadvány a tanyai közigazgatás rendezésének alapelvein[1] és a tanyai közigazgatás területi rendezésén[2] kívül még a külterületi lakotthelyek topográfiáját,[3] a külterületi népesség statisztikáját,[4] a tanyakérdés multját,[5] a tanyakérdés rendezésének pénzügyi vonatkozásait és a tanyakérdés irodalmát is tartalmazza. A mű második része viszont a tervezett tanyakörzetek részletes kimutatását, a külterületi különféle szervek és intézmények táblázatos ábrázolását,[6] végül a tanyákat feltüntető részletes térképeket[7] foglalja magában.

A Közigazgatás-racionalizálási Bizottságnak a tanyai közigazgatás rendezésére vonatkozó javaslata középhelyet foglal el a kérdés megoldására eddig felmerült tervezetek között. Elveti, illetőleg szűk térre szorítja a kérdés első stádiumában felvetődött iskolaközpontokat, amelyek keretében az egyéb munkákkal elhalmozott népiskolai tanítóságra kívánták rábízni egyes közigazgatási funkciók végzését, helyesebben csak közvetítését. Ezt a közvetítést az egyre növekvő közigazgatási feladatok miatt a tanyákon éppúgy, mint a falvakban csak a kizárólag ennek a feladatnak élő, szakképzett tisztviselő (jegyző) végezheti el. Nem ragaszkodik azonban a javaslat mereven a tanyavilág községesítéséhez sem, amely megoldást viszont a szakírók egyrésze[8] egyedül alkalmas megoldásnak jelöl meg. A Közigazgatás-racionalizálási Bizottság számotvetve azzal, hogy azonnal megoldható és pénzügyileg is legkisebb áldozatot kívánó javaslatot kell készítenie s hogy a községesítés a várható ellenállás folytán (több város hatalmas külterületének túlnyomó részét veszítené el) nehezen volna keresztülvihető, oly helyeken, ahol a községesítésnek érzelmi vagy gazdasági akadályai vannak, megelégszik tanyakörzetek alakításával. E tanyakörzetek szervezete lényegileg a kis- és nagyközségeknek felel meg, de csak kezdetleges önkormányzati elemekkel rendelkezik, községi önkormányzat nélkül. A kérdésnek ez a megoldása nem jelentené

[1] A tanyai közigazgatás rendezése, közzétette vitéz Kozma Miklós, szerk. Alsó László, Benisch Artúr, Mártonffy Károly, Budapest, 1936.

[1] Alsó László
[2] Benisch Artúr
[3] Mozolovszky Sándor
[4] Thirring Lajos
[5] Kiss István
[6] Tattay György
[7] Tattay Pál
[8] Kaán Károly, Weis István, Benisch Artúr

a mainál sokkal jobb viszonyok között élt mult mulasztásainak egyszerre való pótlását, a tanyai nép valamennyi jogos igényének egyszerre való teljesítését. De megteszi az első és legfontosabb lépést: a települési és közlekedési viszonyok gondos figyelembevételével végleg kijelöli és megteremti azokat a kristályosodási pontokat, nevezetesen a tanyaközpontokat, amelyeken egységes terv szerint telepedhetnek le a közigazgatás, az egészségügy, az egyház, a kultúra, a gazdasági élet szervei és intézményei. E kialakuló központok vonzóerővel fognak bírni a bátrabb, vállalkozó szellemű iparosokra és kereskedőkre, de az állás és kereset nélkül levő intelligenciánkra is.

A tanyai közigazgatás rendezésénél azzal az ellentmondással állunk szemben, hogy — miután minden területnek valamely község határához kell tartoznia — jogilag minden külterületi lakotthely szükségleteiről valamely községnek kell gondoskodnia, a gyakorlatban azonban másképp áll a dolog, mert a község teljesítőképessége területileg korlátozott. A községi közigazgatási tennivalók az elöljáróság és a közönség közvetlen érintkezését, az elöljáróság részéről pedig a személyek és viszonyok közvetlen ismeretét és a közvetlen érintkezést követelik meg, ami legfeljebb egyórai járásnyira (4 km távolságban) biztosítható. Gyakorlatban tehát a község a 4 km-en túl fekvő lakotthelyeken közigazgatási eszközeinek elégtelensége miatt nem tudja feladatait kielégítően teljesíteni. A Közigazgatás-racionalizálási Bizottság kérdőíveire beérkezett adatok nagyon szomorú képet mutatnak a külterületek elhanyagolt viszonyairól, teljes mértékben igazolva mindazokat, akik a tanyakérdés rendezését sürgetik.

Meg kell azonban jegyeznünk, hogy a külterületi lakosság közigazgatási szempontból nem mindenütt szorul különleges elbánásra. Az úgynevezett városövben, vagyis a belterületet közvetlenül körülövező, körülbelül 5 km-es területsávban lakó külterületi népesség közigazgatási igényeit a község központi intézményei legnagyobbrészt kielégítik. Ily városövet alkotnak Debrecen város Kertség nevezetű részei, amelyek a város belsőségét veszik körül. A Kertség népességét ennélfogva belterületi lakosságnak kell tekinteni. A 28.121 lélekből (24%) álló kertségi lakosság levonásával Debrecen 50.441 léleknyi külterületi lakossága 22.320 lélekszámra (19%) olvad le. Nem igényel különleges elbánást az úgynevezett tanyaközségek, vagyis az olyan községek lakossága sem, amelyeknek nincs belterületük, mert a lakosság az egész községi határon szétszórtan él. Ilyen tanyaközségek Kuncsorba, Ladánybene, Kiskirályság, Tömörkény stb. A tanyaközségek lakossága a népszámlálási adatokban

mint külterületi lakosság szerepel. A tanyaközségek szervezete megfelelően símul a tanyai települési viszonyokhoz és a szétszórt településsel járó különleges közigazgatási igényeket kielégíti.

Sok helyen kézenfekvő az a könnyű és gazdaságos megoldás, hogy az anyaközségtől távoleső tanyákat valamely közeli szomszédos községhez csatoljuk, ami az illető tanyacsoportról való különös gondoskodást feleslegessé teszi, mert az új község jegyzői irodája s egyéb szervei könnyen elérhetők. Ilyen intézkedés volt a mult évben a Kunszentmiklóshoz tartozó, de az anyaközségtől 30 km távolságra levő, vele területileg össze sem függő Kunkerekegyháza pusztának átcsatolása a 3 km-re levő Kerekegyháza községhez, ahol jegyző, orvos, állatorvos, gyógyszertár, posta, vasút van. A tanyai lakosság s a racionális közigazgatás érdeke egyaránt megköveteli, hogy hasonló esetekben az átcsatolásokat az anyaközség esetleges ellenkezése ellenére is mindenütt végrehajtsák.

A tanyakérdés jelenleg úgy áll, hogy a kérdés teljes feltárása és a „tanyakönyv" megjelenése után több város[1] és vármegye[2] be sem várva a tanyakérdés törvényhozási rendezését, minden külön felhívás nélkül munkába vette a külterületi lakosság közigazgatási ellátásának ügyét. Egyébként pedig a tanyakérdésnek megoldásáról törvényjavaslat készült, amelyet elvileg a minisztertanács is elfogadott és amely általános, valamint részletes megokolásával együtt készen áll a tárgyalásra. A törvényjavaslat elfogadása nyugvópontra juttatja majd a megoldásra régóta megérett tanyakérdést.

A KÖZIGAZGATÁSI SZAKISMERET FOKOZÁSA

I. A racionalizálási munkálatok előrehaladásával fokozódott a jelentősége annak a követelménynek, hogy a feltárt adatok és az elért eredmények megismertetése minél szélesebb körben megtörténjék és a hozzáférés lehetősége necsak az érdekelt

[1] Így elsősorban Kecskemét, amely mintaszerű tanyai kirendeltséget létesített. L. Liszka Béla, Kecskemét th. város bugacmonostori közigazgatási kirendeltsége és a város külterületi (tanyai) igazgatása, A mai magyar város, 397. l.

[2] Pest-Pilis-Solt-Kiskun vármegye törvényhatósági bizottsága vitéz Endre László alispán előterjesztésére a tanyakérdés történetében jelentős, nagyszabású határozatával az egész vármegyében megindította a tanyai közigazgatás végleges rendezését. L. Magyar Közigazgatás, LVII. évf. 22. sz., Budapest, 1939.

köztisztviselők, de minden érdeklődő számára megadassék. E cél szolgálatában készültek a különféle kiadványok, s ezért indult meg „A korszerű közszolgálat útja" című sorozat. Ez a követelmény hozta ismét felszínre a közigazgatási továbbképző tanfolyamok intézményét,[1] amely kitűnő eszköznek bizonyult a racionalizálási gondolatok terjesztésére és népszerűsítésére, a racionalizálás eredményeinek bemutatására és megismertetésére. „A tanfolyam célja az — mondja a belügyminiszternek a minisztertanács hozzájárulása alapján kiadott rendelete — hogy a közigazgatás modern problémáit, főként az újabb, hazai és külföldi közigazgatási jogalkotást — ez utóbbit természetesen csak fővonásaiban — és a közigazgatáspolitikai feladatokat — részben előadások útján, részben intézmények látogatása révén — a fiatalabb, rátermett közigazgatási tisztviselőknek bemutassuk."

Az évek során a tanfolyamok előadásai és bemutatásai azoknak a finom hajszálcsöveknek bizonyultak, amelyeken keresztül a modern szervezési gondolatok hiánytalanul eljutnak a bürokrácia legelrejtettebb zugaiba.

A közigazgatási továbbképző tanfolyamok intézménye nem újkeletű, mert a köztisztviselői továbbképzés ügye sok évtizedes előharcosának, Némethy Károlynak lankadatlan fáradozására már 1911., 1912. és 1913-ban történtek érdemes kezdeményezések, amelyek azonban a világháború kitörése miatt abbamaradtak.

A németeknek is már a háború előtt volt köztisztviselői továbbképző intézményük. Ez „Verwaltungsakademie" néven működik és a köztisztviselői szervezetek tartják fenn. A nemzeti szocializmus uralomrajutása óta a már addig is szépen működött intézmény még nagyobb lendületet vett. Ma (1939) 35 „Verwaltungsakademie" (Hauptanstalt) és 43 akadémiai kirendeltség (Zweiganstalt) működik.[2] Ezenkívül a németek a szakközigazgatási iskoláknak egész sorát létesítették. Ilyenek a „Reichsfinanzschule", „Zollschule", „Fachwissenschaftliche Tagungen", „Heeresverwaltungsschule". A „Verwaltungsakademie"-nek

[1] 18/1936. B. M. sz. körrendelet az I. Közigazgatási Továbbképző Tanfolyamról, 886/1936. B. M. sz. körrendelet a II. Közigazgatási Továbbképző Tanfolyamról, 830/1937. B. M. sz. körrendelet a III. Közigazgatási Továbbképző Tanfolyamról, 640/1938. B. M. sz. körrendelet a IV. Közigazgatási Továbbképző Tanfolyamról, 298/1939. B. M. sz. körrendelet az V. Közigazgatási Továbbképző Tanfolyamról, 414/1939. B. M. sz. körrendelet a VI. Közigazgatási Továbbképző Tanfolyamról.

[2] Lammers, H. H., A német tisztviselőtovábbképzés, Közigazgatástudomány, I. évf., 2. sz., Budapest, 1938., 97. l.

testvérintézménye a „Finanzakademie", amely a közigazgatási, adózási és költségvetési ismeretek fokozódó jelentőségét igazolja.

A franciák a közelmultban „közigazgatási nemzeti iskola" (École Nationale d'Administration) néven köztisztviselői nevelő és továbbképző intézményt szerveztek és azt a közoktatásügyi miniszter hatáskörébe utalták. A „közigazgatási iskola" nagyjában egyesíti magában a mi gyakorlati közigazgatási vizsgánk és közigazgatási továbbképző tanfolyamunk célkitűzéseit. Különös jelentősége van még a franciáknál a „nemzetvédelmi akadémiá"-nak (Collège des hautes études de la Défense Nationale). Ebben a továbbképző intézményben résztvesz valamennyi fegyvernem, ezenkívül a közigazgatás vezető tisztviselői, általában mindazok, akik nemzetvédelmi szempontból jelentős állást töltenek be. Az intézmény célja a szárazföldi, tengeri, légi erők, valamint a polgári kormányzat koordinációjának megteremtése, továbbá a nemzeti stratégia kérdéseinek tanulmányozása a totális háborúra való tekintettel, a politikai, gazdasági és pénzügyi általános nagy kérdések vizsgálata a nemzeti védelem szempontjából.

Ennek a magasabb nemzetvédelmi akadémiának egészséges és minden további fejlődésre alkalmas csírája megvan a mi közigazgatási továbbképző tanfolyamainkban is, amelyeken mindig több kiváló vezérkari tiszt is szerepel nemzetvédelmi szempontból jelentős kérdések előadásával, viszont a tanfolyam hallgatói sorában a honvédség több tisztje, elsősorban számos fiatalabb vezérkari tiszt található. „Amint az előadók között képviselve van a közigazgatás minden ága és minden neme, úgy a tanfolyam résztvevői között is ott találjuk az állami és önkormányzati, az elsőfokú, másodfokú és miniszteriális, székesfővárosi és vidéki tisztviselőket, kifejezésre juttatva ezzel azt a nagy igazságot, hogy a köztisztviselők — az állami élet bármely pontján teljesítsenek is szolgálatot — mindig az egységes magyar közigazgatás munkásai... A közszolgálat egységének szemléltetése mellett a közigazgatási továbbképző tanfolyamok a szolidaritás gondolatának is kifejezői a közigazgatás vezetői és a közigazgatási rendelkezéseket végrehajtó tisztviselők közt ... Magas állami és egyházi funkcionáriusok, országos jellegű intézmények vezetői készséggel bocsátják tudásukat, tapasztalataikat fiatalabb, elsősorban vidéken szolgálatot teljesítő tisztviselőtársaik rendelkezésére. A tanfolyam résztvevői a szolidaritásnak ebben a tényében bizonyára megérzik munkájuk igaz elismerését és őszinte megbecsülését. A közigazgatási munka a hierarchia egyes fokain különbözhet súlyban és tarta-

lomban, de lényegében minden fokon ugyanaz: a közügyeknek felelősséggel való intézése."[1]

A tanfolyamok hatása minden várakozást felülmul. A résztvevő tisztviselők állomáshelyeiken bebizonyították, hogy a tanfolyam mennyire megtermékenyíti munkájukat. A kormányhatóságoktól, a megyék és városok vezetőitől nyert értesülések arról számolnak be, hogy az egész közigazgatásunkat átfogó, valamennyi kormányzati ágnak alapvető kérdéseit feltáró, eszmékben gazdag, gondolatokat ébresztő előadások, az értékes bemutatások friss lendületet visznek közigazgatásunkba.

Mint rendkívül örvendetes jelenség jegyezhető fel, hogy a tanfolyamok hatása alatt a fiatal közigazgatási tisztviselők érdeklődése a szakirodalom felé fordult, s az utóbbi időben számos közigazgatási vonatkozású cikk, tanulmány, sőt több könyv is jelent meg tanfolyamot végzettek tollából.

II. Az átlagos tisztviselők kiválasztásának, nevelésének kérdésétől külön kell választanunk és külön kell tárgyalnunk a vezetőtisztviselők kérdését.

Régi tapasztalat és megállapítás, hogy az átlagtisztviselői kellékek nem azonosak a vezetőtisztviselő kellékeivel. Kiváló tisztviselő lehet az, aki mint vezető egyáltalán nem válik be. Ennek a belátásához és különösen beismeréséhez olyan nagyfokú önismeret, a jogos egoizmus legyőzése kellene, hogy nem lehet felpanaszolni, ha ezt az érdekeltek közül kevesen tudják megtenni. Általános tapasztalat, hogy valamely kormányzati ág, ügyosztály vagy hivatal működését kedvezőtlenül befolyásolja, ha élén nem a megfelelő értelmi, erkölcsi, sőt fizikai erővel, jó és nyugodt idegekkel bíró főnök áll.[2] Ezen a visszásságon volna hivatva segíteni az a javaslatunk,[3] hogy az automatikus elő-

[1] Mártonffy Károly, Beszámoló a IV. Közigazgatási Továbbképző Tanfolyamról, Magyar Közigazgatás, LVII. évf., 15. sz., Budapest, 1939.

[2] „A magángazdasági életből hozott tapasztalatom, melyet az egyéves miniszterség csak még jobban megerősített, az, hogy minden racionalizálási munka biztosítéka az arra termett főnök személye. A céltudatos, gondolatgazdag, tisztafejű, nyugodt főnök keze alatt minden tisztviselő képességeinek maximumát bocsátja a köz szolgálatára, ezzel szemben a határozott célkitűzéssel, önálló munkatervvel nem rendelkező, kapkodó, örökké ideges, idejét gazdaságosan beosztani nem tudó főnök valóságos istencsapása közvetlen munkatársainak és az egész szolgálati ágnak, melynek élén áll. Valóságos bűn a közzel szemben, ha a különleges főnöki képességekkel nem rendelkező tisztviselő főnökségre tör és azt a hosszabb szolgálati idő, tehát merőben esetlegesség és nem szellemi s jellembeli tulajdonságok alapján követeli." vitéz Kozma Miklós, Közigazgatásunk racionalizálásának eredményei, Előszó, 8. l

[3] L. 242. l.

léptetéssel minden köztisztviselő számára biztosítva legyen a fizetésbeli előrehaladás, a nélkül, hogy ez magával hozná a magasabb hivatali beosztást, vagy különösen a vezetői megbizatást. „A közérdek ellen való, . . . ha vezető pozícióba olyanok kerülnek az anciennitas alapján, akiknek arra sem rátermettségük, sem szellemi minősültségük nincsen, mert minden intézmény, rendszer és reform elgáncsolói azok az egyének, akik hivatásérzés és kötelességtudás, másszóval képességek nélkül vesznek részt azok megvalósításában."[1]

Amikor a vezetőférfiak kiválasztásáról és neveléséről van szó, mindig elsősorban a két, nagy lendülettel előretörő államot, Olaszországot és Németországot szokás említeni. Ez a példaképen való hivatkozás nem is alaptalan, mert mindkét állam kormányzatának valóban kezdettől fogva főgondja volt a vezetők kérdése. Csupán a történeti igazságnak teszünk eleget, amikor nem hagyjuk figyelmen kívül azt a tényt, hogy ez a gondolat állandó vezérelve volt a római egyháznak és az angol birodalomnak. A római egyházban kidolgozott rendszerességgel és szervezettséggel, az angol birodalomban viszont a hagyomány, a közszellem óriási nevelőerejével telítve, Eton, Oxford és Cambridge kollégiumain keresztül.

A teljesen gyakorlati célokat szolgáló Nemzetközi Racionalizálási Kongresszus (Sixth International Congress for Scientific Management, London, 1935.) nevelési és képzési szakosztályában (Educational and Training Section) külön tárgyalta a vezetők kérdését.[2]

A RACIONALIZÁLÁSI MUNKÁLATOK EREDMÉNYEINEK KÖZZÉTÉTELE ÉS A TÖRVÉNYHOZÁSI MUNKA ELŐKÉSZÍTÉSE

A közigazgatás racionalizálásának célkitűzései feltétlenül megkívánják, hogy a munkálatok eredményei nyomtatásban megjelenjenek és lehetőleg hivatalos kiadvány formájában, díjtalanul minden érdekelt hatóságnak rendelkezésére bocsáttassanak. Ez természetesen bizonyos áldozatot jelent az állam-

[1] Hóman Bálint, A közoktatásügyi igazgatás újjászervezése, Előszó, Budapest, 1935., 6. l.

[2] Idevágó előadások a Kongresszuson: Carrard, A., Die Ausbildung der Führereigenschaften, Baer, Georges, Méthode de formation complémentaire des Chefs (Educational and training section), London, 1935., p. 87—95.

A Magyar Racionalizálási Bizottság vitaestét rendezett a vezetők kérdése tárgyában, amelynek anyagát nyomtatásban is közzétette. A vezetésre hivatott egyéniségek kiképzése és utánpótlása, Budapest, 1938.

kincstár számára, de ha azt akarjuk, hogy a racionalizálási munka eredménnyel járjon, a felszínre hozott anyagot mindenki számára hozzáférhetővé kell tenni. A Közigazgatás-racionalizálási Bizottság munkálatai 1000—1500 példányszámban jelennek meg és azokat a hatóságok költségmentesen kapják meg.

A racionalizálási munka ugyanis csak akkor lehet eredményes, ha az nemcsak átiratok, leiratok, rendeletek formájában bonyolódik le, hanem ezek mellett a kutatások, vizsgálódások eredményei minden érdekeltnek, sőt a hivatalon kívül álló érdeklődőknek is rendelkezésére állanak.

Ezért található minden egyes racionalizálási részletmunka mellett egy — az eredményeket összefoglaló — kiadvány. Ez az eljárás az angol állami életben oly jól bevált „consultative government"-nek, a „tanácskozó kormányzásnak" a módszere. Kiválóan alkalmas e módszer arra, hogy a nyilvános tárgyalás középpontjába állított témát minden oldalról megvilágítsa és alkalmat adjon a szakértőknek, az érdekelteknek, de független személyeknek is a hozzászólásra, a vitára s így a fennforgó nagyobb ellentéteket már a tárgyalások megkezdése előtt kiegyenlítse, másrészt egyetemes közvéleményt teremtsen. Ily módon például a tervezett törvényjavaslatok idejében kerülnek nyilvánosságra, tehát azokon a gyakorlati szempontból megkívánt célszerű módosítások és kiegészítések még keresztülvihetők.

Ezért találó Hóman Bálint következő megállapítása: „a törvényjavaslat — a közoktatásügyi igazgatásról alkotott 1935 : VI. törvénycikk javaslata — a maga szűkszavúságával csupán leszűrt eredménye két esztendő céltudatos, komoly és minden részletre kiterjedő hivatali munkájának. Egészében a statisztikai adatok, költségvetési tételek, grafikonok és térképek hatalmas anyagának négy pillérén nyugszik a törvényjavaslat s épp ezért indokoltnak tartom, hogy ez a nagy fáradsággal és szakértelemmel összehozott anyag ne merüljön el az irattárakban, hanem közzététessék s belőle mindenki maga alkothasson véleményt a törvényjavaslat időszerűségéről és felépítéséről. Ez adatgyűjtemény közrebocsátásával betekintést óhajtok adni a törvény előkészítésének műhelyébe, a javaslat kidolgozásának sok szempontú, fáradságos munkájába."[1]

[1] A közoktatásügyi igazgatás újjászervezése, Előszó. — A törvényjavaslatot Kósa Kálmán és Mártonffy Károly készítették, a közoktatásügyi statisztikát Irsa Ferenc, Kehrer Károly, Szombatfalvy György állították össze, a közoktatásügyi igazgatás szemléltető ábrázolását Tattay Pál, a térképeket Sipos Sándor tervezte.

„A közoktatásügyi igazgatás újjászervezése" című mű felépítésénél alkalmazott módszerrel készült „A tanyai közigazgatás rendezése" című munkálat is.[1] A jogszabályalkotás előkészítését szolgálja a „Közigazgatási eljárás"[2] és a felsőoktatás tanulmányi reformját előkészítő kiadványok is.[3]

[1] L. 196. l.

[2] L. 185. l.

[3] Az Országos Felsőoktatási Tanács kiadványai. Szerkeszti Mártonffy Károly. Eddig megjelentek: 1. vitéz Moór Gyula bizottsági előadó jelentése, A jogi oktatás reformja. 2. Németh Gyula szakosztályi előadó jelentése, Az Országos Felsőoktatási Kongresszus bölcsészetkari vonatkozásai. 3. A jogi oktatás reformja, A reformrendeletek tervezetét tartalmazó bizottsági javaslat és indokolása. 4. Huszti József bizottsági előadó jelentése, A bölcsészeti kar és a tanárképzés reformja. 5. A gyógyszerészképzés reformja, A reformrendeletek tervezetét tartalmazó szakosztályi javaslat. 6. Grósz Emil jelentése, Az Országos Felsőoktatási Kongresszus orvoskari vonatkozásai és tanulságai. 7. Ereky István bizottsági előadó javaslata, Az egyetemi szelekció reformja. 8. Kolosváry Bálint bizottsági előadó jelentése, Az egyetemi tanárok, az egyetemi tudományos segédszemélyzet, az egyetemi tisztviselők és az egyetemi altisztek elleni fegyelmi eljárás. 9. Grósz Emil előadói jelentése, Az egyetemek tanszéki segédszemélyzete. 10. Az orvosképzés reformja, A reformrendelet tervezetét tartalmazó szakosztályi javaslat és indokolása.

III. RÉSZ

A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI REFORM TOVÁBBI ÚTJA

I. F E J E Z E T

19. §.

A KÖZIGAZGATÁS KORSZERŰ SZERVEZÉSE

Felmerül a kérdés, vajjon az ismertetett kormányintézkedések, a közzétett racionalizálási munkálatok, valamint a belőlük megállapítható általános szempontok állandó és következetes alkalmazása elegendő-e, hogy a kitűzött célt, a korszerű közszolgálat megvalósítását elérjük? Erre a felelet csak az lehet, hogy mindez még nem elég. Szükség van arra is, hogy a kormányintézkedések hatályosulását és a leszűrt tapasztalatok és felállított általános szempontok állandó érvényesülését biztosítsuk: szükség van tehát a közszolgálat intézményes megszervezésére. Ennek hivatása, hogy a mai egyszerűsítési törekvéseket a magyar reformok tragikus sorsától, az ismételten való abbahagyástól és a szakadatlan újrakezdéstől megóvja, a politikai változásoktól és változó kormányoktól függetlenítse, a bizalmat a bürokrácia iránt a közönségben állandóan ébrentartsa.

A legújabb kor új kormányzati rendszereinek, a nagy tömegeket gondozó fasizmusnak és nemzeti szocializmusnak, — de a portugál rendszer tartalmának is — túlnyomó részét éppen az teszi ki, hogy keresik, részben már meg is találták, a mai gyorstempójú életben a módozatokat, eszközöket és biztosítékokat, amelyek a közigazgatási apparátust a legnagyobb teljesítményekre képesítik, a nemzetvédelem átütő erejének eszközévé teszik, az állami akarat hatékony, gyors, maradéktalan érvényesülését biztosítják és mindezek mellett még a közönség legszélesebb rétegeinek kielégítésére is teljes mértékben alkalmasak.

Jellemző, hogy még azok is, akik szembenállnak az erős kormányrendszerekkel, nem térhetnek ki a mai kor szükségleteinek elismerése elől. Egy amerikai író, aki ugyan a legélesebben száll szembe az autoritatív államszemlélettel, hirdeti, hogy „kötelességünk és érdekünk is, hogy nyilt fejjel vizsgáljunk

meg minden javaslatot, amely a kormányzás technikáját jobban igyekszik hozzáilleszteni a modern élet változó szükségleteihez." A fasizmus, a nemzeti szocializmus, valamint a portugál rendszer éppen azt állítják és letagadhatatlan eredményeikre hivatkozással bizonyítják is, hogy sikerült a kormányzásnak ezt a jobb technikáját megtalálniok. Az uj politikai rendszereknek alapgondolata éppen a kormányzati technika minél tökéletesebb kiformálása, hogy az állam mindazokra a kérdésekre, amelyeket a mai élet tömegével vet fel és ad megoldásra a végrehajtóhatalomnak, gyorsan, biztosan és határozottan felelni tudjon.

Egy európai politikai író szintén ugyanezt a gondolatot fejezi ki, bár nem ilyen határozottsággal. „Az állam az a ház, amelyben az állampolgárok laknak. Ez a ház alkotmányokból és törvényekből épült fel, tradiciókból és szimbólumokból. Állandóan karban kell tartani, folytonosan tatarozni, javítani kell rajta, hogy a mostani és a jövendő lakók számára mennél lakályosabb és szebb legyen."

Ha a most tárgyaltak szempontjából figyeljük meg a két előző fejezet fejtegetéseit, több tanulságot vonhatunk le azokból.

A bizonyára ötletszerűen felhozott külföldi példák kivétel nélkül azt igazolják, hogy a végrehajtóhatalom, az államok igazgatása szerte e világon új, korszerű formáért küzd. E forma még nem alakult ki teljesen, de tartalma és iránya már határozottan felismerhető. Elég csak a tanúságtételre felhívott írók kívánságait közelebbről szemügyrevenni.

Chardon szerint a legnagyobb feladat a főnökök kiválasztása s mindegyik szolgálati ág élére a legkülönb tisztviselő állítása; a miniszterelnök mellett az általános igazgatás irányítószervének megszervezése. Tardieu meg szeretné szüntetni a rendezetlenséget, a kiváltság és a bizonytalanság korszakát, amelyben mindenki parancsol és senkisem felelős; véget kell vetni a végrehajtóhatalom alávetettségének a törvényhozóhatalommal szemben, véget kell vetni a törvényhozóhatalom alávetettségének külső nyomásokkal szemben, véget kell vetni a választótestület alávetettségének a helyi bizottságokkal szemben. Blum a minisztériumok számának, ügybeosztásának revízióját követeli. Bardoux szerint a miniszterelnököt tehermentesíteni kell és megfelelően elhelyezve, állandó tájékoztatásáról és állandó személyzetéről kell gondoskodni. Madariaga az állam legfőbb vezetését a testületi kamara megalkotása és a koordináció teljes és minden irányú kiépítése útján véli megvalósíthatónak. A belga „Tanulmányi Központ" javasolja a miniszterelnöki állás befolyásának, tekintélyének lehető fokozását és

megerősítését, a miniszteriális szolgálat racionális átszervezését, a jó ügybeosztást, a királyi biztosok intézményének kifejlesztését. Roosevelt elnök saját közigazgatási hatáskörének széleskörű kiterjesztését és az egész prezidenciális kormány újjászervezését, a minisztériumok számának felemelését tartja szükségesnek. Magyary a közigazgatás egységes vezetését a közigazgatási vezérkar felállításával kívánja megoldani.

A tanulmány két első részéből leszűrhető tanulság, hogy bármily formát vegyen is fel a modern végrehajtóhatalom, a korszerű közigazgatási reformnak egyetemes reformnak kell lennie. Ezen azt értjük, hogy amint az egész gazdasági élet, az egész nemzeti társadalom a teljes átszerveződés állapotában van, amint az esetleg eljövendő háború úgynevezett totális háború lesz, úgy mindezeknek hordozója, az igények és követelmények megvalósítója, a közigazgatás is csupán a teljes átszervezés után fog hivatásának megfelelni.

Célszerűnek ítéljük azt, hogy a reform alulról felfelé haladjon. Ez a kívánság nem mond ellent a közigazgatási egységes vezetés intézményes megvalósításának, egy esetleges közigazgatási vezérkar fokozatos kialakulásának. Ha a fejlődés a közigazgatási vezérkar kialakulását eredményezné, úgy annak előkészítésére, ha pedig a fejlődésnek nem ez lenne az eredménye, annak pótlására látszik szükségesnek a közigazgatásnak az alább kifejtendő módon való korszerű megszervezése.

A megelőző fejtegetésekből megállapítható továbbá, hogy a háború óta eltelt idő mily hatalmas szellemi előkészítő munkát végzett, lehetővé téve a kormányzatnak a nagyvonalú, átfogó, korszerű közigazgatási reform megvalósítását.

Végső, egyben magyar tanulság, hogy ez a nagyszabású reform most már a nemzeti érdekek végzetes sérelme és egyenes veszélyeztetése nélkül el nem odázható. Mert így Széchenyinek — e tanulmány élén idézett — bibliai szavai beteljesednének „s hazánk egy az egekbe dicsően emelkedett Építmény helyett, melynek sarkalatja tartós, egy minden sarkaibul kidűlt Rommá fog bomlani, mely alatt a Magyarnak még emlékezete is elenyészend." Nem szabad ugyanis megismétlődnie annak, ami a háború előtt történt. Aki a magyar közigazgatás történetét ismeri, nagyon jól tudja, miért voltak eredménytelenek azok a reformtörekvések, amelyek 1867. óta felmerültek. Valahányszor ugyanis felmerült egy-egy reformjavaslat, mindig jött valaki, aki azt állította, hogy helyes ugyan a felvetett gondolat megoldása, de előtte meg kell oldani ezt vagy azt, vagy amazt a közigazgatási ügyet. Hol dogmatikus kérdést

toltak a megoldandó ügy elé, hol pedig olyan más kérdést, amely évtizedekig elhúzta és lehetetlenné tette a felvetett probléma megoldását.

Szervezés a földbirtok helyes megoszlása, a szociális feladatok megoldása, a nemzeti kisebbségek ügyének helyes rendezése. De éppen így szervezési kérdés mindezek alapja: a közigazgatási reform. A közigazgatás jövője tehát tisztán és kizárólag a szervezésen múlik. Sokszor idézik a találó mondást: „a modern államok sorsa a bürókban dől el".

Minden szervnek (hatóságnak, hivatalnak, intézetnek és intézménynek) megvan a közigazgatási apparátusban a maga sajátos helye, szerepe és rendeltetése, amely létének, életrehívásának oka és alapja. Ezt a helyet és szerepet csak ő töltheti be és ezt a rendeltetést csakis ő teljesítheti. De nem töltheti be és nem is teljesítheti önmagában, még kevésbbé önmagáért, hanem a rokoncélokat szolgáló szervekkel való kapcsolatban, a legteljesebb szintézisben (integrálva, koordinálva). Az atomizált közigazgatás ideje visszavonhatatlanul lejárt.

Az előbbi lapokon ismertetett nagyszámú megoldás mellett könnyű volna a közigazgatás gyökeres reformjára még egy új megoldási tervet felállítani. Ennek teljes mellőzésével utalunk a szervezés gondolatának a nemzet életében való mérhetetlen jelentőségére. Mindazt, amit Mussolini, Hitler,[1] Roosevelt, Salazar elértek, szervezési művészetüknek köszönhetik.

A következő fejtegetések a szervezés gondolatának a magyar közigazgatásban valóraváltását szolgálják. Ezek során

[1] Tanulságosak Hitler szavai, amelyekkel ezt határozottan kifejezésre juttatja. „...Der deutsche Mensch ist heute kein anderer als vor 10, 20 oder 30 Jahren. Die Zahl der Deutschen hat sich seitdem nur unwesentlich vermehrt. Fähigkeiten, Genie, Tatkraft usw. können nicht höher geschätzt werden, als in früheren Jahrzehnten. Das einzige, was sich wesentlich geändert hat, ist die bessere Nutzbarmachung dieser Werte, durch die Art ihrer Organisation und Dank der Bildung einer neuen Führungsauslese... Die Organisation der nationalsozialistischen Volksgemeinschaft erfordert Millionen tätiger Mitglieder. Sie zu finden und auszusuchen, heisst an jenem gewaltigen Ausleseprozess mithelfen, der es uns ermöglicht, für die letzten Staatsaufgaben nicht die durch Schulen gezüchteten, sondern durch die eigene Fähigkeit berufenen Vertreter auszuspüren. Und dies ist entscheidend nicht nur für die Volks-, sondern auch für die Staatsführung. Denn in der Millionenmasse des Volkes leben genügend Veranlagungen, um sämtliche massgebende Stellen erfolgreich besetzen zu können. Dies ergibt die grösste Sicherung des Staates und der Volksgemeinschaft gegenüber revolutionären Absichten einzelner und den zersetzenden Tendenzen der Zeit." Völkischer Beobachter, 1939. január 31. sz.

tárgyalni fogjuk a közigazgatás egységes vezetését általánosságban, azután a magyar közigazgatás egységes vezetését a miniszterelnökön, mint a magyar közszolgálat fején keresztül; majdpedig az egyes miniszterek, végül a főszolgabíró, alispán, polgármester, főispán szerepét a magyar közigazgatásban. Tárgyalni fogjuk a köztisztviselők és a közönség, valamint a közigazgatás és a sajtó kapcsolatait, legvégül a közhivatali munkát tisztviselőszemmel nézve.

20. §.

A KÖZIGAZGATÁS EGYSÉGES VEZETÉSE

I. A végrehajtóhatalom — a közigazgatás — egységes vezetésére és irányítására való törekvés régi, és kezdetének időpontja abba a korba esik, amikor ez az egységes vezetés és irányítás veszendőbe ment. Veszendőbe ment pedig akkor, amikor az uralkodó személyes vezetése megszűnt, s megszületett a szállóige „a király uralkodik, de nem kormányoz" (le roi règne, mais ne gouverne pas), amikor az egységes államvezetés széttöredezett az egyes nagy igazgatási ágak (reszortok, minisztériumok) között. Ez az átalakulás, az államvezetésnek a nem felelős uralkodó kezéből a felelős miniszterek kezébe való átcsúszása lassanként következett be. Például I. Frigyes Vilmos porosz királyról feljegyezték, hogy a miniszterek tanácsában az asztalfőn távollétében is üresen kellett hagyni karosszékét, hogy az az ő személyes jelenlétét jelképezze.

Vezéri képességű államférfiak a maguk személyében időnkint újra egységes államvezetést teremtettek meg. Cromwell a „lord protector" az angoloknál, Richelieu, Mazarin az ancien régime Franciaországában az általuk vezetett kormányok fejei voltak. A parlamentáris rezsimben a miniszterek elnöke, vagyis az első miniszter (premier ministre) a kormány feje (capo del governo), vagy egyszerűen „primus inter pares", a szerint, amint egyéni képességei és becsvágya arra képesítik. Bismarck vagy Clemenceau „capo del governo" volt. De az volt Tisza Kálmán és Tisza István is. A „capo del governo"-nak klasszikus megtestesítője ma Mussolini.

II. Minden kétségen felül igaz, hogy azok az államférfiak, akik erős kormányzást teremtettek, egyben a közigazgatás, a végrehajtóhatalom egységes vezetését is biztosították. Az erős kormányzat feltételezi a közigazgatás egységes vezetését, ez utóbbi az előbbiben fogalmilag benne van.

A közigazgatás egységes vezetésének határozott és tudatos kívánalma igazolására két példát hozunk fel. Az egyik a

gyakorlati államvezetés területéről a már többízben említett porosz államférfi, Freiherr vom Stein példája, a másik az elmélet világából való: a mi Concha Győzőnk.

Freiherr vom Steinnak a XIX. évszázad elején tett és sokat idézett klasszikus megállapítása szerint „eine Stelle zu schaffen, in der Kraft und Einheit sich vereinigen, das heisst, man muss eine verantwortliche Stelle haben, wo alle Fäden zusammenlaufen, eine Stelle, die in der Lage ist, in grossen Zügen das ganze Geschäfte zu übersehen, und man muss auf der anderen Seite dezentralisieren und zwar nicht bloss in die Tiefe, sondern auch in die Breite." A közigazgatás egységes vezetésének szabatosabb meghatározását ma sem tudnánk adni. A meghatározás magja szembetűnő rokonságot mutat Moltkenek a katonai vezérkarról adott találó meghatározásával.

Concha Győző „Politiká"-ja második kötetében[1] egész fejezetet szentel a közigazgatás egységes vezetésének. Felveti és tárgyalja mindazokat a kérdéseket, amelyek a közigazgatás egységes vezetésének ma is sokat vitatott pontjai. Megkülönböztet politikai összpontosítást, amelyben a törvényhozás és a külügyi vezetés a parlamenttől és a fejedelem akaratától függ.[2]

A politikai összpontosításon felül van — Concha megállapítása szerint — a végrehajtóhatalom összpontosítása, amely egyrészt a valóságos végrehajtásból, nevezetesen a közigazgatásból, másrészt ez utóbbi vezetéséből áll, ezt a végrehajtóhatalom vagy kormányzat szóval jelöljük. Van tehát a konkrét végrehajtásnak összpontosítása, ez a közigazgatási, és van a vezetésnek összpontosítása, ez a kormányzati. A közigazgatási összpontosítás egyik ágát a jogszolgáltatás, másik ágát viszont a tulajdonképeni összpontosítás alkotja.

Concha megállapítása szerint „az összpontosítás először a funkcióknak, másodszor a feladatoknak egy akarat alá vetését tartalmazza."

A funkciók összpontosítása jelenti a kormányzati és a közigazgatási összpontosítást. „A kormányzati összpontosítás előáll azáltal, hogy egy akarat uralkodik mindazon funkciók tekintetében, amelyek a kormányzáshoz, a vezetéshez szükségesek. Ha a rendeletalkotás, a kinevezés, a fegyelem, a közpénzek, a karhatalom fölötti rendelkezés az államban egy akarattól (minisztérium) függ, jelen van a kormányzati összpontosítás, ha ellenben ily funkciókra az államban a mi-

[1] Concha Győző, Politika, Budapest, 1905., II. köt., Közigazgatástan. 199—229. l.
[2] U. o., 200. l.

nisztérium mellett más akarat is jogosult (megyék, községek, táblai elnök, főispán, préfet), akkor nem teljes a kormányzati összpontosítás."[1]

„A közigazgatási összpontosítás azt jelenti, ha az összes közigazgatási intézkedések, avagy a jog igazgatásánál az ítéletek, amelyek által törvény vagy ilyennek hiányában az államcél konkrét esetekben megvalósíttatik, egy akarattól függnek. Másszóval a közigazgatási vagy jogszolgáltatási összpontosítás a lehetőséget jelenti, hogy a különböző hatóságoktól eredő intézkedéseket vagy ítéleteket egyetlen főhatóság, illetőleg valamely legfőbb ítélőszék megváltoztathatja."[2] A közigazgatási és jogszolgáltatási összpontosítás lehetséges (fakultatív) vagy kötelező a szerint, amint az egyes polgárok fellebbezésétől függ az egyetlen főhatóság beavatkozási joga, vagy pedig hivatalból kell az ügyeket ehhez a főhatósághoz terjeszteni. A közigazgatásban szó lehet a preventív összpontosításról is, amely azt jelenti, hogy a főhatóság előzetesen esetről-esetre utasításokat ad, hogy az akarati egységet így biztosítsa.[3]

Az összpontosításnak második osztályozása a megoldandó feladatok szerint való osztályozás. Ez ismét két részre oszlik, a feladatoknak a kormányzatban és a vidéki közigazgatási területeken való összpontosítására. Az előbbi — nevezetesen a feladatoknak a kormányzatban való összpontosítása — címe alatt tárgyalja Concha a minisztertanács, a miniszterelnök és az úgynevezett államtanács rendeltetését. A legutóbbiról megállapítja, hogy „az államtanácsnak vezető kormányzati szerepet csak nem parlamentáris államban adhatni s csakis a közigazgatásnak, nem a kormányzatnak szolgálhat összpontosító szerveként. Az államtanács a kormányzatnak egyszerű segéde, szakértője, véleményezője lehet, melyet a kormány belátása szerint megkérdez s melynek tanácsait belátása szerint követi vagy mellőzi. Ily segéd és szakértő a törvény- és rendeletjavaslatok kidolgozása által nagy befolyással lehet a kormányzat egységes irányára, amennyiben a kormányzat összes ágaira való tekintettel alakítva, a különböző ágakra vonatkozó, az egyes miniszterek által kezdeményezett tervek, intézmények, szabályok esetleges ellenkezését legjobban fölismerheti vagy előreláthatja. De mindezt csak a kormánynak alárendelt tanácsadóként, nem mint annak föléje helyezett vezető teheti."[4]

[1] Concha, id. m., 202. l.
[2] U. o.
[3] U. o.
[4] U. o., 214. l.

A minisztertanácsról Concha véleménye, hogy „a kormányzati összpontosítás egyik módja a feladatok tekintetében a minisztertanács intézménye, vagyis az a testületi kormányszerv, melyben a kormányzati ágak vezetői, a miniszterek, egyenlő tanácskozási és szavazati joggal állapítják meg a végleges akaratot a különböző kormányzati ágak vezetőinek netán ellentétes akaratával szemben. Ez a testületi akarat kötelezi az egyes minisztert, mert az egységes államcél nem engedi, hogy annak valamely részét vezető miniszter az egésszel szembeszálljon. E kötelezettség az államcél egységén kívül a végrehajtóhatalom egységéből s a fejedelem és a parlament irányában való önállóságából is következik. A végrehajtóhatalom eszmeileg egy, az egyes miniszterek benne az eszmei egységnek csak technikai eszközei. Ily eszmei egység nélkül a végrehajtóhatalom működésének nem lehet sikere és szükségképen megszűnik erkölcsi, politikai felelőssége, mihelyt az egyes miniszter külön álláspontot foglalhat el a kormányzat feladataira... A minisztertanács testületi szervezete mellett nincs azonban kizárva, hogy a kormány iránya ingadozó lesz annak következtében, mert az egyes kormányzati ágak vezetői időnkint különbözőleg csoportosulnak ahhoz képest, amint az egyes feladatok (köznyelven: tárcák) akkori érdekei kívánják és a miniszterek változó többségei a kormányt önmagának ellentmondó irányba terelik. Az összkormánynak szolidáris politikai felelőssége az irány és célegység biztosítására nem nyújt tehát elég biztosítékot."[1]

Concha gondolatmenetének hű követése során így jutunk el tulajdonképpeni célunkhoz, Conchának felfogásához a közigazgatás egységes vezetéséről s a miniszterelnök szerepéről az állam életében. „A miniszterelnök az összes miniszterek irányának kifejezője... A miniszterelnök a minisztertanáccsal szemben is döntő akarattal ruháztatik föl avégből, hogy a minisztertanács ingadozásait megakadályozza részint előzetes kezdeményező javaslataival, részint vétójával. A miniszterelnöki funkció betöltése rendkívül kényes, mert döntő hatalmát csak a szellemi fölény segélyével s nem akaratának formai erejével fejtheti ki úgy, hogy az állam egyes feladatcsoportjai a nemzet legjelesebb szakembereinek vezetése alatt álljanak. Ezért marad meg a miniszterelnöki intézmény mellett is a minisztertanács, mint határozó testület, jóllehet a határozatok, éppen a

[1] Concha, id. m., 212. l.

legfontosabb ügyekben, csak a miniszterelnök akaratának az ő legfőbb munkatársaival való megbeszélései."[1]

Conchának a közigazgatás egységes vezetéséről vallott modern nézetei, a miniszterelnök vezetői funkciójának és feladatának világos megfogalmazása megfelel a mai elmélet és gyakorlat által megkívánt „capo del governo" intézményének. Concha közel 35 esztendővel ezelőtt a miniszterelnök jogállásának két lendületes meghatározásában bizonyos mértékig előrelátta a jövő fejlődés útját. Akkor felállított tétele ma világszerte általános követelményként jelentkezik.

III. Ha a közigazgatás egységes vezetésének intézményesen megszervezett „közigazgatási vezérkar" útján való megoldását vizsgáljuk s az e téren tett külföldi kísérleteket tanulmányozzuk, meg kell állapítanunk, hogy a „közigazgatási vezérkar" (Bureau of General Administration) kialakulása alig jutott túl a kísérleteken ott is, ahol annak létesítésére megtörténtek a kezdeményezések.

Magyary a közigazgatási vezérkar megvalósítására a következő kísérleteket és kezdeményezéseket említi fel. Már több országban kialakult a miniszter kabinetje. Ennek az intézménynek jellemzője, hogy ideiglenes személyzetből áll, olyan tisztviselőkből, akik a mindenkori miniszter bizalmát bírják és általában vele együtt el is hagyják helyüket. A miniszteri kabinet a miniszterek politikai feladatának ellátására szolgáló segítség, hatásköre kizárólag a miniszter személyes szolgálatára vonatkozik és nincs szorosabb kapcsolatban a tulajdonképpeni közigazgatással. A miniszteri kabinet élén az államfő kinevezése alá tartozó főnök áll osztályvezetői rangban, ami biztosítja számára a szükséges tekintélyt, hogy az egyes minisztériumok osztályvezetőivel mint egyenrangú fél tárgyalhasson. A kabinet a miniszterhez felterjesztett javaslatokat a várható politikai következmények szempontjából vizsgálja. A szükséges felvilágosításokat természetesen a minisztériumok illetékes ügyosztályaitól szerzi meg. A kabinet szerepe és jelentősége mindig attól függ, hogy a miniszter milyen hatáskört biztosít számára.[2]

A közigazgatási vezérkar elgondolásához — mint ahogy azt Magyary megállapítja — szervezetileg legközelebb áll az angol pénzügyminisztérium, a „Treasury". Áll ez különösen a háború után bekövetkezett újjászervezés óta. A pénzügyminisztérium

[1] Concha, id. m., 213. l.

[2] Magyary Zoltán, A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból, 112. l.

állapítja meg a tisztviselők szolgálati viszonyait, illetményeit; hozzá tartoznak a hivatalok szervezeti kérdései, a közigazgatási eljárás egyszerűsítése, az ügyintézés gyorsítása és gazdaságosabbá tétele.[1] Közelebbről nézve azonban a „Treasury" hatáskörét, és megfigyelve működését, megállapítható, hogy a gyakorlatban ez alig más, mint a pénzügyminisztériumoknak csaknem minden államban meglévő majdnem diktatórikus hatalma a köztisztviselői személyzeti politika, továbbá minden legcsekélyebb kiadás, állás- vagy hivatalszervezés, egyszóval az egész közigazgatási szervezet mikénti alakítása terén. A „Treasury" ügybeosztása formáiban alig tér el a kontinentális államok pénzügyminisztériumainak ügybeosztásától. A főcsoportok: állami bevételek, állami kiadások és a közszolgálat kérdései.[2]

Az Amerikai Egyesült Államokban a „Bureau of the Budget" hatásköre *a)* az Unió évi budgetjének előkészítése és az elnök elé terjesztése, *b)* az egyes department-ok és független szervek (Independent Establishements) működésének tanulmányozása és vizsgálata; nyomás gyakorlása a department-ekre, hogy a működés jobb eljárásait vezessék be és nagyobb gondot fordítsanak a kiadások mérlegelésére.[3] A „Bureau of the Budget" kitűnően bevált intézmény és a mindenkori elnök elsőrendű segítőszerve.

Az Amerikai Egyesült Államokban, a „Bureau of the Budget" keretében alakultak a különféle központi és vidéki intézmények együttműködésének biztosítására az úgynevezett „koordináló bizottság"-ok, amelyekről ebben a kapcsolatban szintén meg kell emlékeznünk. A beszerzés centralizálása (Procurement Division), a személyzeti kérdés koordinálása (Council of Personel Administration), a krízis úgynevezett koordinációja (Industrial Recovery Act, Agricultural Adjustment Act, a New Deal-szervek koordinációja) érdekében az „Executive Council"-t, a vidéki szervek összhangolása érdekében pedig 1933-ban a „National Emergency Council"-t, a közmunkák átfogó programmjának elkészítésére és a megszavazott összegek helyes felhasználására „National Planning Board"-ot állítottak fel.[4]

[1] Finer, Herman, The British Civil Service, London, 1927., p. 27. L. még Mártonffy Károly, A közszolgálat utánpótlása, második kiadás, Budapest, 1937., 72—75. l.

[2] Magyary, A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból, 128. l.

[3] U. o., 116. l.

[4] U. o., 119. l.

Mint arról már részletesen megemlékeztünk,[1] Franciaországban Tardieu többszörösen viselt miniszterelnöki állásának tapasztalataiból okulva 1932-ben megkísérelte „a miniszterelnökségnek alárendelt, a nagy igazgatási ágak közti kapcsolat és összhang biztosítására szolgáló állandó szerv" létesítését. A francia miniszterelnöknek szerény kísérletéről Magyary megállapítja, hogy a „Tardieu-féle megoldás sem élte túl ezt a kormányt".

Mindazok a jelentések, amelyek az egyes államokból a közigazgatás legfőbb vezetéséről a VI. Nemzetközi Közigazgatástudományi Kongresszus felhívására beérkeztek, csaknem azonos jelenségekről számolnak be. Sok helyen vannak kétségtelen kezdeményezések, azonban mindenütt megakadtak az első lépéseknél.[2]

E helyen is meg kell említenünk Roosevelt kísérletét, amely nem csupán időben a legfrissebb, de különös jelentőséget is nyer azáltal, hogy hivatalban levő, csaknem korlátlan hatalmú államfő elgondolása a végrehajtóhatalom egész apparátusának átszervezésére. Mégis Roosevelt terve is — mint már említettük — ugyanarra a sorsra jutott, mint az egyéb ismertetett elgondolások.[3]

IV. A közigazgatás egységes vezetése érdekében nálunk is megtörténtek az első kezdeményezések.

Gróf Bethlen István miniszterelnök 1931-ben a közigazgatás egyszerűsítésének (racionalizálásának) előkészítésére kormánybiztost[4] nevezett ki. A kormánybiztost közvetlenül a miniszterelnök alá rendelte. Ugyanő a közigazgatás egységes vezetésének gondolatát így fogalmazta meg. „A hirtelen elhatározás és gyors cselekvés idejét éljük. A nemzet az elmúlt évtized alatt szinte emberfeletti feladattal birkózott meg. A megváltozott viszonyoknak megfelelő közjogi berendezkedést teremtett, megőrizve a történeti magyar mult boltíveit, a „régi ház" minden értékes kövét. A csonka országnak megkisebbedett testére kellett szabnia az állami apparátust. A közigazgatás korszerű átszervezése és egyszerűsítése végett szellemi központot teremtett, mert „kell valami helynek lenni, ahol az eszmék koncentrálódjanak". A kormányzatnak szüksége van egy megfigyelő helyre, amely mentes a reszort-

[1] L. 38. l.

[2] L. az egyes jelentések ismertetését Magyary, A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból, 113—148. l.

[3] L. 61. l.

[4] L. 127. l.

érdektől és elfogultságtól, amely lámpásával bevilágítsa a bürokrácia rejtett helyeit, szertesugározza a modern szervezési és kormányzati gondolatokat."[1]

Gömbös Gyula miniszterelnök a közigazgatás átszervezése érdekében adminisztratív államtitkári állást szervezett a miniszterelnökségen. „Az államtitkári állás szervezése abban találja indokolását, — mondja az 1933/34. évi költségvetés, — hogy a közigazgatás átszervezése következtében a közigazgatási tennivalók legfőbb irányítása tekintetében az eddiginél jelentékenyen nagyobb szerep vár a miniszterelnökségre s ezen tennivalók ellátása végett szükséges, hogy a miniszterelnökségnél a politikai államtitkári állás mellett egy adminisztratív államtitkári állás is szerveztessék . . ."[2]

A racionalizálási munka folyamán többízben is felmerült az a kívánság, hogy a már elért eredmények állandósítását intézményesen biztosítani kell, mert e nélkül felesleges minden munka és erőfeszítés. Ezt a kívánságot fejezi ki a Kozma Miklós belügyminiszter előterjesztésére hozott minisztertanácsi elvi határozat, amely szerint „a mult tapasztalatai — különösen a közigazgatás egyszerűsítéséről szóló 1901 : XX. törvénycikk nagyjelentőségű és közérdekű intencióinak fokozatos feledésbe menése, — azt bizonyítják, hogy nélkülözhetetlen olyan közigazgatási szervnek létesítése, amely kizárólag szervezési kérdésekkel foglalkozván, nem csupán a reformtörekvések állandó ébrentartásáról és a korszerű reformok továbbfejlesztéséről gondoskodik, hanem a már megreformált ügyintézést is állandó ellenőrzés alatt tartja."[3]

1938. júliusában Imrédy Béla miniszterelnök a miniszterelnökségen gazdaságtanulmányi osztályt állított fel.[4] „Az új osztály feladata — a hivatalos megállapítás szerint — minden gazdasági és szociális kérdést, amelyet hozzá utalnak, a kormány állásfoglalása előtt pontosan tanulmányozni, minden oldalról megvilágítani. Az osztály csupán előkészítő munkát végez, így tehát nem érinti működésével egyik minisztériumnak hatáskörét sem, sőt rendelkezésére áll minden szakminisztériumnak

[1] Gróf Bethlen István, Előszó, Fejezetek a közjog és a közigazgatási jog köréből, A „Magyar Közigazgatás" Némethy Károly Emlékkönyve, szerk. Mártonffy Károly, Budapest, 1932., 4. l.

[2] Állami költségvetés az 1933/34. évre. Részletezés. I. füzet. I—X. fejezet. 134. l.

[3] Az 1935. évi augusztus hó 5—10-ig Királyszálláson tartott minisztertanács határozata. L. 2920/1935. B. M. sz. ügyiratot.

[4] Osztályvezetők Surányi-Unger Tivadar és Judik József.

gazdasági és szociális kérdések kielemzése és megvilágítása terén."

Gróf Teleki Pál miniszterelnök[1] a miniszterelnökség szerepét a következőképen fogalmazta meg: „A miniszterelnökség feladatainak köre... gazdagodott. Gazdagodott különösen gazdasági tartalommal és gazdagodott gazdasági és szociális kérdéseket összekapcsoló, átfogó ügykörökkel is, mindazzal, amivel ma egy miniszterelnöknek mindenképen foglalkoznia kell s amelyek tekintetében kell, hogy a szakminisztériumokon kívül, közel hozzá is legyenek széleslátókörű munkatársai, akik ezeknek a kérdéseknek átgondolásában, ezeknek a problémáknak megvilágításában, adatoknak a keresésében segítik."

V. Állandó közigazgatási vezérkar intézményes megalkotása elé még sok akadály tornyosul. Magyary megállapítása szerint „a kérdés mélyreható és előrehaladott átalakulásban van",[2] de ugyanő megállapítja azt is, hogy „a chief executive, illetőleg a kormányfő jogállásának és a koordináló szervek létesítésének minden országban nehézségei vannak".[3] Ugyanő idézi az amerikai nemzeti bizottság jelentésének következő megállapítását: „Ha áttekintjük a nemzeti fejlődést 1935-ben a segédszervek fokozatos megjelenése szempontjából, arra az eredményre kell jutnunk, hogy bár az utolsó 25 évben jelentékeny a fejlődés, az Unió közigazgatásának nincs tulajdonképeni Service of General Administration-ja. A vezérkari munkának (staff work) sok eleme található és jelentékeny számú olyan adminisztratív szerv létezik, amelyeknek feladata részben vezérkari természetű. Ezek a szervek azonban sem egymással nincsenek kellő kapcsolatban, sem az Egyesült Államok elnökével (Chief Executive). A koordinálóknak sokkal szorosabb koordináltságát kell elérni, hogy valódi vezérkarról (staff agency) beszélhessünk. Azok a komplex feladatok, amelyeket a nemzeti kormánynak meg kell oldania és feladatainak példátlan mérete, a sokkal eredményesebb vezérkari munkát nagyon szükségessé teszi. Vezérkari munka abban a különleges értelemben, mint azt a katonai körök használják, a civil közigazgatásban intézményes megoldást még alig nyert, bár a National Resources Board több hasonlatosságot mutat bizonyos szempontokból a vezérkari munkával."[4]

[1] Budapesti Hírlap, LIX. évf., 43. sz., 1939. február 22.
[2] Magyary, A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból, 151. l.
[3] U. o., 150. l.
[4] U. o., 124. l.

A „Bureau of the Budget"-ről is megállapítja Magyary, hogy annak ellenére, „hogy a „Bureau of the Budget" hatalmas szerv, mégsem sikerült a „Bureau of General Administration" szerepét magának kivívnia. Ennek okai részben tőle függetlenek. Részben azonban oka az, hogy figyelmét egyoldalúan a kiadások csökkentésére irányította pénzügyi és magasabb közigazgatási szempontok figyelembevétele nélkül. További oka az, hogy a Bureau a nagy hatalmat, amellyel rendelkezett, nem használta fel arra, hogy az egész adminisztratív apparátust tanulmányozta és tökéletesítésére javaslatokat tett volna. Kétségtelenül fontos okai közt van az is, hogy maguk az elnökök nem használták ki mindazt a lehetőséget a „Bureau of the Budget"-nek a „Bureau of General Administration"-né való kifejlesztésére, amelyek benne rejlettek. Azonkívül — úgy látszik, hogy — a „Bureau of the Budget" még az általa betöltött szűk körben, a kiadási előirányzatok vizsgálatában sem tud teljes eredményt felmutatni alacsony létszáma miatt."[1] Pedig már 1929-ben készült javaslat a „Service of General Administration" szervezésére. E javaslatot Washingtonban W. F. Willoughby (akkor az Institute for Government Research igazgatója) elnöklete alatt álló szakértő bizottság dolgozta ki a következő alapelvek szerint. „1. Alkalmasabb szervet bocsátani az elnök rendelkezésére, hogy feladatát mint a közigazgatási apparátus feje megoldhassa; 2. a közigazgatási apparátus általános javítása, a független szervek számának csökkentése és a végrehajtó szervek hatáskörének jobb megállapítása; 3. a vezérkari munkának jobb koordinálása annak egyetlen „Service of General Administration"-be való foglalás útján. — A javaslat ennek a közigazgatási vezérkarnak keretében 4 fő bureau-t tartott szükségesnek: 1. Bureau of the Budget, 2. Bureau of Personal Administration, 3. Bureau of Material, 4. Bureau of Investigation. A javaslatot előterjesztették Hoover akkori elnöknek, de a javaslat nem valósult meg. Mégis kétségtelen, hogy máig ez a legátfogóbb és legkonkrétebb javaslat az elnök oldalán civil közigazgatási vezérkar létesítésére."[2]

Figyelemreméltó a belga javaslat megállapítása, amely szerint vigyázni kell, hogy a hatalom szét ne morzsolódjék, mert a „kitűnő második" jelenléte (la présence de brillants seconds),

[1] Magyary, A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból, 119. l.
[2] U. o., 125. l.

személyisége, törekvései ellentétesek lehetnek a miniszterelnökéivel és akadályozhatnák őt hivatása teljesítésében.[1]

A „közigazgatási vezérkar" intézményes megvalósításának legnagyobb nehézségét talán az okozza, hogy a „közigazgatási vezérkar" számára kijelölt ügyköröknek mai helyükből való kiemelése és a megszervezendő közigazgatási vezérkar alá rendelése igen nagy szervezeti változtatásokat követel. Erre tanulságos példát nyujt az a körülmény, hogy egy állam közigazgatásában sem sikerül az úgynevezett „kettősvágányúság" (Doppelgeleisigkeit) jelenségét megszüntetni, vagyis elkerülni azt, hogy ugyanazon ügyek intézése több igazgatási ágban is történjék. Sokan és méltán panaszolják fel a mai közigazgatásnak ezt a „kettősvágányúságát", mert sok felesleges munka volna megtakarítható, ha ugyanazzal az üggyel csak egy helyen foglalkoznának. Világosabban és egyszerűbben beszélve, ha ugyanannak az ügynek csak egy miniszter és minisztérium lenne a gazdája. Ez elméletileg így is van, a valóságban a helyzet azonban az, hogy ugyanazzal a kérdéssel a dolgok természete szerint szükségképen több kormányzati ágnak is foglalkoznia kell.[2] Ebben van a magyarázata annak, hogy minden törekvés ellenére sem sikerült a „kettősvágányúságot" megszüntetni. A kinövések úgy kerülhetők el, hogy minden ügynek természetszerűleg legyen kormányhatósága, ahol azt elsősorban intézik.

[1] „L'idée n'a toutefois pas été retenue. On a estimé que l'autorité ne devait pas s'émietter. La présence de brillants seconds, dont la personnalité et les aspirations sont peut-être opposées à celle du premier ministre, peuvent gêner celui-ci dans l'accomplissement de sa mission." La Réforme de l'Etat, 25. l.

[2] Nálunk például ugyanazon ügyekkel a következő minisztériumok foglalkoznak:

szociális ügyek: miniszterelnökség, külügyminisztérium, belügyminisztérium, földmívelésügyi, iparügyi, kereskedelem- és közlekedésügyi, vallás- és közoktatásügyi és honvédelmi minisztérium;

kisebbségi ügyek: miniszterelnökség, külügyminisztérium, belügyminisztérium, vallás- és közoktatásügyi minisztérium;

közjogi ügyek: miniszterelnökség, külügyminisztérium, belügyminisztérium, igazságügyminisztérium;

alapítványok ügyei: valamennyi minisztérium;

tudománypolitika: külügyminisztérium, vallás- és közoktatásügyi minisztérium.

filmügyek: belügyminisztérium, iparügyi, vallás- és közoktatásügyi minisztérium;

kiviteli ügyek: pénzügyminisztérium, földmívelésügyi, iparügyi, kereskedelem- és közlekedésügyi minisztérium;

múzeumügyek: belügyminisztérium, földmívelésügyi, kereskedelem- és közlekedésügyi, vallás- és közoktatásügyi minisztérium, igazságügyminisztérium.

A többi igazgatási ág, amely ugyanezzel a kérdéssel foglalkozik, már csak másodsorban, a saját érdekeinek szempontjából foglalkozzék vele. Az első helyen tehát szükség lehet esetleg egy egész ügyosztályra, de a második helyen elégséges már egyetlen tisztviselő.

Mindig megvolt, a jövőben is meg kell lennie annak a törekvésnek, hogy az azonos ügyek intézése egy helyen történjék, ez azonban néha talán személyi okokból, de a legtöbbször mégis tárgyi okokból nem vihető keresztül. Ha már a „kettősvágányúság" jelenségének megszüntetése ezek szerint nagy nehézségekbe ütközik, mennyi akadályba ütköznék annak a megvalósítása, hogy egész ügycsoportok egyesíttessenek a közigazgatási vezérkar főnöke alatt.

Nem volna könnyű feladat a közigazgatási vezérkar főnökének, a „közszolgálati főnök" állásának jogi helyzetét, feladatkörét kijelölni és megállapítani. Nemcsak a külföldi példák bizonyítják ezt, de a gondolat teljes végigvezetése is erről győz meg. Viszont el lehet képzelni olyan konstrukciót, hogy a pénzügyminiszter a szervezeti és személyzeti politika kérdésében legyen a miniszterelnök helyettese, a belügyminiszter pedig az általános igazgatásban. Ehhez azonban semmi különleges változtatásra nincs szükség, mert már ma is részben így van; hogy pedig teljesen így legyen, az a mindenkori miniszterelnök szabad elhatározásától függ.

A „közszolgálati főnök" elgondolt és elméletileg megkonstruált állásához a legközelebb áll az angol pénzügyminisztérium állandó titkára (Permanent Secretary), aki a világbirodalom összes állami tisztviselőinek ügyeit intézi és hivatalos megjelölése szerint is a „polgári közigazgatási szolgálat főnöke" (Head of the Civil Service). Ez az állás is éppenúgy, mint a miniszterelnök állása, idők folyamán lett azzá, ami, s nem jogszabályok írják körül hatalmi körét.

Mint érdekes jelenségre kell itt rámutatnunk arra a körülményre, hogy a két középeurópai diktátornak ebben az értelemben nincs helyettese, tehát sem közigazgatási vezérkaruk, sem közszolgálati főnökük nincs.[1] Mussolini, — akárcsak

[1] A nagy államszervezőkre és közigazgatási vezetőkre teljes mértékben áll az, amit Magyary Napoleonról állapitott meg. „... tudományosan szakképzett vezérkart még Napoleon sem tartott. Napoleon is dolgozott vezérkarral, de ő nem szorult szervező, tanácsadó vagy javaslattevő külön testületre. Napoleon önmagának volt a vezérkari főnöke. Óriási munkaereje pótolt mindent, csak végrehajtó közegekre volt szüksége, akiknek parancsait tollbamondta, vagy akik szóbeli parancsait írásbeli formába öntötték." Magyary, A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból, 106. l.

Napoleon — önmagának a közigazgatási vezérkari főnöke, Hitlernek pedig csupán politikai helyettese és gazdasági vezérkari főnöke van. Ezenkívül a nemzeti szociálizmusnak van szellemi (ideológiai) irányítója, a nevelésnek forradalmasítója, a nemzeti szociálista világnézetre oly jellemző propaganda ügyeinek külön birodalmi minisztere.

VI. A miniszterelnök személyének kiemelkedő, túlnyomó szerepe a fejlődés egyenes vonalában van. Fentiek tanúsága szerint is a közszolgálat egységes vezetésének és így a miniszterelnök hatáskörének és befolyásának erőteljes megnagyobbodása a viszonyok nyomása és változása folytán voltaképen már mindenütt megtörtént. A miniszterelnök ma már nem csupán „primus inter pares" a miniszterek tanácsában, hanem valósággal és a tények erejénél fogva az ország közigazgatásának feje és igazi vezetője. Ez a folyamat minden államban végbement. A belga tanulmányi központ nem is javasolja ennek a tényleges helyzetnek jogszabályban való rögzítését.[1] Magyary sem kíván alkotmányreformot, elegendőnek tartja az új alkotmányos gyakorlatot.[2] Egyik angol külügyminiszter találóan jellemezte az angol miniszterelnöki intézmény történelmi kialakulását: „a miniszterelnök tekintélye és hatalma nem írott szövegből, hanem hosszas alkotmányos fejlődésből ered, amelynek egyes állomásai szinte véletlenszerűek s a fejlődés egészét a józan ész és a gyakorlati érzék irányította."[3]

A valóság ugyanis az, hogy a kérdést mindenkor a miniszterelnök egyénisége dönti el, mint ahogy az a multban is mindig így történt. Csakis az egyéniség döntő abban a kérdésben, vajjon a miniszterelnök csupán elnöke-e a miniszterek tanácsának, „primus inter pares"-e, vagy államának erőskezű vezetője. Hiába volna ugyanis a jogszabály, ha a miniszterelnök nem tud vagy nem akar élni vele.[4] Hiába állította össze a régi miniszterelnök a legkitünőbb szakférfiakból álló közigazgatási

[1] La Réforme de l'État, 25. l.

[2] Magyary, A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból, 141. l. — U. a., Közigazgatási vezérkar, Budapest, 1938., 37. l.

[3] Simon, 1935-ben.

[4] Magyary utal egy idézetre, amely a porosz vezérkar nevelésére és munkájára vonatkozik: „Poroszországban a vezérkar szervezését sem törvény, sem szabályrendelet nem írta elő, hanem Moltke a maga hatáskörében gondoskodott a fiatal, becsvágyó, művelt és dolgos tiszteknek a magasabb szaktanfolyamon, a hadiakadémiában vezérkari tisztekké való neveléséről és a tiszteknek a különböző szolgálati ágazatokban vezető helyen való beosztásáról." A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból, 106. l.

vezérkart, hiába volna az intézményesen megszervezve, ha az új miniszterelnök egyáltalán nem veszi, vagy nem akarja igénybevenni. Ez így volna a demokrata és totalitásos államokban egyaránt.

Függetlenül a közigazgatási vezérkar megszervezésétől, a miniszterelnök természetes helyettese — mint fentebb említettük — a belügyminiszter, aki egyben a „Service of General Administration" főnöke. A pénzügyminiszter ugyanígy természetes helyettese a miniszterelnöknek minden költségvetési ügyben. E követelmény erőteljesebb hangsúlyozása — az előadottak szerint — szervezeti változtatás nélkül megvalósítható, megvalósítása a mindenkori miniszterelnöktől függ. A helyettes miniszterelnöki intézményt Franciaországban ma már meg is valósították.

Azonban akár teremt magának a miniszterelnök vezérkart, illetőleg átveszi elődjének kiszemelt munkatársait vagy a kijelölt állandó helyettest, akár megelégszik a miniszterek tanácsával, mint az ország legfőbb kormányzati és igazgatási irányítójával, a közigazgatás mindenkori vezetői minden kormánynak készen rendelkezésére állanak. Ezért csatlakozunk Chardon felfogásához, akinek megállapítása szerint a közigazgatás jósága, hatályossága, eredményessége és általában sikere az igazgatási ágak élén álló vezetőkön, ezeknek személyes tulajdonságain, műveltségén, minőségén fordul meg. Chardon Franciaország számára 80 közigazgatási vezetőt vesz figyelembe. Nézetünk szerint ezt a kört ki kell terjeszteni, mert a közigazgatási vezető fogalmába tartozik valamennyi miniszter, élén a miniszterelnökkel; a minisztertanács, mint kollégiális testület; a minisztériumok államtitkárai, ügyosztályfőnökei; a vármegyék politikai vezetői, a főispánok; a vármegyék társadalmi és adminisztratív vezetői, az alispánok; a városok vezetői, a polgármesterek; a szakigazgatási hatóságok vezetői, a tankerületi főigazgatók és a pénzügyigazgatók; az ipari, a földmívelésügyi és a kereskedelemügyi igazgatás középfokú szervei, tehát mintegy 300—350 személy. Amikor a „közigazgatás vezetői" megjelölést használjuk, mindig ezekre, mégpedig valamennyiökre kell gondolnunk. A „közigazgatás vezetői"-t a közszolgálat élén álló miniszterelnök, a „capo del governo" az ország érdekében és a végrehajtás javítása, gyorsítása céljából bármely pillanatban igénybeveheti.

A minisztertanács marad továbbra is az ország első és legtekintélyesebb testületi fóruma, amerikai műszóval élve „koordináló bizottság"-a, ahol nemcsak a politikai, de az igaz-

gatási természetű fontosabb és egyetemesebb jelentőségű ügyeket is megtárgyalják.[1] Ez azonban a miniszterelnök tevékenységét nem gátolja, aktivitását nem csökkenti, csupán hátvédet ad elhatározásához.

Angliában — bár nem intézményes formában — ismerik az úgynevezett „kiskabinet"-et[2] is, amelyben csak a legfontosabb tárcák viselői vesznek részt. Ennek tagjai rendesen a miniszterelnökön kívül a külügy-, a gyarmatügyi, a hadügyminiszter és a tengerészet lordja. A „nemzetvédelem összhangbahozatalára" 1936-ban alakult minisztériumnak (Ministry of Coordination of Defence) az a rendeltetése, hogy a hadügyi, tengerészeti és légügyi minisztériumokat összefogja. A nemzetvédelmi koordinációs miniszter egyben elnöke a „birodalmi védelmi bizottság"-nak (Imperial Defence Committee), amely szintén az egész angol birodalom védelmét szolgálja. A németek viszont a belügyminisztériumot „Beamtenministerium" elnevezéssel jelölik, mert a tisztviselői ügyek túlnyomó része annak hatáskörébe tartozik. Cseh-Szlovákiában megvolt a miniszterek gazdasági bizottsága, amelynek elnöke a pénzügyminiszter, tagjai a földmívelésügyi, kereskedelemügyi, munkaügyi, közlekedésügyi és a szociális ügyek minisztere volt. Létezett továbbá úgynevezett „személyzeti bizottság", amely a közszolgálati személyzet ügyeit tárgyalta s elnöke a belügyminiszter, tagjai pedig a pénzügy-, a földmívelésügyi, a szociális ügyek minisztere és az elnöki osztály főnöke volt. Nálunk is előfordul, hogy a miniszterelnök csupán a gazdasági tárcák viselőit hívja össze tanácskozásra (gazdasági minisztertanács).

[1] A magyar közigazgatás tükre, 8—12. l.
[2] Ilyen intézményre utal a 37. lapon közölt francia javaslat is.

21. §.

A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS EGYSÉGES VEZETÉSE. A MINISZTERELNÖK MINT A MAGYAR KÖZSZOLGÁLAT FEJE[1]

Az előbbi szakasz általánosságban foglalkozott a miniszterelnök jogállásával és azt a tételt törekedett bizonyítani s érvekkel alátámasztani, hogy a céltudatos, magabiztos miniszterelnök szerepe távolról sem a békebíróé, az arbiteré, aki csupán kiegyenlít az eltérő, egymással versenyrekelő reszortok között. Az ő szerepe kifejezetten a döntőbíróé, akinek feladata az általános vezetés, az irányítás; ő az, aki a széthúzó erőket bekényszeríti általános kormányzati politikájának irányvonalába.

Ebben a feladatában segítségére vannak az egyes nagy igazgatási ágak (minisztériumok) élén álló miniszterek és a közigazgatás vezetői.[2] Ezeken felül rendelkezésére áll még a miniszterelnök által „ad hoc" kiválasztott munkatársak kisebb vagy nagyobb csoportja.

Minden államnak hatósági szervezete, egész közigazgatási apparátusa, amelyben az állam látható és érzékelhető formában jelenik meg, a nemzeti géniusz legsajátosabb teremtménye, a nemzetnek belülről fejlett, saját vérével táplált alkotása, amelyet csak önmagából lehet magyarázni, és — ha annak történelmi szüksége felmerül, — esetleg tovább lehet fejleszteni. Meg kell tehát vizsgálnunk, hogy a miniszterelnök személyének a mai kor által megkövetelt vezetőszerepét és feladatkörét, — amelyről az előbbi szakasz általánosságban szólt, — a magyar jog mennyiben támasztja alá és mennyiben biztosítja a miniszterelnök személyében a közszolgálat egységes vezetését.

1. A miniszterelnöknek alkotmányunk értelmében kiemelkedő szerepe van a magyar közszolgálat irányításában, általános felügyeletében és ellenőrzésében.

[1] Chief executive.
[2] A miniszterelnök (miniszterelnökség) hatáskörébe tartozó ügyek részletes felsorolását l. A magyar közigazgatás tükre, 79—86. l.

A miniszterelnök tesz előterjesztést a miniszterek kinevezésére és ellenjegyzi az államfő által történt kinevezést.[1] Jogilag semmi korlátja nincs munkatársai kiválasztásában. A politikai, parlamenti viszonyok mégis bizonyos korlátokat szabnak a miniszterek kiszemelésében.

A miniszterelnök a közszolgálat országos vonatkozásaiban tájékoztatja és irányítja a minisztereket, a közszolgálat vidéki vonatkozásaiban pedig tájékoztatja, irányítja és utasítja a kormány exponenseit, a főispánokat. Ő viszont a közszolgálat országos vonatkozásairól tájékozódásait a miniszterektől kapja, a vidéki közszolgálat vonatkozásairól pedig a közigazgatási bizottságok félévi jelentései adnak adatokat,[2] — eltekintve az egyes esetekben a főispánoktól közvetlenül, esetleg személyesen és bizalmasan kapott értesülésektől.

A miniszterelnök dönt a miniszterek és az alájuk tartozó közigazgatási hatóságok között felmerült hatásköri összeütközésekben és véleményeltérésekben.

2. A hivatalos (országos) statisztikai szolgálat legfőbb irányítása a miniszterelnök feladata.

Az Országos Statisztikai Tanács és a m. kir. Központi Statisztikai Hivatal szervezeti szabályzatát — az államfő által

[1] 1867 : VIII. törvénycikk szerint „a miniszterelnök előterjesztésére, annak minisztertársait Ő Felsége nevezi ki".

[2] A közigazgatási bizottság „az általános közigazgatás érdekében intézkedik aziránt, hogy a törvényhatóság területén a közigazgatás összhangzatosan eszközöltessék és az összes, akár kinevezett, akár választott közegek egymást támogassák, teendőiket összevágólag teljesítsék". (1876 : VI. tc. 13. §.) „Minden félévben tüzetes jelentést tesz a közigazgatás összes ágainak állapotáról, a törvények tapasztalt hiányairól, a felmerült bajokról és nehézségekről s az azok elenyésztése végett tett intézkedéseiről, ezek sikereiről és az általa a mult félévben elintézett fegyelmi s fellebbezési ügyekről. Ez alkalommal javaslatba hozhatja azon intézkedéseket, amelyeket csak a kormány tehet meg, vagy melyek a törvényhozás által megteendők" (64. §.). „Ezen jelentés a miniszterelnökhöz intézendő, ki azt a többi miniszterekkel közli" (65. §.).

A közigazgatási bizottságok félévi jelentései tárgyában kiadott 4869/1904. M. E. sz. rendelet szerint „A közigazgatási bizottságok félévi jelentései idők folytán oly terjedelmet nyertek, s oly — inkább csak statisztikai értékű — adathalmazt öleltek fel, hogy azok elkészítése — legalább részben — meddő, tetemes munkával terheli meg a törvényhatóság tisztviselői karát s a jelentésekbe foglalt nagy tömegben mintegy elvesznek azon egyes konkrét kérdések, melyeknek kellő kidomborítása s a kormány részéről való alapos megfontolása üdvös gyakorlati eredménynyel járhatna. E kettős bajon segítendő, az 1895. évi november hó 17-én 3896. szám alatt kiadott miniszterelnöki rendeletet hatályon kívül helyezve, s a szó alatti jelentéseknek jövőben miként leendő szerkesztését illetőleg a miniszterelnök a következőket rendeli: Az 1876 : VI. tc. 64. §-ának rendelkezése akként értelmezendő, hogy 1. A közigazgatás összes ágainak állapotára vonatkozólag csak azon konkrét jelenségek említendők fel, melyekre a közigazgatási bizottság célszerűnek véli a kormány figyelmét felhívni; 2. a törvények tapasztalt hiányainál különös súlyt helyezek arra, hogy az új törvények miként válnak be az életben, minő hiányai vagy hézagai tűnnek ki és kívánnak orvoslást; és a törvények végrehajtásával foglalkozó középhatóságoknak fontos és üdvös hivatását látom abban, hogy e kérdést beható figyelemmel kísérvén, gyakorlati észleletükkel a kormány segítségére jöjjenek; 3. a felmerült bajok és nehézségek tekintetében ismét lehetőleg szabatos jelzését kívánom az észlelt konkrét bajoknak és az azok megszüntetésére vonatkozó javaslatoknak, illetőleg a közigazgatási bizottság ily irányú intézkedéseinek; 4. a fegyelmi ügyek lehetőleg tömören és röviden felsorolandók, azok menetéről tájékozás nyujtandó s a véghatározattal elintézett ügyeknél a fegyelmi vétség s a kiszabott büntetés megjelölendő..."

jóváhagyott rendelettel — a miniszterelnök állapítja meg (1929: XIX. tc. 9. §). A miniszterelnök gondoskodik a statisztikai közszolgálat utánpótlásáról, amennyiben a statisztikai szakvizsgák szabályzatát ő állapítja meg (7. §). Ugyancsak ő terjeszti évenkint az országgyűlés elé a közérdekű adatgyüjtések főbb eredményeit tartalmazó Statisztikai Évkönyvet a minisztériumok működését és az ország közállapotait ismertető jelentés kíséretében (22. §).

3. A magyar közszolgálat utánpótlásának legfőbb vezetője, irányítója és ellenőrzője a miniszterelnök (1933 : XVI. tc. 39. §, 2300/1934. M. E. sz. rendelet).

4. A közigazgatás egyszerűsítését (racionalizálását) célzó munkálatok a miniszterelnök hatáskörébe tartoznak. A miniszterelnök állandó helyettese e téren a belügyminiszter.[1]

5. A közigazgatási szervek társadalompolitikai érdekű tevékenységének irányítása és vezetése a miniszterelnök feladata (3600/1932. M. E. sz. rendelet 1. §).[2]

6. A nemzeti kisebbségek ügyeinek legfőbb irányítója és vezetője a miniszterelnök (1924 : II. törvénycikk, 4800/1923. M. E. sz. rendelet).[3]

7. A Fővárosi Közmunkák Tanácsa a miniszterelnök felügyelete és irányítása alatt áll (1870 : X. törvénycikk).

[1] L. 133. l.

[2] „Abból a célból, hogy a társadalompolitikai szempontok a kormányzat és a közigazgatás egész területén állandóan és egységes terv szerint érvényesüljenek, a közigazgatás szerveinek társadalompolitikai érdekű tevékenysége a miniszterelnök irányítása és vezetése alá helyeztetik" (1932 : XII. tc. 4. §.).

[3] Oszvald György, A nyelvi kisebbségek tételes joga Magyarországon, A mai magyar község, 279. l. — Ottlik László, Magyar nemzetiségi politika, u. o., 292. l.

8. A törvények kihirdetéséről a miniszterelnök gondoskodik (1881 : LXVI. törvénycikk).

9. Az áralakulás hatályosabb ellenőrzése céljából kinevezett kormánybiztos a miniszterelnök felügyelete alatt működik (3300/1938. M. E. sz. rendelet).

10. A miniszterelnök rendelkezése alatt áll a „Határkijelölő Központi Bizottság", amelynek rendeltetése a Magyarország és Szlovákia között megállapított határnak a helyszínén való kijelölésével kapcsolatos tennivalók ellátása. A bizottság vezetőjét a miniszterelnök bízza meg, a vezető neki van alárendelve és az ő „rendeletéből" intézkedik (16.400/1939. M. E. sz. rendelet).

11. Az értelmiségi munkanélküliség ügyeinek kormánybiztosa a miniszterelnök felügyelete alatt működik (4960/1939. M. E. sz. rendelet).[1]

[1] „A kormánybiztos hatáskörébe tartozik: a) az értelmiségi munkanélküliség okainak és alakulásának tanulmányozása, b) az értelmiségi munkakeresletre, munkakínálatra, munkanélküliségre vonatkozó adatok gyűjtése, feldolgozása és nyilvántartása, c) a munkanélküliség megszüntetésére irányuló, valamint az 1938 : XV. törvénycikk és az 1939 : IV. törvénycikk rendelkezéseivel kapcsolatos egyéb intézkedések megtétele, azok végrehajtásának ellenőrzése, d) az értelmiséget érintő és a m. kir. miniszterelnök által a kormánybiztos hatáskörébe utalt társadalompolitikai ügyek intézése és az ezekre vonatkozó kormányintézkedések végrehajtása."

22. §.

A BELÜGYMINISZTER SZEREPE A KÖZIGAZGATÁSBAN

Ha sikerült azt a tételt bebizonyítanunk, hogy a magyar miniszterelnök a közigazgatásnak feje és vezetője, már könnyebb feladat annak az igazolása, hogy törvényeink értelmében a belügyminiszter az általános közigazgatás vezetője és irányítója s így mintegy a miniszterelnök „meghosszabbított karja" és természetes helyettese.[1]

A belügyminiszter az általános közigazgatás szerveinek (községi jegyző, megyei város polgármestere, törvényhatósági jogú város polgármestere stb.) felügyeleti hatósága.[2] A magyar törvények értelmében egyébként mindegyik miniszter felettes hatósága az általános közigazgatás szerveinek.[3]

[1] Ezt az elméleti megállapítást igazolni látszik az a körülmény, hogy a magyar miniszterelnökök többízben egyúttal a belügyminiszteri tárcát is betöltötték. Így Tisza Kálmán csaknem egész miniszterelnöksége alatt (1875. március—1887. február), gróf Szapáry Gyula (1890. március—1892. november), Széll Kálmán (1899. február—1903. június), gróf Khuen-Héderváry Károly (először 1903. június—1903. november), gróf Tisza István (1903. november—1905. június), gróf Khuen-Héderváry Károly (másodszor 1910. január—1912. április), Lukács László (1912. április—1913. június) pedig egész miniszterelnökségük alatt egyúttal belügyminiszterek is voltak. Az újabb időben Darányi Kálmán miniszterelnök egyideig szintén belügyminiszter is volt (1937. február 3.—április 10).

[2] A „felügyelőhatóság" fogalmát a 43/1930. B. M. sz. rendelet a következőképen határozza meg: „Felügyelőhatóság mindaz a magasabb hatóság, amely valamely hatósági tag vagy közeg működését és eljárását megvizsgálni, őt hivatali kötelességének teljesítésére utasítani, tőle jelentést kívánni, mulasztásait pedig megtorolni jogosult. Közvetlen felügyelőhatóság e szerint a főnök, közvetett pedig mindaz, aki a tisztviselői fokozatban e fölött áll. Tehát pl. a községi jegyzőnek közvetlen felügyelőhatósága a főszolgabíró, közvetett ellenben az alispán, a főispán és a miniszter is."

[3] „A kormánynak és törvényhatóságnak s ezek illetékes közegeinek az állami s a törvényhatósági közigazgatásra vonatkozó rendeleteit, valamint fegyelmi ügyekben hozott, jogerőre emelkedett határozatait a község vita tárgyává nem teheti és föltétlenül végrehajtani köteles" (1886 : XXII. tc. 30. §.).

Törvényeink seholsem tesznek megkülönböztetést az egyes miniszterek és az általuk vezetett minisztériumok között rang, fontosság vagy az ország közügyeire való befolyás kisebb vagy nagyobb foka szerint. Ez logikailag, de az ügyek szempontjából is lehetetlen lenne, mert a legkisebb súlyú ügynek is a maga helyén országos jelentősége lehet.

De ha törvényeink és egyéb jogszabályaink nem is tesznek különbséget az egyes miniszterek között, mégis a valóságos helyzet, az ügyeknek természetadta csoportosítása, minden külön ilyen irányú rendelkezés nélkül túlnyomó szerepet biztosít a belügyminiszternek. Egyetlen tekintet a belügyminisztérium ügybeosztására[1] igazolja megállapításunkat és egyben tanúsítja a belügyminiszter szerepét és jelentőségét a magyar közigazgatásban.

A közigazgatástan megállapítása szerint a XVII—XVIII. évszázadokban kialakult miniszteriális rendszer következményeképen a belügyminisztérium egyike az úgynevezett öt „alapminisztérium"-nak: belügy-, külügy-, igazságügy-, pénzügy-, hadügyminisztériumnak. Minden más minisztérium újabbkeletű és a felsorolt öt alapminisztérium egyikéből, elsősorban a belügyminisztériumból szakadt ki, mint önállósult igazgatási ág. Nálunk a közegészségügy van a belügyminisztérium ügykörében. Máshol a vallás- és közoktatásügy. Igen érdekes képet nyujtana az összehasonlítás az egyes államok minisztériumi csoportosítása terén, ez azonban már nem tartozik fejtegetéseink körébe.

A független felelős magyar minisztérium alakításáról szóló 1848 : III. törvénycikk, amely felsorolja a minisztériumokat, — helyesebben a törvény szóhasználata szerint akkor még a minisztérium osztályait, — első helyen a belügyi osztályt említi. A költségvetési törvények a belügyminisztériumot mindig a külügyminisztérium után tárgyalják

A belügyminiszter túlnyomó hatalmi súlyát az a körülmény okozza, hogy ő a felügyeleti hatósága az általános igazgatás középfokú és alsófokú szerveinek. Márpedig az általános közigazgatás alsófokú szervei bonyolítják le az egész belügyi, honvédelmi, ipari, földmívelésügyi és kereskedelmi első- és másodfokú közigazgatást. Sőt a külön alsó szervezettel rendelkező tanügyi és pénzügyi adminisztrációnak az általános közigazgatást

[1] A belügyminiszter hatáskörének részletes bemutatását l. A magyar közigazgatás tükre, 99—249. l.

L. még A magyar királyi belügyminisztérium szervezeti, ügyviteli és ügykezelési szabályzata, Budapest, 1902.

érdeklő ügyeit is ugyancsak az általános közigazgatás szervei végzik.

A hatalmi viszonyoknak a valóságos helyzetből és a dolgok természetéből fakadó kialakulását ismeri el a jogélet akkor, amikor több egyetemes jelentőségű, országos ügy intézését a belügyminiszterre bízza.

1. Az általános közigazgatás irányítása a főispánok, alispánok, polgármesterek állandó tájékoztatása, irányítása és utasítása által. Ez a tájékoztatás, irányítás és utasítás a belügyminiszter elnöklete alatt tartatni szokott értekezleteken történik. E rendszeres értekezleteknek kiszámíthatatlan jó következményei vannak az egész magyar közigazgatás egységes szellemének biztosítása szempontjából. Messze kiható a jelentőségük az ügyek intézésének meggyorsítása és az egységes közigazgatási gyakorlat kialakítása terén is.[1] A főispáni, alispáni, polgár-

[1] Az értekezletek meg nem határozott időpontokban tartatnak a belügyminiszter elnöklete alatt. Az alispáni értekezletekről rendelkező 54.600/1924. B. M. sz. körrendeletet általános szempontjai miatt közöljük. „A közigazgatás tennivalóinak helyes ellátását mind a kormányhatóságok, mindpedig a vármegyék vezető tisztviselői számára nagymértékben megnehezíti az a körülmény, hogy nem jutnak egymással rendszeres együttes, közvetlen személyi érintkezésbe, hanem az csak esetenkint, külön-külön és gyakran huzamosabb idő eltelte után történik meg. Kölcsönösen megnehezíti ez számukra az általános tájékozódást, a kérdések egyetemes áttekintését és elvi, s gyakorlati ügyekben egyaránt hosszadalmas és kellő eredményre mégsem vezető írásos tárgyalásokra kényszeríti őket, amelyek sohasem nyujthatják az együttes szóbeli tanácskozás előnyeit." Az alispánokkal és az ügykörükben érdekelt minisztériumi tisztviselőkkel időközönkint tartandó együttes értekezlet ügyrendje:

„1. Az értekezlet elnevezése. Ez értekezleteket a további fejlemények során „alispáni értekezlet" névvel kell megjelölni, célja elsősorban az lévén, hogy az alispánokat egymással és a kormányhatóságok érdekelt ügykörű tisztviselőivel személyes érintkezésbe hozza.

2. Az értekezlet tagjai. Az értekezleteket a belügyminiszter lehetően személyes elnöklete alatt tartja meg, elháríthatatlan akadály esetén a minisztérium egyik államtitkára fogja helyettesíteni. Az értekezlet tagjai az alispánok, akiknek személyes megjelenése hivatalos kötelesség és csak leküzdhetetlen akadály esetén engedhető meg, hogy törvényes helyettesük helyettesítse őket. Tagjai továbbá a belügyminisztérium államtitkárai, az államtitkári hatáskörrel megbízottak, az érdekelt ügyosztályok vezetői és helyettesei, végül meg kell hívni az értekezletre azokat a minisztériumokat, amelyeknek ügyköre a tárgyalás alá kerülő ügyekre kiterjed. Az értekezletről jegyzőkönyv készül, mely a megjelentek nevét és a tárgyalásra vett ügyek rövid foglalatát tartalmazza. A jegyzőkönyv szerkesztőjét a belügyminisztérium tagjai közül kell kirendelni.

3. Az értekezlet tárgyai és hatásköre. Az értekezlet tárgyául szolgál minden olyan közigazgatási kérdés és ügy, amely általános érdekű, amely tehát valamennyi vármegyét vagy legalább nagyobb részüket érdekli: törvények, rendeletek végrehajtásában tapasztaltak, hiányok, hézagok, kez-

mesteri értekezletek mellett rendszeresíteni kellene a főszolgabírákkal tartandó értekezleteket is. Az országos értekezletek rendszeres tartásának fontosságát emeli a kormányzatnak újabb időben erőteljesen fokozódó szociális irányzata.

2. Az 1933 : XVI. törvénycikk a gyakorlati közigazgatási vizsga intézményének gondozását a belügyminiszterre bízta. Ha valaki például az általános vizsgán két ízben utasíttatott pótvizsgára, harmadszori pótvizsgára engedélyt — az illetékes miniszterrel egyetértésben — csak a belügyminiszter adhat (2300/1934. M. E. sz. rendelet 20. § (3) bek.).

3. Több minisztertanácsi határozat felélesztette a fenti törvényes rendelkezés helyes és célszerű folytatásaként a háború előtt megkezdett, majd abbahagyott közigazgatási továbbképző tanfolyamok intézményét és azok megszervezésével, vezetésével és irányításával szintén a belügyminisztert bízta meg.[1]

4. A kormány a közigazgatás racionalizálása, a közszolgálat átszervezése, a közigazgatás egyszerűsítése munkálatainak vezetésével és irányításával — mint a miniszterelnök helyettesét — a belügyminisztert bízta meg. E rendelkezés igazolja és bizo-

---

deményezések, ötletek, javaslatok, gondolatok, amelyeknek célja a közigazgatás megjavítása, mégpedig nemcsak a szorosabb értelemben vett vármegyei igazgatás köréből, hanem a belügyi kormányzat egyéb ágaiból és a többi minisztérium ügykörébe tartozókból is. Az értekezlet határozatot nem hoz, hanem az ott kialakult vélemény alapján a minisztériumok illetékes osztályai kidolgozzák a szükségesnek vélt intézkedések tervezetét.

4. Az értekezlet előkészítése és a tárgyalás módja. A tárgyalás alá kerülő ügyeket olyan módon kell előkészíteni, hogy a felvetett kérdések felett ne folyjon hevenyészett, terjengős, időtrabló és ez okokból célra éppen nem vezető eszmecsere. E célból a kérdés felvetője, akár valamelyik alispán az, akár a minisztériumok valamelyik tagja, előzetesen írásba foglalja javaslatát és megfelelő megokolással ellátja, közli az alispánokkal és az érdekelt minisztériummal, mégpedig olyan időben, hogy utóbbiaknak módjukban álljon magukat a kérdésről előzetesen tájékoztatni és az értekezletre már kiérett álláspontot magukkal hozni. Az ügyek előadója mindenkor az az alispán, illetőleg miniszteri tisztviselő, akitől a kérdés kezdeményezése kiindul. Az előadó a maga javaslatával és annak megokolásával együtt ismerteti azokat az észrevételeket is, amelyeket az értekezlet többi tagjai az előzetes közlés nyomán esetleg tettek. Az egyes kérdések letárgyalása után az előadó az ügyre vonatkozó összes iratokat átadja annak a minisztériumi tisztviselőnek, aki az ügy feldolgozására hivatva van. E célból a tárgyalás jelentősebb mozzanatairól ez a tisztviselő feljegyzéseket készít. A belügyminisztérium elnöki osztálya ellenőrzi, hogy ez ügyek kellő időben feldolgozásra kerüljenek...

5. Az értekezlet időpontja. Az ügyek szakszerű előkészítésének biztosítására és a fölösleges időtöltés elkerülésére az alispáni értekezleteket legfeljebb negyedévenkint egyszer kell megtartani."

[1] L. 200. l.

nyítja azt a tételünket, hogy a belügyminiszter „a miniszterelnök meghosszabbított karja".

5. Az egész magyar közigazgatást érintő közigazgatási ügyintézés egyszerűsítését az 1936. évi február 14-én kelt minisztertanácsi határozat a belügyminiszter hatáskörébe utalta.

6. Az 1901 : XX. tc. 31. §-a a községi közigazgatás fejlesztését és egyszerűsítését a belügyminiszter ellenőrzése alá helyezte.[1]

7. Az 1929 : XXX. tc. 59. § (1) bek. 3. pontjának rendelkezése szerint olyan kihágásban, amely valamelyik szakminiszter ügykörébe tartozó ügyben merült fel, a belügyminisztériumban szervezett Kihágási Tanács dönt. — Az 1879 : XL. tc. (Kbt.) 5. §-ának rendelkezése szerint a törvényhatósági és városi kihágásos (rendőri) szabályrendeletek érvényéhez, bármely szakminiszter ügyköréhez tartozzanak is, a belügyminiszter megerősítése szükséges.[2]

[1] „Utasíttatik a minisztérium, hogy mindazokat az általános és állandó jellegű rendeleteket (szabályzatokat), melyek az általános közigazgatási hatóságok (vármegyei, városi és községi közegek) közreműködését teszik szükségessé, a közigazgatási eljárás egyszerűsítése szempontjából átvizsgálja, megfelelően módosítsa és a fennmaradó, valamint a módosított rendeleteket szakonként gyűjteménybe foglalva kiadja. Hasonló rendeletek a jövőre a belügyminisztérium hozzájárulásával bocsáthatók ki."

[2] „E törvényi rendelkezéseknek kétségtelenül az a célja, hogy az alaki és anyagi kihágási jog egysége biztosíttassék..., hogy azokat a törvény- és miniszteri rendelettervezeteket, amelyek kihágást statuálnak, az egység megóvása érdekében észrevételezés, a kihágásos (rendőri) szabályrendeleteket pedig jóváhagyás (megerősítés) végett minden esetben megküldjék a belügyminiszternek." (231/1931. B. M. kih.)

23. §.

A PÉNZÜGYMINISZTER SZEREPE A KÖZIGAZGATÁSBAN

Azt a feladatot, amelyet a belügyminiszter az általános közigazgatás terén tölt be, az állam költségvetése, a kiadások és bevételek egyensúlya, az egész állami gazdálkodás terén a pénzügyminiszter látja el. Jogszabály nem tesz rangbeli, hatalmi vagy súlybeli megkülönböztetést a pénzügyminiszter javára sem,[1] mégis közismert és általánosan elismert a pénzügyminiszter aláhúzott, kiemelkedő szerepe valamennyi minisztertársával szemben. A belügyminiszter megkülönböztetett szerepét, helyzeti előnyét az általános közigazgatás feletti uralom adja. A pénzügyminiszterét viszont az az egyszerű tény, hogy ő az ura a költségvetésnek, ő az összeállítója a költségvetési törvényjavaslatnak; minden kiadáshoz, minden új tétel felvételéhez az ő hozzájárulása szükséges.

Külföldi államokban van arra is példa, hogy a pénzügyminiszternek vétójogban jelentkező diktatórikus hatalma intézményes biztosítást nyer. Így például a Németbirodalom 1922. évi költségvetési törvénye (Reichshaushaltsordnung) felhatalmazza a pénzügyminisztert, hogy az egész birodalmi kormánynyal szemben, bármely kiadásnak a költségvetésbe való felvételét ellenezze (... der Reichminister der Finanzen hat... wenn die Reichsregierung die Aufnahme einer Ausgabe oder eines Vermerks in den Haushaltsplan beschlossen hat, ein Widerspruchsrecht").

Mikor Salazar Portugáliában átvette a pénzügyminiszterséget, azt csak azzal a feltétellel fogadta el, hogy teljes hatalmat kap az állam költségvetése fölött. Négy pontban foglalta össze a pénzügyminiszter vétójogát.

„*a)* mindegyik miniszter köteles a közszolgálatokat korlátozni és megszervezni úgy, hogy a pénzügyminiszter által neki juttatott összeget ne hágja át,

[1] L. a belügyminiszter szerepét a közigazgatásban 233. l.
A pénzügyminiszter hatáskörének részletes bemutatását l. A magyar közigazgatás tükre, 251—463. l.

b) a különböző minisztériumok oly intézkedéseit, amelyek az állami bevételekre és kiadásokra visszahatással vannak, előzőleg a pénzügyminisztériummal kell megvitatni és ezzel egyetértően szabályozni,

c) a pénzügyminisztériumnak megvan a vétójoga minden folyó vagy rendes kiadás emelésével, továbbá oly közmunkák kiadásával szemben, amelyekről nélkülözhetetlen hitelműveletek útján nem történt gondoskodás,

d) a pénzügyminiszter köteles a különböző minisztériumokkal együttműködni oly rendszabályok tekintetében, amelyek a kiadások csökkentésére és a bevételek beszedésére vonatkoznak, hogy ezek azonos szabályok mellett — a lehetőség határain belül — megszervezhetők legyenek."[1]

A pénzügyminiszternek ez a megkülönböztetett helyzete minden államban különféle megjelölésekben kifejezésre is jut. „A gazdasági honvédelem minisztere" (Minister der wirtschaftlichen Landesverteidigung), „a gazdasági miniszterek (Handelsminister, Wirtschaftsminister, Landwirtschaftsminister, Arbeitsminister, Minister für die öffentlichen Arbeiten) elnöke", „a pénzügyminiszter diktatúrája", „a pénzügyminisztérium a minisztériumok feletti minisztérium" (Überministerium) stb. A pénzügyi jognak több külföldi művelője[2] a pénzügyminiszternek ezt a „diktatúráját" közérdekből megokoltnak is tartja.

Mindezek meggyőzően bizonyítják a pénzügyminiszterek különleges helyzetét a közigazgatás szervezése, különösképen pedig a hivatalszervezés terén. A magyar törvények és egyéb jogszabályok értelmében új állás szervezése, új hivatalok megszervezése csakis előzetes pénzügyi letárgyalással és hozzájárulással lehetséges. Ehhez hozzávéve azt, hogy a pénzügyminisztert megilleti a vétójog,[3] előttünk áll a pénzügyminiszter szerepe a magyar közszolgálat megszervezésében. Ennek a szerepnek fontosságát fokozza az a helyzeti előny, hogy a pénzügyminiszternek olyan teljes áttekintése van az egész magyar hivatalszervezetről, az egész magyar közszolgálatról, amilyennel egy minisztertársa sem rendelkezhetik. Hogy a magyar hivatalszervezet miképen fejlődik, egyenletes-e ez a

[1] Salazar, id. m., 44—45. l.
[2] Például Gaston Jèze, a párizsi egyetem tanára.
[3] Rendszeres fizetéssel egybekötött új állást, valamint új hivatalt az államfő (hozzájárulásával a minisztérium) szervezhet; a törvényhozás befolyása a költségvetés megállapítása révén van biztosítva. A rendszeres fizetéssel egybe nem kötött új alkalmazáshoz (díjnoki, napibéres stb. alkalmazáshoz) a pénzügyminiszter és a minisztertanács előzetes hozzájárulását kell kikérni.

fejlődés, nincsenek-e kinövések, egészségtelen közérdekellenes túlzások, mind attól függ, vajjon a pénzügyminiszterek élnek-e természetadta jogukkal.

A pénzügyminiszternek a magyar közigazgatás újjászervezésében hármas feladata van: első a magyar hivatali szervezet fejlesztése és lehető legcélszerűbb kialakítása, második a köztisztviselői testületnek a közérdek által megkívánt, minél jobb, racionálisabb, a szociális szempontokat a legmesszebbmenően figyelembevevő megszervezése, harmadik feladata viszont az adóigazgatás gépezetének állandó javítása és egyszerűsítése.

I. A mai hivatali szervezet alakulását minden államban s így nálunk is az jellemzi, hogy a hatalmas, az egyes államok teljesítőképességéhez máris túlméretezett minisztériumok mellett, mihelyt valamely új közfeladat megoldására van szükség, új közigazgatási apparátust, új hivatalt szerveznek, esetleg a hozzájuk tartozó tisztviselők új státusával. Ilyen, az utóbbi időben alakult külön hivatalok nálunk: a Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hatóság;[1] a m. kir. Külkereskedelmi Hivatal;[2] az Értelmiségi munkanélküliség miniszteri biztosának hivatala;[3] a Közérdekeltségek Felügyelő Hatósága;[4] az Országos Gazdasági Munkaközvetítő Iroda;[5] a Telepítési Igazgatóság;[6] M. kir. Öntözésügyi Hivatal;[7] az Áralakulás kormánybiztosának hivatala.[8]

[1] 1930 : XXVIII. tc. 1. §. (2) és 2. §. (1); 100.000/1933. B. M. sz. rendelet.

[2] 6.100/1936. M. E. sz. rendelet; 3.300/1938. M. E. sz. rendelet.

[3] 4.626/1937. VKM. sz. rendelet; 7.864/1937. VKM. sz. rendelet.

[4] 4.600/1923. M. E. sz. rendelet, 1., 3. §; 1.115/1933. P. M. sz. rendelet, 1. §.

[5] 77.000/1926. F. M. sz. rendelet, 2. §.

[6] 100.000/1937. F. M. sz. rendelet, 126. §. (1).

[7] 2.850/1937. M. E. sz. rendelet.

[8] 2.200/1938. M. E. sz. rendelet.

Egyik államban például felállították már a „különleges ügyek hivatalát" is.

A külön hivatalok alakulásának a groteszkség határát érintő példáját a háborús közigazgatás szolgáltatta. „A rendes közigazgatás nem tudta ellátni a reája szakadt rengeteg külön munkát. Ezért a közigazgatás mellett egyre-másra különféle szervek, irodák, hivatalok, központok keletkeztek. Ezek főleg anyagi természetűek voltak és a szükség 24-ik órájában szinte ötletszerűen alakultak és leginkább államérdeket szolgáló magánvállalkozások, részvénytársaságok stb. voltak. Így a kilincshivataltól a gumibizottságig mintegy 127 különféle szerv alakult (réz-, ólom-, szilvaízközpont, állati szőrök bizottsága, tojásközpont stb.). A laza ellenőrzés miatt természetesen tág tere nyílott a spekulációnak, manipulációnak és a rengeteg új szervben igen sok nem kívánatos elem húzódott meg a frontszolgálat elől. A helyzet tarthatat-

Kétségtelen, hogy e külön hatóságok és hivatalok felállítása a fejlődés vonalában van, mert hiszen erről tanúskodik csaknem valamennyi állam közigazgatási szervezetének legújabb története. A belga „Tanulmányi Központ" ismertetett tervezete egyenesen javasolja a „királyi biztosok" (commissaires du Roi) minél gyakoribb kiküldését. A külön hivatalok felállításának megokolását abban találjuk, hogy bizonyos ügyek intézése nagy önállóságot, gyorsaságot kíván meg, ami nem mindig egyeztethető össze a minisztériumok lassúbb, körülményesebb ügymenetével s ezért kinőnek azok kereteiből. Másrészt a külön hatóságok (hivatalok) felállításánál nagy mérséklettel kell eljárni és mindig meg kell azt vizsgálni, vajjon azok szervezése megokolt-e és az állam költségvetését nem terheli-e meg aránytalanul. Így például Roosevelt terve a központi kormány újjászervezésére egyenesen azt a célt szolgálta volna, hogy ezeket a „hivatali mellékbolygókat" összefogja s így a hivatali szervezet fenyegető atomizálódását megakadályozza.

A Németbirodalomban a „Führer és Reichkanzler"-nek közvetlenül alárendelt főmeghatalmazottakat (Einrichtung von Generalbevollmächtigten unter unmittelbarer Unterstellung unter dem Führer) neveztek ki. Ilyenek a „megbízott a négyéves terv végrehajtására" (Beauftragter für den Vierjahrsplan), „az útügyek főfelügyelője" (Generalinspektor für das Strassenbauwesen), „a nagy építkezések főfelügyelője" (Generalinspektor für die grossen Bauten), „München, a mozgalom fővárosa számára építkezési főtanácsos" (Generalbaurat für die Hauptstadt der Bewegung München),[1] „főmegbízott az energiagazdálkodás számára" (Generalbevollmächtigter zur Steigerung der Energieerzeugung und zur Vereinheitlichung der Energieverteilung), „birodalom-szervezés vezető" (Reichsorganisationsleiter) stb. Ezek a főfelügyelők és főmegbízottak nem viselik ugyan „a birodalmi miniszter rangját", de végzik annak funkcióját, ami bizonyos illetékességi bizonytalanságot okoz a biro-

lanságát a háborús kormány is érezte. Ezért 1917-ben az akkori kereskedelmi miniszter ... felségfolyamodványban kérte Őfelségét, hogy a különböző elszaporodott háborús szervek élére és azok ellenőrzésére Országos Ellenőrző Szervet, a „Központok központját" állíthassa, melyhez félmillió koronát szavaztak meg. Felállítására nem került sor." Farkas Ferenc, Az országmozgósítás helyzete külföldön, A mai magyar város, 92. l.

[1] Az „Erlass des Führers und Reichkanzlers über die Neugestaltung der Hauptstadt der Bewegung" a következőket mondja: „Zur Durchführung seiner Aufgaben stehen dem Generalbaurat die Behörden des Reichs, des Landes Bayern und der Hauptstadt der Bewegung zur Verfügung".

dalmi igazgatásban. Ezt a birodalmi kormány a közeljövőben szándékozik rendezni (Vornahme einer Neueinteilung der Reichszentralinstanzen).[1]

II. A köztisztviselők ügyeinek racionális rendezése terén a legnagyobb nehézségeket mindig az okozta, hogy állandóan két szempontot kell érvényesíteni. Az egyik az állam és az adófizetők védelme, a másik a köztisztviselők jogos kívánságainak (előlépés, fizetés, családi pótlék stb.) kielégítése. Az utóbbi problémának egyik sokszor ajánlott megoldási módja az automatikus előlépésnek az egész közszolgálatban való érvényesítése lenne. Helyes ugyanis az a megállapítás, hogy „a szolgálatát kifogástalanul ellátó, de az átlagképességeken felül nem emelkedő tisztviselőnek igénye van a közszolgálatban töltött évekhez és itt végzett munkájához mért anyagi ellátásra, erkölcsi méltánylásra, jogi védelemre, előléptetésre, sőt vezetőpozicióra is van igényük mindazoknak, akiknek erre alkalmas lelki habitusuk, magasabbrendű szellemi képességük, különleges szakismeretük s megfelelő kezdeményező és irányító készségük van... A jó átlagtisztviselő erkölcsi és materiális érdekeinek s a vezetőállásra való kiválasztás magasabb nemzeti szempontjainak összeegyeztetése az államkormányzat egyik fontos feladata. A kivételes kvalitásokkal nem rendelkező és vezetőpozíciókra nem alkalmas, de a közigazgatási szolgálatot kifogástalanul ellátó jó átlagtisztviselő hivatali munkáját valóban nagy értékéhez képest kell megbecsülnünk s mindenképen helytelen volna azt lekicsinyelni és leértékelni. Sohasem szabad szem elől tévesztenünk, hogy ez az átlagtisztviselő a gerince a közigazgatásnak, jogosan formálhat tehát jogot szociális és gazdasági igényeinek méltányos megítélésére. A két szempont méltányos kiegyeztetése a gazdasági viszonyok és állampénzügyek megfelelő alakulása, a mai válság leküzdése után bizonyára minden jó tisztviselő érdekének sérelme nélkül meg lesz oldható, de e megoldáshoz csak kedvező állampénzügyi helyzetben szabad hozzáfogni."[2]

Az automatikus rendszer kiegészítése lenne, hogy a szolgálati kategóriához (fogalmazás, számvitel, segédhivatali szolgálat) és az elméleti (főiskolai, középiskolai, ennél kisebb) képzettséghez kötötten, bizonyos meghatározott fizetési osztály elérése törvényben biztosíttatnék. Az V. fizetési osztály fenntartatnék az ügyosztályok vezetésével megbízott tisztviselők ré-

[1] Reichsminister Frank, Verwirklichung des Führerswillens, Berliner Tageblatt, Berlin, 1938., december 24-i szám.

[2] Hóman Bálint, Művelődéspolitika, 207. l.

szére. A IV. és a III. fizetési osztály teljesen kivétetnék a rendes előlépés alól és fenntartatnék a rendkívüli előlépések számára, továbbá a külső és bárhol található kiváló speciális szakembereknek a közszolgálatba való bevitele céljára. Ez a rendszer visszatérés lenne a régi (még az ancien régime-beli) közszolgálat bevált módszeréhez, amikor a vezetőket (Sektionchef, les grands intendents, ma az Amerikai Egyesült Államokban alkalmazott városvezetők, a city manager-ek) ugyancsak mindig kívülről hozták be a közszolgálatba.

A köztisztviselői kérdésnek volna még egy megoldása, az úgynevezett egységes kormányzati státus, vagy másszóval a „kormánytisztviselők" státusa. Ez esetben az egész magyar közszolgálat egyetlen státust alkotna, amint az jelenleg is megvan a pénzügyi igazgatás és az igazságszolgáltatás terén. Ennek a rendszernek jelentős előnye volna a nagy áttekintés az egész magyar közszolgálaton, az áthelyezhetőség[1] és nem utolsó sorban az egységes előlépés. E rendszer ugyanis kiküszöbölné azt a ma elkerülhetetlen anomáliát, hogy egyes státusokban sokkal kisebb szolgálati idővel, alacsonyabb életkorban, aránytalanul gyorsabban jutnak el a tisztviselők magas fizetési osztályokba, tisztán szerencsés státusviszonyok következtében. Hátránya lenne viszont a megmerevedés, a rugékonyság hiánya.

III. Harmadik feladata a pénzügyminiszternek az előbbi kettő számára szükséges költségek előteremtésének, az állami bevételek, az adóigazgatás gépezetének állandó javítása és egyszerűsítése. Kímélni kell mindenekelőtt az adófizetőt, de kímélni kell másodsorban a tisztviselőket is. Az adóigazgatás soha egyetlen államban sem volt népszerű. A nagyközönség nem tudja, hogy ez mily érzékeny szervezet s mily szempontokat kell figyelembe venni, ezért kívánságaiban mesze túlmegy a határon. Nincs az a pénzügyminiszter, aki a felelősséget vállalja tetszetős és gyökeres, de ki nem próbált reformok keresztülviteléért, s így olyan adójövedelemnek esetleges kieséséért,

[1] Az országgyűlés a közigazgatás egyszerűsítése és a közszolgálat megszervezése érdekében, bár csak időhöz kötötten, törvénybe iktatta az egész közszolgálat terén az áthelyezhetőséget. „Az állami közigazgatás egyszerűsítésével és átszervezésével kapcsolatban a tisztviselőket és egyéb alkalmazottakat, a 3. §. (1) bekezdésében megjelölt hat év leteltéig, hasonló képesítésű állásokra ki lehet nevezni, illetőleg át lehet helyezni ugyanazon tárca keretén belül egyik státusból a másik státusba, sőt, ha azt a szolgálat érdeke megkívánja, — a minisztertanács előzetes hozzájárulásával, — más tárca fennhatósága alá tartozó státusba is. Ez a rendelkezés a kir. ítélőbirákra, valamint az egyetemi tanárokra nem nyer alkalmazást" (1930 : XLVII. tc., 4. §).

amely a költségvetés egyensúlyát zavarhatná meg. De az is kétségtelen, hogy az adógépezet óvatos, megfontolt, főleg állandó javítása legelsőbbrendű államérdek.[1]

A magyar pénzügyminisztérium már kiállotta a próbát Trianon után, amikor a 20 milliós Magyarbirodalom hatalmas szervezetét, egész közigazgatási apparátusát kellett a megcsonkított ország parányi méreteire szűkíteni. Ezt a feladatot megoldotta úgy, hogy az ország szellemi életének fejlődése nem szenvedett csorbát. Közismert, hogy ez az eredményes pénzügyi politika a magyar kultúrának mily nagyszámú új alkotását tette lehetővé.[2] Egészen bizonyos, hogy a pénzügyminisztérium a közigazgatásnak a mai kor követelte nagy szervezési munkáját is el fogja majd végezni.

[1] „Az igazságügyi szervezet mellett kétségkívül legjobb szakigazgatásunk a pénzügyigazgatás, amely hosszú évtizedek óta lelkiismeretesen végzi a kiválasztást, és olyan fegyelmet, tisztviselői közszellemet tudott teremteni, amely bármely államnak becsületére válnék. Nem tudta azonban leküzdeni a nehézkességet és az élettel szemben fenntartott távolságot. Adóügyi igazgatásunk annyira bonyolult, nyilvántartási és könyvelési rendszerünk annyi erőfecsérlést jelent és a mellett oly kevéssé alkalmas az adófizetők igényeinek kielégítésére, hogy az már közmondásos. A döntések a végtelenbe nyúlnak, nem is beszélve az új pénzügyi problémák megoldásának előkészítési nehézségeiről." Weis István, Közigazgatásunk teherpróbája, Magyar Szemle, XXXVI. köt., 1. szám, Budapest, 1939., 14. l.

„Amíg a magyar adóigazgatást nem lehet olyan áttekinthetővé, világossá, és ami a legfőbb: közérthetővé tenni, mint mondjuk, egy nagybank ügyvitelét, addig az állami igazgatást éppen azokon a pontokon érik veszteségek, vagy éppen azokon a pontokon zúdul rá túlmunka, amelyeken a nervus rerum, az utolsó fillérig szükséges állami bevétel, megszerzéséről és biztosításáról van szó." Berényi Sándor, Közigazgatási és Közlekedési Tudósító, Budapest, 1938., júl. 20.

[2] L. gróf Klebelsberg Kunó emlékezete. A gróf Klebelsberg Kunóról szóló emlékbeszédek és megemlékezések. 1932=1938. Budapest, 1938.

24. §.

AZ IGAZSÁGÜGYMINISZTER SZEREPE A KÖZIGAZGATÁSBAN

A jogalkotás terén az igazságügyminiszternek döntő szerepe van.[1] Ez a szerep — akár a belügyminiszternél és a pénzügyminiszternél — a tények erejénél fogva alakult ki. Az igazságügyminiszternek nincs erre semmiféle megbízatása, annál kevésbbé van kodifikálva jogi felelőssége a jogszabályok mikénti szerkesztéséért. Tisztán a fejlődés eredménye, hogy a jogszabályalkotásban való közreműködés az igazságügyminiszter tiszte. A magyar jogszabályalkotás egysége, egyöntetűsége és szabatossága érdekében kívánatos lenne azonban, hogy ez a közreműködés minél teljesebb és egyetemesebb legyen.

Különösen kívánatos volna ez olyan esetekben, amikor a törvények határidőt állapítanak meg bizonyos tárgyra vonatkozó jogszabály elkészítésére. Ma annak úgyszólván semmi jelentősége nincs, ha a törvényhozás kimondja, hogy bizonyos időn belül törvényjavaslatot kell benyujtani, vagy hogy a kormány rendeletileg tartozik szabályozni valamely tárgyat.[2] A kormány ellen semmiféle szankció nincs, — nézetünk szerint nem is lehet, — amely a jogszabályalkotást kikényszerítené. De továbbmenve nincs is senki, aki a kormányoknak ilyenirányú kötelezettségét számontartaná. Egyedüli lehetőség lenne a kormányok számonkérése az 1848 : III. tc. 32. §. c) pontja alapján, amely szerint a miniszter felelős „a törvények végrehajtásában ... elkövetett mulasztásokért", — ez a számonkérés azonban, mint ismeretes, nem vezet eredményre. A következő kormány pedig, — amelynek kormányzása alatt rendesen aktuálissá válnék a törvény rendelkezésének végrehajtása, — termé-

[1] Az igazságügyminisztérium hatáskörébe utalt ügyek részletezését l. A magyar közigazgatás tükre, 703—769. l.

[2] Mártonffy Károly, Szabatos törvény (felelősség a törvények végrehajtásáért), 49—50. l.

szetesen nem is érzi a kötelezettséget, hogy valamelyik előző kormány alatt elfogadott törvénynek jogszabályalkotásra vonatkozó rendelkezését végrehajtsa.

A jogszabályalkotásban való fokozott igazságügyminiszteri közreműködésnek biztosítására hatásos eszköz lenne a különféle hivatalos lapok állandó figyelemmel kísérése. Bárhol fedezne fel valami megjegyeznivalót az igazságügyminisztérium (a jogszabály nem szabatos, pongyola, magyartalan, ugyanarra a tárgyra vonatkozólag több rendelet van már hatályban, nincs pontosan megjelölve a hatályon kívül helyezett jogszabály stb.), jogában lenne átirattal, vagy egyszerűen rövid úton figyelmeztetni a rendeletet kibocsátó hatóságot. Ezzel az egyszerű eljárással korszakos változást lehetne előidézni a magyar jogszabályok rendezése, a tárgytalan és elavult jogszabályoknak kiküszöbölése terén, — új jogszabály alkotása alkalmával pedig a tárgyra vonatkozó régi joganyagnak összeolvasztása (inkorporálása) útján. Az viszont mellőzhető volna, hogy minden egyes rendeletet megküldjenek az igazságügyminisztériumnak. A kisebb jelentőségűeket vagy rövidebb terjedelműeket elég volna rövid úton megmutatni és csupán a jelentős jogszabálytervezetek írásbeli megküldésére volna szükség.[1] Az igazságügyminisztérium teljes szellemi felkészültséggel rendelkezik e feladat betöltésére és a jelenlegi törvényelőkészítő osztály megfelelő kibővítése után bizonyára szívesen is vállalkoznék erre.[1] Így értékesíteni lehetne mindazt a sok megszívlelendő gondolatot, amit a jogszabályok rendezéséről szóló jelentős jogászegyleti vita felvetett.[2]

A magyar jogszabályalkotásban való egyetemes közreműködés mellett az igazságügyminiszternek és a vezetése alatt álló igazságügyminisztériumnak ugyanilyen értékű kormányzati feladata a mérséklő és fegyelmező szempontnak az érvényesítése a gazdasági élet terén. Figyelemreméltók Vladár Gábornak erre vonatkozó kívánságai: „Önmérséklés (nevezetesen a jogszabályalkotás terén) az érdekeltségek részéről. Ez alatt azt értem, hogy ne kívánjanak a gazdasági érdekeltségek jogszabályalkotást, mihelyt valami átmeneti, múló érdekük kívánja. Tapasztaltuk, hogy ugyanaz az érdekeltség, amely a jogszabályalkotás túltengése címén és azon a címen, hogy nem szabad a gazdasági életbe erőszakosan belenyúlni, tiltakozik a jogszabályalkotás ellen, felmerülő esetben szinte elementáris erővel követeli a jogszabály alkotását. Így pl. állandóan tiltakoznak az ellen, hogy a mérleg mikénti szerkesztését jogszabályban állapítsuk meg és íme az utolsó két év alatt az üzleti év lezárása előtt mindig pontosan jelentkeznek s igen nagy nyomatékkal kívánják a mérlegszerkesztésre vonatkozóan fennálló rendelkezések enyhítését. Vagy p. o. a kereskedő, akinek jelzáloggal biztosított vételárkövetelése van, erélyesen tiltakozott az ellen, hogy a jelzálog a földteherrendezés során bármiféle sérelmet szenvedjen, mikor pedig arról van szó, hogy a megvett gabonára adott előlegkövetelése biztosíttassék, minden aggodalom nélkül követeli, hogy a jelzálog rangsorát védő rendelkezések félretételével a vételárelőleg esetleges visszakövetelésére fennálló igényének elsőbbség biztosíttassék. Számtalan efféle példát

[1] Hasonló kívánságot tartalmaz a belga Tanulmányi Központ javaslata. „Az igazságügyminisztérium elsősorban a törvényhozás (département de la législation) minisztériuma. Egyben — bár ennek a kevésbbé fontos funkciónak köszönheti nevét — az igazságszolgáltatási ügyek minisztériuma is. Ezen értjük, hogy az igazságügyminiszter nevezi ki a bírákat, ő az ügyészeknek felettes hatósága, tőle függ minden, ami az igazságügyi közigazgatást érinti. Az igazságügyminisztérium volt azelőtt az a hely, ahol valamennyi törvény szövegét szerkesztették, s sajnálatos, hogy ezzel a gyakorlattal felhagytak. Minthogy az igazságügyminiszter látja el a megszavazott és kihirdetett törvényeket az állami pecséttel, ekként neki kellene ellenjegyeznie minden törvényjavaslatot, amelyet más minisztérium szerkesztett. E réven a törvényjavaslatoknak a legkiválóbb jogászok által felülvizsgált szöveg tekintélyét adná meg (ainsi devrait-il contresigner tout projet de loi élaboré par n'importe quel département de façon à lui conférer l'autorité d'un texte revu par les meilleurs juristes). Ez egyszer-másszor ma is megtörténik, de csak szórványosan, az „arrêtés-lois"-k esetében. Az igazságügyi közigazgatás jogászokból áll, akik az igazságszolgáltatás világával vannak szoros kapcsolatban. A szervezet inkább jogászi laboratóriumnak tekinthető, mint tulajdonképeni közigazgatásnak (beaucoup plus un laboratoire juridique qu'un administration proprement dite). Jellege szerint a politikai viharoktól távol kellene állnia, s függetlensége meg tudománya révén oly tekintélynek kellene lennie, amely előtt mind az országgyűlés házai, mind a közvélemény meghajoljanak. Jelenlegi szervezete e tekintetben több kritikára adhatna okot. Ez azonban a belső közigazgatásnak kérdése." La Réforme de l'État, 35. l.

[1] Osztjuk Vladár Gábor felfogását. „Nincs szükség semmiféle külön törvénykészítő bizottságra, vagy valamiféle külön tanácsra — (ezekből eleddig is túlontúl sok van), hála Istennek, van minden téren elég elméleti és gyakorlati hozzáértő szakemberünk; tanácsuk, támogatásuk mindig rendelkezésre áll. Nagyon célravezető volna, ha felújíthatnók a régi, jól bevált rendszert, hogy a jogszabálytervezetek közzététessenek (úgy, amint korábban az Igazságügyi Javaslatok Tárában), hogy a szaksajtó és értekezletek a tervezetekkel foglalkozhassanak. Ez lassítaná a tempót, de a lassúbb tempó a jogszabályalkotásnak sohasem vált kárára. Sajnos, a tervezetek közzétételét egyelőre az államháztartás szűkös helyzete miatt nem valósíthatjuk meg." Vladár Gábor, A hatályos jogszabályok hivatalos összegyűjtése, Kodifikációs törekvések, 35. l.

[2] L. 145. lapon.

tudnék felhozni, különösen az utóbbi évek válságos gazdasági viszonyaival kapcsolatban. De még az egyes embernél is tapasztaljuk, hogy amikor pere vagy más ügye a jogszabály helyes alkalmazása következtében reá nézve az első fokon balul végződik, mindent megmozgat, hogy a szerinte helytelen jogszabály, még mielőtt ügye felülvizsgálat alá kerülne, módosíttassék."[1]

A magyar jogszabályalkotásnak egységes irányítása és megszervezése lebeghetett már az alkotmányos korszak kezdetén a nagy kodifikátorok szeme előtt. Deák Ferenc 1871-ben határozati javaslatot nyujtott be, amelyet a Ház el is fogadott. „Kodifikácionális munkálatokra az összes minisztériumnak ötvenezer forint akkép szavaztatik meg, hogy ezen összegről az összes minisztérium rendelkezzék, de abból valamely állandó s rendes évi fizetéssel ellátott államhivatali testület föl ne állíttassék." A kormány az 1872. május 17-én tartott minisztertanácson úgy döntött, hogy „a törvények s szerves szabályrendeletek egyöntetűsége s összhangzatba hozatala céljából" törvényelőkészítő bizottságot állít fel, amely az igazságügyminisztériumban addig működött kodifikáló bizottság tennivalóit is átveszi. A törvényelőkészítő bizottságnak a bemutatott szervezeti szabályzat alapján való felállítását és — ellentétben Deák javaslatával — annak költségeire a következő évi költségvetésbe 60.000 forintnak felvételét a király 1872. június 4-én hagyta jóvá. A királyi leirat — bizonyságául annak, hogy a közigazgatás egyszerűsítésére és olcsóbbá tételére, tehát a racionalizálási szempontokra akkor is gondoltak — a következőket tartalmazza: „Tekintettel ezen bizottság jelentékeny költségeire, valamint, hogy annak működése által a minisztériumok belső teendői is kevesbbíttetni fognak, — elvárom annak idejében említett miniszterelnököm az iránti javaslatait, vajjon és mily mérvben fog ezen bizottság életbeléptetésével egyes minisztériumoknál a magasabb hivatalnoki állomások létszámának leszállítása eszközöltetni."[2]

A törvényelőkészítő bizottság szervezetéről és működési köréről szóló szabályzat érdekesebb pontjai a következők voltak: a törvényelőkészítő bizottság közvetlen közege az összes minisztériumnak, személyes tekintetben a miniszterelnöktől függ; egy alelnökből, öt tagból miniszteri tanácsosi rangban és két titkárból áll; különös szakismeretet igénylő ügyek tárgyalásához szakférfiakat hívnak meg; a bizottság feladata az illető miniszter által megállapított elvek alapján törvényjavaslatokat, azoknak végrehajtására vonatkozó utasításokat és organikus szabályrendeleteket készíteni, vagypedig a szakminisztériumban készített ily munkálatokat a törvények elveinek összhangzatos fenntartása s a rendszer, valamint szerkezet és terminológia szempontjából átvizsgálni, ez iránt véleményt adni s ha az illető szakminiszter kívánja: a törvényjavaslatot, illetőleg szabályrendeletet újra szövegezni; a nemzetközi szerződések s egyáltalán a nemzetközi jog körébe vágó kérdések iránt, úgyszintén az adminisztrációnál felmerült fontos jogkérdések iránt véleményt adni.

Bár a törvényelőkészítő bizottság megszervezését királyi leirat hagyta jóvá, s megszervezésénél olyan férfiak működtek közre, mint Deák Ferenc, Horváth Boldizsár és az akkor még egészen fiatal Szilágyi Dezső, költségeire pedig az akkori viszonyok mellett hatalmas összeg állott rendelkezésre, mégis rövid fennállás után megszűnt a bizottság.[1]

[1] Vladár Gábor, A hatályos jogszabályok hivatalos összegyüjtése, Kodifikációs törekvések, 33. l.

[2] L. a 1130/1872. M. E. számú ügyiratot a m. kir. Országos Levéltárban.

[1] Az igazságügy terén is szerveztetett állandó bizottság a büntetőjogi törvényelőkészítés számára, amelynek szabályzatát a király 1913. évi március hó 21-én kelt legfelsőbb elhatározásával hagyta jóvá. 17.000/1913. I. M., Igazságügyi Közlöny, Budapest, 1913., 4. szám, 185. l.

25. §.

A HONVÉDELMI MINISZTER SZEREPE A KÖZIGAZGATÁSBAN

A honvédelmi miniszternek a közigazgatásban való szerepét világosan körülírja a honvédelemről szóló törvény „közintézmények honvédelmi érdekű megszervezése" című szakasza.[1] „A Legfelső Honvédelmi Tanács által megállapított irányelvek alapulvételével minden miniszter már béke idején idejekorán megtesz minden olyan előkészítő intézkedést, amely szükséges ahhoz, hogy a vezetése alatt álló, valamint a felügyelete alá tartozó hatóságok, hivatalok, üzemek és egyéb intézmények feladataikat háború esetén és minden más, a honvédelem érdekében fokozottabb erőkifejtést igénylő rendkívüli helyzetben (a szükséghez képest csökkentett létszámmal is) zavartalanul ellássák. Evégből mindegyik miniszter már béke idején megállapítja a fentemlített szerveknek a rendkívüli helyzet esetére szóló működési tervét."

Ebből kitűnik a honvédelmi miniszter szerepe a közigazgatásban, továbbá az, hogy a nemzetszervezésben is kiemelkedő jelentőségű feladata van. A honvédelemről szóló törvény egyes részei ennek a nemzetszervezésnek állomásait jelzik. E szerint a magyar népnek honvédelmi nevelése már a tizenkettedik életévvel kezdődik és tart a hatvanadik, — sőt a honvédelmi munkakötelezettség és a személyes légvédelmi kötelezettség teljesítése szempontjából a hetvenedik — életkorig. A magyar királyi honvédség a magyar állam legnagyobb pedagógiai intézménye. Hatásával egyik nevelési tényező sem versenyezhet; messze felülmúlja az iskola hatását is. A honvédség intézményének célja és feladata az egész magyar népnek egyetemes összefogása, a nemzeti társadalom megszervezése. A honvédelmi miniszter pedig központi hatóság a legkülönbözőbb közigazgatási hatóságokhoz (így a kormányhoz és az egyes miniszterekhez is) tartozó honvédelmi ügyekben.

[1] 1939 : II. tc., 4. §.
L. még Szolgálati és ügyviteli szabályzat a m. kir. honvédelmi minisztérium számára, Budapest, 1933.

A honvédelemről szóló törvény tele van a közszolgálatot érintő rendelkezésekkel. E rendelkezések vagy általában a honvédelmi igazgatás és a honvédelmi érdekek szempontjából érintik a közigazgatást, vagypedig a nemzetközi feszültség és háború idejére vonatkoznak.

A honvédelmi igazgatás és a honvédelmi érdekek szempontjából a közigazgatást érintő rendelkezések a honvédelemmel összefüggő hivatali bűncselekményekről és a közhivatalnokok büntetőjogi felelősségének kiterjesztéséről szóló rendelkezések. Ezek szempontjából a m. kir. honvédség tényleges szolgálatot teljesítő minden tagját közhivatalnoknak kell tekinteni.[1]

Háború idején, vagy az országot közvetlenül fenyegető háborús veszély esetében, a minisztérium a közigazgatás minden ágára kiterjedő kivételes rendelkezéseket léptethet életbe (kivételes hatalom), sőt, „ha a késedelemben veszély van, a minisztérium a kivételes hatalom ideje alatt... a felhatalmazások körén túlmenően is megtehet rendelettel minden olyan közigazgatási, magánjogi, eljárási és a törvényhozás hatáskörébe tartozó egyéb intézkedést, amely a rendkívüli viszonyok által előidézett helyzetben a honvédelem érdekében elkerülhetetlenül szükséges s evégből a fennálló törvényektől eltérő rendelkezéseket állapíthat meg."[2]

A minisztérium a közigazgatási szervezetet több vonatkozásban módosíthatja:

„*a)* Az önkormányzati hatóságok testületi szervei működésének szünetelését rendelheti el s a szünetelés idejére hatáskörüket más önkormányzati hatóságokra ruházhatja át;

b) az önkormányzati testületek szabályrendeleteinek bármely rendőri természetű rendelkezését ideiglenesen hatályon kívül helyezheti s helyébe más rendelkezéseket léptethet, vagy erre a belügyminisztert felhatalmazhatja;

c) a közigazgatási hatóságok eljárását a fennálló törvényektől eltérően szabályozhatja;

d) a főispánok (főpolgármester) hatáskörébe tartozó, továbbá az *a)*—*c)* pontok alapján tett rendelkezésekkel kapcsolatban felmerülő, valamint egyéb közigazgatási feladatok ellátását kormánybiztosra bízhatja;

[1] 1939 : II. tc., 191—195. §.
[2] 1939 : II. tc., 141. §.

e) a hadműveleti területekre különleges közigazgatási szabályokat állapíthat meg."[1]

Ezenfelül „a belügyminiszter vagy a minisztérium felhatalmazása alapján a kormánybiztos a vármegyei, a városi és a községi hatóságoknak minden olyan határozatát, amely a hadviselés érdekére sérelmes, vagy a közrend és a közbiztonság fenntartását veszélyezteti, hivatalból is megsemmisítheti és a határozatban foglaltak tárgyában, ha szükséges, saját hatáskörében intézkedhetik."[2]

Továbbá „a minisztérium a kormánybiztost felhatalmazhatja arra, hogy a kir. bíróságok és a kir. ügyészségek személyzetének kivételével az állami, továbbá a törvényhatósági és a községi alkalmazottakkal, valamint a községi elöljáróságok tagjaival közvetlenül rendelkezhessék és az alkalmazottakat az illetékes miniszter engedélyével oly területen és szolgálatban is igénybevehesse, amely rendes működési körükön kívül esik."[3]

A honvédelmi miniszter, mint a honvédség (vámőrség, folyamőrség) és csendőrség kötelékében szolgálatot teljesített legénységi állományú egyéneknek a köz- és magánszolgálatban alkalmazásáról szóló,[4] továbbá az 1914—1918. évi világháború tűzharcosai érdemeinek elismeréséről alkotott törvény[5] végrehajtója, illetőleg ellenőrzője gondoskodik arról, hogy a törvényekben meghatározott állásokra és az azokban megszabott módozatok mellett az állami, törvényhatósági és községi igazgatásban minél nagyobb számú kiszolgált honvéd, illetőleg tűzharcos helyeztessék el, ezzel is szolgálván egyrészt a katonai (háborús) szolgálat megbecsülését, másrészt a katonás szellemű nemzetnevelés szempontjait.

Ideiktatjuk még a honvédelem és közigazgatás kapcsolatára vonatkozó következő megállapításokat. „A testgyakorlási kötelezettség beállásától kezdve ... a közigazgatási hatóság az egyént katonai kötelezettségének egész ideje alatt figyelemmel kíséri. A testneveléssel kapcsolatos különböző nyilvántartások pontos vezetése, az időközi változásoknak gyors és ugyancsak pontos helyesbítése egyrészt nagy munkával járó feladatokat ró a közigazgatásra, másrészt azonban — minthogy alapját alkotja a végrehajtásban szükségképpen jelentkező folyamatosságnak — a jól végzett munka a későbbi idők folyamán munkamegtakarítást és könnyebbséget jelent. A közigazgatási hatóságoknak, különösen az alsófokú közigazgatásnál, ahol a népességgel való érintkezés a legközvetlenebb, igen nagy szerepük van a testgyakorlási kötelezettség alá eső ifjúság egyesületekbe való tömörítésénél és a polgári lövészegyesületek megalakításánál. Igen nagy részben az ő lelkesen — vagy csak kötelességszerűen — teljesített népszerűsítési és szervezési munkájuktól függ, hogy az egyesületek minél kedvezőbb erkölcsi és anyagi körülmények között létrejöjjenek, és hogy a létrejött egyesületekben a magyar nemzeti szellem és a katonai erények jellemnevelő munkája milyen eredményt mutat fel... A katonai hatóságok munkájának megkönnyítése céljából nagy jelentőséggel bír a népmozgalommal kapcsolatos tennivalók lelkiismeretes ellátása, a népmozgalmi nyilvántartások vezetése is... A legfelsőbb központi igazgatási hatóságok érzik leginkább hátrányát annak, ha a megfelelő helyi ismerettel rendelkező alsófokú közigazgatás nem a kellő körültekintéssel, gyorsasággal és alapossággal intézi az ügyeket. Ezen elvnek helyes gyakorlati alkalmazása a minisztériumok ügyforgalmának lényeges csökkentését eredményezheti."[1]

[1] 1939 : II. tc., 142. §.
[2] 1939 : II. tc., 143. §.
[3] 1939 : II. tc., 144. §.
[4] 1931 : III. törvénycikk.
[5] 1938 : IV. törvénycikk.

[1] vitéz dálnokfalvi Bartha Károly, Honvédelem — közigazgatás — szociálpolitika, Magyar Közigazgatás, LVII. évf., 11. sz., Budapest, 1939.

26. §.

A SZAKMINISZTEREK SZEREPE A KÖZIGAZGATÁSBAN

„Szakminiszter" megjelölésen a mindennapi életben elfogadott szóhasználatnak megfelelően a gazdasági: földmívelés-, ipar-, kereskedelem- és közlekedésügyi minisztereket, valamint a vallás- és közoktatásügyi minisztert értjük. A szakigazgatási ágaknak a közigazgatásban az a szerepük, hogy külön szerveiknek (iparfelügyelők, gazdasági felügyelők és tankerületi főigazgatók) és a hatáskörükbe tartozó érdekképviseleti testületeknek (kereskedelmi és iparkamarák, mérnöki kamara, mezőgazdasági kamarák) beillesztését az általános igazgatásba súrlódásmentessé tegyék.

A szakminisztériumok feladatát negative úgy lehetne meghatározni, hogy nekik az általános igazgatás hatóságait csak a legnagyobb önmérséklettel és a valóban szükséges mértékig és esetekben szabad igénybe venniök. Ekkor is csak a belügyminiszternek, mint az általános közigazgatás hatóságaiért felelős miniszternek, előzetes értesítése után.[1]

A racionalizálási munkálatok azt a feltűnő megállapítást eredményezték, hogy az általános igazgatás hatóságait nem a belügyminisztérium, — legfőbb felügyeleti hatóságuk, — hanem a szakminisztériumok foglalkoztatják erőteljesen. Példaképen utalunk a községi adminisztráció egyszerűsítéséről és a községi jegyzői munkateher csökkentéséről mondottakra.[2] Amíg egyrészről a szakminisztériumok működési területeinek folytonos bővülése egyben az általános igazgatás munkaterhét is növeli, addig másrészt ugyancsak a szakminisztériumokban a munka csökkentése vagy egyszerűsítése az általános igazgatás kisebbmérvű igénybevételét vonja maga után. Ezért jogosult az a megállapítás, hogy az általános igazgatás egyszerűsítésének (racionalizálásának) munkálatai teljes eredményt mindaddig

[1] L. 237. l. 1. jegyzet.
[2] L. 177. l.

nem hozhatnak, amíg ezt az egyszerűsítést: egész közigazgatási munkájuk felülvizsgálását az egyes minisztériumok különkülön el nem végzik.

Példának okáért utalunk a vallás- és közoktatásügyi igazgatásra, amely ezt a teljes belső revíziót a közoktatásügyi igazgatásról alkotott 1935 : VI. törvénycikk életrehívásával elvégezte. Figyelemreméltó, hogy az igazgatás újjászervezése előtt „A magyar közigazgatás tükré"-nek tanúsága szerint a vallás- és közoktatásügyi miniszter I. fokon kb. 351 féle ügyben járt el. A törvény végrehajtási utasítása példaképül szolgálhat a kormányzat és közigazgatás helyes egyensúlyára a kormányzatot illető ügyeknek a minisztérium, a tisztán közigazgatási vonatkozású ügyeknek pedig az I. és II. fokú tanügyi hatóságok között való célszerű megosztásával. „A tankerületi kir. főigazgató, mint a tankerületi közoktatásügyi igazgatás vezetője, gondoskodik arról, hogy az egyes igazgatási ügyek az 1935 : VI. törvénycikkben ... megállapított hatósági fokozatok megtartásával nyerjenek elintézést, hogy az egyfokú fellebbvitel elve az oktatásügyi igazgatás egész területén következetesen keresztülvitessék, s ezzel, valamint az egyes ügyekben első- vagy másodfokon intézkedésre, illetőleg határozathozatalra jogosult tanügyi hatóságok egyéni felelősségének fokozásával a közoktatásügyi igazgatás jobbá, olcsóbbá és gyorsabbá váljék, eljárási rendszere pedig egyszerűbbé tétessék."[1]

„A magyar közigazgatás tükré"-nek tanúsága szerint a földmívelésügyi miniszter I. fokon kb. 234, II. fokon kb. 90 féle ügyben jár el; a kereskedelemügyi miniszter viszont I. fokon kb. 333, II. fokon kb. 111 féle ügyben jár el.

Részletezés[2] helyett ideiktatjuk az egyik szakigazgatási ág alapos ismerőjének figyelemreméltó megállapításait. Fináczy Ernő megrajzolta azokat a követelményeket és jellemezte azokat a tulajdonságokat, amelyeket fel kell tételezni és el kell várni a szakigazgatási ágak vezetőitől és szerveitől. Bár ezek a megállapítások a közoktatásügyi igazgatásra vonatkoznak, mégis teljes

[1] A közoktatásügyi igazgatásról szóló 1935 : VI. törvénycikk életbeléptetéséről 3.500/1936. VKM. sz. rendelet (Utasítás a közoktatásügyi igazgatásról szóló 1935 : VI. törvénycikk végrehajtására).

[2] Az egyes minisztériumok hatáskörébe utalt ügyek részletezését l. A magyar közigazgatás tükre, kereskedelemügyi igazgatás, — amely felöleli a közlekedésügyi és iparügyi igazgatást is — (465—560. l.), földmívelésügyi igazgatás (561—624. l.), vallás- és közoktatásügyi igazgatás (625—701. l.) című fejezeteit. Továbbá az iparügyi, valamint a kereskedelem- és közlekedésügyi miniszterről szóló 1935 : VII. törvénycikket, és az ennek végrehajtásáról szóló 7.500/1935. M. E. sz. rendeletet.

egészükben érvényesek bármelyik más szakigazgatásra is. „... miben kell keresnünk a jó tanügyi adminisztrációnak — az egyéni rátermettségen túl — elvi biztosítékát. Hangsúlyozom és ismétlem az „elvi" jelzőt. A természettől praedesztinált jó adminisztrátorok voltak és lesznek; csakhogy az iskola sorsát egyes kiváló egyéniségek véletlen felbukkanásától nem tehetjük függővé. Ami a tanügyi adminisztráció jóságát biztosítja, az a vezető, szervező és alkotóképesség benntermettségein kívül — gondolom — nem lehet más, mint hogy azok, kik az iskolákat kormányozzák (értem országos legfőbb tanügyi hatóságok egyes tanügyi osztályainak közvetlen vezetőit és tagjait), az iskolát ismerjék. Ez az elvi kívánalom nem azt jelenti, hogy ezek az iskolavezetők matematikusok vagy filológusok legyenek; azt sem, hogy az iskolák kormányzói éppen csak valamely iskolanem ügyeiben és viszonyaiban szereztek légyen tájékozottságot; hanem azt, hogy az iskolai életet általában, az iskola szükségleteit, a tanulmányok szervezetét és összefüggését, az iskolai organizmus alkotó elemeit és tényezőit, a tanítói és nevelői hivatás különleges természetét ismerjék, saját tapasztalataikból és saját eleven szemléletükből. Azt hiszem, hogy az iskolai életnek ez a benső ismerete fogja finomítani az adminisztrátor érzékenységét minden felmerülő esettel szemben. Ez az érzékenység fogja tetterejét sarkalni, fog intézkedésének lendületet és írásos rendelkezéseinek szárnyat adni; ez fogja megóvni a laisser faire veszedelmeitől; ez fogja gyorsaságra inteni ott, ahol emberek sorsáról van szó; ez fogja ellenálló erejét fokozni a bürokrácia szükséges és nem szükséges formaságainak reá zúduló özönével szemben, melybe nem szabad elmerülnie eszének, szívének, akaraterejének; ez fogja vele megéreztetni, hogy az akták nemcsak azért vannak, hogy alakilag elintéztessenek, hanem, hogy a bennük foglalt ügy érdemben is jó, helyes és gyors elintézést nyerjen, s hogy a szürke papiros mögött ott van az egyénileg érvényesülni kívánó, sokoldalú, pezsdülő és viruló élet; ott van az iskola a maga érzékeny struktúrájával; a maga élő embereivel, nagyokkal és kicsinyekkel; a maga sajátos szellemi légkörével, melyhez semmi más nem hasonlítható. Bizonyosan igaz, hogy az iskola ismerése egymagában még senkit sem tett jó tanügyi adminisztrátorrá; de bizonyos az is, hogy a legjobb iskolai adminisztráció, mely szemem előtt lebeg, csakis akkor remélhető, ha az egyéniség erejével és súlyával az iskolai élet ismerete párosul."[1]

[1] Fináczy Ernő, Közoktatásügyi Szemle, Magyar Paedagógia, XVI. évf., 68. l.

27. §.

A FŐSZOLGABÍRÓ, ALISPÁN, POLGÁRMESTER, FŐISPÁN SZEREPE A KÖZIGAZGATÁSBAN

Mind a főszolgabíró,[1] alispán,[2] polgármester,[3] mind a főispán[4] szerepét, hatáskörét, feladatát az egyes törvények és egyéb jogszabályok légiói sorolják fel. De alig lehetne nagyobb tévedést elkövetni, mintha azt hinnők, hogy a jogszabályok előírta kötelességek teljesítése már teljesen kimerítette e vezető tisztviselők nagyfontosságú hivatalának minden lehetőségét.

Amit a főispán a vármegyében kormányzati téren végez, ugyanazt végzi az alispán igazgatási téren széleskörű hatáskörrel felruházva, mint „a vármegye első tisztviselője" (1886 : XXI. tc. 68. §), a városokban a polgármester, „a városi törvényhatóságok első tisztviselője" (1886 : XXI. tc. 73. §), a járásban a főszolgabíró, „a járás első tisztviselője" (1886 : XXI. tc. 71. §).

I. A főszolgabíró, mint a járás vezetője, „A magyar közigazgatás tükré"-nek tanúsága szerint I. fokon nem kevesebb, mint 400 féle ügyben jár el.

Zsoldos Ignác, a régi világ érdemes főszolgabírája, akit — mint az előszóban mondja — Deák Ferenc buzdított munkájának megírására, „hét esztendőkig viselvén járásos Al- és Főszolgabírói hivatalt" (1827—1834), kiadta a szolgabíró feladatával és hatáskörével foglalkozó érdemes, kétkötetes, ma is példa- és mintaképül szolgáló munkáját, melyet „első jégtörés"-nek nevez és amelyet „a tapasztalás könyvéből" írt.[5]

„Eszméimet, fogalmaimat — mint mondja — törekedtem világosan adni elő; arra, hogy az általam előterjesztendők ne

[1] L. A magyar közigazgatás tükre, Mutató, XXI. l.
[2] U. o., XVII—XVIII. l.
[3] U. o., XXVIII—XXIX. l.
[4] U. o., XX. l.
[5] Zsoldos Ignác, A szolgabírói hivatal, Pápa, 1844. — Zsoldos Ignác egyébként a Magyar Tudományos Akadémia tagja volt.

éppen csak egy megyére illjenek, de országszerte használhatók legyenek, különös gondot fordítván... Igenis, semmi nem egyéb e munka, mint: azon módnak tőlem telhetőleg rendszerezett előadása, mikép gondolom én, a Szbírói hivatal feladásait teljesítendőnek, a nélkül, hogy a máskép cselekvést roszalnám." Feladatául tűzte ki „leírni e hivatal körét, feladásait és ezeknek megfelelés módját" úgy, amint jónak tartja. Bizonyos előtte ugyanis, „hogy, ha más országokban vannak a hivataloknak bizonyos utasításaik, és a hivatalba lépő kalauz-kézi könyvet nyer kezébe, mellyből a teendő — s mikép teendő? — feladásokat, biztosan megtanulhatja; akkor — ha szinte mi, szabályképen parancsolt sinórmértéktől, szabadabb természetünknél fogva (mint magunkat menteni szoktuk) egy kissé viszolygunk is — még sem lennének éppen haszontalanok nálunk is olly munkák, mellyek a hivataloknak miként viseléséhez — legalább némi — világot nyujthatnának. A minthogy az olly sok szépről s jóról előregondos Pest megye rendei neveztek is kiküldöttséget, melly azon megye „Közigazgatási Rendszere" iránt Javallatot készített."[1]

Zsoldos munkáját két részre osztotta és két kötetben jelentette meg. Az első, vagyis a törvénykezési rész felöleli „a bírákról s bíráskodásról", „a szolgabírói hivatal kezdeté"-ről, „a szolgabírákról rendelkező néhány törvényeinkről" szóló bevezetést. Az első szakasz „a polgári keresetekre nézve": a második szakasz az „úrbéri tárgyak"; a harmadik szakasz „a bünhesztési tárgyakbani eljárás"; a negyedik szakasz a „váltótörvénykezési feladatok".

A második könyv a közrendtartási rész. Zsoldos megállapítása szerint „a Szolgabírói hivatal Közrendtartási (Politicai) feladatait, mellyek úgy szólván egymással össze nem függő csoportozatot képeznek, tökéletes rendszerre vonni, majd csaknem lehetetlen. A mennyire azonban róluk csakugyan egymás után kell szólni: próbáljuk azokat négy szakaszokra osztályozni.

A. Első szakaszba jöhetnek azok, mellyek a Szbíróra — mint illyenre — már törvény — és ezzé vált szokás — által, bízatvák.

B. Másodikat tehetik azon feladatok, mellyeket a Szbírák megyei végzések, meghagyások, s utasítások szerint nyertek, úgy, hogy ezekre nézve már mintegy általános kiküldetésük lévén, újabb és különös kiküldetésre nincs szükségük. E két rendbeli feladatok közigazgatásiaknak (administrativa) is nevezettethetnek.

[1] Javallat Pest megye közigazgatási rendszere iránt, készíté egy kebelbeli küldötség, szerkeszté Nyáry Pál megyei főjegyző, Pest, 1840.

C. Harmadik rendbelieknek vétethetnek az egyes, és különös kiküldetések következésében teljesítendők. S végre

D. Azon eljárások, mik e hivatalhoz — törvényes természeténél fogva — nem tartoznak ugyan, hanem ahhoz — majd országszerte — kapcsoltatvák; például a Biztosiak (Commissariatica)."

Amit Zsoldos elvégzett a főszolgabíróra vonatkozólag, ugyanazt végezte el az általa említett „Javallat Pest megye közigazgatási rendszere iránt" c. tervezet szerzője a vármegye szempontjából. Egy „kebelbeli küldötség" készíté a „javallat"-ot, amely kiterjed a vármegyei igazgatás minden ágára. „A tekintetes nemes Vármegye közelebb mult évi 5644. szám alatt költ végzése által a végett küldetvén ki: hogy a megyei Tisztviselők számára hivatalos foglalatosságaikban útmutatóul szolgálandó szabályokat dolgoznánk ki, alázatosan jelentjük: hogy folyó évi Januar 4-én összeülvén, mindenek előtt magát kiküldetésünk tárgyát vettük fontolóra s tudva lévén előttünk, hogy egyes Tisztviselők számára némi utasítások már ezen nemes megyében is léteznek, nem csak, hanem a közigazgatásnak azokat érdeklő részei gyakorlatilag is, s a legfőbb sikerrel szerintek vitetnek véghez, ennyiben munkálódásunkban magunkat némileg elősegítve láttuk; de más részről nem lehetett nem látnunk azon nagy hézagokat, mellyeket a már fennálló rendszabásokban az egyesítő elv hiányzása okozott. Ezeknek célszerű, s Helyhatósági rendszerünkkel megegyezőlegi betöltését vélvén azon feladatnak, mellynek megfejtése ránk bízatott, miután meggyőződtünk a felől: hogy azon kölcsönös viszonynál fogva, melly a megyei Gyűlések s Törvényszékek mint határozó, s a megyei Tisztviselőség mint végrehajtó testület közt törvény szerint létezik, emez utóbbinak a nélkül: hogy egyszersmind a vele olly szoros kapcsolatban álló határozó testület munkássági köre is közelebbről meghatároztassék, utasítást adni nem lehet, s egyiknek, szintúgy mint másiknak, törvényes elvre kell alapulnia; munkánkat két részre osztánk, mellynek egyike a Köz, és Kisgyűlések, Törvény, — Árva- és Számvevőszékek, s küldötségek tartása módját, másika pedig a Tisztviselők hatósága, s kötelességei körét foglalja magába; s elvül a megyei dolgok feletti tanácskozásban a törvény által kimondott, s az ország alkotmányos szerkezetével egyidejű nyilvánosságot, a végrehajtásban pedig a megyei Tisztviselők Felelőségét állítók fel. Ezen egyszerű, de véleményünk szerint a megyei hatóság egész rendszerét kifejtő elveket, s a részint írásban foglalt, részint százados szokás által jóvá hagyott gyakorlatot követve, ide mellékelt „Pest Vármegye Helyhatósági Rendszere" című

dolgozatunkban igyekeztünk a ránk bízattaknak, csekély erőnk, s tehetségünkhöz képest megfelelni; s azt, nem azon bizakodással ugyan, mintha tökéletest mutathatnánk elő, de minden esetre azon belső megelégedéssel terjesztjük a tekintetes Rendek elébe, mellyet csak alkotmányos haza polgára, s csak akkor érezhet méltán, midőn a mindenkit érdeklő közigazgatásnak bármelly csekély ágában a törvényes rendet minden önkénytől biztosítva lenni reményli."[1] A Javallat bevezető részből és XXV. cikkelyből áll: I. A Közgyűlésről; II. a Kisgyűlésről; III. a Törvényszékekről általánosan; *a)* a fenyítő Törvényszékekről különösen; *b)* a polgári Törvényszékekről különösen; IV. a Számvevőszékekről; V. a Rovásigazítószékről; VI. az adókönyvecskéket összetartó Confrontationalis székről; VII. a Küldötségekről; VIII. az állandó Küldötségekről, általánosan; IX. az alispányi hivatal hatósági köre és kötelességei; X. a jegyzői hivatalrul s annak kötelességeiről; XI. a Levéltárnokról, annak kötelességeiről, s a Levéltár mi rendben viteléről és tartásáról; XII. a pertárról, s a pertárnok hatási s kötelességi köréről; XIII. az ügyészi tisztségről, s annak hivatali hatóságárul, és kötelességeirül; XIV. a szolgabírói hivatalról; I. Rész. A főszolgabíró hatósága, és kötelességei; II. Rész. A Szolgabírák hatási s kötelességi köre; XV. az Esküttekről; XVI. a Pénztárokrul, s azok kezellése módjárul; XVII. a Számvevőrül; XVIII. a középponti biztosrul, s annak kötelességeiről; XIX. a katonai biztosokrul; XX. az úti biztosokrul; XXI. a vármegye kapitányárul, s annak kötelességeiről; XXII. a mezei, vagy bátorsági biztosokrul; XXIII. a Megye Főorvosairól; XXIV. a Seborvosokrul; XXV. a Vármegye Mérnökeiről.

II. Az alispán és polgármester, mint közületeik első tisztviselői, mint a vármegyeházának és városházának hivatalfőnökei, mint társadalmi téren is a megyének, városnak vezetői, az alkotómunka terén szinte korlátlan lehetőségekkel rendelkeznek. Sem az egyik, sem a másik vezetőtisztviselőnél nem okoz nehézséget az általuk elvégzendő és jogszabályokban lefektetett közfeladatok felsorolása. Erről bőven gondoskodnak is a tankönyvek és más, a tételes jogot tárgyaló gyüjteményes munkák. Az már nehezebb feladat lenne, ha felsorolni kívánnók mindazt a lehetőséget, ami a vármegye és város vezetőjének nyitva áll közigazgatási, gazdasági, szociális, kulturális téren.[2] „A magyar közigazgatás tükré"-nek tanúsága szerint a megyei város polgármestere I. fokon kb. 329 féle ügyben, II. fokon 16 féle ügyben jár el; a törvényhatósági város polgármestere viszont I. fokon kb. 483 féle, II. fokon 170 féle ügyben jár el. Ugyancsak „A magyar közigazgatás tükré"-nek tanúsága szerint az alispán I. fokon kb. 223, II. fokon 290 ügyben jár el.

[1] Nyáry, id. m., III—IV. l.

[2] L. Fischer Béla, Mezőgazdasági, közegészségügyi, népjóléti és kulturális vármegyei közigazgatás a községekben, A mai magyar község, 157. l.

Egy száz évvel ezelőtt megjelent könyv[1] „az alispányi hivatal hatósági köre és kötelességei" című cikkelye szerint „az Alispány, magában három külön tekintet alá jövő személyt egyesít, a Kormányzóét, Tisztviselőét és Bíróét". Általában mint kormányzó „a Főispány távol-léte vagy akadályoztatása esetében, a Megye Rendei Köz- és Kisgyűléseinek választott elnöke, s ebbeli tisztében, a Megye Rendeitől nem külön vált, hanem velök szoros kapcsolatban álló tag lévén, kötelessége, a közigazgatási, és minden közérdekű tárgyak előterjesztésében, a nyilvánosságnak, azok feletti tanácskozásokban a megállapított Rendnek és Mérsékletnek, törvényes szabadság összeszorítása nélküli fenntartása, s a közmegállapodásnak kijelentése; s ebben vezetője a Többség. Mindennemű Köz- és Kisgyűlésekben, akár Törvényszékekben elrendelt felírások, Törvényhatóságokkali hivatalos értekezések, és bizonyítólevelek — kivévén azokat, mellyek a Gyűlésben olvastatnak fel — általa vizsgáltatván meg, s illesztetvén össze a határozatokkal, tőle nyernek hitelességet; s miután a Jegyzői hivatal felügyelése alatt letisztáztatnak, az ő Felségéhez, Fő Kormányszékekhez, s egyforma Törvényhatóságokhoz intézettek, és bizonyítólevelek „Megye Közönsége" vagy „Rendei" czím s annak nála álló hiteles pecsétje alatt a hazai, vagy örökös tartományokbeli kisebb hatóságokhoz küldendő megkereső levelek pedig, az ő neve, aláírása és pecsétje alatt küldetnek rendeltetési helyeikre".

Mint tisztviselő, az alispán „a Vármegye határozatai által meghagyottakat végrehajtani, s hivatali kötelességeit pontosan teljesíteni felelet teher alatt tartozik". A „Javallat" az alispánnak mind a kormányzói, mind a tisztviselői minőségéből eredő jogait és kötelességeit részletesen felsorolja. A gyökeresen változott viszonyok által megkívánt módosításoktól eltekintve, ma sem igen tudnánk az alispán kormányzói és tisztviselői minőségéről mást mondani, mint a száz év előtti „Javallat". Az állandó továbbfejlesztés gondolatát juttatja kifejezésre az 1. §. „A Vármegye helyhatósági joggal — jure municipali — bír; s annál fogva a 3. rész 2. címe szerint, törvény alkotta szerkezete határai közt ön keblében kötelező erejű Intézeteket, s azo-

[1] Nyáry id. m., 39. l.

kon időrül-időre a kor szükségeihez alkalmazottan célszerű javításokat is tehet."

A munkálat részletesen tárgyalja az alispánnak bírói minőségéből származott jogait és kötelességeit is.

III. A polgármester jogszabályokban meg nem állapított munkakörének[1] szemléltetésére, nem mint utánzandó példát, de mint gondolatébresztő kísérlet tanulmányozását ajánljuk az amerikai városi közigazgatásban sok eredménnyel alkalmazott „városigazgatói" (city manager) intézményt. A városigazgatót a városoknak erre a célra kiküldött bizottsága választja az egész állam polgárai sorából és állítja a városi és üzemi igazgatás élére. Semmiféle képesítést nem kell igazolnia, de be kell bizonyítania szakértelmét és szervezőképességét. Minden eszközt, személyekben és dologiakban korlátlanul rendelkezésére bocsátanak, hogy így teljes eredményt követelhessenek. A városigazgató felelős a saját embereiért. Amint a bizottság a városigazgatót meg nem felelés vagy kellő eredmény fel nem mutatása esetén elbocsáthatja, ugyanúgy ő is elbocsáthatja bármikor a saját maga által alkalmazottakat. A „city manager" intézménye az üzleti felfogással telített amerikai légkörben fejlődhetett ki és terjedhetett el, de éppen nagymérvű elterjedtsége igazolja, hogy a benne rejlő mag egészséges és a vele való foglalkozás tanulságokkal jár.[2]

Egy magyar polgármester 15 évi működésének tapasztalatait a következőképen foglalta össze. „Talán két csoportba oszthatnám az érzéseket. Egyik részük szubjektív, amiket szó nélkül is látni kell azoknak, akik életemet, hivatali és közéleti működésemet figyelemmel kísérik. Ha a tizenöt év előtti emlékekkel végignéznek az emberek a mostani Nagykőrös utcáin, terein, ezek, úgy gondolom, beszélnek egyet-mást. Az én szubjektív érzéseimet ezek az utcák, terek, épületek, fasorok, parkok mondják el azoknak, akik értékelni, bírálni akarnak. A másik érzésem: a kritika. Egy városi tisztviselőnek hosszú idő alatt leszűrt tapasztalatai után megért kritikája dolgokról, emberekről, köztisztviselői sorsról. Kritika egész sereg közéleti funkcionáriusról, akikkel és akik ellen hosszú időn át a közérdekért dolgoztam. Kritika azokkal az eredményekkel szemben, amik

[1] L. Kiss Endre, A polgármester a város bel- és külterületi igazgatásában, A mai magyar város, 249. l.

Gárdonyi Albert, A polgármesteri tisztség eredete és fejlődése hazánkban, Városi Szemle, XXV. évf., 3. sz., Budapest, 1939.

[2] A „city manager" intézményét l. bővebben Magyary Zoltán, Amerikai államélet, Budapest, 1934., 74. l.

mint kitűzött célok megvalósulva állanak előttem. A városi szolgálat különösen tág teret nyit a tisztviselőnek az önálló tevékenységre. A városi szolgálatban sok olyat lehet alkotni, ami állami tisztviselőnél majdnem lehetetlen. Az állami tisztviselő adminisztrál, az elébe tett aktán dolgozik. A városi tisztviselő, különösen egy tizenötéves polgármesterség alatt, sokkal egyénibb munkát végez. Az ember igyekszik a legtöbbet és a legjobbat adni, ami sok-sok küzdelemmel, sok ellentét, sok ellenfél kialakulásával jár s a végén örül, hogy visszatekinthet rájuk."[1]

A városvezetésnek és városigazgatásnak s ezekben a polgármester sokoldalú hivatásának, talán fel sem sorolható ügyköreinek egy-egy jelentős vonását világították meg a közigazgatási továbbképző tanfolyamokon elhangzott előadások.

IV. Tételes jogunk szerint „a vármegyék és a törvényhatósági joggal bíró városok élén a főispán áll . . . , aki a végrehajtóhatalom képviselője" (1886 : XXI. tc., 56., 57. §), a központi hatalom ellenőrző közege. A főispán méltóság, de nem közigazgatási fórum. Az újabbkeletű gyér jogszabályok mellett a főispán szervező, ellenőrző szerepét, hivatását, amely azáltal jön létre, hogy a kormány személyiségének mintegy meghosszabbítója még ma is Mária Teréziának 1768-ban kiadott nagyvonalú „Fő Ispáni Utasítás"-a (Instructio pro Supremis Comitibus) fejezi ki a legjobban. Mikor a főispán szerepét a közigazgatásban végiggondoljuk, alig tudunk jobbat tenni, mint

[1] Dezső Kázmér, Mit tapasztalt egy polgármester 15 év alatt Magyarországon, Magyar Nemzet, Budapest, 1939., február 21. sz.

„. . . a magyar közigazgatás jelenlegi állapotának helyszíni tanulmányozása során — mondja Magyary Zoltán — feltettem azt a . . . kérdést, hogy mit köszönhet . . . a község vagy járás az ő (főszolgabíró, jegyző) működésének. Némely helyen kaptam szép és felemelő válaszokat. Az egyik jegyző bevezette a gyümölcstermesztést, a másik megszervezte valamely terménynek a jó értékesítését, az egyik főszolgabíró vagy polgármester megszervezte a szegényügyet, a másik különös érdeklődéssel gondozza a mezőgazdasági cselédeknek a járásában fontos problémáját stb., tehát túlmegy az akták pontos elintézésén. De meglepően nagy azoknak a száma, akik semmi ilyenre nem tudnak hivatkozni, akik egyszerű bürokraták, unalmas aktagyárosok, nem pedig az illető község vagy járás közügyeinek legnagyobb látókörrel bíró alapos ismerői, akik hivatali állásuknak immanens tekintélyét a nagyobb tudással fokozva, körzetüknek szellemi vezérei, a közbizalomtól övezett támaszai lennének. Ugyanez más vonatkozásban és fokozott mértékben áll fenn az alispánokra, polgármesterekre és miniszterekre." Magyary Zoltán, A magyar közigazgatás tükre, XV. l.

a nagy királynőnek 178 évvel ezelőtt megjelent, ma is modern, érdekes, szociális gondolatai tekintetében ma sem elavult Utasítására utalni.[1]

[1] L. 94. l.
A németek a „Reichsstatthalter" intézményében keresik a megfelelőjét annak a kormányzati és közigazgatási tényezőnek, amelyet nálunk a főispáni intézmény évszázadok óta képvisel. A „Reichsstatthalter" intézményének kívánatos kialakulását Frank birodalmi igazságügyminiszter a következőképen vázolja s elgondolása csaknem teljesen fedi a mi főispánunk jogi helyzetét, szerepét és feladatát. „A közbülső hatósági fokokat, éspedig egyrészt a kormányfő és a birodalmi kormány, másrészt az alsó közigazgatási hatóságok, illetve a községek között, a birodalmi kerületek (Reichsgau) alkotják. A probléma, amely itt felmerül, a birodalmi helytartónak, mint a Führer képviselőjének állása a birodalmi kerületben, a birodalmi minisztériumoknak közvetlen alárendelt egyes birodalmi közigazgatási kerületi hatóságokkal szemben. Minthogy a birodalmi helytartó a kerületben a Führer képviselője, következetes nemzeti szocialista gondolkodás szerint üdvös lenne, ha megvolna a hatásköre arra, hogy a birodalmi közigazgatás közbülső hatóságainak tevékenységét ellenőrizhesse. Ez nem a kerületi hatóságoknak szakszerű cselekvéseibe való beavatkozást jelentené, hanem inkább azt, hogy a birodalmi helytartó mindezeknek a közbülső hatóságoknak tevékenységét a Führer akaratának vezető szempontja szerint egységessé tegye. Mert a közbülső hatósági fokokon (Zwischeninstanz) van meg a legfőbb vezetés és a közigazgatás eltérésének (Überschneidung) lehetősége. Ez okból a kerületben a Führer helyettesét, a birodalmi vezetés képviselőjét a birodalmi különleges igazgatások szakszerűen specializált képviselőivel szemben ki kell emelni." L. még Frick, Wilhelm, Entwicklung und Aufbau der öffentlichen Verwaltung in der Ostmark und in den sudetendeutschen Gebieten, Deutsche Verwaltung, 16., Jhg. No. 11, Stuttgart, 1939. A birodalmi helytartó — Frick megállapítása szerint — „die einheitliche Spitze der Verwaltung in der Mittelstufe".

I. FEJEZET

28. §.

A KÖZTISZTVISELŐK ÉS A KÖZÖNSÉG

A közigazgatási szervezés kérdése magábanfoglalja a köztisztviselők és a közönség viszonyának mikénti alakulását és alakítását is. Amit a közigazgatásnak szociális tartalommal való megtöltése vagy a köztisztviselői etika címén emlegetni szoktak, tulajdonképen a köztisztviselőnek a közönséghez való viszonyát, azt a mérhetetlen felelősséget jelenti, amely a köztisztviselőt a reábízott közönség erkölcsi és anyagi érdekeinek gondozása körül terheli.[1] Mindazok, akik a köztisztviselői kérdéssel foglalkoztak, nem kerülték, sőt nem kerülhették el ennek az ügynek központi problémáját, nevezetesen a felelősség kérdését, sőt mindnyájan éppen ebben látták a dolog lényegét.

Tévedés lenne azt hinni, hogy ez a viszony csak azóta áll a közérdeklődés középpontjában, amióta a nagy tisztviselői létszámmal dolgozó közigazgatási nagyüzem kifejlődött, vagy esetleg azóta, amióta a háború és az utána kialakult gazdasági viszonyok a hivatali személyzetet sokkal erősebben igénybe veszik. Természetesen ez utóbb említett tényezők az adófizetőket arra kényszerítik, hogy fokozottabban forduljanak a közhivatalokhoz, mint régebben, de a közönség és a köztisztviselők

[1] Goethe, aki állami tisztviselő és államminiszter is volt, a hivatali munkáról így nyilatkozott: „Eine Kanzlei hat mit keinen Materialien zu tun und wer nur Formen zu beobachten und zu bearbeiten hat, dem ist ein wenig Pedantismus notwendig. Man tue die Pedanterie von einem Garnisondienste weg, was wird übrig bleiben? Ja, sollte das von Gottes Gnaden nur als Übung der Kanzlisten in Fraktur und Kanzleischrift beibehalten werden, so hätte es eine Absicht und ein grosser Herr ist dem Anstande etwas schuldig. Er entscheidet so oft über Schiksale der Menschen, er nehme ihnen nicht durch eilige Expeditionen den Glauben an Gesetztheit der Ratschläge. Ordnung kann ohne eine proportionierte Geschwindigkeit nicht bestehen, Eile ist eine Feindin der Ordnung so gut als Zögern." Idézi Bradish, Joseph, A. von, Goethes Beamtenlaufbahn, New-York, 1937., S. 18.

viszonyát vizsgálva, már a messzemultban is szemléletes példákat találunk.

Sokszor történt már hivatkozás Shakespeare Hamletjére, amelyben a dán királyfi panaszkodik a „hivatalnokok packázása" miatt. Azt is megállapították már, hogy bizonyára nem a regebeli királyfinak volt oka panaszra, hanem maga Shakespeare könnyített olymódon lelkén, hogy saját keserűségét a királyfi ajkára adta. A nagy angol költő 1602-ben írta tragédiáját. De ha a magyar Corpus Jurisban lapozgatunk, nem túlmessze ez időponttól, találunk már magyar törvényt is, mely a tisztviselői túlkapások ellen szól. Így az egyik 1625. évi törvényünk[1] „az alkalmatlankodásokat és erőszakoskodásokat elkövető némely katonai tisztviselőkről" szól, egy 1638. évi törvény[2] szerint „Ő Felségének... tisztviselői, magukat az ország törvényeihez és szokásaihoz alkalmazzák, semmiféle újításokat be ne hozhassanak és ... az ellenszegülőkkel szemben az ország törvényei értelmében lehessen eljárni", egy 1659. évi törvényünk[3] „a hatalmaskodó tisztviselők" elleni eljárást tárgyalja, III. Károly egyik törvénye[4] szerint pedig „a kamarai s egyéb tisztviselők személyes és magánjogi címen őket illető dologi, valamint hatalmaskodási ügyekben a hazai törvények és büntetések alá legyenek vetve".

Jellemző, hogy a ma érvényben levő jogszabály ugyanazokat „a karhatalmi közegeket, sőt némelykor magukat a parancsnokokat" említi legelőször, akik ellen a XVII. évszázad első negyedéből felhozott törvény is szól.

I. A közszolgálati alkalmazottaknak a felekkel szemben való magatartásáról szóló 7810/1924. M. E. sz. rendelet szerint „a legkülönbözőbb oldalról eredő panaszokból azt a sajnálatos tényt lehet megállapítani, hogy a közigazgatási tisztviselőknek a magánfelekkel szemben tanúsított magatartása sokhelyütt jogos kifogás alá esik, mert azok néha nemcsak nem előzékenyek a közönséggel szemben, hanem — megfeledkezve kötelességeikről — türelmetlenek, sőt durvák is. Vannak panaszok, hogy egyes tisztviselők, különösen a karhatalmi közegek, sőt némelykor maguk a parancsnokok is, jogos indok nélkül, tehát olyankor is alkalmaznak erőszakot, amikor a fél erre ellenállással nem adott okot; vagy a fél zaklatásával és életrendjének megzavarásával járó előállítást akkor is foganatosítanak, amikor ezt sem a személyazonosság igazolása, sem az eset súlyos volta nem kívánja meg, és így eljárásuk gyakran a hivatali hatalommal való visszaélés jellegét hordozza magán. A panaszok egy része a tisztviselők hatalmaskodó fellépése ellen irányul. Emez állítások szerint ugyanis egyes tisztviselők törvényes működésük alkalmával meg nem engedhető fölényes, udvariatlan, sőt durva bánásmódot tanúsítanak, a felvilágosításért hozzájuk forduló feleket nyersen elutasítják vagy gúnyosan kezelik, őket felületességből vagy kényelemszeretetből hibásan vagy hiányosan tájékoztatják, sőt még olyan hihetetlennek látszó panasz is akad, hogy a feleket néha rosszindulatból egyenesen félrevezetik. Még súlyosabb a panaszoknak az a része, amely egyes tisztviselőket hatáskörük túllépésével vádolja meg. Ezek szerint egyes tisztviselők és közegek hivatalos hatalmukkal visszaélnek és a felekkel szemben zaklató és törvénytelen intézkedéseket tesznek. Különösen az elsőfokú hatóságok tagjai vagy közegei volnának azok, akik magukat egyéni vonzalomból vagy ellenszenvből törvénytelen vagy erőszakos intézkedésekre ragadtatják, amelyeket azután kitalált ürügyekkel igyekeznek törvényes formába öltöztetni. Különösen gyakoriak és súlyosak azok a panaszok, amelyek a határszéli szolgálatot teljesítő közegeink ellen hallhatók. Már pedig a határszéli szolgálatban elkövetett szabálytalanságok vagy durvaságok fokozottan súlyos megítélés alá esnek, mert közvetlen alkalmat nyujtanak közegeinknek a szomszédos állam hasonló szerveivel való összehasonlítására, és ezen a réven arra, hogy bel- és külföldiek egyaránt méltán alkossanak lesújtó ítéletet hatósági közegeink alantasabb műveltségéről és fegyelmezetlenségéről, és országunknak és nemzetünknek rossz hírét keltsék. Olyan panasz is akad, hogy egyes hatóságok vagy közegek hivatali eljárása a hozzájuk forduló fél politikai pártállásához igazodik. Bebizonyult például, hogy egy intézkedő tisztviselő egy küldöttséget azzal az indokolással utasított el, hogy ezt annak köszönjék, mert kisgazdapárti képviselőt választottak. A hatósági tekintély aláásására mi sem alkalmasabb, mintha valamely hatósági tag vagy közeg intézkedését — a jogszerűség és tárgyilagosság helyett — a felek politikai pártállására alapítja. Eljárása a visszaélésnek nyilt fitogtatása lesz, ha ezt kifejezetten nyilvánítja is. Ha pedig az eljáró közeg magatartása tüntetően a kormány ellen irányul, ez olyan súlyos függelemsértéssé minősül, amely már egymagában a legszigorúbb fegyelmi megtorlásra szolgáltat okot. Sok panasz hallik a miatt is, hogy a hatóságok a megtorló rendszabályokat olyankor is

[1] 1625 : XVI. törvénycikk az alkalmatlankodásokat és erőszakosságokat elkövető némely katonai tisztviselők és csavargó katonákról.

[2] 1638 : XLVIII. törvénycikk ... a tisztviselők az ország törvényei alatt állani tartoznak, az ellenszegülőket büntetni kell.

[3] 1659 : XXXIII. törvénycikk a hatalmaskodó tisztviselők ellen.

[4] 1723 : LI. törvénycikk a kamarai javak iránt folytatandó perekről.

teljes kíméletlenséggel és rideg szigorúsággal alkalmazzák, amikor kétségtelen, hogy a jogsérelem nem szándékosságból, hanem csak tájékozatlanságból eredt. Az ilyen eljárásnak méltánytalansága főleg a kihágási ügyekben és olyankor tűnik ki, amikor a közönség tudatába át nem ment, vagy már feledésbe került jogszabályok megsértéséről van szó. Minthogy a kihágások túlnyomó nagy része nem bűncselekmény, hanem valamely rendészeti intézkedés megszegése, a hatóság inkább szolgálja a közérdeket, ha a megtorlás kíméletlen alkalmazása helyett a közönséget a jogszabály tiszteletben tartására neveli és ösztönzi. Ha tehát valaki a jogsértést nem szándékosan, hanem csak tévedésből követte el, főleg ha a jogsérelem nem súlyos, a megtorlásnál is eredményesebb lesz, ha a hatóság a vétkes felet jóakaróan felvilágosítja, és, ha a büntetés kiszabása nem mellőzhető, azt az elsőízben kellő kímélettel alkalmazza, illetőleg, amikor arra a törvény lehetőséget nyujt, a büntetés végrehajtását felfüggeszti. Kétségen felül áll ugyan, hogy a köztisztviselői kar tagjainak túlnyomó nagy része ma is át van hatva hivatásának magasztosságától és tudatában van annak a legszebb és legfontosabb kötelességének, amely polgártársainak a közügyek terén való előzékeny támogatásában áll. Minthogy azonban a sok oldalról emelt panasz arra mutat, hogy akadnak a köztisztviselők körében olyanok is, akik nemcsak hivatásuk fontosságáról, hanem legelemibb kötelességeikről és a műveltség követelményeiről is megfeledkeznek, a m. kir. minisztérium utasítja az összes közigazgatási hatóságokat és hatósági közegeket, hogy hivatalos eljárásukban a felekkel szemben a legmesszebbmenő előzékenységet és türelmet tanúsítsák; kérdezősködéseikre a szükséges tájékoztatást akkor is adják meg, amikor az ügy nem tartozik feladatkörükbe, és ebben az esetben igazítsák őket az eljárásra hivatott hatósághoz; ha pedig a fél jogai vagy jogos igényei felől tévedésben van, jóakaratúan figyelmeztessék őt tévedésére, és világosítsák fel jogos igényeiről. A köztisztviselőt ne ragadja hasonló magatartásra eljárásában a felek esetleges ingerültsége vagy udvariatlansága sem, hanem a sértés viszonzása helyett higgadtságának megőrzésével és jó modorával óvja meg a hivatali tekintélyt."

II. A közigazgatási tisztviselőknek ajándékok elfogadásától való eltiltásáról szóló 6.920/1907. B. M. sz. körrendelet szerint „azon álláspont, hogy a közigazgatási tisztviselőnek szabad ajándékot elfogadnia, ellenkezik a közigazgatás kötelezettségeivel, a törvénybe és a közérdek kívánalmaiba ütközik, s megingatja a közigazgatási tisztviselők pártatlanságába vetett, magasabb állami érdekek szempontjából is feltétlenül megkívánható bizalmat. A közigazgatás tisztviselője ugyanis bírói teendőt is végez, minélfogva nemcsak függetlennek és részrehajlatlannak kell lennie, hanem függetlenségét és részrehajlatlanságát a legkisebb gyanútól is szigorúan meg kell óvnia; mert ha anyagi érdekeltsége a külső látszat szerint függő helyzetbe hozza egyesektől, s alkalmat nyujt arra a feltevésre, hogy hivatalos eljárásában és intézkedéseiben nem a tárgyilagos pártatlan igazság, de egyesekkel szemben anyagi előnyökért gyakorolt kedvezés vezeti, akkor a jogkereső felekben megrendül az állam rendjébe és a közigazgatás tisztaságába vetett bizalom, s a hatóság iránti bizalmatlanság elégedetlen és az államra nézve veszélyes elemeket teremt. Minthogy az államrendnek az igazgatással és jogszolgáltatással foglalkozó köztisztviselők független és pártatlan eljárásába helyezett feltétlen bizalom és tisztelet képezi egyik lényeges támaszát és biztosítékát: felhívom a közönséget, hogy éber és hatékony felügyeletet és ellenőrzést gyakoroljon a felett, hogy a közigazgatási tisztviselők ebbeli minőségükben magánfelek által nyujtott ajándékoknak, vagy bármily című anyagi előnyöknek és kedvezményeknek már az előadott köztekinteteknél fogva sem tűrhető, és megengedhetetlen elfogadásától feltétlenül tartózkodjanak."

III. A 9706/1907. B. M. sz. körrendelet (a közigazgatási hatóságok részéről a felek útbaigazítása a fellebbvitel előterjesztésére) szerint „a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről szóló 1901 : XX. tc. alapján kiadott 4600/1901. M. E. sz. „Jogorvoslati Utasítás" s az Ügyviteli Szabályok értelmében a közigazgatási hatóságok véghatározataikban és végzéseikben kötelesek azt is mindenkor kitenni, hogy az érdekelt felek mennyi idő alatt és minő fellebbvitellel élhetnek s hogy a fellebbvitelt mely hatóságnál kell előterjeszteniök... E rendelkezés is a törvényhozásnak a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről alkotott törvényben megnyilvánuló azt az akaratát szolgálja, hogy a közigazgatási eljárás — a jogbiztonság csökkentése nélkül — a nagyközönség előtt minél egyszerűbb legyen s ezáltal a költséges jogtanácsok igénybevétele a közigazgatási eljárás körében a fél veszélye nélkül is lehetőleg elkerülhető legyen. E mellett a jogkereső közönség hatósági útbaigazítása hathatós eszköz arra is, hogy a felek megnyugvó bizalma a hatóságokkal szemben megszilárduljon. Mivel pedig konkrét ügyek elintézése során, valamint magánfelek panaszaiból is arról győződtem meg, hogy a hatóságok az említett rendelkezés ellen gyakran vétenek s ezen hanyagságból elkövetett mulasztás által egyfelől a közigazgatási eljárás egyszerűsítésére való törekvést, másfelől az eljárási szabályokban kevésbbé jártas felek érdekeit is veszé-

lyeztetik, felhívom,... hogy a szóbanforgó rendelkezés megtartására jövőben fokozott figyelemmel legyen".

IV. Az állami és az államvasúti tisztviselők és egyéb alkalmazottak állásával össze nem férő foglalkozásokról kiadott 7421/1923. M. E. sz. rendelet szerint „a közhivatal közérdekű hivatásának természetéből következik, hogy a köztisztviselő nem foglalhat el olyan állást, és nem folytathat olyan foglalkozást vagy működést, amely közhivatali állásával össze nem egyeztethető, őt hivatali kötelességeinek pontos teljesítésében akadályozza, vagy hivatalának ellátásában az elfogultság gyanújára adhatna okot".

V. A hatóságok, közhivatalok és közintézetek tagjainak és közegeinek mindennemű tiltott egyesületi működéstől való feltétlen tartózkodásáról alkotott 7502/1923. M. E. sz. rendelet szerint „a hatóságok, közhivatalok és közintézetek közérdekű működése szükségképen megköveteli, hogy tagjaik és közegeik, illetőleg általában a közszolgálati tisztviselők és egyéb alkalmazottak távol álljanak minden olyan társadalmi szervezkedéstől, amely elfogulatlanságukat és pártatlanságukat bármely irányban befolyásolhatná, illetőleg annak látszatát kelthetné, vagy őket kötelességeik rovására az állam törvényes rendjének követelményeivel ellentétbe állíthatná. Megengedhetetlen tehát, hogy a hatóságok, közhivatalok és közintézetek tagjai és közegei, illetőleg általában a közszolgálati tisztviselők s egyéb alkalmazottak olyan egyesületekbe vagy szervezetekbe tagokként belépjenek, amelyek körében őket tagsági minőségük az első bekezdésben körülírt helyzetbe hozhatja, ami különösen fennforog ott, ahol az illető szervezet vagy egyesület tagjaitól olyan külön esküt, fogadalmat vagy ünnepélyes ígéretet kíván, amely a hivatali vagy szolgálati esküvel esetleg összeütközést idézhet elő. Fokozottabb mértékben forog fenn ez a szempont, amennyiben közszolgálati tisztviselők és egyéb alkalmazottak esetleg netán létező olyan egyesületben vagy egyéb szervezetben lennének tagok, amelynek nincs is miniszterileg jóváhagyott alapszabálya".

Sokszor elhangzott megállapítás, hogy „kritikus időkben, amikor az állam a néppel szemben a legnagyobb követelményeket kénytelen felállítani, a nép haragja és gyűlölete elsősorban a köztisztviselők ellen támad".[1] Így például jellemző, hogy az angol közvélemény nagyrésze a „Thetis" búvárnaszád tragikus

[1] Leisegang, Hans, Die Ethik des Beamtentums und ihre Bedeutung für den Volksstaat (Berufsbeamtentum, Volksstaat und Ethik), Leipzig, 1931., S. 24.

elpusztulásával kapcsolatban a 98 fiatal tengerész borzalmas haláláért a bürokráciát tette felelőssé. Ugyanis a tengernagyi hivatal (Admiralty) osztályvezetői elutasították annak a különleges oxigénberendezésű búvárharangnak a beszerzését, amely az ugyancsak elsüllyedt „Squalus" nevű amerikai búvárnaszád egész személyzetét megmentette. Az angol tengernagyi hivatal tisztviselői azzal okolták meg az elutasítást, hogy a „Davies"-rendszerű úgynevezett „műtüdő"-álarc tökéletes biztonságot nyujt. Ezt a feltevést a „Thetis" elsüllyedése szörnyű módon cáfolta meg.

Az így fellépő hangulatnak a következménye, hogy vannak időszakok,amikor valóságos hadjárat indul a köztisztviselői rend ellen, a köztisztviselői munka terméketlenségének jelszavával. Ezek a vádak úgy emlegetik a köztisztviselői osztályt, mintha ezt a társadalom produktív rétegei közé számítani nem lehetne, mert nem termel kézzelfogható gazdasági értékeket és csupán a többi termelő osztály munkájának eredményeit fogyasztja. „Ennyi meg ennyi ember eszi az állam kenyerét", szokták mondani.[1] E hangulat megváltoztatására a köztisztviselőknek minden tőlük telhetőt el kell követniök és a hivatali keretek, valamint a jogszabályok által megállapitott korlátok között mindent meg kell tenniök, hogy a hozzájuk forduló közönség jogos igényei teljes és gyors kielégüléshez jussanak. „Még ma is sok panasz hangzik el a tisztviselőknek a közönséggel szemben való viselkedésével kapcsolatban. E panaszokon — a kormány nézete szerint — csekély változtatással, jobb időbeosztással, a felek idejének és idegeinek legmesszebbmenő kímélésével sokat lehetne segíteni. Nem szabad a feleket vagy alkalmazottaikat a legnagyobb munkaidőben berendelni, amikor hivataluk, műhelyük, gyáruk a legtöbbet szenved e miatt. Nagyobbszámú embert egyszerre, ugyanazon időre nem szabad beidézni, sem órákig várakoztatni a gazda cselédjét, mert ezáltal a magánháztartás érzékenyen károsodik. Az altisz-

[1] A köztisztviselők elleni ingerült hangulat új fogalmat teremtett, amelynek német kifejezése „Beamtenhetze". A közszolgálat és a közönség viszonyának egész irodalma van. Természetesen sok az igazságtalan kritika, a felnagyított, eltorzított egyes esetek aláhúzása, a meg nem értés. A világirodalmi méretű munkák közül megemlítjük báró Eötvös József, A falu jegyzője; Gogoly, A holt lelkek; Courteline, Les ronds de cuir című műveket. A brosuráknak se szeri se száma. Ilyenek például Badin, Jules, Lettre de Monsieur Lebureau à Monsieur Lepublic (Les Fonctionnaires devant l'opinion), Paris, 1934.; Couvé, Richard, Beamte und Publikum, Richtlinien für die Bestgestaltung des Verkehrs der Beamten und des Publikums, Leipzig, 1930.

tek ne kényszerítsék ki a borravalót. A hivatalok ne tartsanak értekezleteket a felek fogadására szánt időben. Sokszor vidékről feljött emberek órákhosszat várnak, végül is dolguk végezetlenül kénytelenek elmenni. Ha a vidéki ember maga is tisztviselő, úgy nemcsak saját otthoni dolgait hanyagolja el, de azoknak sem tud eleget tenni, akik viszont reá várnak."[1]

Minden hivatalnak arra kell törekednie, hogy minden egyes tisztviselője — elsősorban a felekkel érintkezők — az emberekkel való bánásmód művészei legyenek.[2] „Különös súlyt helyeznék arra, — mondja Ravasz László, — hogy a közigazgatásnak azok az emberei, akik közvetlenül érintkeznek a közönséggel, mindinkább megteljenek valami pásztori és missziós lelkülettel. Az államhatalom rajtuk keresztül érintkezik az állampolgárokkal. Amilyen az ő személyük, bánásmódjuk, megbízhatóságuk, hangsúlyuk, kezüknek tisztasága és kézszorításuk melege, olyan a magyar állampolgárok legnagyobb rétegének magának a magyar államnak a képe és értéke."[3]

[1] Széll József, A III. Közigazgatási Továbbképző Tanfolyam, A mai magyar város, 7. l.

[2] L. Imre Sándornak a közigazgatási továbbképző tanfolyamokon elhangzott előadásait: A hivatal hatása a közönségre (A mai magyar közigazgatás, 27. l.), A közösségi érzés jelentősége a közszolgálatban (A mai magyar község, 201. l.), A köztisztviselő felelőssége a nemzet sorsáért (A mai magyar város, 28. l.).

[3] Ravasz László, A felsőház 1932. évi június hó 24-i ülésén elmondott beszéd, Az országgyűlés felsőházának naplója, I. köt., Budapest, 1932., 359. l.

29. §.

A KÖZIGAZGATÁS ÉS A SAJTÓ

A közönség szolgálata a köztisztviselő lelkiségén, a jól működő közigazgatási gépezeten felül még megköveteli a köztisztviselői munkáról való állandó felvilágosítást is.[1] Ez a közönség tennivalóinak állandó, jóindulatú és közérthető módon való megmagyarázását foglalja magában.

A köztisztviselők sokszor joggal panaszolják, hogy a közönség, amelynek érdekében dolgoznak, a hivatali munkát, annak nehézségeit, körülményes voltát egyáltalán nem érti és ennek következtében nem is sokra értékeli. Van bizonyos igazság abban a megállapításban, hogy „azok a problémák, amelyekkel a tisztviselőknek munkájuk folyamán meg kell küzdeniök, nem domborodnak ki világosan. A köztisztviselők teljesítményét soha nem fogják megérteni és értékelni, nem fogják legyőzni a pozitív bírálat helyett hallható terméketlen szidalmakat a „szent Bürokrácius" ellen, ha az ellenőrzés nélküli tisztviselői uralom mai állapotát fenntartják.[2] Az „ellenőrzés nélküli tisztviselői uralom" helyébe helyesebb volna a „közönség együttműködését" tenni. Hivatal és közönség egészséges és eredményes együttműködése érdekében meg kell értetni az utóbbival a

[1] Ennek a felvilágosító munkának bizonyára jóindulatú túlzása, amikor egy pontos német kiszámította, hogy egy berlini és egy falusi levélhordó, továbbá egy csomagkihordó mennyi munkát végez. „A berlini postásnak kb. 50 járata van. Ha négy emeletet veszünk 80 lépcsőfokkal — a valóságban több van — ez egy kézbesítésnél 80 méter emelkedést jelent. Átlagosan 18 kézbesítőjáratot véve hetenkint, a postás egyéb szolgálatán kívül, a Mount Everestet havonkint hatszor mászná meg. — A vidéki postás naponkint átlagosan 28 km-t tesz meg. Ez évi 9000 km, 25 évi szolgálat esetén 225.000 km. Tehát 25 év alatt a földet az egyenlítő körül 5½-szer járná körül. — A csomagkihordó átlagosan 300 csomagot szállít. Ha az átlagos súlyt 5 kg-nak vesszük, az 1500 kg-t tesz, 25 évi szolgálat esetén 11.250 tonnát. Ez 750 normális teherkocsi tartalmának felel meg."

[2] Weber, Max, Zur politischen Kritik des Beamtentums und Parteiwesens, München, 1918., S. 59.

közhivatali munka lényegét, fontosságát, a közhivatali felelősséget, amely végül is más, mint a magánalkalmazás felelőssége. Gondoljunk csak arra, hogy aki a hivatali titkot megsérti, a büntető bíróság, — aki üzleti titkot sért, a polgári bíróság elé kerül és legfeljebb kártérítést fizet szerződésszegés címén. Az afféle megállapítások, hogy „a hivatal van a közönségért és nem megfordítva" csak szólamok. Természetes, hogy a hivatal a közönség szolgálatára rendeltetett, viszont közhivatal nélkül, — mióta az emberek szervezett közösségben élnek, — a közönség legelemibb igényeit sem tudná kielégíteni. Egyik fogalom a másikban implicite benne van, egyik feltételezi a másikat.[1]

A köztisztviselői munka megismeréséről és elismertetéséről szólva meg kell emlékeznünk arról a reformmunkáról, amelyet a mindenkori köztisztviselő, elsősorban természetesen a vezetőtisztviselők az államok megújhodása körül végeztek. Gróf Klebelsberg Kunó szerint „a modern történetírás mindinkább felismeri, hogy a nagy dolgokhoz nem egyszer inkább csak nevüket adó uralkodók és miniszterek mögött, a háttér félhomályában, magasabb hivatalnokok és más magas funkcionáriusok állottak, akik az ügyeknek valódi irányítói és intézői voltak".

Ugyanezt a gondolatot fejezi ki az a német megállapítás, hogy „ma már felejtik, hogy a felvilágosodottság korszaka, amely a modern népállamot megalkotta, nagyrészben a magasabb tisztviselők agyában született, vagypedig általuk valósult meg. Az európai felvilágosodottság forrását Angliában kell keresnünk. A nagy angol bölcselők, akik az átalakító politikai gondolatokat leírták, Hobbes, Locke, Hume, fejedelmeket neveltek, követek és államtitkárok voltak. A francia forradalom nem az alsó néposztály forradalmával kezdődik. XVI. Lajos legmagasabbrangú tisztviselői, miniszterei, élükön Necker pénzügyminiszterrel, felülről kezdték meg a forradalmat. Ők vezették be a községek önkormányzatát, átalakították az egész közigazgatási rendszert, a királytól a rendeknek a közügyek intézésébe való meghívását követelték és csak ezek után érvényesültek azok a gondolatok, amelyeket felelőtlen írók terjesztettek. E gondolatok azután az alulról felfelé húzódó csatornákon át terjedtek széjjel, míg a szakképzett tisztviselőket márólholnapra elseperték, s az állam teljesen összeomlott. Napoleonnak kellett azután jönnie, aki szakemberekből álló hivatalnokokkal újból szakszerű munkát vezetett be, megteremtette ezzel a modern Franciaországot."[1]

[1] L. még Mártonffy Károly, A közszolgálat és a közigazgatási intézetek, Társadalomtudomány, IX. évf., 5—6. sz., Budapest, 1929. — U. a., Állam és hivatalnok, Magyar Közigazgatás, XLV. évf. 36. sz., Budapest, 1927.

A nagyüzemmé fejlődött közigazgatási apparátusnak tehát állandó kapcsolatban kell lennie a napi sajtóval a közönség megfelelő tájékoztatása és felvilágosítása céljából.

A napisajtó nemcsupán a kormányzati intézkedésekről számolhat be, hanem igen jó szolgálatot tehet a jogszabályok megismertetése és megmagyarázása tekintetében is. A legújabb idők nagytömegű jogszabályalkotása a törvények és rendeletek tökéletes megismerését egyenesen lehetetlenné teszi. A sajtónak minden eszközt fel kell használnia arra, hogy a jogszabályok létére, tartalmára, a közönségnek a hatóságokkal szemben való esetleges kötelezettségeire a figyelmet felhívja. Ennek a célnak a napisajtó jól meg is tud felelni. A tapasztalat azt mutatja, hogy a kapott felvilágosításokat, magyarázatokat készséggel is közli, mert hiszen így előfizetőinek és olvasóinak segítségére van, megkönnyítve azoknak állampolgári kötelességeik teljesítését.[2]

A közönség felvilágosítását s így a közhivatalokkal való együttműködését szolgálja, ha a közönség a közhivatalok céljáról, rendeltetéséről, szervezetéről, a jelentősebb kormányzati akciókról szóló könyveket, füzeteket vagy teljesen díjtalanul, vagypedig csekély összegért kaphatja kézbe.

A francia nemzetgyűlés 1791-ben elrendelte, hogy a nemzet költségére és az igazságügyminiszter felügyelete alatt 2000 példányban az összes helybenhagyott rendeleteket magában foglaló teljes kiadás készüljön. Egy-egy példányt kellett küldeni valamennyi törvényszéknek, a királyi biztosoknak, a kerületeknek, a vármegyéknek stb. azért, „hogy a jövőben e szer-

[1] Leisegang, Hans, id. m., 25. l.

[2] Ennek a gondolatnak adott hangot Juhász Andor a m. kir. Kúria volt elnöke is. „Mindnyájan, akik a jogszolgáltatás nehéz mesterségét folytatjuk, sajnálattal tapasztalhatjuk, hogy nagyközönségünk előtt a magyar jognak, különösen a polgári jognak nem csupán apró-cseprő részletei, hanem alapvető normái is ismeretlenek, ami a sűrű perlekedésnek s a jóhiszemű polgárság károsodásának egyik oka. A jognak a napisajtó és esetleg a rádió útján való népszerűsítése természetesen nem történhetik a bírói ítéletek száraz közlésével. Ez, valamint a szakbírálat a jogi sajtó feladata. A humornak, az ötletességnek s általában az írói készségnek kell megteremtenie az összeköttetést a napisajtó és a bírói tárgyalótermek között. A bírósági jogesetek ugyanis csak tetszetős irodalmi csomagolásban válhatnak keresett cikkekké a szellemi élet nagy piacán." Idézi Vladár Gábor, Vigyük közelebb a jogot a nagyközönséghez, Magyar Jogász Hirlap, II. évf., 5. szám, Budapest, 1938.

vek egyike se élhessen a rendeletek nemtudásának ürügyével". — Mikor az új svájci polgári törvénykönyv életbelépett, minden nagykorú férfi ingyen kapott egy példányt saját kantonának nyelvén. — V. Keresztély dán királlyal kapcsolatban jegyezték fel, hogy 1683-ban öt részben közrebocsátott törvénykönyvét egy angol utazó zsebkönyvalakú kötetbe szorítva minden földmíves házánál megtalálta.[1] Werbőczy Hármaskönyvének az olvasóhoz intézett bevezetésében írja a következőket: a király „megígérte, hogy ezt a művet pergamenre írva, Magyarország minden vidékének ajándékul megküldi".

A napilapok közlése szerint (1938. október) a newyorki választási tanács külön pénzalapot kért az új állami alkotmánynak 2,484.000 példányban való kinyomatására. Az 1938. évi novemberi választásokon a szavazóknak ugyanis az új alkotmány elfogadásáról is dönteniök kellett. Minden nyilvántartott szavazó megkapta az alkotmánytervezetet egy-egy példányban. A tervezet körülbelül 130—140 oldalas könyvet tesz ki, nyomtatási költsége a becslések szerint 50.000 dollár.

A Mexikó déli területein lakó indiánok nem értve a spanyol nyelvet, nem ismerhették s így nem is követhették a nekik e nyelven kihirdetett törvényeket. A mexikói kormány úgy akar segíteni a nehézségen, hogy az új törvényeket valamennyi mexikói indián nyelvjárásban hanglemezekre vetiti. A gramofonkészülék és a hozzávaló erős hangszóró autóra szerelve fogja bejárni az indián községeket s így fogja kihirdetni az új törvényeket és a kormány rendeleteit.

Mikor a magyar törvényhozás a közoktatásügyi igazgatásról szóló törvényjavaslatot tárgyalta, az e javaslathoz készült anyaggyüjteményt, „A közoktatásügyi igazgatás újjászervezése" című kiadványt, minden képviselő és felsőházi tag megkapta.

A Közigazgatás-racionalizálási Bizottság a szerkesztésében megjelenő kiadványokat az országgyűlés mindkét háza közjogi és közigazgatási bizottsága tagjainak megküldi.

Mint követendő példát említjük meg a földmívelésügyi miniszter egyik kiadványát,[2] amely kifejezetten a „felek érdekében", a „közönség felvilágosítására" készült. Ez a kiadvány a „Gazdatájékoztató" a magyar gazdaközönség számára, amely világosan, jó magyar stílusban, jól olvasható nyomással rövid tájékoztatást ad a földmívelésügyi minisztérium ügykörét érintő termelési, állattenyésztési, közgazdasági, mezőgazdasági értékesítési, földbirtokpolitikai, mezőgazdasági igazgatási stb. ügyekről. „Azt akarjuk, — mondja gróf Teleki Mihály földmívelésügyi miniszter — hogy minden magyar gazdatestvérünk megismerje munkánkat, azokat a rendelkezéseket és intézkedéseket, amelyekkel védjük az egyetemes gazdaérdekeket. De ismerjék meg az anyagi erőket is, amelyekkel egyénileg is támogatunk minden gazdát, hogy megteremtsük az összes előfeltételeket, amelyek biztosítják számukra a szellemi gazdagságot, a biztos anyagi jólétet."[1]

A fejtegetett felvilágosító munkának célját és jelentőségét találóan fogalmazta meg Salazar, a portugálok diktátora. „Mondjuk, valaki látja, hogy a falujába vezető út rossz állapotban van; valakinek a vonatja néhány percnyi késedelemmel fut be a pályaudvarra; egy harmadik hallja, hogy a szomszédban halva találtak egy gyermeket. Az általánosító szellem mindjárt kész azzal a megállapítással, hogy Portugáliában járhatatlanok az utak, a vonatok nem tartják be a menetrendet, senkisem törődik a csecsemők gondozásával. Valahol be kell zárni egy iskolát, mert nincs elég tanuló; lám a kormány semmit sem tesz a közoktatásért. Szükséges tehát, hogy legyenek férfiak, akik szembeállítsák az elszigetelt tényekkel a tények egyetemességét, az egyéni és helyi bajokkal a nemzeti bajokat, akik figyelmeztessék a társadalmat, hogy nem szabad csupán egy kis kuckó ablakán keresztül nézni a világot, mert hiszen a nemzet sokkal nagyobb valóság, mint a mi házunk, a mi utcánk, a mi községünk, utunk vagy iskolánk. A dolgok eltorzult vagy tökéletlen szemlélete állandóan kiigazításra szorul."[2]

A közönség érdeklődése felkeltésének helyes szempontját kívánta szolgálni az a kormányintézkedés, mely a racionalizálási javaslatok jutalmazására jutalomdíjat tűzött ki. Nálunk is, mint másutt[3] felmerült ugyanis az a gondolat, hogy a közigazgatás újjászervezésénél az egyéni kezdeményezések és reformok által érintett nagyközönség érdeklődését és esetleges támogatását is igénybe kell venni. Több külföldi állam is kísérletezett egyszerűsítési gondolatok, tervek, sőt egyszerű ötletek jutalmazásával. Nálunk a pénzügyminiszter az 1929/30. évi állami költségvetés keretében 40.000 pengőt irányzott elő azzal az indokolással, hogy módjában legyen „megfelelően ju-

[1] Mártonffy Károly, A szabatos törvény, 69. l.

[2] Gazdatájékoztató, A m. kir. földmívelésügyi miniszter kiadványa, Budapest, 1939.

[1] Gazdatájékoztató, Előszó, 3. l.

[2] A „nemzeti propaganda-titkárság" felállítása alkalmával elmondott beszéd. Idézi Mihelics Vid, Az új Portugália, Budapest, 1938., 135. l.

[3] Így például Németországban.

talmazni az államháztartás vitelének egyszerűsítését célzó és a kiadások reális csökkentését eredményező javaslatokat". Takarékossági okokból ugyanis gondot fordít a pénzügyminiszter arra, hogy „a közigazgatás a lehető legegyszerűbben és legolcsóbban, de egyben a gazdasági élet által megkívánt leggyorsabb ütemben oldja meg feladatait. Kétségtelen, hogy e téren sok eddig még ki nem használt lehetőség van, és az is bizonyos, hogy számos életrevaló javaslat előterjesztését, kidolgozását és megvalósítását lehet hatékonyan elősegíteni azzal, ha a megvalósításra alkalmas és tényleges megtakarításokra vezető javaslatokat megfelelően díjazzuk".[1]

Az egyszerűsítési ötletek jutalmazásának alkalmából beérkezett dolgozatokat a pénzügyminisztérium házilag sokszorosított kötetbe foglalta. A felvetett gondolatok, tervek nagyrésze azonban már régen ismert, sőt nem egy már meg is valósult, több pedig szakszerűség nélküli elképzelésnek bizonyult. De annak ellenére , hogy a jutalmazás jószándékú akciója nálunk éppúgy, mint külföldön, nem járt különösebb eredménnyel, mégis helyeseljük azt, mert az általános érdeklődés felkeltésén kívül egy-két valóban új és használható gondolatot is felvetett.

[1] Állami költségvetés az 1929/30. évre. Részletezés. III. füzet. XIII. fejezet. Pénzügyminisztérium. 134. l.

30. §.

A KÖZHIVATALI MUNKA TISZTVISELŐSZEMMEL NÉZVE

A köztisztviselők maguk között halkan, a kifogástalan magyar közhivatali etika és tradíció, a szigorú hivatali nevelés által fegyelmezetten, itt-ott hangot adnak bizonyos kifogásoknak, amelyek távolról sem szervezeti hibák, a közhivatalok célját és rendeltetését nem veszélyeztetik, ezért mint hibáztatható szokások, mint egy hatalmas szervezet elkerülhetetlen kinövései könnyen orvosolhatók.

E kifogások szerint a közhivatal sokszor nincs figyelemmel a köztisztviselők önérzetére, gyakran kívánnivalót hagy fenn az alárendeltekkel való bánásmódban. A hivatali életből legendákat beszélnek el — némelykor túlzott formában — egyes zsarnok, autokrata hivatalfőnökökről.[1] Viszont felfelé, a fellebbvalókkal szemben a bizantinizmusról panaszkodnak, a minden alapot nélkülöző dícsérgetést, túlzott udvariaskodást kifogásolják. Sok szerepet játszik a rokon- és ellenszenv. Fontos beosztásban levő, magasabbrangú és idősebb tisztviselőknek a vezetők részéről való mellőzése, nemfogadása, megvárakozta-

[1] „Bismarckról például feljegyezték, hogy munkatársait minden személyi tekintet nélkül rendkívüli módon igénybevette. Nem szívesen írt, ha igen, ezt is mind ritkábban tette. Tollbamondása egészen szabálytalan volt, néha szakadozott, máskor túlságos gyors, úgyhogy alig lehetett követni. Lothar Bucher, aki a gyorsíráshoz jól értett, jobb helyzetben volt, mint Tiedemann, az öreg Abeken pedig Bismarck stílusában tudott írni... Néha Bismarck több fogalmazást adott, azokból kellett választani. Ily munka korántsem volt gépiesnek tekinthető. Bismarckot nehéz volt kielégíteni. A fogalmazványokat mindig gondosan kijavította, amíg világosak, egyszerűek, s átütő erejűek lettek. Ily tollbamondás néha öt órán keresztül folyt, rendesen megszakítás nélkül, s az ő munkamódszere mellett igen gyakran a féléjtszakát vette igénybe. Bismarck nem szokta tervezeteit körültekintéssel, gondosan előkészíteni. Abban is bürokrataellenes volt, hogy az ihlet pillanatát várta be, de ez a pillanat gyakran igen későn jött, s így munkatársainak munkaerejét túlfeszítette, hogy a munka idejében elkészülhessen. A „Norddeutscher Bund" alkotmány-

tása sok keserűséget okoz. Ez káros a közönségre nézve is, mert a megvárakoztatott tisztviselőkre a felek várnak hiába. Ebbe a keretbe tartozik a hivatali életben gyakori féltékenység, különösen a vezetőtisztviselők részéről. „A vezetőtisztviselők hivatali féltékenysége, ami a fontos és tanulságos ügyeknek kizárólagos fenntartásában, az ügymenet összefüggéseinek eltitkolásában, a tisztviselők hivatali nevelésének és különösen az utódnevelésnek sokhelyütt kirívóan mutatkozó hiányában szokott megnyilvánulni, csúnya emberi indulatokban gyökerezik. Bár néha kiváló képességű tisztviselőknél is találkozunk ezzel a gyengeséggel, ez a fogyatékosság rendszerint a pozíciójukra méltatlan, szorgalmas, de gyengetehetségű s a képességek hiányát formalizmussal és nagyképűséggel pótló vezetőtisztviselőknek a hibája, akik magukat mindenáron nélkülözhetetlenné óhajtják tenni és szolgálataik túlértékelését kívánják mások érvényesülésének akadályozásával elérni. Ezeknek a közszolgálatban nélkülözhetetlen kollegiális, bajtársi szellemet is súlyosan sértő vezetőtisztviselőknek bűnéül kell felrónunk, ha a közszolgálatban kiváló tehetségű és jeles képességű tisztviselők akadnak, akik a komolyabb és érdemlegesebb közigazgatási munkában hosszabb szolgálati idő után is járatlanok s — amire igen sok a példa — olyanok is, akik kedvüket vesztve, teljes apátiával végzik a hivatalban számukra kijelölt sablonmunkát és szabványos feladatukat."[1]

A köztisztviselőknek sokszor felpanaszolt sérelme, hogy a közhivatal nincs figyelemmel az egyesek külön képzettségére, külön képességeire, nem individualizál, nem használja ki az ebben rejlő óriási nevelési lehetőséget, nem szelektál. „... a helyes államigazgatási szelekció útjában álló, s el kell ismernünk, igen nehezen leküzdhető ... akadályok elseje és legveszedelmesebbike a protekcionizmus és nepotizmus szelleme. Másik akadálya a tisztviselők testületi szellemének kialakulásával párhuzamosan jelentkező átlagosító és egyenlősítő törekvés: az anciennitásra alapított jogigény, másszóval a szolgálati idő hosszú tartamával való visszaélés. Ezzel szorosan összefügg a köztisztviselői etikával és a köztisztviselő fogalmával merőben ellentétes materiális felfogás, mely a köztisztviselő és az állam, — mint munkás és munkaadó — viszonyában a hivatali munka elbírálásánál a tisztviselőtömegek egyéni, gazdasági és szociális érdekeit tekinti irányadónak s a hivatali munka értékelésénél a szolgálati időt, az anncienitást értékmérőnek. S végül — bármennyire kicsinyesnek tűnjék is fel emezek mellett — a szelekció egyik legnagyobb akadályaként kell megemlékeznem a vezetőtisztviselők igen tekintélyes részének hivatali féltékenységéről, más tisztviselőknek a közérdeket negligáló önzéséről is ... A hivatali kontraszelekciónak ezek a veszedelmes tünetei nem hazai sajátosságok és — szerencsére — nem is általánosak. Örömmel és megnyugvással kell megállapítanunk, hogy a közszolgálatról és a közszolgálati hivatásról alkotott magasabb etikai felfogásnak a magyar tisztviselőtársadalomban ma is mély gyökere, igen sok követője és hirdetője van."[1]

A „protekcionizmussal" és „favoritizmussal" kapcsolatban sok szubjektív és általánosító, s így az igazsággal ellentétes kritika hangzik el a „személyi titkár" intézményével szemben. Azokról a — rendesen — fiatal tisztviselőkről van szó, akik a miniszterek mellett teljesítenek személyi szolgálatot. Mindenekelőtt meg kell állapítanunk, hogy a „személyi titkár" nélkülözhetetlen, mert kell valakinek lenni, aki a minisztert közvetlenül érdeklő ügyeket intézi, ez ügyekre vonatkozó felvilágosításokat beszerzi, a miniszteri levelezést elvégzi, a miniszteri kihallgatásokat irányítja, egyszóval a minisztert „adminisztrálja". A miniszter személyi titkára bizalmi szerepet tölt be, mindig „előtérben" van, de ez a dolog természetében rejlik. A feladat tökéletes betöltése általános műveltséget, sok tapintatot, jó mo-

---

tervezete december 13-án reggel még nem volt meg, délután kezdte Bismarck a tollbamondást. Éjtszaka azután a tollbamondott szövegből és a kevésbbé fontos fejezetekre nézve saját miniszterük előmunkálatai-ból kovácsolta össze Bucher a tervezetet, s a javaslatot a koronatanács már december hó 14-én jóváhagyta, még éjjel kinyomták és december 15-én az egyes államok meghatalmazottainak kikézbesítették... Bismarck abban a meggyőződésben élt, hogy rosszul megy minden, amit nem ő maga csinált meg, és nem bízott abban, hogy az ő szándékait valaki helyesen keresztül tudja vinni. Ennek a következménye volt, hogy aprólékos dolgokkal is hosszasan fontolgatva foglalkozott, munkatársainak munkáját megnehezítette, súrlódásokat idézett elő, amelyek miatt ellenállásokról, képességhiányról panaszkodott... szolgálati ügyekben szigorú és kegyetlen volt, mindent pontosan és tökéletesen kellett elintézni." Valentin, id. m., 131. l.

[1] Hóman Bálint, Művelődéspolitika, 205. l.

[1] Hóman Bálint, Művelődéspolitika, 203—206. l.

Megszívlelendő, amit Salazar a favoritizmusról mond: „... a favoritizmusnak vége! Az állam gépezetét úgy akarjuk szabályozni, olyan pontossággal, hogy a dolgok természeténél fogva még a miniszterek se részesíthessék előnyben barátaikat s ne hajolhassanak összeköttetéseik felé. Előléptetéseknek, kinevezéseknek, közmunkáknak, törvényreformoknak, pénzügyi támogatásoknak, általában minden probléma megoldásnak a célszerűséghez és az igazságossághoz kell igazodnia, amit az állam berendezése szinte önműködővé tesz." Idézi Mihelics Vid, Az új Portugália, Budapest, 1938., 134. l.

dort, nagyfokú emberismeretet, az emberekkel bánni tudást, az egész minisztérium ügymenetének biztos ismeretét, sőt az ország egész közigazgatásának áttekintését kívánja meg, mindenkivel szemben végtelen türelmet, megértést követel. A személyi titkárnak munkaideje nincs meghatározva, rendesen négy-ötszöröse a rendes hivatali munkaidőnek.

Egy államban törvényt hoztak a személyi titkárok ellen, nevezetesen, hogy megbízatásuk megszünése után két évig nem léphetnek elő. Nálunk, ha akadt is az idők folyamán — különösen a háború előtti időkben — egy-egy kirívóbb eset, amelyet a tisztviselőtársak nehézményeztek, ezek egyáltalán nem alkalmasak megingatni az igazságos és tárgyilagos megítélést, amely szerint a személyi titkárok megfelelnek a róluk fent megrajzolt képnek.

Közismert és sok megjegyzésre ad alkalmat, hogy a tisztviselőket a közhivatalokban sűrűn cserélgetik. Ez rendesen a közérdekre való hivatkozással szokott történni, pedig könnyű belátni, hogy semmi sem olyan káros a közérdekre, mint a vezető vagy magasabbrangú tisztviselők folytonos helycseréje. Arra szoktak hivatkozni, hogy minden tisztviselőnek ismernie kell az egész hivatal tárgykörét és ügymenetét. Ez visszájára fordítása annak a nagyon egészséges és hasznos elvnek, hogy a fiatal tisztviselő ismerje meg választott hivatásának egész apparátusát. Amily mértékben hasznos, sőt nélkülözhetetlen ez a köztisztviselői pálya kezdetén, éppoly káros a magas, de különösen a vezetőállásokban. „A kontárság kultusza" (Le culte de l'incompétence) című sokat idézett francia könyv szerzője, Emile Faguet, szellemesen állapítja meg: „hogy valakit hivatástalanná tegyünk, arra az lesz a legjobb eszköz, hogy az illetőt mindenféle dologgal foglalkoztatjuk, . . . a minden hangszeren játszó ember annyira el van foglalva, hogy tulajdonképen semmivel sem foglalkozhatik, semmit sem képes tanulmányozni, semmiről sem képes elmélkedni, semmibe sem képes belemélyedni s hogy így szóljunk s hogy határozottan beszéljünk: semmit sem képes tudni".[1] Nálunk is járta egy hasonló értelmű mondás, amely szerint a minden dologgal foglalkoztatott tisztviselő „a hozzánemértés elfogulatlanságával áll az ügyekkel szemben".[2] Minden magasabbrangú tisztviselőnek, de különösen a vezetőknek rengeteg személyi és tárgyismeretre van szükségük, amit csak az ügyekkel való hosszas foglalkozás után lehet megszerezni.

[1] Faguet Emile, A kontárság kultusza (Le culte de l'incompétence), ford. Szántó Gyula, Budapest, 1919., 42. l.

[2] Ferenc király és Metternich idejében Ausztriában mondogatták: „Keinem Verdienst den vollen Lohn, keiner Kraft die volle Macht, keinem Mann die rechte Rolle."

Sokszor felpanaszolják a hivatalok cím- és rangkórságát, amiben van is bizonyos igazság. A hivatalokban nem „kegyelmes" és „méltóságos" urak vannak, hanem — amiként azt a kinevezési dekrétum megjelöli — fogalmazó, titkár, tanácsos, államtitkár stb. urak, úgy, ahogy az sok külföldi államban van. Az ilyen megjelölés a hivatali munkához jobban illik és a betöltött hivatásnak jobban megfelel.[1]

Sok a panasz a hivatalok célszerűtlen munkabeosztása és az ennek következtében előálló túldolgoztatás miatt. Főoka ennek a rengeteg írásbeliség, a helytartótanács idillikus idejére emlékeztető, több ívre terjedő „pro domo"-nak készítése, a tájékoztató jelentéseknek[2] elburjánzott módszere, jelentéktelen ügyeknek határidőre való elkészíttetése. Sokszor helytelen a munkaelosztás, aminek következménye, hogy egyik tisztviselő majd megszakad a munkában, a másiknak pedig alig akad dolga. Ez nem csupán magyar jelenség. Az idézhető sok külföldi példa közül álljon itt a következő. „A hivatali munka teljesen elfajult a munkadüh miatt, amely jellemző vonása, és úgy látszik, európai ragályos, veszélyes betegség. A birodalmi kormánynak az legyen a célja, hogy ezt a bajt minden eszközzel leküzdje. Akármilyen furcsának tűnik, a munka nem halad előre, mert túlsokat dolgoznak. Tisztában vagyok azzal, hogy a fék meghúzása az egész gépezetet megrendítheti, de ezzel számolnunk kell. Véget kell vetni a céltalan és kultúraellenes munkapazarlásnak, oly gyorsan, amint lehetséges. Nem engedhetjük meg azt a fényűzést, hogy kiváló munkaerőket betegesen túlerőltető munkával tönkretegyünk. Hogyan akarjuk a törvényhozásnak sokat panaszolt romlását feltartóztatni, ha a köz- és magánszervek, amelyek az együttes munkálkodásra hivatvák, napról-napra szüntelenül oly tempóban dolgoznak, hogy sem átgondolásra, sem szellemi pihenőre, sem a tudománnyal, a gyakorlattal, a tevékeny élettel való kapcsolatra nincs meg a lehetőség. Ne vessék ellen minderre, hogy ez lehetetlen. Kijelentem, hogy ez lehetséges. Természetesen van olyan időpont, amikor még éjtszaka is szünet nélkül dolgozni

[1] Mazarin bíbornokról jegyezték fel, hogy megharagudván a sok nemességkérőre, a következő kijelentést tette: „Annyi nemesembert fogok teremteni, hogy szégyen lesz nemesnek lenni, és szégyen lesz nemesnek nem lenni."

[2] L. 90. l.

kell. A birodalmi kormány adjon azonban példát, s állítsa fel szabályként, hogy a minisztériumokat délután zárják be, bár az egyes tisztviselőnek joga van arra, hogy hivatali szobáját akkor is használhassa. Ily rendelkezés csodát művelne. Lehetséges, hogy akadna tisztviselő, aki idejét nem tudja mire fordítani. De rövidesen ő is látni fogja, hogy más is van a világon a hivatali munkán kívül. Oly dolgok, amelyeknek ismerete és gyakorlása magasszínvonalú hivatásos munkát tételez fel, s ekkor veszi majd észre, milyen veszélyes az ő saját tevékenységének túlbecsülése. Ez elv helyességét magam is kipróbáltam. Ügyosztályomnak előadóit felkértem, hogy előadmányaikat kizárólag a délelőtt folyamán terjesszék elő, a délutáni előadmányok meghallgatását pedig egyszerűen megtagadtam, kivéve, ha halaszthatatlanul sürgős ügyről volt szó. Ez az eljárás kitűnően bevált. Az ügyek vitele azóta nyugodt, a résztvevők idegerejét megkíméltük, a hivatali munka elmélyült, érettebb, s az elintézés is gyorsabbá lett. Ha a központi hatóságoknál a féket ily módon meghúzzák s a munka ritmusa értelmesebb lesz, ennek mindenfelé másutt is meglesz a jó hatása, még a magángazdaságokban is, és nem egy főnök fogja felesleges munkaerejét hasznosabb dolgokra fordítani."[1]

Panasz tárgya a köztisztviselők részéről a túlzott központosítás, s az ebből önként adódó formális ügyintézés rendszere. „... folyik a központosítás, mert a jogszabályoktól függetlenül von a miniszter és a központi tisztviselői kar saját ügykörébe ügyeket. Szinte napirenden van az állami közigazgatásban, hogy az alsófokú hatóság által eldönthető személyi kérdésekben előzetes utasítás megy ki és így az alsó hatóság ténye tisztán formai. Ennek az irányzatnak kettős lélektani oka van. Az egyik az, hogy a megkisebbedett országban a jelentéktelen ügyek is fontosakká váltak, és az ügyintézéssel járó hatalmi súlyt a központ kívánja igénybevenni annál inkább, mert azt hiszi, hogy ennek a kis országnak összes életviszonyai Budapestről megismerhetők. A másik ok az, hogy a központi tisztviselők maguk is érzik a helyzet fonákságát és a mesterségesen duzzasztott ügyforgalommal saját nélkülözhetetlenségüket akarják bizonyítani... A merev központosítás természetesen hátrányosan befolyásolja a tisztviselők viselkedését, gondolkozását. A formális elintézés kiöli a fiatalabbak ambícióját; különben is egyes igazgatási ágakban mereven alkalmazzák a kor- és rangidősebbség elvét, ami lehetetlenné teszi az igazi értékek érvényesülé-

[1] Schlegelberger, Franz, Zur Rationaliserung der Gesetzgebung, Berlin, 1928., S. 9—12.

sét. A fiatalabb kollégáknál számos a panasz, hogy a problémákkal való foglalkozás, különösen irodalmi működés, nem előnyt, hanem hátrányt jelent a főnökök szemében. Így azután az utánpótlás kimerül, pedig a hétévi külszolgálat megkívánása és a gyakorlati közigazgatási vizsga szigora örvendetesen emelte éppen a fiatalabb miniszteri tisztviselők színvonalát."[1]

Azt már nemcsupán a tisztviselők, de még a kisipar és a kiskereskedelem is panaszolja, hogy mihelyt az államkincstár nehezebb helyzetbe jut, legelsősorban a köztisztviselői illetményeket csökkenti. A kisipar és a kiskereskedelem azért van e kérdésben a köztisztviselők oldalán, mert az illetménykorlátozások legjobb és legbiztosabb vevőik sorait ritkítják meg. Szembetűnő jelenség, hogy az egyes államokban a háború után végrehajtott fizetéscsökkentések még időbelileg is csaknem teljesen egybeestek. Viszont a multban is lehet hasonló törekvésekre találni. 1791-ben a király a hadviselés költségeinek a fedezésére adót készült kivetni s e célból a tisztviselők fizetését is meg akarta adóztatni. „Az országgyűlés azt kívánta, hogy a magyar nemesszármazású tisztviselők ne legyenek kénytelenek fizetésükből hadi adót fizetni. Az az osztrák tanácsadók ezzel szemben állhatatosan vitatták, hogy az uralkodó háború esetén, amikor az állam rendkívül nehéz helyzetben van, tisztviselőit joggal kényszerítheti adózásra fizetésük után. A nemesi kiváltságok és a fiscus érdekei kiegyenlíthetetlenül állottak tehát egymással szemben. Ekkor teszi meg Zichy indítványát, amelyet mindkét fél elfogad: a király ne kívánjon adót a nemesektől, ellenben tartsa fenn magának azt a jogot, hogy háború esetén kevesebb fizetést adhat nekik. Ezzel az adó szó elmarad a törvényből, a nemesi szabadságot fenyegető veszély elhárul, a kincstár pedig eléri célját."[2] Ehhez hozzátehetjük, hogy viszont, amikor a magyar kormány 1930-ban a költségvetés egyensúlyának biztosítása érdekében újabb fizetésleszállítást akart megvalósítani,[3] az újabb fizetéscsökkentés helyett az adó formáját választotta.

A panaszok sora még folytatható. De ezeknek és a még felhozhatóknak van egy igazi és egyetlen orvosságuk: a magyar közigazgatás egyszerűsítése. Értve a fogalmat úgy, amint azt e tanulmányon keresztülvezettük, a fogalom technikai, jogi,

[1] Weis István, Közigazgatásunk teherpróbája, Magyar Szemle, XXXVI. köt., Budapest, 1939., 13—14. l.
[2] Mályusz, id. m., 26. l.
[3] 1930 : XLVII. törvénycikk.

erkölcsi és szellemi jelentésében. A közigazgatás egyszerűsítése e szerint nem létszámapasztást jelent, hanem jó munkamódszert, gazdaságos időbeosztást, nagy munkakészséget, lendületet és emelkedett szellemet a közhivatalokban. A jövő közigazgatása nem nélkülözheti a vezetőtisztviselőknek nevelő, tanító munkáját, a tapasztalatoknak átadását, a törődést, a a foglalkozást a fiatalabb, különösen kezdő tisztviselőkkel. Mindebből kiszámíthatatlan haszon és előnyök származnának az egész közszolgálatra. A fiatalabb tisztviselők magánéletével való tapintatos törődés sokban enyhítené a hivatali élet ridegségét és sok olyan körülményre hívná fel a vezetőtisztviselők figyelmét, amelyet a hivatal belső életének egészséges kialakításban lehetne kitűnően értékesíteni. Bismarck egy alkalommal egyik miniszterét magánlakásán meglátogatva, nagy meglepődéssel vette észre, hogy az birodalmi miniszter létére, mily szerény, háromszobás lakásban lakik. E véletlen tapasztalatnak lett a következménye, hogy amikor a parlament rövidesen a köztisztviselők lakáspénzét tárgyalta, Bismarck a legerőteljesebben támogatta a javaslatnak törvényerőre való emelkedését.

A köztisztviselő munkájának megkönnyítése az eszköz, a jogszabályokban kifejezésre jutó állami akarat megvalósítása és a közönség jó kiszolgálása a magasratűzött cél. Így olvad fel a közszolgálat magas erkölcsi szintézisében a köztisztviselő és a közönség egymásrautalt két fogalma.

31. §.

KÖZIGAZGATÁSUNK KORSZERŰ SZERVEZÉSÉNEK JÖVŐJE

Feljegyezték, hogy egy angol tudós azzal kezdte a járványos betegségek terjedésének megakadályozásáról tartott előadását: „megfejtettük a nagy titkot". A közigazgatás racionalizálására vonatkozó e fejtegetéseknek szerényen és őszintén be kell vallaniok, hogy a nagyszámú helyszíni kutatások, adatfelvételek és statisztikák, a tudományos kiadványok egész sorozata, a grafikai ábrázolások módszerének kifejlesztése és a korszerű ügyintézés ellenére a közigazgatás racionalizálásának munkásai nem mondhatják el az angol tudóssal: megfejtettük a nagy titkot.

Nem tehetik ezt, mert sem a reformokat nem sikerült végérvényesen nyugvópontra juttatniok, sem pedig a minden idők és minden életviszony számára érvényes közigazgatási szervezetet, közigazgatási eljárást, közigazgatási ügyvitelt és ügyintézést, az egységes közigazgatási kodifikációt, köztisztviselői képzést és továbbképzést megteremteniök. „Minden racionalizálási törekvés nehéz, kényes helyzetben van. Ha nem volna kész helyzet, ha nem volnának adottságok, ha előbb tabula rasa-t lehetne csinálni, úgy nagyon könnyű volna eszményien elképzelt, tökéletes közigazgatási szervezetet alkotni, amelyben az óramű pontosságával kapcsolódik minden kerék és csavar, egyik a másikba. Miután azonban a magyar közigazgatási szervezet tele van adottságokkal, telistele évszázados elemekkel, még a legtökéletesebb szervezet kedvéért sem lehet ezeket az értékes történelmi adottságokat figyelmen kívül hagyni. De éppen ezért nem lehet eleget tenni a türelmetleneknek, az erőszakosan újítani akaróknak sem. Ezek azt kívánnák, hogy — amint kifejezik — baltával kell lebontani a bürokráciát."[1]

A századok tükrében bemutatott beszédes példák tanulsá-

[1] Darányi Kálmán, Előszó, A mai magyar község, 2. l.
A racionalizálás korlátait vizsgálja Horváth Barna, A jog racionalizálása, Társadalomtudomány, XIII. évf., 1—2. szám, Budapest, 1933.

gosan igazolják, hogy a közigazgatási szervezés gondolata és a szervező munkának egyes részletei megtalálhatók már a legrégibb időkben, és csaknem minden államban megvan ma is, a külföldön éppenúgy, mint nálunk. A „rule of reason" (Richtlinien der Vernunft) természetesen nem lehetett egy embernek, sem egyetlen nemzetnek a munkája. Az eredményeknek az a része, amire a közigazgatás racionalizálásának magyar munkásai igényt jelenthetnek be, az a gondolatoknak magyar szempontból való megfogalmazása és szintézise, valamint a racionalizálási eljárásnak, a munka menetének a magyar viszonyokhoz alkalmazott megállapítása.

A racionalizálásról tartott egyik előadás után, amelyben a racionalizálás megvalósítására tett kormányintézkedésekről és a racionalizálási munka egyes fázisairól volt szó, az egyik figyelmes résztvevő kijelentette, hogy nagy érdeklődéssel hallgatta azt, hogyan bukdácsolt évszázadról-évszázadra a reformgondolat, milyen rengeteg munkát végeztek nálunk is, a külföldön is az állami apparátusok megjavítása és a mindenkori korszükséglet érdekében, de őt csupán egy gondolat érdekli: végre is mi lesz a közigazgatás racionalizálásával? Bármily döbbenetes lehetett az előadóra a mélységesen átérzett és a meggyőződéssel előadott fejtegetések után a feltett kérdés, a szkeptikus kérdezőnek mégis igaza volt.

Kérdése lényegében a következő: mi a közigazgatás racionalizálásának jövője és egyáltalán van-e a racionalizálásnak jövője?

A közigazgatás egyszerűsítésének (racionalizálásának) munkásai soha ködös célokat nem tűztek maguk elé és világmegváltó szerepre nem vállalkoznak. Nem vállalkoznak — pedig sokan ezt várják tőlük — valami donquijotizmusra sem. „Én manchai lovag vagyok s a nevem Don Quijote — mondja önmagáról a spanyol lovag, Cervantes halhatatlan regényében — tisztem és foglalkozásom pedig szertejárni a világban s eligazítani a ferdeségeket és jóvátenni a sértéseket." Minden ferdeséget kiegyenesíteni, minden sértést jóvátenni, minden betegségre egységes orvosszert kitalálni nem lehet, de a gyógyításnak vannak általános szabályai és a gyógyító orvosi munkának van módszere. A közigazgatás racionalizálása a lehető legegyszerűbb eljárást, az állami akarat leggazdaságosabb megvalósítását, a közönség jogos magánérdekének a lehető legmesszebbmenő védelmét és kíméletét, állandó, mindennapos lelki felkészültséget, adottságot jelent.

Az Amerikai Egyesült Államok elnöke szerint „ilyfajta kormányzás megszakítatlan megfontolást, serkentést, önmegtartóztatást és a tanításra való képességet követel; mert az államférfiú legfőbb feladata: a nevelés".[1] Ezt általában szociális érzéknek, a közigazgatás szociális feladatának, a merev jogi formulák szociális tartalommal való megtöltésének mondják.

Magunk is kérdezhetjük, mi lesz a racionalizálással? Az, amit abból a köztisztviselők alkotni, teremteni fognak. A bürokráciának a változó miniszterek rendszere mellett természetszerűleg kifejlődött nyomasztó hatalma, túlsúlya mellett minden kormányprogrammból, minden elgondolásból, minden tervből csak akkor lesz valami és csak annyi lesz, amikor és amennyit a tisztviselők abból megvalósítani akarnak és tudnak is.[2] „Bármilyen célszerűen szabályozza a törvényhozó a tisztviselői apparátus és a közszolgálati jog illetékességi kérdéseit és eljárását — mondja Drews, a háború előtti Poroszország kiváló államminisztere, — ha a tisztviselők, akik ezt a normatív keretet élő tevékenységgel betölteni hivatvák, nem állanak szellemi munkaképességük magaslatán, akkor az egész reformmunka hiábavaló. A kor igényeinek megfelelő közigazgatás csak úgy lehetséges, ha ezzel egyidejűleg lépést tart a

[1] Roosevelt, Franklin, D., Das neue Amerika (ford. Crayen, G. v.), Luzern, 1937., 29. l.

[2] A reformoknak számtalanszor megismételt újrakezdése és mindannyiszor való csaknem teljes eredménytelensége alapot és jogosultságot ad szigorú megállapításokra. „A tisztviselők túlnyomó többségének nem ideálja a jobb munkás érvényesülése, a szakszerűség diadalrajuttatása, a közigazgatás jósága és olcsósága, az egyszerű, áttekinthető ügyvitel. A többség azt érzi, hogy az ezeket a célokat megvalósító reformok őket egyénileg, baráti körükben, rokoni kapcsolataikban zavarják, veszélyeztetik azt a teljesen bizonytalan helyet is, amelyet a társadalomban elfoglalnak, azt az úri külszínt, amellyel jövedelemhiányukat a beavatatlanok előtt palástolni törekszenek. A tisztviselői kar tehát nem veszi át az ügyrendi és ügyviteli reformokat, amint ezt legutóbb is láttuk; nemcsak a többség kisebb szakműveltségéből eredő maradiságból, hanem tudatos vagy ösztönszerű kasztszellemből is helyezkedik velök szembe." Weis István, Hová? A magyar jövő útja, Budapest, 1931., 83. l. — „Ha időközönkint felvetjük a közigazgatási szervezet és eljárás megváltoztatásának szükségességét, akkor rendszerint azt a választ kapjuk, hogy kívánságaink a magyar hagyományokba ütköznek és elméletileg talán helytállók, de gyakorlati nézőpontból nem indokoltak... Negyedszázada hangzik ez a kényelmes, többnyire a tudatlanságon és tehetetlenségen alapuló érv, de ... ugyanez volt az érvelése a korszerű átalakulás ellenzőinek a 70-es években és a 90-es években is... Most ismét veszedelmesen hódít az a nézet, hogy közigazgatásunkhoz nem szabad hozzányúlni, mert a rohamosan pergő külpolitikai események és a nehéz belpolitikai helyzet minden átalakulást lehetetlenné tesznek." U. a., Hagyomány, elmélet, gyakorlat, Magyar Közigazgatás, LVII. évf., 17. sz., Budapest, 1939.

tisztviselői kar képzésének kielégítő reformja."[1] Ezért válik — in ultima analysi — a közigazgatás egyszerűsítésének, gazdaságosságának, a közönség jobb, kíméletes kiszolgálásának, végeredményben az egész államvezetésnek kérdése — köztisztviselői kérdéssé.

A köztisztviselőre tulajdonképen kettős feladatot ró hivatása. Egyrészről a fennálló jognak kell érvényt szereznie, a jogszabályokat kell alkalmaznia: erre kötelezi hivatali esküje. Másrészt látnia kell — neki elsősorban — a jog hézagait, nehézkességeit, az élettől való idegenségét, sokszor egyenesen alkalmazhatatlanságát, tehát törekednie kell vagy kellene a javításra, módosításra, tökéletesítésre. Van köztisztviselő, akiben az első követelmény, csupán a fennálló jog teljes érvényrejuttatására való törekvés a túlnyomó, vagy kizárólagos. A nagy többség ebbe a kategóriába tartozik, s kétségtelen, hogy ezek a köztisztviselők is maradéktalanul eleget tesznek hivatali kötelességeiknek, mert hiszen ez a kötelesség éppen a jogszabály alkalmazását írja elő. A másik típus a folyton jobbat kereső, a reformokat előkészítő köztisztviselő típusa. A két lelki tulajdonságnak, a fennállóhoz való szükséges ragaszkodásnak és a jövő fejlődését előkészítő vágynak ugyanabban a személyben való szerencsés vegyülete az, amit a közszolgálat érdeke megkíván.

A közigazgatás racionalizálása a helyes és eredményes államvezetés problémájának megoldására a tárgyi kellék. A szubjektív kelléket a keresztény etika egyik alaptételének megfelelő alkalmazásával lehetne a legjobban kifejezni. E tétel tanítása szerint „az erény a lélek állandó készsége a jó gyakorlására". Ilyen állandó készségre van szükség a közigazgatás racionalizálásában, a közigazgatási reformban is. „Az eredményességre nézve... meg kell jegyezni — mondja egyik belügyminiszterünk,[2] — hogyha a közönség eredményt vár, akkor sajtónak, társadalomnak és mindenekelőtt a tisztviselőknek támogatniok kell az átszervező munkát, mert különben nem méltányos dolog egyfelől eredménytelenséggel vádolni a minisztert, másrészt pedig minden egészséges és jóhiszemű, lelkiismeretes megfontolással előkészített munkáját elgáncsolni."

Minden szervezésnek, s így a racionalizálási munkálatoknak is egyik lényeges feltétele, hogy kellő idő álljon rendelkezésre. A nem kellőleg előkészített, meg nem érett szervezési terv jó eredményt nem hoz létre. Mikor Lyautey marsallt, a nagy francia szervezőt megkérdezték, mi volt a titka marokkói sikereinek, ennyit felelt: volt elég időm (j'ai duré treize ans).

Fokozni kell az adófizetők bizalmát s el kell oszlatni felfeltámadó ellenszenvét. Néha hallhatók a közönség panaszai, hogy legcsekélyebb ügyének elintézése is mérhetetlen időt vesz el, hogy a közhivatalok idejének túlnyomó része önadministrációra (kinevezések, előléptetések, kitüntetések, fegyelmi ügyek stb.) szolgál és a hivatali időnek csupán töredékrészét fordítják az ügyek valódi intézésére. El kell oszlatni a felső hatóságok, különösen a miniszteriális bürokrácia erős optimizmusát, hogy az általuk kiadott rendeletek mindig az életnek szólnak. A valóság az, hogy a kibocsátott rendeleteknek nem nagy százaléka megy át az életbe, részben személyzet s idő hiányában, de részben azért is, mert a rendelkezések egyik része bizonyos helyeken, bizonyos körülmények között egyáltalán végre sem hajtható, néha pedig végrehajtásuk feleslegesnek bizonyul. Meg kell szüntetni az alsóbb hatóságok esetleges kényelemszeretetét, fokozni kell felelősségérzetét. Minden jelentéktelen ügynek kormányhatósági jóváhagyás alá bocsátása abból az ősi bürokratikus elvből származik, hogy az még senkinek hivatali kellemetlenséget nem okozott, ha az ügyet a felettes hatósághoz terjeszti. Korszerűtlen az a köztiszviselői típus, amely mindent megészrevételez, „ab ovo" elutasít, mert — szerinte — abból nem származik baj, ha valamit elutasít, de a kérések teljesítéséből kellemetlenség születhetik.

1867-ben, tehát szintén történelmi fordulón, az akkori kormány — többek között gróf Andrássy Gyula, báró Eötvös József, gróf Mikó Imre, Horváth Boldizsár — minden idők egyik legszebb magyar rendeletét adta ki „ a törvényhatóságoknak a felelős kormányhozi viszonyát és az önkormányzattal járó felelősséget illetőleg". „Erkölcsi és anyagi felvirágzásunk, nemzetünk összes jövője attól függ — mondja a kormányrendelet, — amint e két, egyaránt fontos intézvényünk életműködését egymással összhangba hozni akarjuk és bírjuk... A közigazgatás a közélet kívánalmainak mértékéhez képest folyton növekvő tevékenységet igényel... s... minden egyes kérdés eldöntése körül azon elv... irányadó, hogy a hatósági érdekek fölött a hatóság, az országos érdekek fölött pedig a felelős kormány van hivatva elsősorban őrködni..." A rendelet végső megállapítása pedig, hogy „a siker biztosítása a törvényhatósági bizottmányok és tisztviselők kezei közé van letéve".

[1] Drews, Bill, Verwaltungsreform — Bildungsreform. Aufgaben, Wege und Ziele der deutschen Beamtenhochschulen, Festschrift zum fünfjährigen Bestehen der Verwaltungsakademie, Berlin, 1924., S. 20.

[2] Széll József, A III. Közigazgatási Továbbképző Tanfolyam, A mai magyar város, 9. l.

Sokszor megállapították — teljes joggal, — hogy a magyar közigazgatási szervezet és a magyar köztisztviselő a világháborúban kiállotta a próbát. Megméretett és nem találtatott könnyűnek. Mind az állami, mind az önkormányzati tisztviselő a legnehezebb helyzetben is hajlékonynak, találékonynak mutatkozott, nagy önállóságot, elhatározásbeli bátorságot árult el, tehát oly tulajdonságokat, amelyeket az elméleti vizsgálódások és megállapítások a jó köztisztviselő korszerű kritériumai gyanánt határoznak meg. Ez a mult kötelez a jövőben is.

Most a trianoni békeparancs revízióját végzi az isteni gondviselés. Csonka-Magyarország megfogyatkozott erőivel sokszorosan megnövekedett társadalmi, gazdasági és közegészségügyi feladatokkal áll szemben. E feladatok csak a köztisztviselőn keresztül, egyedül és kizárólag általa oldhatók meg, és csak az ő segítségével valósulhatnak meg. Mennél jobban építjük ki a közigazgatási hálózatot, mennél jobban símul ez a hálózat a területi, földrajzi adottságokhoz, annál erőteljesebben szolgálja a legmagasztosabb célt: a nemzetvédelmet. Nem szükséges hivatkozni a nagy külföldi példákra, elég, ha a szomszéd államok közigazgatásilag is kitűnően megszervezett nemzetvédelmi rendszerére gondolunk. Amíg ezek az államok a közigazgatási szervezettségnek és készenlétnek, tehát a nemzetvédelemnek maximumát valósították meg, és a legapróbb részletekig kidolgozott közigazgatási vasgyűrűvel veszik körül államaikat, addig nálunk e téren még mérhetetlenül sok a tennivaló.

Történelmi idők nehéz, felelősségteljes óráiban nagy magyarjaink világító, útmutató, bátorító szavai lebegjenek szemünk előtt. Pázmány szerint nekünk „strázsát kell állnunk a rút fergetegben". A nemzet utolsó ereje akkor legyen készenlétben, akkorra van szükség a magyar közigazgatás teljes megszervezettségére, amikor a nagy nemzeti próbatétel ideje elérkezik. Mert a XVII. évszázad másik nagy magyarjának, Zrinyi Miklósnak üzenete szerint „... miért kelljen elvesznünk, avagy kétségbeesnünk, amíg csontjainkban velő, ereinkben vér, míg Isten mennyországban az mi bizodalmunk lehet... ha mindnyájan egy szívvel, egy lélekkel, segítségül híván Istennek szent nevét, körmösen nyúlunk a magunk dolgához, és fáradunk, vigyázunk, tusakodunk az mi életünkért. A fáradhatatlan szorgalmatosság, az unalom nélkül való vigyázás, az kész gyorsaság és a gyors készség szokta annak a drága fának gyümölcsét elérni, kit az emberek dicsőségnek hívnak. Minékünk penig magyaroknak nem csak dicsőségünk, de a megmaradásunk is abban vagyon."

I R O D A L O M

Allen, Carleton Kemp, Bureaucracy triumphant, London, 1931.

Alsó László, A községjegyző jogállása, Budapest, 1925.

A községszervezés alapelvei. A községek szervezési beosztásának racionális rendezése, Budapest, 1935.

A tanyai közigazgatás rendezése, közzétette vitéz Kozma Miklós, szerk. Alsó László, Benisch Artur, Mártonffy Károly, Budapest, 1937.

Amos, Maurice, Wie England regiert wird, Stuttgart, 1936.

Aust, Oskar, Die Reform der öffentlichen Verwaltung in Deutschland, Berlin, 1928.

Bainville, Jacques, Diktátorok, ford. Havas József, Budapest, é. n.

Baldwin, Stanley, Freiheit und Friede, Luzern, 1936.

Balzac, Honoré de, Les employés, Scènes de la vie parisienne, Paris, é. n.

Barcsay Ákos, A főszolgabíró jogállása és hatásköre (A mai magyar község), Budapest, 1938.

Bardoux, Jacques, Le drame français. Refaire l'État ou subir la force, Paris, 1934.

Beck, James, Our Wonderland of bureaucracy, New York, 1933.

Benisch Artur, Vármegyei beosztásunk reformja (különnyomat a Budapesti Szemléből), Budapest, 1914.

Vármegyei határkiigazítások, Budapest, 1938.

A tanyai közigazgatás rendezése, közzétette vitéz Kozma Miklós, szerk. Alsó László, Benisch Artur, Mártonffy Károly, Budapest, 1937.

Benoist, Charles, Les maladies de la démocratie, Paris, 1929.

Berthélemy, Henri, — Rivero, Jean, Cinq ans de Réformes Administratives, 1933—1938, Paris, 1938.

Beyer, Valentin, Das neue Deutschland im Werden, Berlin, 1935.

Blum, Léon, Le réforme gouvernementale, Paris, 1936.

Bradish, Joseph A. von, Goethes Beamtenlaufbahn, New-York, 1937.
Bruck, W. F., Das Ausbildungsproblem des britischen Beamten in Verwaltung und Wirtschaft, Jena, 1928.

Caillaux, Joseph, La réforme de l'État (Conférences organisées par la Société des Anciens Élèves et Élèves de l'école libre des Sciences Politiques), Paris, 1936.
Chardon, Henri, L'organisation de la république pour la paix, Paris, 1926.
Concha Győző, Politika, I. köt. Alkotmánytan, II. köt. Közigazgatástan, Budapest, 1905.

Dessauer, Friedrich, Recht, Richtertum und Ministerialbürokratie, Berlin, Leipzig, 1928.
Dobretsberger, Joseph, Vom Sinn und Werden des neuen Staates, Wien, 1934.
Drews, Bill, Freiherr vom Stein (Meister des Rechts), Berlin, 1930.
Eckhart Ferenc, A jog- és államtudományi kar története 1667—1935, Budapest, 1936.
Egyed István, Vármegyei önkormányzat, Budapest, 1929.
A közigazgatási tisztviselők képzése és képesítése, Budapest, 1936.
Ember Győző, A magyar királyi helytartótanács ügyintézése (Levéltári Közlemények, XV. évf.), Budapest, 1937.
Erdei Ferenc, Magyar Város, Budapest, 1939.
Ereky István, Tanulmányok a vármegyei önkormányzat köréből, Budapest, 1908.
Egyetemi reform. Az egyetemi szelekció reformja, Szeged, 1937.
Közigazgatás és önkormányzat (A Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Bizottságának kiadványsorozata, 10. sz.), Budapest, 1939.
Eszláry Károly, Kísérlet az adókezelés racionalizálására, Kispest, 1939.

Faguet, Emile, A kontárság kultusza, ford. Szánthó Gyula, Budapest, 1919.
Fayol, Henri, Administration industrielle et générale, Paris, 1916.
vitéz Fábry Dániel, A statisztika a nemzetvédelem szolgálatában (Statisztikai Közlemények, 83. köt., 4. sz.), Budapest, 1939.

Felszeghy Béla, A „racionalizálás" eszmekörének bírálata, (Városi Szemle, XVII. évf., 4. sz.), Budapest, 1931.
Fidao-Justiniani, J. E., Richelieu Précepteur de la Nation Française, Paris, 1936.
Fináczy Ernő, A tanügyi közigazgatás kellékei (Magyar Paedagógia, XXIX. évf.), Budapest, 1920.
Finer, Herman, The british civil service, London, 1927.
Fischer Béla, Mezőgazdasági, közegészségügyi, népjóléti és kulturális vármegyei közigazgatás a községben (A mai magyar község), Budapest, 1938.
Flandin Paul, De la nécessité de réviser nos codes et de codifier nos lois administratives, Paris, 1876.
Fluck András, A magyar közigazgatás racionalizálása. Szervezéselméleti és technikai tanulmány, Budapest, 1929.
Közigazgatásunk tudományos szervezésének munkaprogrammja, Budapest, 1932.
A budapesti közhivatali kézbesítőszolgálat, Budapest, 1932.
Mit tanulhat a közigazgatás az üzleti élettől? Gondolatok a közigazgatás racionalizálásának kérdéséhez, Budapest, 1932.
Közigazgatásunk racionalizálásának eredményei, közzétette vitéz Kozma Miklós, szerk. Fluck András, Mártonffy Károly, Budapest, 1936.
A racionális ügyintézés jelentősége a közigazgatásban (A mai magyar közigazgatás), Budapest, 1937.
A községi jegyző munkaterhe (A mai magyar község), Budapest, 1938.
A közigazgatási ügyintézés racionalizálása, Budapest, 1938.

Gallina Frigyes, Racionalizálási javaslatok, I—III. köt., Budapest, 1933.
Giraud, Émile, La Crise de la Démocratie et le Renforcement du Pouvoir Exécutif, Paris, 1938.
Glum, Friedrich, Die staatsrechtliche Stellung der Reichsregierung, sowie des Reichskanzlers und des Reichsfinanzministers in der Reichsregierung, Berlin, 1925.
Gross, Lothar, Die Geschichte der deutschen Reichshofkanzlei von 1559 bis 1806., Wien, 1933.
Grunewald, Constantin de, Stein l'ennemi de Napoléon, Paris, 1936.
vitéz Gouthfalvy-Dorner Zoltán, A nemzeti gazdasági tanácsok, Budapest, 1932.

Hantos Gyula, A magyar közigazgatás területi alapjai, Budapest, 1931.
Harrer Ferenc, Az állami szervezet alapjai, különös tekintettel a végrehajtó hatalomra, Budapest, 1910.
Hegels Schriften zur Politik und Rechtsphilosophie (herausgegeben von Georg Lasson), Leipzig, 1913.
Hegymegi Kiss Pál, A magyar közigazgatás demokratikus átszervezéséről, Debrecen, 1924.
Heider, Werner, Führertum in zehn Jahrtausenden, Eisenach, 1936.
Hewart, Lord of Bury, The new despotism, London, 1929.
Hollós József, Hollós István, A racionalizálás, Budapest, 1931.
Hóman Bálint, A közoktatásügyi igazgatás újjászervezése (szerk. Mártonffy Károly), Budapest, 1935.
Magyar Felsőoktatás (szerk. Mártonffy Károly), Budapest, 1937.
Művelődéspolitika, Budapest, 1938.
Horváth Barna, A jog racionalizálása (Társadalomtudomány, XIII. évf., 1—2. sz.), Budapest, 1933.
Höhn, Reinhard, Die Wandlung im staatsrechtlichen Denken, Hamburg, 1934.

Imre Sándor, A hivatal hatása a közönségre (A mai magyar közigazgatás), Budapest, 1936.
A közösségi érzés jelentősége a közszolgálatban (A mai magyar község), Budapest, 1938.
A köztisztviselő felelőssége a nemzet sorsáért (A mai magyar város), Budapest, 1938.
Művelődéspolitika — szociálpolitika (A mai magyar szociálpolitika), Budapest, 1939.

Jánossy Dénes, A központi ügykezelés vezérfonala, Budapest, 1929.
Jèze, Gaston, Le budget (Théorie générale du budget), 6. édition, Paris, 1927.
Jouvenel, Robert de, La République des Camerades, Paris, 1924.
Julier Ferenc, A hadvezetés művészete, Budapest, 1931.
A vezérkarok szervezete és működése, Budapest, 1932.

Kammerer, A., La fonction publique en Allemagne, Paris, 1899.
Karácsony Sándor, A magyar észjárás és közoktatásügyünk reformja, Budapest, 1939.
Károlyi Árpád, A magyar alkotmány fölfüggesztése 1673-ban, Budapest, 1883.

vitéz Keresztes-Fischer Ferenc, A magyar közigazgatás atlasza. A magyar közigazgatás grafikai ábrázolása, szerveinek hivatali helyzete és viszonyai szerint (szerk. Perczel Attila), Budapest, 1934.
Vármegyei határkiigazítások (írta Benisch Artúr), Budapest, 1938.
A közigazgatási ügyintézés racionalizálása (írta Fluck András), Budapest, 1938.
A mai magyar város (szerk. Mártonffy Károly), Budapest, 1938.
Közigazgatási eljárás (összeállította Szitás Jenő), Budapest, 1939.
A mai magyar szociálpolitika (szerk. Mártonffy Károly), Budapest, 1939.
Kerék Mihály, A magyar földkérdés, Budapest, 1939.
Kiss István, A magyar tanyai közigazgatás. A tanyapolitika vázlata, Budapest, 1932.
Csongrád megyei város közigazgatása. Ténymegállapító tanulmány, Budapest, 1935.
A közigazgatás és az emberek. Ténymegállapító tanulmány a tatai járás közigazgatásáról, Budapest, 1939.
Kiszely Gyula, A magyar államkormányzás jövője, I—II. köt., Budapest, 1928.
gróf Klebelsberg Kunó emlékezete, A gróf Klebelsberg Kunóról szóló emlékbeszédek és megemlékezések, 1932—1938., Budapest, 1939.
Klenner Béla, Község- (kör-) jegyzői ügykezelési tárgymutató, Pécs, 1932.
Kmety Károly, A közigazgatás reformja, Budapest, 1914.
Kolosvári Sándor, Óvári Kelemen, Werbőczy István Hármaskönyve, III. kiadás, Budapest, 1894.
Koncz János, Önkormányzat és közigazgatás, Budapest, 1937.
Kónyi Mária, Az 1715—22. évi rendszeres bizottság javaslatai. Systema politico-oeconomico-militare (A Bécsi Magyar Történeti Intézet évkönyve), Budapest, 1932.
Kornis Gyula, A magyar művelődés eszményei 1777—1848, I—II. köt., Budapest, 1927.
Az államférfi, I—II. köt., Budapest, 1933.

vitéz Kozma Miklós, Közigazgatásunk racionalizálásának eredményei (szerk. Fluck András, Mártonffy Károly), Budapest, 1936.
A mai magyar közigazgatás. Az 1936. évi Közigazgatási Továbbképző Tanfolyam előadásai (szerk. Mártonffy Károly), Budapest, 1936.
A tanyai közigazgatás rendezése (szerk. Alsó László, Benisch Artur, Mártonffy Károly), Budapest, 1937.
Köttgen, Arnold, Das deutsche Berufsbeamtentum und die parlamentarische Demokratien, Berlin, 1928.
Küntzel, Georg, Die politischen Testamente der Hohenzollern, Leipzig, 1911.

La Rocque, Service public, Paris, 1934.
Lefas, Alexandre, L'État et les Fonctionnaires, Paris, 1913.
Leisegang, Hans, Die Ethik des Beamtentums und ihre Bedeutung für den Volksstaat (Berufsbeamtentum, Volksstaat und Ethik), Berlin, 1931.

Madariaga, Salvador de, Anarchie ou hiérarchie, Paris, 1936.
Magyar mérnök- és építészegylet és a magyar mérnökök és építészek nemzeti szövetsége, Az országrendezés mérnöki megvilágításban a Nemzeti Munkaterv alapján, Budapest, 1933.
Magyary Zoltán, A magyar közigazgatás racionalizálása, Budapest, 1930.
A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása, Budapest, 1931.
A magyar közigazgatás racionalizálásának programmja, Budapest, 1932.
Amerikai államélet. A közigazgatás útja az Északamerikai Egyesült Államokban, Budapest, 1934.
Le chef du gouvernement et ses organes auxiliaires, Varsovie, 1936. — A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból (Statisztikai Közlemények, 80. köt., 1. sz.), Budapest, 1936. — The industrial State, New-York, 1939.
A közigazgatás és a közönség (A mai magyar község), Budapest, 1938.
Közigazgatási vezérkar, Budapest, 1938.
Magyary, Mártonffy, Máté, Némethy, A magyar közigazgatás tükre. Közigazgatásunk ügyei és eljáró szervei, Budapest, 1932.
Makkai Sándor, Tudománnyal és fegyverrel (Arte et marte), A nemzetnevelés terve, Budapest, é. n.

Mallein, Jules, Faut-il codifier les lois administratives, Paris, 1860.
Mannheim, Karl, Mensch und Gesellschaft im Zeitalter des Umbaus, Leiden, 1935.
Maurois, André, Lyautey, Paris, 1931.
Mayer, Theodor, Verwaltungsreform in Ungarn nach der Türkenzeit, Wien, 1911.
Mályusz Elemér, Sándor Lipót főherceg nádor iratai, Budapest, 1926.
Márkus Dezső, Az államszolgálat reformkérdései (bürokratizmus, illetmények, végellátás, fegyelmi eljárás), Budapest, 1911.
Mártonffy Károly, A közigazgatás indusztrializálása, Budapest, 1928.
A közszolgálat és a közigazgatási intézetek (Társadalomtudomány, IX. évf., 5—6. sz.; különnyomatban is), Budapest, 1929.
Köztisztviselői jog (különnyomat a Közgazdasági Enciklopédiából), Budapest, 1930.
A közigazgatási jog elméleti és gyakorlati szempontjai a gyakorlati közigazgatási vizsga vitájában, Budapest, 1932.
Fejezetek a közjog és közigazgatási jog köréből, a „Magyar Közigazgatás" Némethy Károly Emlékkönyve, szerk. Mártonffy Károly, Budapest, 1932.
A szabatos törvény. A jogszabályok szerkesztése és közzététele, Budapest, 1932.
A magyar közigazgatás tükre. Közigazgatásunk ügyei és eljáró szervei, szerk. Magyary Zoltán, Mártonffy Károly, Máté Imre, Némethy Imre, Budapest, 1932.
A közoktatásügyi igazgatás újjászervezése, kiadta Hóman Bálint, szerk. Mártonffy Károly, Budapest, 1935.
Közigazgatásunk racionalizálásának eredményei, közzétette vitéz Kozma Miklós, szerk. Fluck András, Mártonffy Károly, Budapest, 1936.
A mai magyar közigazgatás, közzétette vitéz Kozma Miklós, szerk. Mártonffy Károly, Budapest, 1936.
A tanyai közigazgatás rendezése, közzétette vitéz Kozma Miklós, szerk. Alsó László, Benisch Artúr, Mártonffy Károly, Budapest, 1937.
A közszolgálat utánpótlása és a gyakorlati közigazgatási vizsgáról szóló törvény magyarázata, II. átdolgozott kiadás, Budapest, 1937.
Magyar Felsőoktatás, közzétette Hóman Bálint, szerk. Mártonffy Károly, Budapest, 1937.

A mai magyar község, közzétette Széll József, szerk. Mártonffy Károly, Budapest, 1938.
A mai magyar város, közzétette vitéz Keresztes-Fischer Ferenc, szerk. Mártonffy Károly, Budapest, 1938.
A mai magyar szociálpolitika, közzétette vitéz Keresztes-Fischer Ferenc, szerk. Mártonffy Károly, Budapest, 1939.
Máté Imre, Közigazgatásunk átszervezése, Homok, 1932.
A magyar közigazgatás tükre. Közigazgatásunk ügyei és eljáró szervei, szerk. Magyary Zoltán, Mártonffy Károly, Máté Imre, Némethy Imre, Budapest, 1932.
Matolcsy Mátyás, Új élet a magyar földön, Budapest, 1938.
Meznerics, Torday, A magyar közigazgatás szervei 1867—1937., Budapest, 1937.
Mihelics Vid, Az új Portugália, Budapest, 1938.
Miskolczy Gyula, A kamarilla a reformkorszakban, Budapest, 1938.
Moltkes Kriegslehre, Berlin, 1938.
Mussolini, Benito, La doctrine du fascisme. La crise. Reconstruction de l'Europe, l'État corporatif, Paris, 1935.

Nagy Márton, Járási és községi ügykezelés egyszerűsítése, Gyoma, 1911.
Neustädter-Stürmer, Odo, Die berufsständische Gesetzgebung in Österreich, Wien, 1936.
Némethy Imre, Páris közigazgatása, Budapest, 1925.
Munkamegosztás az államban, Budapest, 1929.
A törvényhatósági bizottsági tagság az 1929 : XXX. törvénycikk szerint, Budapest, 1931.
A magyar közigazgatás tükre. Közigazgatásunk ügyei és eljáró szervei, szerk. Magyary Zoltán, Mártonffy Károly, Máté Imre, Némethy Imre, Budapest, 1932.
Nézard, Henri, Théorie juridique de la fonction publique, Paris, 1901.
Nyáry Pál, Javallat Pest megye közigazgatási rendszere iránt, Pest, 1840.
Nyékhegyi István, Sajtó és közigazgatás, Budapest, 1937.

Ortega, José y Gasset, A tömegek lázadása, ford. Puskás Lajos, Budapest, 1937.
Osvald, Vladár, Magyary, Mártonffy, Kodifikációs törekvések. Felszólalások a Magyar Jogászegylet vitájában, Budapest, 1933.
Örffy Imre, Hogyan racionalizáljuk a magyar közigazgatást, Budapest, 1929.

Perczel Attila, A magyar közigazgatás atlasza, A magyar közigazgatás grafikai ábrázolása, szerveinek hivatali helyzete és viszonyai szerint, közzétette vitéz Keresztes-Fischer Ferenc, szerk. Perczel Attila, Budapest, 1934.
Polner Ödön, Törvényhatósági önkormányzatunk lényege (Fejezetek a közjog és közigazgatási jog köréből, A „Magyar Közigazgatás" Némethy Károly Emlékkönyve), Budapest, 1932.
Preszly Elemér, A főispán és a község (A mai magyar község), Budapest, 1938.
Prohászka Lajos, A vándor és a bujdosó, Budapest, 1936.

Raith Tivadar, A magyar közigazgatás racionalizálása, Budapest, 1931.
Rappard, William, L'individu et l'État dans l'évolution constitutionelle de la Suisse, Zurich, 1936.
Réforme (La) de l'État. Les travaux du Centre d'Études pour la réforme de l'État, Bruxelles, 1937.
Roosevelt, Franklin, D., Das neue Amerika, ford. Crayen, G., Luzern, 1937.

Salazar, Oliveira, Une révolution dans la paix, Paris, 1937.
Portugal, das Werden eines neuen Staates, Essen, 1938.
Sassmann, Hans, Das Reich der Träumer, Berlin, 1932.
Sauvageot, A., Découverte de la Hongrie, Paris, 1937.
Sándorfy Kamill, Törvényalkotásunk hőskora, az 1825—1848. évi reformkorszak törvényeinek története, II. kiadás, Budapest, 1936.
Sárffy Andor, Az állam, a helyi közületek és a közhivatalnokok vagyoni felelőssége, Budapest, 1934.
Schirach, Baldur von, Revolution der Erziehung, München, 1938.
Schlegelberger, Franz, Zur Rationalisierung der Gesetzgebung, Berlin, 1928.
Schnell, Fritz, Das Antlitz der Wehrmacht, Berlin, 1939.
Spengler, Oswald, Politische Pflichten der deutschen Jugend, München, 1924.
Stolpa József, A jogi személyek magánjogi viszonyai közigazgatási vonatkozásban (A mai magyar közigazgatás), Budapest, 1936.
Mi van hatályban Szent István törvényeiből (Magyar jogászegyleti értekezések és egyéb tanulmányok, VI. évf., rendkívüli szám), Budapest, 1938.

Szekfü Gyula, Három nemzedék és ami utána következik, V. kiadás, Budapest, 1938.

Székely Miklós, Jogszabályok közzététele, közzétette Széll József, Budapest, 1938.
Széll József, Jogszabályok közzététele (írta Székely Miklós), Budapest, 1938.
A mai magyar község (szerk. Mártonffy Károly), Budapest, 1938.
Szitás Jenő, Közigazgatási eljárás, Budapest, 1939.
Szontagh Vilmos, A közigazgatás racionalizálása jogelméleti lényege szerint, Miskolc, 1937.
Szögyény-Marich László, Emlékiratai, Budapest, 1918.
Szőllősy Zoltán, A közegészségügyi törvények egységes szerkezete, Budapest, 1935.

Tardieu, André, La réforme de l'État, Paris, 1934.
Tomcsányi Kálmán, A magyar közigazgatás szervezete (különnyomat a Magyar Közigazgatásból), Budapest, 1938.
Tóth László, A német birodalom jellegzetes jogszabályai, Budapest, 1937.

Valló József, Közigazgatási eljárás. A közigazgatási eljárás célja, természete, alapelvei és eddigi tételesjogi szabályozása; a közigazgatási eljárás törvényi szabályozásának előkészítése, Budapest, 1937.
Vladár Gábor, A magánjog és a közigazgatás kapcsolatai (A mai magyar közigazgatás), Budapest, 1936.
Az igazságügyi igazgatás és a bíráskodás kívánalmai a jog egyetemi tanítása tekintetében (Magyar Felsőoktatás), Budapest, 1937.
A jog elhajlása az élettől, Budapest, 1938.
Magánjogunknak a falusi népet érdeklő újabb fejleményei (A mai magyar község), Budapest, 1938.
A városi igazgatás és a magánjog viszonya (A mai magyar város), Budapest, 1938.
A szolgálati szerződések szociális tartalma (A mai magyar szociálpolitika), Budapest, 1939.
A törvényelőkészítés tudományos jelentősége, Budapest, 1939.

Wagner, Hermann, Das Berufsbeamtentum im nationalsozialistischen Reich, Emsdetten, 1936.
Weber, Max, Zur politischen Kritik des Beamtentums und Parteiwesens, München, 1918.
Weidemann, Johannes, Führertum in der Verwaltung, Berlin, 1936.

Weis István, A mult és jövő közigazgatása. Közigazgatásunk csődje, Budapest, 1920.
A mai magyar társadalom, Budapest, 1930.
Hova? A magyar jövő útja, Budapest, 1931.
A magyar falu, Budapest, 1931.
Bevezetés a közigazgatás alaptanaiba (A mai magyar közigazgatás), Budapest, 1936.
Államformák, kormányformák, Budapest, 1939.
Wertheimer Ede, Az 1811/12-iki magyar országgyűlés, Budapest, 1899.
Whitehead, Harold, Az ipari és kereskedelmi vállalatok igazgatása, ford. Kelemen Móric, Budapest, 1939.

gróf Zrínyi Miklós, Prózai munkái, sajtó alá rendezte Markó Árpád, Budapest, 1939.
Zsoldos Ignác, Szolgabírói hivatal, I—II. köt., Pápa, 1842.

KÖZIGAZGATÁSI GYŰJTEMÉNYES MUNKÁK

1932—1939.

I. Fejezetek a közjog és közigazgatási jog köréből. A „Magyar Közigazgatás" Némethy Károly Emlékkönyve, Budapest, 1932.

gróf Bethlen István, Előszó
Concha Győző, A magyar közigazgatás és Némethy Károly

Közjog:

báró Wlassics Gyula, Mentelmi jog
Lukács György, A lefegyverzés problémája
Polner Ödön, Törvényhatósági önkormányzatunk lényege
Molnár Kálmán, Államelméletek lecsapódásai a tételes alkotmányjogban
Csekey István, A rendeletalkotási jog új irányai

Közigazgatás:

Ladik Gusztáv, Közigazgatási szervezetünk fejlődése 1867. óta
Tomcsányi Móric, Időszerű közigazgatási kérdések
Szladits Károly, Magánjogi szervezetek a közigazgatásban
Blaha Sándor, A belügyminisztérium törvényelőkészítő osztályának működése
Petrovics Elek, Emléksorok Sándor Jánosról
Helle László, Az egyes cselekménye a közigazgatási aktusban
Némethy Imre, A közigazgatási hatáskör felépítése
Rakovszky Iván, A magyar közigazgatási bíráskodás reformja
Ruhmann Emil, A közigazgatási bíráskodás
Ereky István, A nagy városok önkormányzata
Bárczy István, Gyakorlati problémák a városigazgatás körében

Preszly Elemér, Pest-környék közigazgatása
Harrer Ferenc, Az új fővárosi törvény közigazgatási rendszere
Bezerédj István, A közigazgatási bizottság multja és jövője
Vinczehidy Ernő, A vármegyei önkormányzat útja
Várhidy Lajos, A városok szervezkedése
Némethy Károly, Városok közművelődési feladatai
Steuer György, A községek önkormányzata
Pokoly Lajos, A községi jegyzőképzés
Koncz János, A községi jegyzők szerepe a megyei és községi igazgatásban
Alsó László, A község jogállása
Ripka Ferenc, Budapest fürdőváros
Sipőcz Jenő, A székesfőváros szociális és gazdasági tevékenysége a háború alatt és a háború után
Weis István, Egészségügyi igazgatásunk fejlődése
Melly József, Az orvosi hivatás érvényrejutása a közigazgatásban
Dányi Dezső, Birtokpolitika és mezőgazdasági munkáskérdés
Benedek Sándor, A „Magyar Közigazgatás" és a pénzügyi jog
Márffy Ede, A magyar pénzügyi jog fejlődésének irányai
Laky Dezső, A helyhatósági adózás az adóstatisztika tükrében
Marschall Ferenc, Gazdasági étatizmus
Steinecker Ferenc, A gazdasági felügyelet beillesztése a közigazgatásba
Imre Sándor, A közigazgatás és a nevelésügy kapcsolatai
Magyary Zoltán, A közigazgatási tisztviselők gyakorlati szakképzésének problémája
Egyed István, Köztisztviselők az országgyűlésen
Mártonffy Károly, Köztisztviselők szolgálati pragmatikája

II. A mai magyar közigazgatás. Az általános igazgatásra vonatkozó előadások, amelyek az I. Közigazgatási Továbbképző Tanfolyamon hangzottak el. Budapest, 1936.

Közigazgatási szervezés és közigazgatási politika:

vitéz Kozma Miklós, A Közigazgatási Továbbképző Tanfolyam jelentősége.
Hóman Bálint, Közigazgatás és szelekció
Lázár Andor, Államvezetés és etika

Imre Sándor, A hivatal hatása a közönségre
Tomcsányi Móric, A magyar közigazgatási jog rendszere és néhány alapkérdése
Magyary Zoltán, A közigazgatás gazdaságossága és eredményessége
Weis István, Bevezetés a közigazgatás alaptanaiba
Heller Farkas, A közgazdasági ismeretek jelentősége a közigazgatási tisztviselő szempontjából
Ereky István, A külföldi közigazgatási szervezeti rendszerek
báró Kaas Albert, A minisztertanács jogköre
Alsó László, A községszervezés alapelvei
Benisch Artur, Közigazgatási területrendezés
Fluck András, A racionális ügyintézés jelentősége a közigazgatásban
Némethy Imre, A jogszabálytan a közigazgatás szempontjából
Mártonffy Károly, A magyar közszolgálati jog rendszere

A közigazgatás kapcsolatai, városigazgatás, rendészet:

Vladár Gábor, A magánjog és a közigazgatás kapcsolatai.
Danilovics Pál, A külügyi igazgatás és az egyes igazgatási ágak kapcsolatai
Szladits Károly, A tulajdonjog újabb módosulásai
Stolpa József, A jogi személyek magánjogi viszonyai közigazgatási vonatkozásban
Balás P. Elemér, A büntetőjog és a közigazgatás kapcsolatai
Válkay Bertalan, Közigazgatás és idegenforgalom
Szitás Jenő, A polgári perrendtartás és a közigazgatás kapcsolatai
Zehery Lajos, A bünvádi eljárás és a közigazgatás kapcsolatai
Melczer Elek, A m. kir. Központi Illetményhivatal és működése
Zimmer Ferenc, Sajtóhírszolgálat és közigazgatás
Harrer Ferenc, Városrendezés és városfejlesztés
Karay-Krakker Kálmán, A tervszerű városépítés
Szendy Károly, Budapest háztartása
Sipos Sándor, A közigazgatás hivatása a városi lakosság élelmiszerellátása terén
Szöllőssy Alfréd, A rendészet mai feladatai
Pinczés Zoltán, Csendőrség és a közigazgatás

vitéz Sellyey Vilmos, A csendőr nyomozó alakulatok szervezete és szolgálata

Egészségügyi és szociális igazgatás:

Johan Béla, Az egészségügyi közigazgatás modern feladatai
Kádár L. Levente, A közigazgatás szociális feladatai
Erődi-Harrach Béla, Az Országos Szociálpolitikai Intézet
Somogyi Zsigmond, Az Országos Szociálpolitikai Intézet az egészségügyi gondozás szolgálatában
Gyulai Elemér, Az Országos Szociálpolitikai Intézet népművelő munkája
Csorna Kálmán, A gyámügyi igazgatás mai feladatai
Szokolay Leó, A közigazgatás feladata a családvédelem terén
Esztergár Lajos, Országos inségenyhítési tevékenység

Pénzügyi, ipari, kereskedelmi és közlekedési, mezőgazdasági igazgatás:

Imrédy Béla, A Magyar Nemzeti Bank szervezete és szerepe a magyar közgazdasági életben
Vargha Imre, A magyar adópolitika
Szász Lajos, Az állami költségvetés
Inántsy-Pap Elemér, Az önkormányzatok háztartása
Márffy Ede, A közháztartások gazdálkodásának egységes irányítása és ellenőrzése
Pilisy Lajos, A közelmult adóügyi törvényhozása
Bornemisza Géza, A magyar iparpolitika modern feladatai.
vitéz Petneházy Antal, Iparunk nyersanyagellátása
Tóry Gergely, A magyar ipar fejlődése és jelen helyzete a fogyasztás szemszögéből nézve
Halla Aurél, Munkajog
Egyed István, Az iparjog újabb fejlődése
vitéz Pétery István, Energiagazdálkodás
Winchkler István, A magyar kereskedelempolitika modern feladatai
Kováts Gyula, Közlekedési kérdések
Ferenczi Izsó, A magyar vámpolitika modern feladatai
Czettler Jenő, Agrárpolitika
Holzwarth Ferenc, Mezőgazdasági értékesítési problémák
vitéz Vass Elek, Földbirtokpolitika
Máté Imre, A földmívelésügyi igazgatás háború utáni fejlődése

Vallás- és közoktatásügyi és nevelési igazgatás:

Kornis Gyula, A kultúrpolitika alapelvei a közigazgatásban
Kósa Kálmán, Közoktatásügyi intézményeink és az oktatásügyi igazgatás újjászervezése
Szentpéteri Kun Béla, A protestáns egyház kapcsolatai a közigazgatással

Honvédelmi igazgatás:

vitéz Fábry Dániel, A modern honvédelem problémái
vitéz Farkas Ferenc, A polgári belbiztonsági előkészületek és a közigazgatás
vitéz Major Jenő, A katonai védelmi hírszolgálat

III. A mai magyar község. A községi igazgatásra vonatkozó előadások, amelyek a II. Közigazgatási Továbbképző Tanfolyamon hangzottak el. Budapest, 1938.

Közigazgatási szervezés és közigazgatási politika:

Bornemisza Géza, Szociálpolitikánk korszerű feladatai az ipari és kereskedelmi életben
Mikecz Ödön, A falu vezetői
Tomcsányi Kálmán, Az önkormányzati jog lényege
Csatáry Béla, Hivatalvizsgálat
Magyary Zoltán, A közigazgatás és a közönség
Kovács Alajos, Közigazgatás és statisztika
Weis István, Községpolitika
Benisch Artúr, Községegyesítések
Fluck András, A községi jegyző munkaterhe
Szombatfalvy György, A falukutatás irodalma
Mártonffy Károly, A legújabb idők egyszerűsítési (racionalizálási) törekvései a magyar közigazgatásban

Község, járás, vármegye:

Preszly Elemér, A főispán és a község
Fischer Béla, Mezőgazdasági, közegészségügyi, népjóléti és kulturális vármegyei közigazgatás a községekben
Barcsay Ákos, A főszolgabíró jogállása és hatásköre

Szociális ügyek:

Imre Sándor, A közösségi érzés jelentősége a köszolgálatban
Györffy István, A közigazgatás és népismeret
Steinecker Ferenc, A falu népe

Perneczky Béla, Mezőgazdasági munkásbiztosítás
Esztergár Lajos, A falu szociális problémái

Közegészségügy:

Johan Béla, A falusi közegészségügyi munkáról
Atzél Elemér, Az egészségügyi közszolgálat
Sajó Lajos, A község egészségügyi feladatai

Kisebbségi ügyek:

Oszvald György, A nyelvi kisebbségek tételes joga Magyarországon
Ottlik László, Magyar nemzetiségi politika

Kulturális ügyek:

Madarász István, A párbér és az egyházi adózás kérdése a jelen joggyakorlatban
Boreczky Elemér, A község iskolaügye
Antalfia Antal, Magyar népművelés
Misángyi Ottó, A község sportügye

Rendészet:

Szöllőssy Alfréd, A község rendészeti feladatai
Pinczés Zoltán, A község közbiztonsága
Olchváry-Milvius Attila, A csavargókérdés

Költségvetés, zárószámadás, adóügy:

Inántsy-Pap Elemér, Kormányhatósági felügyelet és ellenőrzés a községek (falvak) háztartása és gazdálkodása felett
Márffy Ede, A községi háztartás és gazdálkodás jogi vonatkozásaiban
Glósz Lajos, A községek szerepe az adóigazgatásban
Görög Jenő, Községi számvitel, költségvetés és zárszámadás alapelvei

A község magánjogi és büntetőjogi vonatkozásai, jogszabályalkotás; eljárás:

Vladár Gábor, Magánjogunknak a falusi népet érdeklő újabb fejleményei
Stolpa József, Szemelvények az anyakönyvi közigazgatás köréből
Kádár L. Levente, A község a gyámügyi igazgatásban
Biró Balázs, A közigazgatási bíráskodás és a községi igazgatás

Balás P. Elemér, A község büntetőjogi vonatkozásai
Szitás Jenő, A községi bíráskodás
Egyed István, Községi szabályrendeletek
Némethy Imre, Állampolgárság és községi illetőség a magyar jogban

Közgazdasági ügyek (földmívelés, ipar, kereskedelem):

Halla Aurél, Az ipar és kereskedelem szerepe a községben
vitéz Petneházy Antal, A községi élet műszaki vonatkozásai
Dálnoki Kováts Gyula, A falu útkérdései
Tóry Gergely, Ipari problémák
Czettler Jenő, Szövetkezetek
báró Kruchina Károly, Háziipar és a közigazgatás
Nuszer János, Közellátási probléma
Tormay Béla, A m. kir. Postatakarékpénztár szerepe a magyar gazdasági életben
vitéz Vináry Ervin, A községek és a közszállítások
Polónyi Ferenc, Postajog és községi postaszolgálat
Bogsch Aladár, Idegenforgalom és közigazgatás
Fluck István, Az ipartestületek működésének ellenőrzése és irányítása

Honvédelmi igazgatás:

vitéz Fábry Dániel, Munkaszolgálat
vitéz Berkó István, A honi légoltalom szükségessége

Statisztikai szolgálat:

Konkoly Thege Gyula, A statisztika jelentősége
Dobrovits Sándor, A statisztikai szolgálat központi szervezete
Sajóhelyi István, A magyar mezőgazdasági statisztika
vitéz Pap László, A magyar külkereskedelmi statisztika

Községi irodalom:

Karay Kálmán, A községi igazgatás hazai irodalma

IV. A mai magyar város. A városvezetésre, városigazgatásra és a polgármesteri hatáskörre vonatkozó előadások, amelyek a III. Közigazgatási Továbbképző Tanfolyamon hangzottak el. Budapest, 1938.

Közigazgatási szervezés és a közigazgatási politika városi vonatkozásai:

Széll József, A III. Közigazgatási Továbbképző Tanfolyam
Marschall Ferenc, A gazdasági munkavállalók kötelező öregségi biztosítása és a közigazgatás

Tormay Géza, Idegenforgalom és a magyar városok
Imre Sándor, A köztisztviselő felelőssége a nemzet sorsáért.
Magyary Zoltán, A magyar várospolitika alapvetése
Egyed István, A vidéki városi törvényhatóságok jogállása
vitéz Fábry Dániel, A statisztika a nemzetvédelem szolgálatában
vitéz Farkas Ferenc, Az országmozgósítás helyzete külföldön
Benisch Artur, Városaink külterülete (tanyák)
Felkay Ferenc, Egyszerűsítési törekvések Budapest székesfőváros igazgatásában
Borbiró Ferenc, A városok önkormányzata és a felügyelőhatóság
Pécsi Jenő, A közterhek viselésének alapja és etikája az államban és egyéb közületekben
Szombatfalvy György, Város — magyar város
Mártonffy Károly, Fejezetek a közigazgatás racionalizálásának multjából

Városigazgatás:

Vladár Gábor, A városi igazgatás és a magánjog viszonya
Fáy István, A főispán szerepe a városigazgatásban
vitéz Fábry Dániel, A város légvédelme és légoltalma
Szöllőssy Alfréd, A városok rendészete
Kiss Endre, A polgármester a város bel- és külterületi igazgatásában
Sömjén László, A városok lakásbérleti szabályrendeletei
Némethy Imre, Általános és szakigazgatás a városokban
Kőrössy Sándor, Közigazgatási ügyek intézése a magyar városokban
Farkas Ákos, A székesfővárosi önkormányzati közigazgatás hatósági szervei
Záborszky Nándor, Budafok megyei város igazgatásának és intézményeinek ismertetése
Molnár József, Kispest megyei város városismertető kiállítása és a városi statisztikai szolgálat megszervezése
vitéz Kiss Lajos, Tűzvédelem és a városok
Alsó László, A városok külterületi közigazgatásának rendezése
Liszka Béla, Kecskemét th. város bugacmonostori közigazgatási kirendeltsége és a város külterületi (tanyai) igazgatása

Városrendezés, városépítés:

Bessenyey Zénó, Nagy-Budapest
Harrer Ferenc, Városrendezési politika
vitéz Petneházy Antal, A városrendezési és építésügyi törvény műszaki vonatkozásai
Wälder Gyula, A modern városépítés építőművészeti szempontból
Warga László, A korszerű városrendezés alapjai
Sass Elemér, Építésügyi igazgatás

Városi háztartás, városi pénzügyek:

Inántsy-Pap Elemér, A városok pénzügyei
A magyar városok Speyer-kölcsönei
Lamotte Károly, A székesfőváros hitelügyei
Bódy László, A székesfőváros háztartása
Görög Jenő, Városi számvitel, költségvetés és zárszámadás alapelvei

Városi közellátás, városi üzemek, városi közművek:

Makó-Kléger Sándor, Városaink vízellátása
Szendy Károly, Budapest közüzemei.
Márffy Ede, A városi üzemek közigazgatási jogi vonatkozásai
Hoór-Tempis Móric, Energiagazdálkodás
Morvay Endre, Az üzempolitika alapelvei
Rosta János, Városok közélelmezése, különös tekintettel Budapest székesfővárosra
Pap Ferenc, Budapest Székesfőváros Vízműveinek szervezete és működése
Véssei Ede, Budapest Székesfőváros Gázműveinek szervezete és működése
Perczel György, Budapest Székesfővárosi Közlekedési Részvénytársaság szervezete és működése
Baitz József, Budapest Székesfőváros Községi Élelmiszerárusító Üzemének szervezete és működése
Plósz Pál, Budapest Székesfőváros Elektromos Műveinek története és az utóbbi évek gazdasági eredményei
Szaszovszky Ottó, Budapest Székesfőváros Elektromos Műveinek műszaki felszerelése és szervezete
Szikla Géza, Budapest Székesfőváros Elektromos Műveinek kelenföldi erőműve
Berzenczey Domokos, A városok útügyei

Városi közművelődésügy:

Madarász István, A katolikus Egyház kapcsolatai a magyar állami közigazgatással
Szitás Jenő, A városok kegyúri joga
Boreczky Elemér, A városok iskolaügye
Némethy Károly, A magyar városok kulturális problémái
Novágh Gyula, Népművelés a városokban
Kossányi Béla, Az Országos Levéltár
Szabó István, Városi közigazgatás és levéltárvédelem

Városi közegészségügy:

Johan Béla, Közegészségügy a városokban
Melly József, Budapest egészségügye

Városi szociálpolitika

Sopronyi-Thurner Mihály, A magyar vidéki város szociálpolitikája
Schuler Dezső, A munkanélküliség kérdése Budapesten
Fluck András, A munkavállalók szabadideje

Városirodalom:

Karay Kálmán, Magyar városirodalom

V. A mai magyar szociálpolitika. Szociálpolitikára vonatkozó előadások, amelyek a IV. Közigazgatási Továbbképző Tanfolyamon hangzottak el. Budapest, 1939.

A közigazgatási politika szociális vonatkozásai:

vitéz Keresztes-Fischer Ferenc, Szociális szempontok és feladatok az általános igazgatásban
vitéz Bartha Károly, Honvédelem — közigazgatás — szociálpolitika
Vargha Imre, Szociális követelmények kielégítése az adóztatás terén.
Vladár Gábor, A szolgálati szerződések szociális tartalma
Kováts Alajos, A magyarság számbeli fejlődésének problémája
Weis István, Társadalmi osztályok, társadalmi rendek
Heller Farkas, A szociálpolitika alapja és lényege
Imre Sándor, Szociálpolitika és művelődéspolitika
Gerevich Tibor, A művészet szociális feladatai
Magyary Zoltán, Közigazgatás — szociális közigazgatás
Bencs Zoltán, A fascizmus szociálpolitikája
Kovrig Béla, A nemzeti szocializmus szociálpolitikája
Esztergár Lajos, Szociális közigazgatási jog

Mihelics Vid, Az új portugál szociálpolitika
Joó Tibor, Nemzetnevelés és szociálpolitika
Tangl Harald, A munka élettana
Mártonffy Károly, Fejezetek a közigazgatás racionalizálásából

Az állam a szociális munkában:

Dobrovits Sándor, Szociális igazgatás és a statisztika
Éliássy Sándor, A m. kir. rendőrség szociális tevékenysége
vitéz Sellyey Vilmos, A csendőrség szociális tevékenysége
Biró Balázs, A szociális jogvédelem
Laky Dezső, Árpolitika és szociálpolitika
Parádi Jenő, Hadigondozás, hadigondozottak és tűzharcosok érdekvédelme
Denk Arnold, Az Országos Tisztviselői Betegsegélyezési Alap
Tomcsik József, Az Országos Közegészségügyi Intézet munkája
Lengyel Ervin, Az Országos Társadalombiztosító Intézet szervezete és működése
Hindy Zoltán, A Magánalkalmazottak Biztosító Intézetének szervezete és működése
vitéz Sellyey Vilmos, A csendőrség szociális tevékenysége
Kacsóh Bálint, Az árellenőrzés jogszabályai
Mészáros Gábor, Népélelmezés
Körmendy József, A m. kir. Postatakarékpénztár szociális vonatkozásai

Az egyházak szociális munkája:

Glattfelder Gyula, A katolikus egyház szociális célkitűzései
Ravasz László, A református keresztyénség szociális tanításai
Kapi Béla, A protestáns egyházak szociális munkája

Szociálpolitika a városban:

Széll Józsefné, A „settlement"-rendszer bevezetése Budapest nyomortelepein
Inántsy-Pap Elemér, A városok szociális feladatai az 1939. évi költségvetés tükrében
Csekey István, Szeged társadalomrajza
Schuler Dezső, A székesfőváros lakosságának szociális gondozása
Baitz József, Budapest Székesfőváros Községi Élelmiszerárusító Üzemének működése

Pohl Sándor, Újpest megyei város szociális intézményei
Mádai Lajos, Szociális gondoskodás városainkban
Kupinszky Sándor, Debrecen szegényügye

Szociálpolitika a mezőgazdaságban:

gróf Teleki Mihály, Mezőgazdasági szociálpolitika
gróf Teleki Tibor, Az Országos Mezőgazdasági Biztosító Intézet
Kállay Miklós, Az Alföld öntözésének szociális kihatásai
Schandl Károly, A falusi szövetkezetek Magyarországon
vitéz Bonczos Miklós, Az Alföld szociális problémái
Szilassy Béla, A Felvidék szociális problémái
Kenessey Zoltán, A Dunántúl szociális problémái
Somogyi Ferenc, A dunántúli földbirtokforgalom
Szabados Mihály, Olasz és magyar földmunkás szövetkezetek
Kerék Mihály, Régi és új telepítések
Németh Andor, A mezőgazdasági munkanemek és munkabérek

Ipari szociálpolitika:

Kunder Antal, Ipari munkavállalóink szabadidőintézménye
Tichy Kálmán, Ipari szociális törvényhozásunk
Fluck András, A munkások gyermeknevelési pótléka
Magasházy Béla, A legkisebb munkabérek megállapítása és a munkaidő szabályozása
Baloghy Mária, Gyárgondozónői szolgálat
Viski László, Iparfelügyelet

A társadalom a szociális munkában:

Imrédy Béláné, „Magyar a magyarért"
Petri Pál, Társadalmi szervezetek a kultúrpolitika és szociálpolitika szolgálatában
Papp Antal, A cserkészet állampolgár-nevelése és szociális vonatkozásai
Szitás Jenő, Alapítványok a közjótékonyság szolgálatában
Erődi-Harrach Béla, Az Országos Szociálpolitikai Intézet és a széles népréteg védelme
Csepely György, Környezettanulmányok
Wünscher Frigyes, A Hangya szociális munkássága
Lukács Sarolta, A Magyar Vörös Kereszt-Egylet szociális munkája
gróf Széchenyi Károly, A vendégforgalom szociális vonatkozásai

Ruszwurm Rezső, A Budapesti Önkéntes Mentőegyesület működése

Család és gyermek szociális gondozása:

Johan Béla, A magyar szociálhigiénés munka
Rottenbiller Fülöp, A fiatalkorúak felügyelőhatósága a bűnöző fiatalkorúak szolgálatában
Kádár Levente, A gyámügy szociális vonatkozásai
Németh Péter, Bűnöző fiatalkorúak és a társadalom
Hepp-Baján Ernő, Egy és más a magyar állami gyermekvédelemről
Szokolay Leó, A házasságonkívül született gyermek mint csecsemővédő probléma
Gortvay György, A Társadalomegészségügyi Múzeum munkássága
Keller Lajos, A magyar anya- és csecsemővédelem szervezete, működése és eredményei
Szombatfalvy György, Tanyai internátus, vándortanítói intézmény

Egyetemi ifjúság és egyéb értelmiségiek szociális gondozása:

vitéz Szinay Béla, A magyar nemzeti munkaszolgálat
Kultsár István, Az értelmiségi munkanélküliség elleni küzdelem
Neuber Ede, Ifjúságunk egészségvédelme
Rudai Rezső, Diákszociális gondoskodás

VI. Magyar Felsőoktatás. A jogi oktatás reformjáról az 1936. évi Országos Felsőoktatási Kongresszuson elhangzott előadások. Budapest, 1937, II. köt.

Eckhart Ferenc, A jogi oktatás reformjának multja
vitéz Moór Gyula, Jelenlegi jogi oktatási rendünk reformjáról
Molnár Kálmán, A jogi oktatás speciális kérdései
Tomcsányi Móric, Jogi oktatás, közigazgatási képzés, közigazgatási minősítés
Navratil Ákos, A közgazdasági tudományok a jogi oktatásban
Laky Dezső, A közgazdasági és a közigazgatási képzés
Tomcsányi Kálmán, Az általános (belügyi) igazgatás kívánalmai a felsőoktatási reformmal kapcsolatban
Vladár Gábor, Az igazságügyi igazgatás és a bíráskodás kívánalmai a jog egyetemi tanítása tekintetében
Kövess Béla, Az ügyvédi hivatás kívánalmai

Bornemisza Géza, A műszaki igazgatás kívánalmai
Jakabb Oszkár, A pénzügyi igazgatás kívánalmai a felsőoktatási reformmal kapcsolatban
Marschall Ferenc, A mezőgazdasági igazgatás kívánalmai

A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYI INTÉZET KIADVÁNYAI

Magyary Zoltán, A magyar közigazgatás racionalizálása, Budapest, 1930.
Magyary Zoltán, A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása, Budapest, 1931.
Hantos Gyula, A magyar közigazgatás területi alapjai. Emlékirat, Budapest, 1931.
Magyary Zoltán, A magyar közigazgatás racionalizálásának programmja, Budapest, 1932.
Mártonffy Károly, A szabatos törvény. A jogszabályok szerkesztése és közzététele, Budapest, 1932.
Fluck András, A budapesti közhivatali kézbesítőszolgálat, Budapest, 1932.
Kiss István, A magyar tanyai közigazgatás, A tanyapolitika vázlata, Budapest, 1932.
Martonyi János, A közigazgatási bíráskodás és legújabbkori fejlődése, Budapest, 1932.
Julier Ferenc, A vezérkarok szervezete és működése, Budapest, 1932.
vitéz Guothfalvy-Dorner Zoltán, A nemzeti gazdasági tanácsok, Budapest, 1932.
Kodifikációs törekvések Vladár Gábor, Magyary Zoltán Mártonffy Károly és Osvald István felszólalásai a Magyar Jogászegylet vitájában, Budapest, 1933.
Göbel József, A közigazgatás dologi szükségleteinek gazdaságos kielégítése, Anyagbeszerzés, Budapest, 1933.
Magyary Zoltán, A Magyar Közigazgatástudományi Intézet, Budapest, 1934.
Szőllősy Zoltán, A közegészségügyi törvények egységes szerkezete, Budapest, 1935.
Ratkovszky Károly, Tanulmányok a nyugdíjkérdéshez Budapest, 1935.
Kiss István, Csongrád megyei város közigazgatása. Ténymegállapító tanulmány, Budapest, 1935.

Alsó László, A községszervezés alapelvei, A községek szervezeti beosztásának racionális rendezése, Budapest, 1935.

Mártonffy Károly, A közszolgálat utánpótlása és a gyakorlati közigazgatási vizsgáról szóló törvény magyarázata, II. átdolgozott kiadás, Budapest, 1937.

Meznerics Iván és Torday Lajos, A magyar közigazgatás szervei 1867—1937., Budapest, 1937.

Valló József, Közigazgatási eljárás. A közigazgatási eljárás célja, természete, alapelvei és eddigi tételesjogi szabályozása; a közigazgatási eljárás törvényi szabályozásának előkészítése, Budapest, 1937.

Menczer Károly, A francia és az olasz államtanács szervezete és működése, Budapest, 1937.

Drágffy Miklós, Az önkormányzat multja és jelene Franciaországban, Budapest, 1937.

Vecseklőy József, Horváth Kálmán, Menczer Károly, Világvárosok közigazgatása, London, Páris, New-York, Berlin, Róma, Budapest, 1938.

Magyary Zoltán, Közigazgatási vezérkar, Budapest, 1938.

Kiss István, A közigazgatás és az emberek, Ténymegállapító tanulmány a tatai járás közigazgatásáról, Budapest, 1939.

Ember Győző, A magyar közigazgatás szervezetének története 1500-tól 1867-ig (Előkészületben)

Ratkovszky Károly, Tanulmányok a nyugdíjkérdéshez, II. rész (Előkészületben)

N É V M U T A T Ó

D

E, É

F

G, Gy

H

I

J

K

Sz

T

U, Ü

V

W

Z, Zs

T Á R G Y M U T A T Ó

A, Á

B

C, Cs

D

E, É

F

G, Gy

H

I

J

K

L

M

N, Ny

Ö

P

R

S

Sz

T

U, Ü

V

180.

Helyben

Közig. ált. szerv. alapintézmények
Mutatós