DOLGOZATOK

A KÖZIGAZGATÁSI REFORM KÖRÉBŐL

MAGYARY ZOLTÁN
EGYETEMI TANÁRSÁGA
ÉS A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYI INTÉZET ALAPÍTÁSA
TÍZ ÉVES ÉVFORDULÓJÁRA

ÍRTÁK

TANÍTVÁNYAI
A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYI INTÉZET MUNKATÁRSAI

BUDAPEST, 1940

MINDEN CIKKÉRT SZERZŐJE.
A SZERKESZTÉSÉRT ÉS KIADÁSÉRT DR. KISS ISTVÁN
FELELŐS.

DUNÁNTÚL PÉCSI EGYETEMI KÖNYVKIADÓ ÉS NYOMDA R.-T. PÉCSETT
A nyomdáért felelős: Wessely Károly igazgató.

Magyary Zoltán

Magyary Zoltánnak,

a Magyar Közigazgatástudományi Intézet alapitójának egyetemi tanársága és a Magyar Közigazgatástudományi Intézet alapitása tiz éves évfordulójára mély tisztelettel és őszinte ragaszkodással

felajánlják

hálás tanitványai.

Budapest, 1940 június hó 27-én.

Ettek Péter
Göbel József
Varexay Sándor
Vitz István
Kovács Ernő
Lovász János
Martonyi János
Mezneric Iván
Szuniszló József
Jorday Lajos
Valentiny Károly
Vallós József
Vitéz István

a Magyar Közigazgatástudományi Intézet munkatársai.

Magyary Zoltán

Magyary Zoltánnak,

a Magyar Közigazgatástudományi Intézet alapitójának egyetemi tanársága és a Magyar Közigazgatástudományi Intézet alapitása tiz éves évfordulójára mély tisztelettel és őszinte ragaszkodással

felajánlják

hálás tanítványai.

Budapest, 1940 június hó 27-én.

Elek Péter
Göbel József
Karcsay Sándor
Kiss István
Kovács Ernő
Lovász János
Martonyi János
Mezneric Iván
Szaniszló József
Torday Lajos
Valentiny Károly
Vallő József
Vitéz István

a Magyar Közigazgatástudományi Intézet munkatársai.

TARTALOM.

AJÁNLÁS.

TERÜLET ÉS KÖZIGAZGATÁS. *(Elek Péter dr.* gazdasági szaktanár.) 1

A KÖZIGAZGATÁS NÉPI ALAPJAI ÉS A KÖZIGAZGATÁSI REFORM. *(Kiss István dr.,* a Magyar Közigazgatástudományi Intézethez beosztott t. ü. segédtitkár, intézeti tanársegéd.) ... 11

HIVATÁSRENDEK MAGYARORSZÁGON. *(Vitéz István dr.* a Magyar Közigazgatástudományi Intézethez a V. K. M. által beosztott diplomás gyakornok.) 27

A NÁDOR MINT KORMÁNYFŐ. *(Lovász János dr.)* 39

A KÖZSZOLGÁLATI ALKALMAZOTTAK KIVÁLASZTÁSA. *(Karcsay Sándor dr.* joggyakornok.) 56

A SZEMÉLYZETI FŐNÖK ÉS SZEMÉLYZETI OSZTÁLY SZEREPE A KÖZIGAZGATÁSBAN. *(Torday Lajos dr.* a Magyar Nemzeti Bank alügyésze.) 73

KÖZSZOLGÁLATI JOGSZABÁLYOK GYÜJTEMÉNYE. KODIFIKÁCIÓS TANULSÁGOK. *(Szaniszló József dr.* közigazgatási gyakornok.) 87

AZ ÁLTALÁNOS KÖZIGAZGATÁSI RENDTARTÁS ÉS A KÜLÖNÖS ELJÁRÁSI JOGSZABÁLYOK VISZONYA. *(Valló József dr.* pénzügyi fogalmazó.) 108

A KÖZIGAZGATÁS REFORMJA ÉS A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓSÁGOK. *(Martonyi János dr.* miniszteri titkár.) 143

KÖZIGAZGATÁS ÉS KÖZGAZDASÁG. *(Meznerics Iván dr.* a Magyar Nemzeti Bank alügyésze.) 161

A KÖZIGAZGATÁS ANYAGELLÁTÁSÁNAK ÚJABB KÉRDÉSEI. *(Gőbel József dr.* szfőv. üzemi segédtitkár.) 178

A MEZŐGAZDASÁGI MUNKABÉRMEGÁLLAPÍTÁS INTÉZMÉNYÉNEK FEJLŐDÉSE ÉS EREDMÉNYE MAGYARORSZÁGON. *(Kovács Ernő dr.* fogalmazógyakornok.) 197

MAGYARY ZOLTÁN NYOMTATÁSBAN MEGJELENT FONTOSABB ÍRÁSAI. 216

FÜGGELÉK. 223

KÖNYVTÁR. 225

TÉRKÉPEK ÉS GRAFIKONOK. 227

RAJZTEREM. 229

A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYI INTÉZETBEN TARTOTT TUDOMÁNYOS ELŐADÓI ÜLÉSEK. 231

A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYI INTÉZET KIADVÁNYAI. 237

TERÜLET ÉS KÖZIGAZGATÁS.

Témánkat két szempontból kell néznünk, egyfelől a közönség, másfelől a közigazgatás oldaláról.

A közönség részéről a közigazgatás területi beosztása egyszerű közlekedési kérdés, mivel, mennyi idő alatt és mennyiért közelítheti meg a közigazgatási központot. Sőt mindjárt le is szögezhetjük, hogy elsősorban az elsőfokú hatóságok (főszolgabíróság, adóhivatal, járásbíróság stb.), tehát általában a *járási székhely* elérhetősége a lényeges, a magasabb rendű központok (megyei székhely, tábla stb.) elérhetősége a közönség *széles* rétegei szempontjából már kevésbbé fontos. A közlekedési szükségletnek ez az elemi jelentkezése természetesen nagy hatással volt a közigazgatás irányítása alatt álló útépítésre és ennek köszönhető, hogy a helyi úthálózat elsősorban a közigazgatási központok körül csomósodik. Ahol a közigazgatási centrummal egybeesik a gazdasági súlypont, a piac is, ott ez rendjén is van, de ahol nem, ott a gazdasági érdeket mindenütt háttérbe szorítja a közigazgatásnak kissé öncélú elsősége. Úthálózatunk számos visszássága származik ebből a tényből.

A közigazgatás szempontjából azonban már távolról sem ilyen egyszerű a terület kérdése. A közönség igényével párhuzamosan fellépő közlekedési szükségleten kívül lényegesen tagolja témánkat.

1. a közigazgatás területi beosztása (szervezete).

2. a közigazgatás működésének a területi adottságokkal való néhány fontos kapcsolata.

Ezenkívül vizsgálat tárgyává kell tennünk, hogy a közigazgatás fenti két igényét mennyiben szolgálja a gazdasági és politikai földrajz mai állása és hogy a szükséges tennivalók céljára milyen eszközök és módszerek állanak a közigazgatástudomány rendelkezésére.

I.

A közigazgatás legfontosabb területi egysége a *vármegye*. Minden ami ezen fölül van, erre, ami ezen alul van, ebbe épült be.

A vármegyék területének kialakulására és változásaira vonatkozóan nem akarjuk Edelényi Szabó Dénes[1] alapvető és ebben a nemben egyedülálló tanulmányát szolgaian idézni, elég annak tanulságául azt leszögezni, hogy a vármegye területe távolról sem az a merev valami, aminek a látszólagos állandóság miatt hisszük, vagy inkább a tradiciók jelentőségére való hivatkozással velünk elhitetik. A megye ellenkezőleg, közjogi szervezetével és területével együtt élő alakulat volt, amely, ha a történelem viszontagságai következtében népességében és területében eltolódásokat szenvedett, osztódott, megszűnt, visszaalakult, vagy heyébe új alakult, kiegészült, tehát *változott*. 1876-ban Erdély megyéit teljesen újjárendezték például; kiigazítások, átkebelezések, ha nehézkesen is, de állandóan folynak. Most is készen áll a Közigazgatás-racionalizálási Bizottság kiadásában egy Benisch Artur által írt javaslat, amely alaposan és részletesen kidolgozva a mai megyei rendszeren lehető összes javításokat és korrekciókat tartalmazza. Természetesen nagyvonalú rendezés nem fér az adóalapokon kalkulált szűkös keretekbe.

Ugyan mire is való a „nagyvonalú rendezés"? Ha minden lehető szépítést elvégeztünk, azaz a kirívó eseteket megszüntettük, maradhat minden a régiben, mert a megyére, a középfokú hatóságra úgyis szükség van és ez tulajdonképen az ősi vármegye mai szerepe. De éppen a vármegye ősi mivoltából származik néhány hátrány. Az eredetileg mocsárvárként telepített székhely nehezen válik modern közlekedési csomóponttá. Ha Szeged ki is bírja mostani fejlettségében, hogy ne ő, hanem Szentes legyen Csongrád vármegye székhelye, de Gyula és Békéscsaba, valamint Zalaegerszeg és Nagykanizsa elkeseredett vetélkedése megnehezíti a két vármegye életét. Hagyján még, ha az avult helyzetű megyeszékhely legalább elnyomhat egy egészséges fejlődési lehetőségekkel biró várost. Ennél az esetnél rosszabb az, ha egyáltalában nem hagyott kifejlődni maga mellett másikat és maga nem tudja méltóan ellátni egy nagyobb terület forgalmát (mint Szekszárd stb.) A megyék területi, népességi aránytalanságain, központjaik különböző fejlettségeiből származó nehézségeken csak nagyobb egységek képzésével lehet segíteni, amelyekben a legkülönb város kap vezetőszerepet a többiek előtt.

A vármegyéknek ez a magasabb területi egységbe foglalása az egyetlen megoldás egy további problémára, amely szintén a

[1] Magyarország közjogi alkatrészeinek és törvényhatóságainak területváltozásai. Magyar Statisztikai Szemle. 1928. évf.

vármegyék viszonyainak tarkaságából fakad. Az egyik kicsi, a másik nagy, az egyik népes, a másik kevésbbé az és legfőképen az egyik gazdag, a másik pedig szegény. Ezzel szemben nyomor, szociális probléma mindenütt van, a jólét forrása, a gazdasági termelés pedig szintén túlnő a megyei kereteken. A vármegyék sokféleségük miatt is, de meg a tradiciókból származó temérdek személyi kötöttség és a presztizskérdés túltengése miatt kevéssé alkalmasak a szociális közigazgatás és nagyvonalú termelési politika egyöntetű és *főleg egyenértékű* szervezeteit kiépíteni. — A vármegyének régi közjogi szerepe elhalványult, csakúgy mint ahogy a *nobile officium* tisztessége és természetes jogai is eltűntek és ma lényegében nem egyéb, mint másodfokú közigazgatási hatóság, amelytől pedig az ország joggal megkövetelheti, hogy racionálisan működjék, tehát oly feladatok esetén, amelyek keretein túlnőnek, egy magasabb közigazgatási egységnek vesse alá magát.

Már a megyei rendszer problémáinak boncolgatásánál is kitűnt egy megyék fölötti (kb. 3—5 megyére kiterjedő) közigazgatási egység jelentősége. Mégis, látva azt a kaotikus zűrzavart, ami a legkülönbözőbb közigazgatási ágazatok megyénél nagyobb kerületeinek beosztásánál mutatkozik,[2] célszerű, ha tömören is, megfogalmazni ennek a területi egységnek is a lényegét. Ha a természeti viszonyok és a történelmi mult egy nagyobb tájon többékevésbbé hasonlóak, akkor ott a szociális viszonyok és a termelés feltételei is sokban hasonlítanak. Mivel eddig ezzel mitsem törődtek és csak szükség szerint raktak össze néhány vármegyét, alakulhatott ki a mai káosz. Ha azonban mindig tudatosan állanak szem előtt azok a jellegzetességek, amelyek egy-egy tájnak a karakterét adják, intézkedésekben és berendezkedésekben ezekhez alkalmazkodnának, mód nyílna egy gyakorlatilag végtelenül fontos regionalizmus fejlesztésére. Természetesen egészséges tájszellem virágzó központ nélkül elképzelhetetlen. Addig azonban, amíg a közigazgatási kerületek székhelyeinek kijelölésénél leginkább csak azt az elvet követik, hogy minden kisvárosnak jusson valami, addig erre semmi lehetőség nincs, mert kicsiny országunkban minden más várost elnyom Budapest vonzása. Csak ha egy-egy táj természetes központjában valamennyi kerületi hatóság egyesül és azok egymással szorosan együttműködve valósítják meg a táj-

[2] Lásd a Közgazgatástudományi Intézet egyik első kiadványát: Magyary—Hantos: A magyar közigazgatás területi alapjai. 1931.

nak megfelelő közigazgatást, lendül fel az igazán várossá, azaz olyasmit ad hatásterületének, ami addig hiányzott neki.

Ezzel szemben a *kistáj központjának* élete távolról sem hasonlít a nagytáj centrum nagyszerű, mozgalmas városiasságával kiható, inkább reprezentáló és közszellemet teremtő szerepéhez. Az itt székelő alsófokú hatóságok tevékeny részt vesznek az élet közvetlen irányításában. Egy gazdasági felügyelőnek, egy tiszti orvosnak, járási állatorvosnak és elsősorban a főszolgabírónak közvetlenül kell érintkeznie a felekkel, mégpedig nemcsak a hivatalban, hanem közéjük is kell menni munkájuk, életük színhelyére: földjeikre, lakásaikba. Ehhez nemcsak kitűnő közlekedés kell, hanem az életviszonyoknak tökéletes ismerete. Az kell, hogy a programmal, a tennivalókkal a hatóság előre is teljesen tisztában legyen. Ha a közigazgatás valóban ki akarja elégíteni ezt az igényt, akkor nélkülözhetetlen számára, hogy a gondjaira bízott társadalmat minden tagoltsága ellenére egységnek tekintse, azaz annak harmonikus fejlődéséről gondoskodjék. Ez a gyakorlatban annyit jelent, hogy teljesen pontosan, mondhatni ténymegállapító módszerekkel, meg kell ismernie a rábízott emberek életét, annak minden adottságával együtt. Ezt viszont végtelenül megkönnyíti, ha a népesség a lehetőségek keretein belül homogén életformát él.

II.

Az életformának a népességből eredő következményeivel és szempontjaival ezen a helyen nem kívánunk foglalkozni. Utalunk a jelen kötetben Kiss István vonatkozó fejtegetéseire. Egy pár szóval azonban foglalkoznunk kell a tájnak az életformára gyakorolt hatásával.

Az emberi élet színhelye kisebb és nagyobb tájakból áll. Az azonos adottságokkal rendelkező, az azonos természeti vagy gazdasági viszonyok között élő területet nevezzük tájnak. Ezek az adottságok szűkülő és táguló körben válnak egységessé és azonossá. Az azonos adottságok mennyisége majdnem fordított arányban van a táj területi kiterjedésével. Minél több adottság azonos, annál kisebb a táj és minél kevesebb az egymással azonos adottságok száma, annál nagyobb területű tájjal van dolgunk. A legnagyobb tájak világrészeket jelentenek. Az ú. n. természetes határok által körülvett kisebb országok rendszerint egy-egy ilyen világrész jellegű tájnak egyes speciálisan megkülönböztethető kisebb részei, bár adottságaik egy részénél és főleg földrajzi elhelyezkedésüknél fogva abba beletartoznak. Ebben az értelmezésben véve kevés olyan kisebb tájegység volt egyúttal politikai egység is, mint a Kárpátok által övezett Nagymagyarország.

Egy ország területén belül élve a kistáj-nagytáj fogalmakkal, ezek — közigazgatási terminológiával élve — a járás, a vármegye és a tartomány szerepkörét vannak hivatva betölteni, amikor is a kistáj a járás, a nagytáj a tartomány, vagy országrész és a középtáj a vármegye. Közigazgatásunkban egységesen az igazságszolgáltatás tagoltatott ilyen hármas tagozásban: járásbíróság, törvényszék, tábla.

Az életformát és a gazdasági termelést tekintve a kistáj a termelés közvetlen színhelye. A középtáj többé-kevésbbé azonos természetű kistájak nagyobb gazdasági egysége, a nagytáj pedig a nagyvonalú irányítás egysége. Ezt egyszóval akként fejezhetnők ki, hogy a kistáj termel, a középtáj organizál, a nagytáj irányít és reprezentál.

A tájak fenti funkcióikkal feltétlenül hatást gyakorolnak az emberi életre és ennek következményeként a közigazgatásra is. Az emberi életben, különösen a gazdasági életben ez többé-kevésbbé szabadon érvényesül, a közigazgatásban már kevésbbé. Sőt igen gyakran a közigazgatás gátolja meg a gazdasági életbeni szabad érvényesülést, amikor a maga egészen önző szempontjaiból nem veszi figyelembe azt az adottságot, hogy a gazdasági kapcsolatok útja egészen másfelé vezet, mint ahová a közigazgatás mesterkélten be akarja kényszeríteni az életet. Példa: Gyermely és Szomor esete a tatai járásban. Ezek gazdaságilag Zsámbék és Budapest felé élnek, de a közigazgatás mégis Tatához, illetve Komáromhoz kényszeríti őket. Ilyen és ehhez hasonló eset közigazgatásunk mai területi beosztása következtében számtalan akad. Még inkább jelentkezik az ilyen esetek súlyossága, ha a közigazgatási beosztás több ellentétes életforma lehetőségét nyujtó tájat kapcsol egy egységbe össze. Lásd pl. Veszprém vm. enyingi járását. Összes tájadottságai a Mezőségbe utalják és mégis kénytelen az egészen más tájegységbe tartozó többi veszprémmegyei résszel együtt élni.

A tájnak az életformára gyakorolt hatása igen sok tényezőnek az eredőjeként áll elő. Az ú. n. fizikai földrajzi jelenségektől kezdve az embernek a tájra gyakorolt átalakító tevékenységéig minden szerepet játszik itt. A legfontosabb életforma alakító erők természetesen a domborzati viszonyok, a termelési (nyersanyag) lehetőségek és végül a közlekedés.

III.

Sajnos a geográfusok még távolról sem szolgáltattak elég alapot ahhoz, hogy az ország közigazgatását földrajzi alapokra lehessen fektetni.

Még a mult században Hunfalvy nyomán elterjedt az országnak a térképen nagyon szemléletes nagy folyók szerinti felosztása. A Dunántúl, Tiszántul stb. még ma is kizárólagos tájfogalom a köztudatban. Pedig mennyire kezdetleges ez a felfogás. Hiszen a *folyóvölgy* rendszerint egy-egy táj súlypontját, tengelyét jelenti és az átkelő helyeken létrejött hídvárosok kitűnő fejlődésük révén a legjobb tájközpontok lehetnek. Jó példák erre Szeged, Szolnok, Győr.

Századunk elején Lóczy és Cholnoky nyomán a morfológiai felfogás jutott előtérbe, amelynek egységei pl. az Alföld, Középhegység, a különböző Felvidékek és medencék voltak. Ez a felfogás kétségkívül haladást jelentett, de Prinz Gyula összefoglalásáig (1936) nem volt rendszeres. A Nagyalföld túl nagy volt, belül ismét folyók tagolták. A homályos Dunántúl fogalom a régi maradt. A majdnem 40.000 négyzetkilométernyi termékeny területénél sokkal több szó esett a köves-erdős középhegységéről. Általában mivel geomorfológiai szempontból érdekesebbek a hegyek, mint a síkságok, ezek indokolatlanul előtérben voltak és a sok hegytől alig láthatjuk a gazdaságföldrajzi tájak sokkal fontosabb elemét, a tulajdonképeni *életteret*, a síkságot.

Prinz Gyulának már régebbi műveiben is megkapjuk a természeti tájak harmonikus szintézisét, de amint az *ember* életében szerepet játszó tájfogalomhoz nyúl, hamar megúnja a zavaros fogalmakkal való próbálkozást és inkább a maga földrajzi logikájával hasít ki durvavonalú tájakat, amelyeknek olyan neveket ad, melyeknek még sokáig nélkülözniök kell a köztudatba való átvételt.[1] Ezeken a nagy tájakon belül azonban nagyon hiányoljuk a közép (megye) nagyságú vidékeket, amelyekkel bár próbálkozik, de a teljesség igénye nélkül.

Talán csak a Nyírség és a Mezőség az egyedüli természeti jellegzetességgel is biró megyenagyságú tájak, amelyek a köztudatban is ismeretesek. A többi ilyen területnév mind történeti fogalom (pl. Nagy és Kiskúnság, Jászság, Szepesség stb.). A néprajzi tartalmú területek már kisebbek (pl. Göcsej, Hetés, Ormánság, Sárköz). Összevéve a történelmi és néprajzi tartalmú tájakat, ezek nincsenek is sokan és távolról sem födik az ország területét. A nagyobb részt ma már a megyék nevével nevezi a nép (Somogy, Bácska, Békés, Nógrád stb. ma egy-egy történelmi tartalommal telt tájelnevezés.).

[1] Prinz Gyula: Magyar földrajz. I. kötet, a „Magyar föld, magyar faj" sorozat I. kötete.

Azonban ha építeni akarunk a táj fogalomra, maga az elnevezés nem lehet irányadó. Ebbe a tévedésbe esett Fodor Ferenc, amikor a „Magyar föld, magyar élet" című, különben igen kitűnő könyvében csak azokra a tájakra terjeszkedett ki, amelyeknek népi neve van. Ezzel szemben Kogutowicz Károly a „Dunántúl és Kisalföld" c. művében következetesen elhatárolt minden jellegzetes tájat s csak azután kereste, ha lehetett a népi nevet, miután már megtöltötte a tájkeretet természeti, történelmi és gazdasági tartalommal. Magunk is legszívesebben ezt a módszert követjük, amikor a természeti tájkeretben az emberi életformát kutatjuk, mert ez utóbbi a főtémánk.

Lássuk most már, hogy a gazdaságföldrajzi tájnak már röviden körvonalazott felfogása milyen további lényeges megvilágítást igényel.

Mindenekelőtt milyen a táj magva, súlypontja és a határai közötti viszony? Csak nagyon kevés esetben kaphatjuk meg a hegyektől körülvett völgy szimmetrikus tájképét. Vegyük például a Hajduságot. Kelet felé éles természeti határ a Nyirség homokja. Ezen a határon települtek a hajduvárosok, úgy, hogy a kertségek a homokon vannak. A városoktól nyugatra, közvetlen közelükben van a nyirségi lőszplatónak a homok alól kibujó szegélye, kitűnő kukoricatermő fekete földjével. Ez a dúsan termő sár tulajdonképen a hajduvárosok mezőgazdasági életének súlypontja. Még nyugatabbra már szíkesek a földek és fokozatosan mennek át a Hortobágy végtelen legelőjébe, amelyen teljesen mindegy *hol* húzzuk a határt, elmehetünk rajta akár a Tiszáig. A fekete föld azonban szoros glédában tartja a városokat és ahol a legszélesebb, ott van a táj központja: Debrecen. A táj életadó elemét, illetve annak adottságait kell tehát megkeresni. Ez egyúttal a városokat telepítő energia is. Emellett szinte eltörpül a tájhatár keresésének jelentősége.

Tájhatárt különben sem lehet mindenütt húzni. A Tiszántúlt ugyan kitűnően határolja nyugat felől a Tisza széles, ritkán lakott ártere, keleten a szatmári mocsarak, bihari hegyek és a Sárrét, de délnyugat felé hol húzzuk a határt? Hiszen teljesen nyitott Szolnok felé, amelyen át természetes út vezet az ország szívébe, a fővárosba. De ebben a hiányos körülzártságban is egységes életet

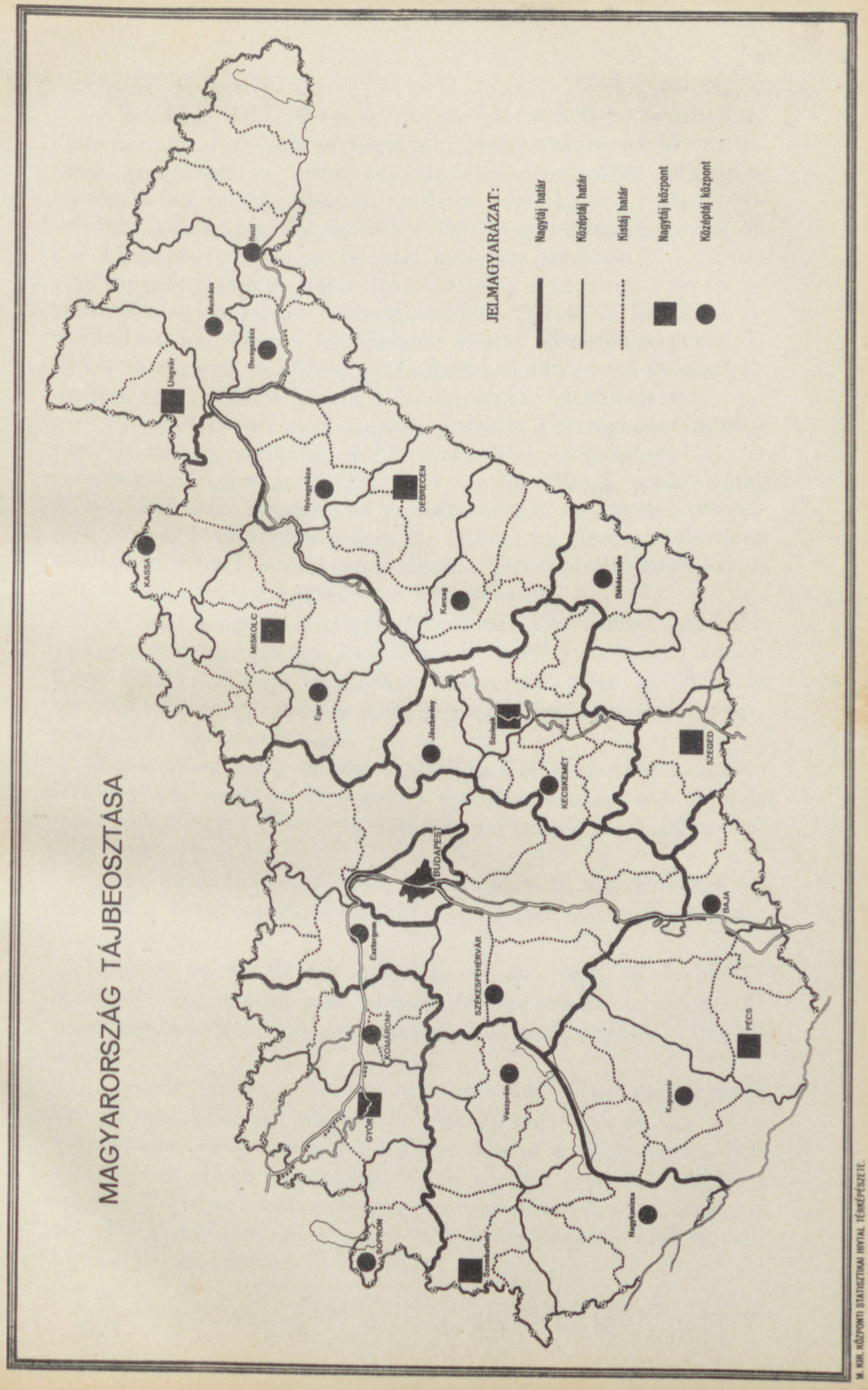
él a Tiszántúl, amelynek *jellegzetességei* (pl. egyoldalú gabonatermelés, fehérmarhatartás, kálvinista kultúra, túlnyomóan szabadmultú nép stb.) szabnak határt dél felé, a délalföldi termékenyebb síkság sűrűbb, gazdagabb, túlnyomóan telepített népe felé.

Így és ehhez hasonlóan szabjuk ki a tájakat szem előtt tartva azt, hogy a gazdaságföldrajzi táj méltó központ nélkül nem existálhat. Ezzel kapcsolatosan meg kell jegyeznünk, hogy a régebbi földrajztudomány tulajdonképen túlzottan hangsúlyozta a hegy és síkság találkozásának energikus várostelepítő vonalát, az ú. n. *vásárvonalat.* Nem mintha kétségbe vonnánk ennek a vonalnak várostelepítő erejét! A hegyek lábánál elterülő síkság, a „hegyláb" kétségtelenül kiegészíti a hegyi tájat, de a hegyláb városának a jelentőségét nem a hegyláb, hanem mindenkor az adja, hogy milyen sok ágból összefutó völgy szájában fekszik. Ez esetben azonban elsősorban egy a síkságra lejtő és nyíló hegyi táj központja, amely ehhez képest nagy is lehet, — mint pl. Miskolc, de Győr, Szeged, Debrecen sem kisebbek és ezek kifejezetten egy-egy síkági táj súlypontjában, útjai összefutásában vannak. Semmi közük sincs a vásárvonalhoz. Ha csak az nem, hogy egy Hunfalvy-féle „tájhatár" vonul rajtuk keresztül.

Fejtegetéseinkből rövid tanulságként azt szűrjük le, hogy a mai földrajz szerint egy-egy tájegység egy-egy életformát igyekszik körülfogni. Súlypontja a termékeny területen, a sűrű népességben van. A táj központját is e szerint keresi. A határok, ha csak nem természetesek, kevéssé fontosak. Leginkább a közlekedési viszonyok határozzák meg. A központ pedig nemcsak a tájban sugárzik szét a közlekedés által, hanem meg kell lennie a természetes összeköttetésének a nagy magyar táj-, a Kárpátmedence központjával: Budapesttel is.

IV.

A Magyar Közigazgatástudományi Intézetben az előbbi pontban lefektetett elvek alapján készült el Csonkamagyarország Táj térképe, amit egyúttal mellékelünk, hozzátéve, hogy ez még durva és ideiglenes vázlat. Sőt sorozatos javításai után is ideiglenes marad egészen addig, amíg a gyakorlatban, a közigazgatásban nem realizálódik. Ennek a tájbeosztási tervezetnek az elkészítéséhez a Magyar Közigazgatástudományi Intézet máris több eszközzel rendelkezik, mint bármely más intézménye az országnak.



A részletes (1:75.000-es) és átnézetes (1:200.000-es) és átnézetes kataszteri (1:144.000-es) térképlapok gyüjteményén kívül rendelkezik az Intézet az 1930-i népszámlálás demográfiai adatainak községenkinti feldolgozásával részletes foglalkozási, vallási, műveltségi, népsűrűségi megoszlás) 1:300.000-es térképlapokon a m. kir. Központi Statisztikai Hivatal kéziratos rajzában.

Nagyobb részletes saját feldolgozásai: a kataszteri tiszta jövedelem alapján rajzolt földértéktérkép 1:200.000-es léptékben és ugyanilyen léptékben a lehetőséghez képest területhű nagybirtoktérkép minden egyes község gazdaságtársadalmi és nemzetiségi jellegének és az 1938-as kiépített úthálózatnak feltüntetésével.

A népi életforma megismerését szolgálja a mezőgazdasági népsűrűség községi analizise, a földhözkötöttek népsűrűségének, a kisbirtokok átlagos nagyságának, a mezőgazdasági proletariátus %-os arányának, a gazdasági cselédtartásnak, az aratási keresetnek, a mezőgazdasági népesség és külön az agrárproletariátus munkaképessége kihasználtsági fokának járási részletességű kiszámítása (valamennyi 1:600.000-es térképeken).

A városi népesség életformáját sok más adat mellett leginkább az Intézetnek egy egészen különleges saját felvétele világítja meg. Ez 1:10.000-es léptékű térképeken rögzítette minden 10.000 léleknél népesebb zárt település beépítettségét, útburkolatait és közművekkel való ellátottságát.

Legújabban pedig minden egyes legalább járási közigazgatási székhelyének isochron és isotarifa (honnan, mennyi idő alatt és mennyi költséggel érhető el) térképei készülnek (1:75.000-es léptékű térképeken).

Ezek az analizisek tovább folytatódnak és segítségükkel remélhető a most csatolt elsődleges tájbeosztási tervezet fokozatos tökéletesítése.

Mindez miért? Mi célt szolgál az elv és a terv, amelyeket ily hosszú és még mindig csak vázlatos fejtegetésekkel lefektettünk? A bevezetőben felvetett problémákra kell csak röviden válaszolnunk.

1. A kistájakat elsősorban a közlekedés lehetőségei szerint kell, jó összeköttetésű centrumok köré kikerekíteni, de úgy, hogy a termőtalaj épúgy egységes legyen, mint a mezőgazdasági életforma, mert ebben a keretben folyik az élet, a termelés közvetlen irányítása, a közönséget a legszorosabban érdeklő közigazgatás. Ezt a területet tökéletesen kell kézbentartani, amihez nélkülözhetetlen a racionális kiszabás.

2. Ugyancsak a jó közlekedés és az elegendő városias fejlettség alapján kell a középtájak centrumát megállapítani, amelyek hatásköre még mindig *egységes életformájú* nagyobb (megyényi) területre szervezőleg terjed ki.

3. Míg a középtáj *befelé* ható egység, addig 3—5 középtáj foglalata a *nagytáj* életformájában már nem teljesen egy, de még mindig jellegzetes keret ahhoz, hogy más nagytájakhoz képest egyéni élete legyen. Ehhez mérten központja, amelyben az összes magasabb hivatalok egyesülnek, már nem kisváros többé, hanem *város,* amely méltóan képviseli táját kifelé, érdekeit megvédi más tájakéval szemben és országrésznyi területének sajátos, egyéni, *magasabb* kultúrát ad.

Mindezt tudatosan kell látni, ahhoz, hogy az említett elemeket a gyakorlatban teljesen érvényesíthessük, és ennek útjába nem állhat sem rosszul felfogott tradició, sem pedig tökéletlen területi szervezés. A nemes tradició méltó fejlődést követel, a hibás területi beosztás pedig kiigazítást.

ELEK PÉTER.

A KÖZIGAZGATÁS NÉPI ALAPJAI ÉS A KÖZIGAZGATÁSI REFORM.

Az állam egyik alkotó eleme a nép. Ezen túlmenően pedig tevékenységének célja szintén ugyanez a nép. Ebből következik a közigazgatás és a nép rendkívül szoros viszonya.

Ez a viszony tulajdonképen kettős: a népesség egyfelől tárgya és célja, másfelől pedig hordozója és megvalósítója a közigazgatás tevékenységének.

A közigazgatás tevékenysége az államcél megvalósításával arra irányul, hogy a népesség célját a közjó valóra váltásával előmozdítsa. Nem a nép van a közigazgatásért, hanem a közigazgatás a népért elv kissé frázisszerűen hangzik, de ahol ez csak frázis és nem valóság, ott már hiba van.

A területi és a különböző testületi elvek alapján létrejött önkormányzati testekben pedig maga a nép válik a közigazgatási tevékenység hordozójává és megvalósítójává. Az önkormányzat értelmét az adja meg, hogy bizonyos meghatározott adottságokból folyó közös érdekek által összehozott egyedek az ebből fakadó kérdéseiket saját anyagi és szellemi erejükből, saját érdekeiknek megfelelően oldják meg. Ez természetesen a maga eredeti tisztaságában csak ott érvényesülhet, ahol más érdekek szerepet ténylegesen nem játszanak (amerikai pionirek stb.). Az egyes államokon, illetve kultúrközösségeken belül a fentieken kívül már az összeség, az egész kulturközösség, az állam érdekeit is figyelembe kell venni.

Minél fejlettebb és differenciáltabb az egész összeség, az állam élete, annál inkább erősödik a közigazgatás tevékenységében ennek az érdeke. Ennek megfelelően halványul és kopik az önkormányzatokban védettek érdekeinek érvényesülése. Ezek az érdekek azonban mindig megvoltak, megvannak és meglesznek. A közigazgatás részéről ezek mellőzése hiba lenne, mert az összeség érdeke az egyes egyéni vagy csoport érdekek összetételéből ered. Ez az összetétel nem mennyiségi, hanem minőségi. Ebből következően más ezer egyed egyéni érdekeinek az összesége,

mint ugyanennek az ezer egyednek a közösségi érdeke. Ez eredményezi igen sok esetben a látszólagos vagy tényleges ellentéteket az egyéni és csoportérdekek, valamint az egész összeség közérdeke között. A folyamat, amelyben az egyes egyéni érdekek összehangolása folytán a közérdek kialakul nem a fizikai, hanem a kémiai folyamatokhoz hasonlítható.

Bármennyire is elsődleges szempont a fejlett életű közösségek közigazgatásában az egyetemes közérdek, az egyes egyedek és csoportok érdekei nem hanyagolhatók el. Annál kevésbbé, mert hiszen maga az állam s ennek külső megtestesítője, a közigazgatás az a felület, ahol az egyes külön érdekek közérdekké szintetizálódnak. Minél fejlettebb egy állammá szervezkedett társadalom, annál bonyolultabb az állami élet és a közigazgatás tevékenysége is. Ez pedig decentralizációt, de még inkább dekoncentrációt tesz szükségessé.

A dekoncentráció szüksége a külön érdekek közérdekké való szintetizálása céljából áll elő. Ennek az értelme: a közérdeket és az állam célját a köz és az egyes egyedek, valamint csoportok érdekében gyorsan, szakszerűen és utoljára, de nem utolsó sorban a „suum cuique" elvének megfelelően kell megoldani. Erre a koncentráció képtelen. A centralizáció ezt csak a dekoncentráció segítségével tudja megoldani. Ebben a folyamatban szükség van a decentralizációra is. A decentralizáció lényege azonban itt már más, mint a klasszikus értelmezésben véve. A decentralizáció klasszikus értelmében hatalmi eltolódást jelent az állam központi főhatalmával szemben az egy területen lakás, vagy egyéb azonos személyi adottságok által közös érdekűvé összefűzött népesség csoportok javára. Az a decentralizáció pedig, amelyre a mai bonyolult emberi élet közigazgatásánál szükség van, nem hatalmi eltolódást, hanem külön érdekek figyelembevevését és az egyetemes közérdekkel való egybehangolását jelenti. Ez esetben *a dekoncentrált állami szervek nem a decentralizáció hatóságainak véleményező szakszervei, hanem a decentralizáció szervei a véleményező szakszervek* a központi főhatalom dekoncentrált hatóságai mellett. A vélemények kötelező kikérése és meghallgatása külön jogi védelem alatt áll. A decentralizáció eme tényleges értelembeni átalakulása nemcsak a teljes centralizációt hirdető ú. n. „totalitárius" államokban, hanem a decentralizáció elvi alapján álló államokban és nálunk is jelentkezik. Elegendő legyen itt csak általában a legfontosabb állandó érdekekre (honvédelemügy, pénzügy, közrendészet stb.), vagy az egyes esetek-

ben jelentkező fontos érdekekre (pl. árvízvédelmi kormánybiztosság) utalni.

A népesség a közigazgatásnak feladatokat jelent, szerepeljen akár annak tárgya és céljaként, akár hordozója és megvalósítójaként. Ezek a feladatok a népességben bent rejlő tulajdonságok szerint változnak. Ezekhez a tulajdonságokhoz: a népesség adottságaihoz kell alkalmazkodnia a közigazgatásnak a maga tevékenységében, ha a népességet, mint a közigazgatási tevékenység tárgyát és célját tekintjük. Illetőleg ezek az adottságok alakítják át a közigazgatást, ha a népességet, mint annak hordozóját és megvalósítóját vesszük. Az azután már teljesen közömbös, hogy ez a két tényező milyen belső összefüggésben van. Vagyis mindegy az, hogy a közigazgatás azért alakul sajátosan, mert tevékenysége tárgyának és céljának: a népesség adottságait veszi figyelembe, vagy pedig azért, mert a népességnek, mint hordozójának és megvalósítójának adottságai szerint alakul ugyanilyen sajátosan. A lényeg azon van, hogy *a közigazgatásnak a maga szervezetében és működésében alkalmazkodnia kell a népesség adottságaihoz.*

A közigazgatás egyes alsófokú szervezeti egységei, eltekintve a városállamoktól, mindig vagy elméletileg meghatározott, vagy történetileg kialakult területre bírnak hatáskörrel. Működésüknek, tevékenységüknek színhelye ez a meghatározott terület és tárgya vagy hordozója az azon élő népesség. A közigazgatás minéműségére hatást tehát ez a népesség jelent. Ezt a hatást az ott élő népesség száma és összetétele határozza meg. *A népesség száma és annak összetétele jelentik azokat a változó tényezőket, amelyeket a közigazgatásnak figyelembe kell vennie.*

A népesség és a közigazgatás viszonyát elsősorban a népesség egy meghatározott területen való *települése* és ennek lélekszáma, másodsorban pedig a népesség *összetétele* befolyásolja. Ez a legkülönbözőbb lehet. Minél fejlettebb a társadalom, annál bonyolultabb és eltérőbb elemekből álló. Az összetétel különböző személyi jellemzők szerinti kisebb-nagyobb csoportokból ered. A legfontosabb és a közigazgatás által figyelembe veendő személyi jellemzők a következők:

1. nemzetiség,
2. vallás,
3. életforma.

Vizsgáljuk először a település és a lélekszám hatását a közigazgatásra és annak tevékenységére.

A település önönmagában véve lehet zárt, nyilt és szétszórt.

Zárt település a város. Félig zárt, illetve nyilt a falu és teljesen nyilt, illetve szétszórt a tanya. Ezek — eltekintve az egyes településekben lakók lélekszámától — már önönmagukban is sajátos feladatok elé állítják a közigazgatást. Ez nemcsak a közigazgatás szorosan vett feladataiban és tevékenységében, hanem szervezeti felépítésében is jelentkezik. A szervezeti eltérés különösen akkor áll elő, amikor a közigazgatás szervezeti felépítése nem merev elvek vagy példák, hanem az élet adottságaihoz alkalmazva történik.

Az egyes településekben élő népességnek a települések minéműsége szerint is alakul a közérdeke s ennek megfelelően a közigazgatás tevékenysége és szervezete. Más közfeladatok válnak szükségessé egy teljesen zárt települést képező nagy városban és mások a teljesen szétszórt tanyán. Ezek között a feladatok között természetesen vannak azonos természetűek is, de jelentkezési és még inkább megoldási formájuk más és más. A ritkábban lakott félig zárt, illetve a még ritkábban lakott szétszórt településnek általános közigazgatási formája a Concha által „vidéki közigazgatásnak" minősített szervezeti forma. A sűrűbben lakott és zártabb településeknek közigazgatási formája pedig ugyancsak Concha szóhasználatával élve a „helységi közigazgatás". A vidéki közigazgatási szervezet szükségszerűen vonja maga után a kerületekre (járásokra) való tagolást, vagyis az egységnél alacsonyabb fokú tagozatok beállítását. A helységi közigazgatásban ez csak akkor jelentkezik, ha az általa igazgatott zárt település nagy kiterjedése és egészen nagy lélekszáma ezt az igazgatott közönséggel való közvetlen érintkezés fenntartása szempontjából szükségessé teszi. Pl. Budapest székesfőváros kerületi beosztása esetében.

Magától értetődően mind a vidéki, mind a helységi igazgatásnak megvannak az alsó és felső határai. Ezek a határok nem állapíthatók meg elméletileg, mert úgyszólván minden egyes esetben más és más tényezők hatnak kialakítólag. Szerepet játszanak ebben: a terület kiterjedése, annak természeti, főleg közlekedési lehetőségei, az ott élő népesség száma, annak összetétele, stb. Különösen elmosódnak ezek a határok ott, ahol a közigazgatás történetileg alakult ki és az egyes szervek illetékességi területei dinamikus fejlődésükben megálltak, mondhatni megmerevedtek. Ennek u. i. az a következménye, hogy az ily módon bizonyos birtokállományt szerzett szervek (különösen decentralizált szervek) nem igen hajlandók erről a birtokállományról lemondani, még akkor sem, ha ezzel az élet fejlődését akasztják meg.

Lásd a pestkörnyéki városok küzdelmét a Pestmegyétől való elszakadás érdekében. Ilyen esetben hamis tradiciókból kifolyólag lehet látni olyan településeket, amelyek tényleges szükségletüknél magasabb vagy alacsonyabb szervezeti formában élnek, részint a régi dicsőség melengetése, részint pedig a fölöttük álló és őket magukban foglaló szervek önzése következtében.

A lélekszám a településtől és az összetételtől eltekintve saját magában véve is alakítólag hat a közigazgatás szervezetére és tevékenységére. Ez legjobban azonos településű és összetételű, de különböző lélekszámú közületekben jelentkezik. Itt t. i. a település és az összetétel hatása nem zavarja a kialakulás menetét. Kőszeg és Sopron mind településileg, mind pedig a népességük összetétele szempontjából azonosaknak vehetőek. Sopron lélekszáma azonban több mint négyszerese Kőszegének. Sopron kereken 35.000, Kőszeg kereken 8.500. Ez a lélekszámi különbség feltétlenül indokolja a közöttük lévő szervezeti különbséget. Bizonyos mértékű felekezeti eltolódástól eltekintve szintén azonos településűnek és összetételűnek vehető Nagykőrös és Kecskemét. A fennálló különbségek csak mennyiségiek és nem minőségiek. Ez a mennyiségi különbség a területben és a lélekszámban egyaránt jelentkezik. A közöttük fennálló szervezeti különbségek ez esetben is indokoltak. Meg kell azonban jegyeznem, hogy a szervezeti különbségeket egyik esetben sem a „megyei város" — „törvényhatósági joggal felruházott város" szembenállításban, hanem az intézmények és a főhivatású alkalmazottak száma közötti eltérésekben értem és veszem. Amint ebben az értelemben pl. Ujpest vagy Szombathely megyei városok szervezetileg fejlettebbek és magasabb fokon állók, mint pl. Baja vagy Hódmezővásárhely városi törvényhatóságok. Más a tényleges szervezet és más a törvényileg biztosított hatáskör. Ennek igazolására álljanak itt az 1937. évi költségvetési adatok:

Baja háztartási kiadásai	1,286.442 P
Hódmezővásárhely kiadásai	2,024.247 P
Ujpest kiadásai	3,183.408 P
Szombathely kiadásai	2,362.015 P[1]

A népesség összetétele szintén igen jelentős hatást bír gyakorolni a közigazgatásra. Mielőtt még az összetétel fentebb már említett szempontjainak önálló vizsgálatához fognánk, szükséges először

[1] A magyar városok háztartási viszonyai az 1937. évben. Magyar Városok Statisztikai Évkönyve 3. sz. Bp. 1938. Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatalának kiadása. 6. old.

az összetételnek ezektől függetlenül való vizsgálata is. A népesség összetétele általában véve: homogén és heterogén. Teljes homogenitásról beszélni nem igen lehet, mert hiszen a népesség egyedei, ha másban nem is, de az életkor tekintetében általában különbözők. Ettől eltekintve a legkisebb közületektől eltekintve jelentős különbségek észlelhetőek a népesség anyagi helyzete, kulturális foka stb. tekintetében is.

A lakosság homogenitásának és heterogenitásának egyaránt meg vannak az előnyei és hátrányai.

A homogenitás előnyei: az érdekellentétek kisebb lehetősége, a különböző rétegek közötti surlódások hiánya. A közös tradició és közös világnézet. A problémák azonossága. A szorosan vett közigazgatást illetően az igazgatási cselekmények tipusainak kisebb száma és egyes tipusokon belül a nagy tömegek, ami a sablonos igazgatási cselekményeket megkönnyíti. Ezek az előnyök azonban bizonyos mértéken túl hátrányokat is rejtenek magukban. A homogenitásból folyik az egyhangúság. Hiányzik a vita és verseny hajtóereje és ötlettermelése. Az emberek túlságosan befelé élnek. A látókör jelentősen szűkül. Mindezekből könnyen előállhat a tespedés.

A heterogenitás előnyei épen azok, amelyek a homogenitás hátrányaiként jelentkeznek. Hátrányai viszont a homogenitással járnak együtt, mint előnyök. Előnye a különbözőségből folyó verseny és vita. Ennek hajtóereje és ötlettermelése azonban igen sokszor, ha az erők nem kiegyensúlyozottak, egyes rétegek vagy csoportok kiváltságos helyzetéhez, klikkuralmához vezet. A heterogenitással jár együtt rendszerint nemcsak az egyes egyedek, hanem a nagyobb tömegek magasabb látóköre. Gyorsabb felfogás, nagyvonalúság. A fejlődés és a haladás nem csak egyesek vágyálma, hanem közszükséglet. Hátránya viszont a tradicióhiány s ebből folyólag a közös vezető elvek: a közös világnézet hiánya. Ez a fennálló világnézeti ellentétek következtében villongásoknak és áldatlan pártharcoknak lehet az okozója. A mindenáron való fejlődés és haladás vágya könnyen rendszertelen kapkodásra és megfontolatlan lázas sietségre vezethet.

A határvonalak természetszerűleg itt sem húzhatók meg élesen. A homogenitásnak és heterogenitásnak ki kell egészítenie egymást, hogy lehetőleg mindkettő előnyei jelentkezhessenek. A heterogenitás ötlettermelése mellett a homogenitás fékező ereje a realitások területén tartja a népességet és magát a közigazgatást is.

Mivel a homogenitás és a heterogenitás aszerint jelentkez-

hetik, hogy a vonatkozó népesség milyen szempontból homogén vagy heterogén, vizsgáljuk most már a fent jelzett fő személyi szempontokat.

1. *A nemzetiség.* Bármennyire is kívánatos ebben a tekintetben a közigazgatás szempontjából a homogenitás, a mai helyzetben ez kétségkivüli adottság Európa számos államában. Különösen adottság ez a nemzetiségi eszme mai fénykorában és Középeurópában. Az ebbéli heterogenitás a mai kiélezett korszakban lángoló gyúanyagja az életnek. Ez pedig igen nehéz feladat elé állítja a közigazgatást, mert az amúgy is nehéz szociális problémák megoldását nemzetiségi elemekkel tarkítja. Ez pedig igen könnyen vezetheti az egyes nemzetiségi csoportokat arra, hogy más okokból eredő szociális sérelmeiket nemzetiségi ügyként kezeljék és kezeltessék. A kérdés szervezeti megoldása úgyszólván lehetetlen. Egy bizonyos: a nemzetiségi elv alapjára helyezkedett területi decentralizáció igen könnyen szeparatisztikus törekvéseknek lehet a melegágya. A testületi decentralizáció pedig, vagyis a rendi alapon megoldott nemzetiségi önkormányzat elve szokatlan és úgyszólván sötétbeugrást jelent. Elméletileg sem teljesen tisztázott. Tételes joggá csak a Szlovák köztársaság alkotmánytörvényében vált. Itt is inkább megtorló rendelkezéseinél fogva. Gyakorlati kipróbálást ezen kívül sehol sem nyert. Ez pedig olyan rövid időtartamú és olyan bizonytalan alapú, hogy belőle megfelelő ténymegállapításokat és következtetéseket eszközölni ma még nem lehet. A rendelkezésre álló hely korlátozott volta úgyszólván lehetetlenné teszi ennek a kérdésnek tüzetesebb tárgyalását. Így meg kell elégedni csupán a kérdés felvetéssel. Annál is inkább, mert ennek közelebbi megfontolásai már a napi politika síkjára tartoznak. Ez pedig túlesik a jelen tanulmány feladatain.

2. *A vallás.* A különböző hitvallásból származó ellentétek elcsitulóban vannak. Helyet adtak részint a nemzetiségi ellentéteknek, részint pedig a szociális világnézet ellentéteinek. Ennek dacára ebben a tekintetben is kívánatosabb a homogenitás, mint a heterogenitás. Bár az élet igen gyakran azt mutatja, hogy ha az egyes közösségek egyetemes szempontjából nem is, de egy-egy közösségen belül maguknak az egyes felekezeteknek belső életében feltétlenül élesztő hatású a heterogenitás, ami részint a hitélet belső elmélyedésében, de igen gyakran az ú. n. politikai felekezetieskedésben jelentkezik. Az utóbbi azonban káros jelenség. A vallásbeli heterogenitás, ha az egyúttal nemzetiségi heterogenitás is, az ellentéteket még jobban kiélezi és ezzel a közérdek

szintézisét megnehezíti. Ha ellenben a nemzetiségi heterogenitás vallási homogenitásban jelentkezik, az azonos hit megvallása képes az ellentétek élét csökkenteni. Természetesen még jobban érvényesül ez az esetben, ha a kisebbségben élő nemzetiségi csoport két hitfelekezet híve, amikor is a nemzetiségi vagy a felekezeti öntudat kerül az egyes egyedekben összeütközésbe. Ez esetben úgyszólván mindig a korszellemtől és az öntudat mértékétől függ a kérdés eldöntése. Vallási közömbösség esetében feltétlenül erősödik a nemzetiségi öntudat, mert nincs, ami arra fékezőleg hasson. Erős vallási közösségi érzés pedig a nemzetiségi ellenetéteket csökkenti ugyanazon felekezeten belül. Bár legvégső eredményében a vallás a nemzeti eszmével nem áll ellentétben.

Az életforma. Nemzetiségileg és vallásilag homogén közösségekben — s ez a magyar területi önkormányzatok nagyobb részében az általánosabb eset — a népesség még mindig heterogén lehet az életforma szempontjából. Az életforma egyike a legösszetettebb szociológiai fogalmaknak, akár tágabb, akár szűkebb értelemben vesszük is. A közösség és az egyén egész életének jellemzője lévén többé-kevésbbé magában foglalja ezt az életet és annak minden meghatározóját. Legfőbb elhatároló elemei: a táj, a közösségi kultura és főleg a foglalkozás, valamint ezen belül az egzisztenciális helyzet. A közösségi kultura bizonyos mértékig összefüggésben van a nemzetiséggel és a vallással, átitatva a táj adottságaival és a történeti fejlődés következményeként jelentkező sajátos tradiciókkal. Ezeket azonban az egyes tájegységeken belül, különösen amelyek népessége nemzetiségileg és vallásilag homogén, a tájadottságok homogenitásánál fogva szintén homogéneknek tekinthetjük. Így az életformának két fő elhatárolója a foglalkozás és ezen belül az egzisztenciális helyzet. A foglalkozás azonban nemcsak a különböző statisztikai kimutatások szerint meghatározott élethivatásszerűen űzött kenyérkereseti ágat vagy hivatást jelent, hanem ezen belül ú. n. foglalkozási viszonyt (önálló, tisztviselő, munkás stb.) is. Az egzisztenciális helyzet pedig részint a foglalkozás, részint pedig az egyes egyedek gazdasági lehetőségei szerint alakul (inséges, szegény, jómódú, gazdag, nagyon gazdag stb.). Ez utóbbi tényezők kombinációi szerint jönnek létre a paraszti, ipari, kispolgári, lateiner stb. életformák és ezek belső tagozódásai az agrárproletár életformától kezdve a születési és a vagyoni arisztokráciáig.

Az életforma szerinti tagolás különösen a régi társadalomtan szerinti „nép", illetve „alsó osztály" keretein belül fontos és jelentőségteljes. A felső, közép és alsó osztályra való tagolás egyben életforma különbségeket is jelent.

Ennek azonban a skálája rendkivül szűk s mivel a középosztály, vagy legalább is az ennek minősíthető vagy minősített réteg harmonikaszerűen széthúzódott és a XIX. század második felében kezdődött ú. n. polgáriasodási folyamat az ú. n. „alsó osztályt"-t igen tagolttá tette, ma már nem kielégítő. A polgáriasodási folyamat pedig nemcsak az „alsó osztály" iparforgalmi elemeit tette, legalább is látszatra, a régi értelemben vett „középosztály" alsó rétegeivel, valójában szellemi proletáriátussal egyenértékű, vagy magasabb nívójú elemekké, hanem a parasztság egy jelentekeny részét is. A régi értelemben vett „középosztály" ma már csak származási és bizonyos mértékig „úri társasági" előítéletekből táplálkozó álképlet.

Az életforma különbségek az élet különbségeit jelentik. Következésképen mások az igények, mások a szükségletek, más a világnézet és más az értékelés. Mindezek jelentkeznek a közigazgatással szemben is. Mivel pedig a közönséget elsősorban a közigazgatás tevékenysége érdekli, a különböző életformában élő népesség igényei és értékelése is erre vonatkozik. A tevékenység azonban szoros összefüggésben van a szervezettel is. A különböző feladatok elvégzésére más és más szervek beállítása válik szükségessé. Elegendő legyen itt csak egy szociális problémákkal terhelt agrárproletár vagy egy aránylag jómódú iparforgalmi közösségre utalni, hogy a fenti tétel indokolttá váljék.

Azt vizsgálva most már, hogy az életforma szempontjából a közigazgatásra nézve a homogenitás vagy a heterogenitás az előnyösebb, a válasz csak a kettő szintézise lehet. A homogenitás és heterogenitás általános előnyeinek és hátrányainak vázolásánál mondottak főleg az életformára vonatkoznak. Az esetben pedig, ha a tényleges adottság az életforma szempontjából akár a homogenitás, akár a heterogenitás, a közigazgatásnak ezzel az adottsággal számolnia kell és a maga előrelátásával és tevékenységével arra kell törekednie, hogy az előnyök lehető kihasználása mellett a hátrányok a lehetőséghez képest kiküszöböltessenek.

A népesség kérdéseinek vizsgálata után nézzük most már azt, hogy a mai magyar közigazgatásra ezek az adottságok milyen mértékben hatottak?

A magyar állam végrehajtó hatalmi szervezete történeti folyamatban alakult ki. Ennek során csak egyszer volt „uno ictu" változás a mult század közepén, az 1848-as átalakuláshoz fűződő jelenségekben és azok következményeiben. Ez azonban bármenynyire is nagy részét érintette a magyar életnek, a közigazgatás terén régi intézmények átalakításával, újak szervezésével a modernség és a tradicionalizmus keverékeként nem hozta azt a reformot, amelyet pl. a törvényhozás terén keresztülvitt. A változások forradalmiak voltak, de a bíráskodás és a közigazgatás el-

választásán, valamint a parlamenttől független központi szervek (dikasztériumok) megszüntetésén, illetve a törvényhozó hatalom alá rendelt minisztériummá való átalakításán kívül, lényegbevágó szervezeti változásokat csak a községi szervezet kiépítésével hoztak. A közönséggel érintkező közigazgatás gerinceként továbbra is a megyerendszer maradt. Ezt kétségkívül demokratikusabb alapra helyezték, de a nyers virilizmus és egyéb tényezők következtében a vármegye vezetésében lényegesebb változás nem alakult ki. A közigazgatás rendezése azóta is állandó kormányprogrammként szerepel. Közben azonban Magyarország is keresztül ment az ipari forradalmon és annak velejárói itt is tényként és adottságként jelentkeztek. Az ezekből folyó problémák megoldási eszközeként jelentkezett a centralizáció, az államosítás. Ez egyre nagyobb és nagyobb térre terjedt ki, de — egyes szakhatóságokon (pénzügy, rendészet) kívül — csak hatósági jogkört nem gyakorló szakszervek államosításában nyilvánult meg. A területi önkormányzatok és az állami szervek közötti együttműködés biztosítására részint a régi főispáni intézmény új tartalmi kitöltését, részint pedig a közigazgatási bizottság sajátos intézményét állították be.

Az ipari forradalom után társadalmi és állami élet a közigazgatással szemben egyre több és több feladatot állított. Ennek következményeként a régi „nobile officium"-ként végzett megyei közigazgatás is a Concha értelmezésbeni „hivatalnoki" közigazgatássá alakult át s ezzel együtt az állami szervek és az azok feladatait ellátó ugyancsak hivatásos közszolgálati alkalmazottak száma megsokszorozódott. Az ú. n. „általános igazgatás" feladatkörét ellátó szervezet azonban maradt a törvényhatóság és a község.

Mind a törvényhatóság és mind a község a területi elv alapján létrejött önkormányzati test. Mit jelent ez a területi elv? Azt, hogy az ennek alapján létrejött szervezetek egy bizonyos területen állandóan lakók összeségeként létrejött közorgánumok. Összetartó erejük a közös helységi vagy vidéki lakhelyből eredő érdekközösség. Nyilvánvaló, hogy az így létrejövő közigazgatási szerv tevékenységének az ezen a területen lakók részint tárgyát és célját, részint pedig annak hordozóját és megvalósítóját képezik.

A magyar területi önkormányzatok, mint közigazgatási egységek és a közönségük közötti viszonyt vizsgálva mindenekelőtt le kell szögeznünk, hogy ennek az exakt megállapításához szükséges ténymegállapításoknak még csak egy része történt meg. Nevezetesen eddigelé fact finding módszerrel csak egyetlenegy

megyei város[2] (Csongrád), egyetlenegy törvényhatósági városnak a tanyai közigazgatása[3] (Szeged) és egyetlenegy járás[4] (Komárom vm. Tatai járás) felvételezése történt meg.

Mind a három annak a céltudatos munkának a következménye, amelyet *Magyary Zoltán* és a *Magyar Közigazgatástudományi Intézet* ebben a tekintetben immáron a nyolcadik éven keresztül végez, mert az Intézet ez irányú tevékenységét közvetlenül Magyary Zoltán amerikai útja után, az ottani Közigazgatástudományi Intézetek hasonló kutatási eredményeinek hatása alatt kezdette meg. Dacára annak, hogy a fact finding módszer a legnagyobb mérvű alkalmazását az Egyesült Államokban érte el, az Intézetnek vonatkozó vizsgálatai korántsem az amerikai „simlik" alkalmazásaként jelentkeztek. Sőt az azóta eltelt idő és a fentebb idézett három tanulmány arra volt szükséges, hogy a közigazgatási ténymegállapításnak egy sajátosan magyar módszerét alakíthassa ki az Intézet. Ennek szükségessége azonnal látszik, ha arra gondolunk, hogy mennyi különleges sajátosság van a magyar földben, a magyar népben, a magyar viszonyokban és következésképpen a magyar közigazgatásban. A ténymegállapító munkának módszereit és problémáit pedig nem előfeltevések, hanem az adottságok határozzák meg. Paradoxonként hangzik, de amennyire ez emberileg lehetséges, igyekezett az Intézet ahhoz az egyetlen előfeltevéshez ragaszkodni, hogy ténymegállapító vizsgálatai során előfeltevéseket pedig nem ismer és nem használ és főleg nem vesz figyelembe. A ténymegállapító felvételeknek a magyar közigazgatás további egységeire legalább egy-egy minta alakjában való elvégzése részint folyamatban van, részint pedig későbbi időpontra tervbe van véve. Így egy vármegye, egy törvényhatósági város, egyes személyi alapon szervezett önkormányzati testek (kamarák stb.) adottságainak és tényeinek megállapítása van folyamatban, illetve tervbe véve.

A fentiek figyelembevételével következő megállapításaink tehát ma még csak reprezentativ értékűek, mert részint csak a fenti ténymegállapításokon, részint egyes egyéb tapasztalati tényeken, illetve felismert összefüggéseken alapulnak. Ha azonban ezeket a már idézett ténymegállapítások területére szűkítjük, értékük már nem reprezentativ, hanem valóságos.

A település csak egészen nagy vonalakban érvényesítette hatását a magyar közigazgatás jelenlegi szervezetének és működésének kialakulásában. Ennek hatása a XIX. század derekán bekövetkezett változások előtt majdnem jobban érvényesült, mint azután. A puszták és a falusi települések a vármegye közigazgatási szervezetébe tartoztak. A városi települések pedig, mint

[2] Kiss István: Csongrádmegyei város közigazgatása. Ténymegállapító tanulmány. Bp. 1935, Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai, 18. sz.

[3] Kiss István: Szeged tanyai közigazgatása. Közigazgatástudomány, 1938. 1—2. szám.

[4] Magyary Zoltán és Kiss István: A közigazgatás és az emberek. Ténymegállapító tanulmány a tatai járás közigazgatásáról. Bp. 1939. Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai, 30. sz.

kiváltságos helyek (szabad királyi városok) jelentkeztek. A fent jelzett átalakulás a városi településekre ugyan két szervezeti típust konstruált a rendezett tanácsú (később megyei) városban és a törvényhatósági joggal felruházott városban. Ezek a tipusok azonban elsősorban jogi kategóriák és a településhez különösebb közük nincs. Ennek következménye az, hogy egyes törvényhatósági, vagy akár megyei város területe igen gyakran nagyobb, mint akárhány járás területe, sőt a legnagyobb területi kiterjedésű törvényhatósági városaink nem igen maradnak el a kisebb területű vármegyéktől. Sőt Debrecen, Kecskemét, Szeged és Hódmezővásárhely területe nagyobb, mint a jelenlegi Ung vm. területe, Kiskunhalas megyei város területe pedig alig valamivel kisebb annál. Ezeknél tehát vidéki település van helységi szervezetbe foglalva, annál is inkább, mert ez a nagy terület településföldrajzilag több településből áll. Rendszerint a belső zárt városias vagy falusias és a nagy határokon szétszórt tanyai településből. Ez utóbbiban pedig igen gyakran félig zárt, falusias jellegű agglomerációk is létre jönnek. Pl. Szeged határában Röszke, Szentmihálytelep, Alsóközpont, Felsőközpont stb.

Annak igazolására pedig, hogy a vármegyei beosztás nem a természeti és gazdaságföldrajzi tájakon nyugszik, hanem tradicionális elemektől tarkított történeti tájfogalommá kezdenek kialakulni a mai megmerevedett megyehatárok között, *Elek* Péternek a jelen kötetben közölt tanulmányára hivatkozom.

A lélekszám kérdésére a mai magyar közigazgatásból már az előzőkben hoztam fel példákat. Itt is az a helyzet, hogy a lélekszám hatása csak egészen nagy vonalakban érvényesül. Ezt Alsó László vizsgálatai mutatják,[5] amelyekben a községek területi és lélekszámi megoszlásának leggyakoribb értékei (modus) alapján mutatta be, hogy általánosságban milyen lélekszámi és területi értékek alapján jelentkeznek a szervezeti eltérések jogi kategóriái a kisközség, nagyközség, megyei város, törvényhatósági város. Itt azonban lényeges eltérések jelentkeznek és sokszor oly nagy számban, hogy ez az általánosságban jelentkező törvényszerűség értékét erősen problematikussá teszi. Ezt az alanti és az 5000 léleknél népesebb közületeink közigazgatási beosztását feltűntető adatok igazolják.

[5] Alsó László: A községszervezés alapelvei. Bp. 1935. A Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai, 19. sz.

	nagy-község	megyei város	thjf város
5000—10.000 lélek	178	4	—
10—20.000 „	58	18	—
20—30.000 „	7	12	3
30—40.000 „	—	10	1
40—50.000 „	—	3	1
50—75.000 „	—	4	5
75—100.000 „	—	—	1
100.000 felül			3
együtt:	243	51	14

A jogi kategóriáktól függetlenül felismerhető szervezeti tényekben (hivatásos alkalmazottak száma, szervek és intézmények száma, költségek stb.) a lélekszám hatásai már jobban jelentkeznek. Az alkalmazottak száma és a lélekszám közötti összefüggések azonban, legalább is a tatai járás területén igen érdekesen alakulnak. Bizonyos növekedés észlelhető a lélekszámmal együtt az alkalmazottak számában. Ez azonban sokkal gyengébb erősségű, mint a lélekszám növekedése. Okozója részint az a körülmény, hogy a több hivatásos alkalmazottal dolgozó szervezetben már érvényesülhet a munkamegosztás, ami lehetővé teszi, hogy aránylag kevesebb hivatásos alkalmazott nagyobb tömegek igazgatását láthassa el. Másrészt pedig a tatai járás nagyobb lélekszámú községei a városias Tata kivételével az életforma szempontjából homogén ipari proletár községek, amelyeknél épen a homogenitás következtében kevesebb hivatásos alkalmazottra van szükség, mint egy ugyanolyan vagy kisebb lélekszámú heterogén közületben. Közigazgatási statisztikánk kezdetlegessége pedig kevés ténybeli alapot jelent ennek a körülménynek teljes kivizsgálására.

A népesség összetétele a mai szorosabban vett közigazgatásjogi kategóriákban szervezetileg csak annyiban jelentkezik, hogy az 1929 : XXX. t.-c. rendelkezései következtében a törvényhatósági bizottságban a népesség összetételének felekezeti, illetve egyes hivatási alapon szervezett csoportjai, mint ilyenek is képviselethez juthatnak. Ezelőtt ez a képviselet csak pártpolitikailag (t. i. a választójog mikénti gyakorlása következtében) volt lehetséges. Ettől eltekintve csak a vagyoni cenzus érvényesülhetett a nyers virilizmusban. A községekben és a megyei városokban még ma is ez a helyzet. A törvényhatóságokban a nyers virilizmus

képviseletivé alakult át. A pártpolitikai lehetőségeken belül is érvényesült a népesség az önkormányzati testületek összetételében. Nagy vonalakban ez is követi ugyan a népesség összetételét, de erősen kedvez egy-egy közületen belül a szervezett kisebbségi csoportoknak. A vonatkozó tatai járási vizsgálatok legalább is erre engednek következtetni. Ennek okozója részint ezeknek, főleg az életformák szempontjából nagyobb anyagi lehetőséggel rendelkező kisebbségi csoportoknak szervezettebb, illetve szervezhetőbb mivoltában, részint pedig az 1929 : XXX. t.-c.-nek a relativ többségre alapított választási rendszerében keresendő.

A fenti tény a tatai járásban egyaránt jelentkezett a nemzetiség, a vallás és az életforma terén. A járás egyes községeiben a képviselőtestület és az összes lakosság összetételét vizsgálva az derült ki, hogy a nyelvi kisebbség (különösen a német) erőteljesebben nyert képviseletet a képviselőtestületekben, mint az összes lakosságban. A választott tagokat tekintve pedig a vegyes nyelvű községekben magyar csak egyetlenegy esetben jutott be a képviselőtestületbe. A vallási megoszlás terén ugyanez volt tapasztalható s itt már a nyers virilizmus is jelentős szerepet játszik a zsidóság és a reformátusok javára. Az életforma tekintetében pedig agrár községekben az iparforgalom, ipari községekben pedig az agrárelem előretörése volt tapasztalható. Az agráréletformán belül pedig a számszerűen kisebbséget jelentő, de vagyonilag teljesen megalapozott gazdaréteg ragadta magához a vezetőszerepet s a számbelileg túlnyomó agrárproletár réteg alig, a gazdasági cselédség pedig egyáltalán nem jutott képviselethez. Az agráréletformának ezek a különbségei a tatai járásban együtt jártak a fentebb már vázolt anyanyelvi, illetve vallási különbségekkel is. Közelről sem akarjuk a tatai járásban tapasztalt fenti tényeket általánosítani, de azokat mindenesetre megfontolandónak és elegendőnek véljük arra, hogy a kutatás ebben az irányban továbbra is kiterjedjék.

A fentiek felismerése teszi indokolttá a közigazgatási reformnak azt az irányát, amelyet az 1929 : XXX. t.-c.-vel a jogalkotás a törvényhatóságokra nézve kijelölt. A közigazgatásba nemcsak a területi elv által összehozott népesség-csoportok, hanem az egyéb személyi elvek által összehozott népességcsoportok is bekapcsolandók. Az általános és egyenlő választójogra alapozott szervezeti felépítés, amint láttuk, a közönségnek csak egyes elemeit teszi a közigazgatási tevékenység megvalósítójává és hordozójává. Ez pedig igen könnyen vezethet

arra, hogy az így kimaradt népességcsoportok a maguk helyzetét alacsonyabbrangúnak tartsák és érdekeik érvényesítéséről másképpen gondoskodjanak. A nemzetiségi, vallási és szociális forradalmaknak közös gyúanyagja ebből ered. Az így kimaradottak a közigazgatásban és az államban nem barátot és támogatót, hanem ellenséget és elnyomót látnak. Azt pedig egyetlenegy közület sem engedheti meg magának, hogy csak egyes rétegekre támaszkodjék és nem polgárai összeségére. Ezen túlmenőleg a területi elv, bár kétségkívül közös érdekek is nyilvánulnak meg benne, egymagában nem alkalmas az összes érdekek kiegyenlítésére és közérdekké való szintetizálásra. Nemcsak a közös lakhely, hanem más tényezők is jelentenek egyéni vagy csoport érdeket. Ebből következik, hogy ezeknek a kielégítése és megoldása nem történhetik kizárólag a területi elv alapján létrejött közületek keretein belül, hanem erre a célra közhatósággal felruházva kell szervezni, vagy ezt lehetővé tenni, más közületeket is. Bizonyos mértékig az erre irányuló társadalmi tevékenység és törvényhozási intézkedések ezt már eddig is lehetővé tették. Így a hitfelekezeti és az egyes foglalkozási érdekképviseleti testületek terén. Ez utóbbiak közül pedig egyesekben a kuriákra való beosztással már az egzisztenciális különbségek is elismerést nyertek (mezőgazdasági kamarák, kereskedelmi és iparkamarák).

A folyamat kétségkívül megindult, csak félő, hogy tempója lassúbb, mint az élet igényei. Ennek okozója valószínűleg részint bizonyos szervek előrelátásának hiányában, részint pedig egyes egyéb és különleges érdekcsoportoknak a jelenlegi helyzet fenntartásához fűződő egyéni érdekeiben rejlik. A dolgokat azonban lehet egy ideig részletintézkedésekkel elodázni, de ennek megvannak a maga határai. A kirobbanó feszültség pedig sokkal nagyobb pusztítást jelent az elodázással védett érdekekben, mint a tények felismeréséből fakadó és az azokhoz alkalmazkodó és idejében történő konzekvencia levonás megvalósító tevékenysége.

Nem feladatunk ezen a helyen részletes megoldási javaslatokat tenni. Ez már a napi politika síkjára tartozik. Az általános elvet azonban megadtuk és azt ismételve a következőkben foglalhatjuk össze. *A közigazgatás és az általa igazgatott népesség közötti viszony ma nem kielégítő és korrekcióra szorul. Ez jelentkezik akkor is, ha a népességet mint a közigazgatási tevékenység tárgyát és célját, de akkor is, ha azt mint annak hordozóját és megvalósítóját vesszük. A korrekciók főleg ez utóbbi téren kívánatosak. Az első szempontból a kívánalom inkább arra szorítko-*

zik, hogy a közigazgatás igyekezzék az általa igazgatott népesség adottságait és körülményeit a mainál nagyobb mértékben megismerni és azt tevékenysége során figyelembe venni. Erre azonban csak akkor képes, ha a népesség, mint a közigazgatás tevékenységének hordozója és megvalósítója szervezetileg és intézményesen is bekapcsolást nyer a közigazgatásba. Ennek eléréséhez pedig a területi elv alapján létrejött szerveken kívül a különböző személyi elvek alapján létrejött szervek is szükségesek.

KISS ISTVÁN

HIVATÁSRENDEK MAGYARORSZÁGON.

A két pápai körlevél, a Rerum Novarum és a Quadragesimo Anno egy új gazdasági rendet hirdet, mellyel megoldható az a szociális kérdés, melyet a kapitalizmus túlhajtása és az ipari forradalom hoztak létre. Szemben a kapitalizmussal e gazdasági rend nem a tőkét tekinti uralkodó termelési tényezőnek, hanem a munkát. A munkát pedig a többi termelési tényezők felett nem diktatorikus mértékben, amint azt a szocializmus hirdeti, hanem úgy, hogy a munkának mint termelési tényezőnek érdeke legyen az irányadó a többi működésénél, melyeknek szerepe nagyban — egészben megmaradna.[1] A Quadragesimo Anno a „A Tőke és munka egymásrautaltsága." című fejezetben XIII. Leóra hivatkozva írja: „Ugy a tőke munka nélkül, mint a munka tőke nélkül fenn nem állhat." A szociális probléma megoldására, ezen új gazdasági rend megvalósítására mindkét körlevél módokat ajánl. Ezeket röviden a Quadragesimo Anno az intézmények reformjában és az erkölcsök megjavulásában látja. Az intézmények alatt a körlevél elsősorban az államot érti és XIII. Leó szerint az állam nemcsak jogállam és a törvényes rendnek őre, hanem minden eszközzel arra kell törekednie, hogy oly törvényeket és intézményeket teremtsen, amelyek nyomában a köz- és magánjólét felvirágozzék. Természetesen e mellett a polgárok cselekvési szabadsága biztosítva van, de a köz- és mások joga sérelmet nem szenvedhet. Az államnak pedig e gondoskodás közben nem szabad különbséget tenni szegény és gazdag között, mert mindegyik egyformán polgára és mindegyikről egyformán van hivatva gondoskodni.

XIII. Leó látta a XX. század utolsó évtizedének elején, hogy egyedül a joggal, a kerettel nem lehet az élet kérdéseit megoldani. Ezért sürgeti az államot olyan intézmények létesítésére, melyek a jólétet eredményezik. Ő már a XX. század államának egyik fő jellemvonását, az eredményességet hangsúlyozza. A

[1] Mikos Ferenc: A Quadragesimo Anno gazdasági rendje. Budapest, 1934. 45. l.

túlhajtott kapitalizmus, mely a XX. század legnagyobb eseményét, a munka szociális problémáját, a világra hozta és amely a marxismus hatása alatt az osztályharcot eredményezte, jelentette a XIX. századi államnak önmagán való túlfejlődését.[2]

Az állam feladatai a XIX. század első felétől kezdődően óriási mértékben megszaporodtak. Ezt nagyban mozdította elő az ipari forradalom és az individualisztikus szemlélet, mely a legkülönbözőbb egyesületek, szervezetek közt fejlődő gazdagon tagolt társadalmi életet megbontotta úgy, hogy „végül csak egyének és az állam maradtak magának az államnak igen nagy kárára," mert mind ezen feldatok az államra hárulván az államélet válságának fő okai lettek. A Quadragesimo Anno megjegyzi, hogy igaz ugyan amit a történelem is igazol, hogy a viszonyok változtával sok olyan feladatot, amelyet korábban kisebb közületek végeztek később már csak nagyobb közületek láthatnak el, de a társadalombölcselet változatlan igaz elve is fennáll, hogy amit az egyes ember önmaga a saját erejével elvégezhet, nem szabad a társadalmi tevékenység körébe utalni. Ez úgyan így áll a kisebb és nagyobb, az alacsonyabb és magasabb közületekre is.

Az állam tehát a csekélyebb fontosságú feladatoknak a kisebb közületek részére való átengedésével nagy részben felszabadul és teljesebb erővel tud foglalkozni az igazán rá tartozó nagy feladatok megoldásán.

A szociális probléma megoldására a Quadragesimo Anno a rendiség helyes felújítását tűzi ki célul. A hivatásrendiséget a körlevél sem egyetlen, sem biztos eszköznek nem mondja, csak annyit mond: „Más megoldás alig lehetséges." ...., tehát nem lehetetlen. Viszont a hivatásrend megvalósítása esetén a bajok megszüntetésére egyedül ezt elegendőnek nem tartja, mert „a hatásos segítségnek elengedhetetlen előfeltétele az ellentétek megszüntetése."

Mindezekből kitűnőleg a hivatásrendiség nem cél, hanem eszköz. Eszköz pedig a fent jelölt új gazdasági rendnek, mint célnak a megvalósításánál.

Kell tehát a „társadalmi szervezetben olyan jól rendezett szerveket, rendiségi alakulatokat teremteni, amelyeknek az egyesek nem valamelyik munkáspiaci párthoz tartozásuk, hanem sajátos társadalmi hivatásuk — foglalkozásuk — alapján volnának a tagjai."[3]

[2] Magyary Zoltán: Államéletünk válsága. Budapest, 1939.
[3] Quadragesimo Anno.

Az így megalakult rendek minden foglalkozási ág közös ügyeit, érdekeit fogják előmozdítani. Ez pedig végső eredőjében nem más, mint az egész nép javának előmozdítása. A munkaadó és munkásszervezetek képviselőiből összeállított rendek „mint valóságos és sajátos állami szervek, vagy intézmények a szakszervezetek felett állanak s közös ügyeikben határoznak."[4]

Ha olyan ügyekről van szó, melyek a munkaadók, illetve a munkavállalók különleges érdekeit érintik, a felek elkülönülve is tanácskozhatnak és határozhatnak.

Tehát a hivatásrendek, mint önkormányzati testületek, tagjaik gazdasági, szociális, stb. ügyeit önmaguk, saját kebelükön belül intézik el. Az állam csak azokba a kérdésekbe szól bele, melyeknek megoldása általános állami érdeket érint.

Mindezekből következőleg felvethetünk szempontokat, melyeknek szem előtt tartásával vizsgálhatjuk érdekképviseleteinket. Figyelembe csak azok a testületek jönnek, melyek valamely foglalkozást főhivatásszerűen űzőket tömörítenek hivatalos szervezetbe.

Ezek a szempontok:

1. a foglalkozást főhivatásszerűen űzőnek kényszertagsága.
2. oly teendőknek az érdekképviselet által való végzése, melyek az államnak lennének egyébként feladatai, lévén ezek közérdekűek.
3. az állam főfelügyeleti joga az érdekképviselet működése felett.

Ha az érdekképviseletek felosztásánál a gazdasági, szabad pályák és közalkalmazottak érdekképviseletei közti megkülönböztetést vesszük alapul, akkor ezek közül csak a gazdasági és szabad pályák testületeivel foglalkozhatunk, mert csak ezeken a területeken működő érdekképviseleteknél találhatók meg a fenti szempontok. A gazdasági foglalkozások közül is pedig csak az ipar, kereskedelem és a mezőgazdaságénál. A hitelélet terén található hivatalos érdekképviselet a Pénzintézeti Központ itt figyelembe nem jöhet, mert tagjai nem természetes személyek. A közalkalmazottak érdekképviselete, a Közalkalmazottak Nemzeti Szövetsége, pedig szabad és nem törvényes egyesülés.

Az így vizsgálat alá vett érdekképviseletek tehát az ipar, kereskedelem, mezőgazdaság terén található és a szabad foglalkozásokra létesített törvényes érdekképviseletek lesznek.

1. Végignézve a vonatkozó törvényhelyeket általános jogelvül

[4] Quadragesimo Anno.

le lehet vonni, hogy a figyelembe vett érdekképviseletek legtöbbjénél az általuk képviselt foglalkozási ágakban csak a testület tagja szerepelhet az illető foglalkozást űzőként. Ezt az elvet érintetlenül találjuk érvényesülni közjegyzői,[5] orvosi,[6] sajtókamaráknál[7] és az ipartestületeknél[8] és némi eltéréssel az ügyvédi és a színművészeti és filmművészeti kamaráknál.

Az az elv, hogy csak az ügyvédi kamara tagja járhat el ügyvédi minőségben,[9] a közszolgálatban szenved csorbát. A kincstár, a közalapítványok és az államvasutak ügyvédi képviseletét az általuk megbízott közeg látja el, még ha ügyvédi oklevéllel nem is bír. A polgári perrendtartásnak az ügyvédi képviseletre vonatkozó szabályai e rendelkezést nem érintik. Még azt is kimondja a polgári perrend 97. §-nak utolsó bekezdése, hogy ezek az „ügyvédekkel ugyanazon tekintet alá esnek."

Nem lehet az ügyvédi kamara tagja, ki aktív köztisztviselő. Ez ugyan nincs így egyenesen kimondva, de következik az ügyvédi R. T. 46. §-nak 1. bek.-e 2. pontjából, mely a „volt köztisztviselő"-nek is a névjegyzékbe való felvételénél kizáró okokat állapít meg. Kivételt képez azonban a vármegyei és városi főügyész és alügyész, ki hivatásával összeütközésben nem álló magán ügyködést csak a törvényhatósági bizottság közgyűlésének, illetve a megyei város képviselőtestületének beleegyezésével folytathat, ha ez hivatalos tennivalóinak pontos teljesítésében nem akadályozza. Nem járhat el, oly ügyben magánfél képviselőjeként, amely a vármegye, város, község, valamely közigazgatási hatóság, vagy tisztviselő ellen irányul.[10]

[5] 1873: XXXV. t. c. 26. §-nak 1. bek. Minden közjegyzőnek közjegyzői kamarához kell tartoznia.

[6] 1936 : I. t. c. 1. §-nak 1. bek. Olyan tevékenységet, melynek végzése orvosi oklevélhez van kötve, csak az folytathat, aki valamelyik kerületi kamara tagja.

[7] 1938: XV. t. c. 2. §-nak 3. bek. Akár időszaki, akár nem időszaki lap kiadója, szerkesztője, vagy a lapnak állandó munkaviszonyban álló munkatársa csak az lehet, aki a sajtókamara tagja.

[8] Az ipartestületeknek a törvény szerint tagja minden iparos, aki az ipartestület működésének területén képesítéshez kötött ipart űz. Ezt azonban csak az 1932. VIII. t. c. 9. §-nak 1. bek.-e mondja ki. Az 1884 : XVII.t. c. 122. §. a tagságot még nem jelenti ki kötelezőnek. Ahol „a képesítéshez kötött mesterséggel foglalkozó iparosok száma legalább százra megy, a képesítéshez kötött mesterséggel foglalkozó iparosok kétharmadának kivánatára az illetékes kereskedelmi- és iparkamara meghallgatásával és a törvényhatóság hozzájárulásával az iparhatóság által ipartestületek alakítandók.

[9] 1937: IV. t. c. 44. §. 1. bek. Bíróságnál és más hatóságnál ügyfél képviseletében mint ügyvéd csak az járhat el, aki valamely ügyvédi kamarában az ügyvédek névjegyzékébe fel van véve.

Módositja némileg a fenti elvet a jogszabály a szín- és filmművészeti kamaránál, ahol a törvény a szín- és filmművészet körében történő alkalmazásnál megengedi, hogy a vallás- és közoktatásügyi miniszter indokolt esetben, közérdekből eltekintsen a kamarai tagságtól.

A kamara fennállása óta azonban ez mintegy 5—6 esetben történt csak meg,[11] mikor ideiglenes működési engedélyt adtak olyanoknak, kik a kamarai tagság megszerzéséhez szükséges okmányok összegyűjtésére haladékot kaptak. Az ideiglenes működés engedélyezése a haladék idejére szólt.

Külföldi honpolgárok pedig, akik a kamara tagjai nem lehetnek, kaptak néhány esetben ideiglenes működési engedélyt a Színművészeti és Filmművészeti Kamara, valamint az Idegeneket ellenőrző Országos Központi Hatóság javaslatára a vallás- és közoktatásügyi minisztertől. Ez az engedély pedig a szinészi osztályhoz tartozónál határozott időre, a filmművészeti osztálynál egy alkalomra szólt.

Minthogy ezek az esetek kivételesek és átmenetiek, megállapítható, hogy ténylegesen csak a kamara tagja működhet a szinművészeti és a filmművészet terén.

A Mérnöki Kamaránál a kényszertársulás elve át van törve, mert a tagság csak az önálló magángyakorlatot folytató mérnökökre kötelező. A köz- és magánalkalmazásban levők a szolgálat körében mérnöki munkát végezhetnek akkor is, ha nem is a mérnöki kamara tagjai. A köztisztviselő mérnökök hivatali tevékenysége tehát nem került kamarai ellenőrzés alá. (A köztisztviselő orvosok működése viszont kamarai ellenőrzés alatt áll, mert pl. a m. kir. tiszti főorvos és m. kir. tiszti orvos magángyakorlatot nem folytathat,[12] viszont kamarai tagsága kötelező.[13]) Ha azonban köz-, vagy magánalkalmazásban lévő mérnök önálló magángyakorlatot kíván folytatni, akkor a kamarai tagság rá is kötelező lesz. A miniszteri indokolás szerint ez nagyban megszünteti az az iránt való aggodalmat, hogy az alkalmazott mérnökök az önálló magángyakorlatot folytatóknál előnyösebb helyzetben

[10] 1929: XXX. t. c. 72. §.

[11] A Színművészeti és Filmművészeti Kamarától beszerzett adatok alapján.

[12] 1936: IX. t. c. 4. §. 4. bek.

[13] Egyedül a tényleges honvédorvos van a kamara fegyelmi hatósága alól kivéve.

vannak, „mert a kamarai díjak és a kamara fegyelmi fennhatósága a . . . feltételezett előnyöket jóformán elenyészteti."

A mérnöki kar igen nagy része, kik magánalkalmazottak, nincsenek a kamara tagjai közé felvéve, mert a rendtartás azt nem kívánja meg tőlük. Bár ezek a mérnökök is a mérnöki magángyakorlat folytatásának tényezői. A szabályozásnak ez a formája a vállalatok kívánságának figyelembevételével történt.[14] Eredményezte pedig azt, hogy a kamara nem az egységes mérnöki kar képviseleti szerve, hanem egységesen csak az önálló magángyakorlatot folytatókat képviseli, kik a mérnöki kar 16%-át teszik csupán ki[15] az 1937-es 10.096 országos létszámból. Az alkalmazottak képviselete pedig csak részleges. 1938-ban 4.982 közalkalmazott és 3.106 magánalkalmazott mérnök volt. Ezek közül a kamara tagja 1376, illetve 1252 volt (1937-es adat). 1937-ben a kamara tagjainak száma 4.278 volt, ami a mérnöki kar 41%-át teszi csupán ki.

Helyes volna tehát a helyettes ügyvédi kategória mintájára, analógia juris, a helyettes, vagy alkalmazott mérnökök tagságát megállapítani és azt kötelezővé tenni a köz- és magánalkalmazott mérnökökre. Ezzel minden mérnöki tevékenység végzése kamarai tagsághoz lenne kötve.[16] Az ilyeneket tehát fel kellene venni az alkalmazott mérnökök jegyzékébe. Mérnöki munkát alkalmazott mérnök csak alkalmazója nevében és ennek felelőssége mellett végezhet, jövedelmének megfelelő tagdíj fizetésére van kötelezve, felvétel, törlés, nyilvántartás, összeférhetetlenség és fegyelem te-

[14] Ezzel kívántak a vállalatok a kamarai tagsággal járó terhektől, melyek végeredményben rájuk hárultak volna, szabadulni. És így tudták biztosítani azt, hogy mérnöki munkát végző nem mérnök alkalmazottakat szerződtessenek, kiknek javadalmazása kisebb mint a diplomás mérnöké. Erre pedig nem lett volna mód, ha kimondják, hogy mérnöki tevékenységet csak a kamara tagja végezhet.

[15] 1940 május havában a Mérnöki Kamara által rendelkezésre bocsátott legutóbbi, 1937-es és 1938-as, adatok alapján.

[16] Ez lehetővé tenné az 1923. t. c.-ben lefektetett kamarai rendtartás azon rendelkezését, ami a kerületi kamarák felállítására vonatkozik. (4. §. 2. bek. A kereskedelemügyi miniszter a budapesti kamara megalakulásától számított három év elteltével a budapesti kamara meghallgatásával és az illetékes társminiszterekkel egyetértőleg intézkedik, hogy külön mérnöki kamara szervezessék minden olyan helyen, amelynek körzetébe legalább 80 kamarai tag tartozik s külön kamara felállítását ezeknek legalább kétharmadrésze kívánja.) Erre mindössze (a kamara felvilágosítása szerint) egy kísérlet történt Miskolcon. És hogy mind ezideig a kerületi kamarákat fel nem állították, oka a mérnöki kar részleges szervezettsége és az, hogy a tagok idegenkednek az érdekeiket kevéssé szolgáló kamara felállításával és fenntartásával járó anyagi áldozatoktól.

kintetében a kamarai tagokra szóló szabályok alatt áll. Ha önálló munkát kíván végezni, úgy a kamarai tagok jegyzékébe kell magát felvétetni az előbbi jegyzékből való törlés mellett. Ellenkező esetben mód volna az összeférhetetlenség megállapítására. Ez egyúttal jobb biztosíték is volna arra, hogy az önálló magángyakorlatot folytatóknak állásuk révén előnyösebb helyzetben lévő alkalmazottak versenytársaik ne legyenek, mint a törvény azon rendelkezése, hogy az alkalmazott által önállóan vállalt munkát a kamarának be kell jelenteni az illeték kirovása végett,[17] vagy az alkalmazó hozzájárulásával, mint kamarai tag vállaljon önállóan munkát. A kereseti viszonyok rosszabbodása idézte elő 1932-ben ebben a vonatkozásban a szigorúbb szabályozást.[18] A közalkalmazásban, közlekedési vállalatok, vagy közüzemek alkalmazásában lévő mérnököknek az önálló mérnöki magángyakorlat körébe eső minden egyes megbízásnak elvállalása előtt hivatali felettes hatóságuk engedélyét kell kikérni. Az engedély megadása esetén, az engedélyokirat másolatát a hatóság tudomásulvétel végett közli a kamarával. Az engedélyes pedig, ha az engedéllyel élni kíván, köteles azt a kamarának előzőleg bejelenteni. Mindezek a kötelezettségek a mérnöki főiskolák tanáraira is vonatkoznak.[19]

Az a rendelkezés,[20] hogy pl. a törvényhatósági, vagy községi mérnök nem folytathat az alkalmazó hatóság területén magángyakorlatot, nem a verseny kizárását célzó szabály. Minthogy ezek a mérnökök legtöbbnyire földmérésekkel foglalkoznak, ez kétségkívül csökkenti az ugyancsak abban a városban irodával bíró magánmérnök kereseti lehetőségét, kinek működési köre a várost környező helységekre is kiterjed.

Különleges az eset a Kereskedelmi és Iparkamaráknál, valamint a mezőgazdaság érdekképviseleteinél. Ezek ugyanis nem oly módon tömörítik a vonatkozó foglalkozások űzőit, mint az előbbiek. A jogszabály sem tekinti az érdekképviseleti választókat az érdekképviselet tagjainak. A kamarai illeték, mely e foglalkozási

[17] E szabálynak az életben való erőtlenségét mutatja az, hogy ilyen bejelentés csak nagy ritkán történik (kamara értesítése szerint cca. évi 40) ezt a számot pedig kétségtelenül sokszorosan felülmúlja a nem kamarai tagok által vállalt és ilyen bejelentésre kötelezett munkák száma.

[18] 166.642/1932. K. M. sz. rend.

[19] Ez a rendelet nem érinti a R. T. 3. §-nak 5. bek.-t, mely szerint a közszolgálatban álló mérnök csak abban az esetben folytathat magángyakorlatot, ha a szolgálati szabályzat, illetve szerződés ezt megengedi és ha a kamara tagja.

[20] 1929: XXX. t. c. 72. §. 7. bek.

ágakban mindenkit terhel, ki ezeken a pályákon működik[21] és a szavazati jog, mely ezeket az érdekképviseleti választásoknál megilleti, nem olyan összekötő kapcsok az érdekképviselet és a tagok közt, mint amelyek némely szabad pálya kamarájánál találhatók, hanem ezeknél sokkal lazábbak.

Helyes a szervezeti forma a mezőgazdasági érdekképviseleteknél. Itt az alacsonyabb fokú testületek delegálással alakítják a magasabb fokút. Ezt kellene megvalósítani a kereskedelem és az ipar körében is. Az utóbbinál ez már részben megtalálható az ipartestületekben és ezek országos szervezetében, az Ipartestületek Országos Központjában. Előnyös volna az egység megteremtése érdekében az Országos Kereskedelmi és Iparkamara felállítása három főosztállyal, nagyipari, kézművesipari és kereskedelmi osztályokkal. A szervezkedés a nagyiparnál országrészek szerinti kerületekben és országosan történne. A kézműiparnál az Ipartestületek Országos Központja alá még a kerületi szervezetet kell felállítani. Az ipartestületekbe pedig be kellene venni a szabadipart űzőket is. A kereskedelem pedig hasonlóképpen, a vármegyéknek megfelelő körzetekből kiindulva, országkerületenként és országosan volna megszervezendő. A testületek és az egyesek közti viszonyt azonban nem szabad odajuttatni, ahol a mezőgazdasági bizottságoknál van, s melynek okából ezek az érdekképviseletek jóformán csak papiron állnak fenn. A Magyar Közigazgatástudományi Intézetnek a tatai járásban végzett kutatásai éles fényt vetnek a hibákra. A közönség által közvetlen alakított testületekben a közönség érdeklődése igen csekély, kétségtelen tehát, hogy mire az feljut az országos szervig, erősen ellanyhul. Ennek oka az, hogy a bizottság összeállítása nem a lakosság közvéleményén alapul. A választásoknál ugyanis vagy a hatóság, vagy a nagybirtok által összeállított listára történik a szavazás. A lakosság körében pedig jóformán minden szervezkedést kizár az, hogy rendszerint a választási időpont kitűzése, illetve ennek köztudomásrahozása, és magának a választásnak megtartása közt igen rövid az idő. Ez pedig a felsőbb fokon is többnyire így van.[22]

Amint láttuk, az itt tárgyalt testületek közt van olyan, mely tagjai közé kényszeríti az illető foglalkozásra alkalmazott köztisztviselőt (színművészeti, orvosi kamara), van olyan, mely általában

[21] Hogy a mezőgazdasági cselédek kamarai illetéket nem fizetnek, ez teljesen szociális megoldás. Azokat, kik leginkább rászorulnak az érdekvédelemre, a lehetőségig ne terheljék semmivel, viszont szükséges, hogy szavazati joguk révén ügyeik intézésére befolyást tudjanak gyakorolni.

[22] Magyary-Kiss: A közigazgatás és az emberek. 279. old.

nem engedi meg az ilyennek a tagságot (ügyvédi kamara), de olyant is találunk, mely lehetőséget nyujt erre és bizonyos mértékben a közalkalmazott tetszésétől teszi függővé a kamarai tagságot (mérnöki kamara).

Mutatja ez, hogy hiányzik az egységes szabályozás, amelyre mindenütt szükség van és amely az eredményességnek egyik alapfeltétele. A három rendszer közül az egyik jó, megfelelő, a többi azonban kevésbbé tekinthető annak.

Nézetem szerint helyes volna, ha mindenkit, ki olyan pályán működik, vagy ha nem működik, de ilyen tevékenységhez szükséges képesítéssel bír, mely tevékenység folytatóinak érdekképviseleti szervezete van, — ez a szervezet tartson nyilván alkalmazására való tekintet nélkül. A tevékenység folytatása esetén az illetőre a tagság kötelező, ellenkező esetben nem szükséges annak lennie. Ha, mint ilyen tevékenységet folytató, közszolgálatban van, akkor az általános kari érdekek kellően indokolják a kamarai tagságot (a kar hazafias magatartása, erkölcsi érdeke, továbbképzése, stb.) Mindazokat pedig, kiknek főhivatásuk nem ilyen tevékenység folytatása, bár arra kellő képesítéssel bírnak, — mint említettem, — a testületnek kell számontartania. Ez a honvédelem céljaira is fontos. Mert tudni kell adott esetben, hogy kik mérnökök, orvosok, gyógyszerészek, stb. és ezek hol találhatók meg. De nemcsak az állam érdeke az, hogy ezeket így számon tartsák, hanem a számontartottaké is. Így mód kínálkozik arra, hogy képzettségüknek megfelelő elhelyezkedést kaphassanak.

2. Amit az egyes ember önmaga erejével elvégezhet, nem szabad a társadalmi tevékenység körébe utalni és amit a társadalom kisebb, vagy alacsonyabb rangú közületei megfelelően el tudnak végezni, ne végezze el akkor azt az állam, hanem hagyja ezeknek és felszabaduló erejét csak az általa elérhető nagy céloknak állítsa szolgálatába.

Kétségkívül érdekképviseleteink működési körének megállapításánál ez az elv érvényesült, ha nem is teljes mértékben. A hiányosság azonban a közigazgatásnak a rohamos fejlődésével vált nyilvánvalóvá, amikor az állam már nem volt abban a helyzetben, hogy mások helyett oldjon meg feladatokat. Nem lehet már mindent a központban elintézni, szükséges, hogy a testületi önkormányzat szervei járjanak el az általuk is elintézhető ügyekben és ne kerüljön minden aránylag kis jelentőségű ügy a minisztériumba elintézés végett. Ha a vármegyei közgyűlés hallgatólagos formában is jóvá tudja hagyni a község által alkotott szabályrendeletet, miért kell az ipartestületi tagságnak egyes iparosok

számára való kötelező voltának kérdésében a kereskedelmi és iparkamara véleménye alapján végső fokon a kereskedelemügyi miniszternek dönteni? Mennyivel egyszerűbb volna, ha a döntést közvetlenül a kamara hozná meg. Vagy a mérnöki munka végzésére való jogosultság kérdésében nem dönthetne-e a Mérnöki Kamara azonnal, a helyett, hogy véleménye alapján hozza meg döntését a kereskedelemügyi miniszter? És az Országos Mezőgazdasági Kamara nem hagyhatná-e jóvá a Mezőgazdasági Kamarák alapszabályait a véleményén alapuló földművelésügyi miniszteri határozat helyett?[23] Nem feladatom, hogy végig soroljam azt a rengeteg ügyet, melyet ugyan olyan megnyugtatóan tudna elintézni az érdekképviselet a maga kebelében, mint a miniszter. És amely megoldás még azzal az előnnyel is bírna, hogy az ügy hamarabb intéződne el, mert nem kell a minisztériumot megjárnia és a minisztériumok pedig, ha elvesszük tőlük azokat az ügyeket, melyek miniszteri intézkedést nem kívánnak, nagyban tehermentesülnének.

Ezeknek a kérdéseknek megoldása nem választható el természetesen az érdekképviseletek újjászervezésétől. Az érdekképviseletek hierarchiáját kellene kiépíteni minden foglalkozási ágban. Az egyént közvetlenül magukba foglaló községi, vagy járási közületekből tagküldés útján kellene megalakítani a magasabb testületeket, mind ezeket pedig az országos szervezet képviseli, mely ugyan csak tagküldés útján alakul meg. A kormánnyal és más érdekképviseletekkel szemben az országos szerv képviseli a foglalkozási ág érdekképviseleteinek egyetemét.

Minthogy a testületi önkormányzatok szervezete a közigazgatás szervezetének integráns része, ezért ehhez igazodnia kell. A jelenlegi testületi önkormányzataink területi beosztása a legváltozatosabb képet mutatja.[24] Itt a feladat az egységes szempontok

[23] Magyary—Mártonffy—Máté—Némethy: A Magyar Közigazgatás Tükre.

[24] Az érdekképviseletek és példakép néhány állami szerv az ország területét a következőképpen osztja fel:

Kereskedelmi és iparkamara	8
Kerületi iparfelügyelőség	17
Mezőgazdasági kamara	6
Erdőigazgatóság	12
Hatósági munkaközvetítő	9
Ügyvédi kamara	20
Közjegyzői kamara	5
Királyi tábla	6
Kir. törvényszék	31
Mérnöki kamara	1

szerint való területi beosztás megvalósítása. A terület felosztásánál alapul szolgálhatnak a tájak. Vagyis az ország területe mezőgazdasági, ipari, kereskedelmi, közlekedési, kultúrális, stb. szempontok szem előtt tartásával, oly részekre oszlik, melyeknek lakói együtt élnek. Az igazgatás könnyítése céljából pedig egy-egy táj a benne felmerülő szempontok figyelembevételével kisebb kerületekre, ezek pedig körzetekre oszlanak. Ez a területi beosztás megfelel az országrész, vármegye és járási beosztásnak.[25] Minthogy így egy-egy közigazgatási kerületben, méginkább körzetben az életviszonyok egyenlőbbekké, homogénebbekké vannak téve, ez nagy mértékben megkönnyíti az egyes igazgatási ágaknak feladataik megoldását.

3. A testületi önkormányzatok felett is van hierarchia. Ez azonban nem az utasításban,[26] hanem az ellenőrzésben, felügyeletben áll. A felügyeletet az érdekképviseletek felett mindenkor és közvetlenül a szakminiszter gyakorolja. A felügyelet gyakorlása csak a legfontosabbakat említve, a testület alakulásával kezdődik, mikor is az alapszabályokat és később ezek esetleges módosításait a miniszternek kell bemutatni jóváhagyás végett.[27] A miniszter állapítja meg a kamarák számát, székhelyét. A kamarai választások eredményeit a miniszternek kell bejelenteni. Elnök és alelnökök csak az ő megerősítésével láthatják el tisztüket. Költségvetés és zárószámadás szintén az ő jóváhagyása alá esik. Ezenkívül a kamarák évenként működési jelentést kötelesek felterjeszteni. Az illetékes miniszternek joga van a kamarába miniszteri biztost küldeni ellenőrzésre, súlyosabb, a törvényben meghatározott esetekben pedig felfüggesztheti a kamara működését. A miniszter így a hozzátartozó kamarák minden életmegnyilvánulásában részt vesz. Előnyösebb volna azonban, ha a területi önkor-

Kultúrmérnöki hivatal	11
Folyammérnöki hivatal	10
Államépítészeti hivatal	32
Közuti kerületi felügyelők	8
M. Á. V. üzletvezetőség	7
Postaigazgatóság	7
Orvosi kamara	10
Hadtestparancsnokság	8
Pénzügyigazgatóság	27

[25] Elek-Kiss: Csonkamagyarország tájtérképe.

[26] A kereskedelem- és iparkamaránál utasításra is joga van a miniszternek.

[27] Még a községi mezőgazdasági bizottságét is.

mányzatokhoz hasonló módon a testületi önkormányzatoknál is, ahol még nincs, ki lenne építve az önkormányzatok hierarchiája, melyben a magasabb fokú testület gyakorolja a felügyeletet az alacsonyabb fokú felett. És amint a vármegyei törvényhatósági bizottság felügyeletet gyakorol a község felett, úgy pl. a Mezőgazdasági Kamara is jóváhagyhatja a mezőgazdasági bizottság ügyrendjét a földművelésügyi miniszter helyett. A miniszter csak az országos szerv működését ellenőrizné, mely az egyes érdekképviseleti szervek egyetemét képviselné a kormánnyal szemben. Az ily módon megszervezett felügyelet is alkalmas eszköz volna az érdekképviseletek működésének ellenőrzésére és abban a közérdek legteljesebb érvényrejuttatására. A kormány pedig feladatainak egy részétől szabadulván, több erőt fordíthat a magasabb és egyöntetűbb vezetésre. Ha pedig minden foglalkozási ág részére felállítanának egy-egy hivatalos érdekképviseletet, munkaadói és munkavállalói osztályokkal, paritásos alapon, a kormány pedig csak ezeket ismerné el és a szakkérdéseket csak ezekkel tárgyalná meg, ezzel megszüntetné azt a sok érdekképviseletet, melyek komoly hivatást nem töltenek be. A szétforgácsolódó és sokszor személyes célokra felhasznált erők így az egyetemes közérdek szolgálatába lennének állíthatók.

VITÉZ ISTVÁN

A NÁDOR MINT KORMÁNYFŐ.

I. Egyenlőség, testvériség, szabadság. Társadalmi osztályharc, népek leigázása, imperialista uralom. Az előzőből indult ki és az utóbbivá fejlődött az a mozgalom, melynek eredményekép a XIX. század állama kialakult Franciaországban. Az új rendszer, mely a szabadságjogok biztosításán, az államhatalmi ágak szétválasztásán és a törvényhozás kiemelésén épült fel, az akkori viszonyoknak a legmegfelelőbb volt. Érthető, hogy minden ország — több-kevesebb késedelemmel — igyekezett átvenni, hogy az új idők követelményeinek meg tudjon felelni és a változott viszonyok következtében rá háruló feladatokat megoldhassa. Nálunk 1848-ban történt meg az átalakulás — elég későn — és azóta van a XIX. század viszonyainak megfelelő alkotmányunk. A XIX. század azonban elmult. Már 40 éve a XX. században élünk; majdnem 100 éve, hogy a mai alkotmányt megalkottuk. Azóta pedig mélyreható változások történtek. Az emberek életviszonyai, az állami, a gazdasági élet lényegükben formálódtak át, új feladatok keletkeztek, új lehetőségek nyíltak és általában az egész társadalom olyan mélyreható átalakuláson ment keresztül, melyről a XIX. század alkotmányának alkotói még csak álmodni sem mertek volna. A fokozatosan sebesebbé váló fejlődést, melynek a hatalmas lökést az ipari forradalom adta, megállítani nem lehetett. Az eleinte kivételeknek tekintett jelenségek igen hamar állandósultak[1] és az állami szervezet, mely ezekkel nem számolt — mert annak idején nem is számolhatott — tehetetlenül állt a bajokkal szemben. Ehhez járult, hogy a világháború még sokkal jobban meggyorsította a viszonyok és főleg a méretek átalakulását. (Milliós hadseregek állottak egymással szemben. Ezeket vezetni, szervezni, élelmezni stb. kellett.)

Így alakult ki az a helyzet, melyben az állam az egyre növekvő kényszer hatása alatt kénytelen volt cselekedni, ha nem akart vaknak és süketnek mutatkozni a felmerülő problémákkal

[1] Lásd ugyanezt a mai magyar nyugdíjkérdésben. (Ratkovszky Károly: Tanulmányok a nyugdíjkérdésről.)

szemben. És cselekedett is. Oroszország, Olaszország, Németország, Spanyolország forradalommal robbantotta szét a fejlődést visszatartani kívánók által emelt torlaszokat. Egy csomó kis állam is átalakult. Az Északamerikai Uniónak szerencsés alkotmánya következtében az átalakulás különösebb gondot nem okozott. Ott már a közigazgatási vezérkar egyes részei is teljesen kialakultak. Franciaországban[1] a sűrűn váltakozó kormányok megalakítása alkalmával csak ötletszerű megoldások jönnek létre, azért nem is állandók. Jellemző és az általános fejlődés irányában van az a megoldás, hogy az 1938. évi Daladier kormányban a miniszterelnöknek van helyettese és annak címe: vice-président du Conseil et coordination. Már e rövid áttekintésből is láthatjuk, hogy a közigazgatás racionalizálása[2] a mai kornak általános közszükséglete, amely minden országban, nemcsak a legyőzötteknél, hanem a győzteseknél és semlegeseknél is folyik.

Az állami élet terén gyökeres szervezeti változásokra van szükség! Közigazgatásunknak nincs egységes vezetése! A közigazgatásnak nincs szellemi központja![3] A hadsereg vezetésében a közvélemény előtt is közismert, de minden más szervezetben hasonlóképen nélkülözhetetlen követelmény a szervezés egysége és a szervezet egészét érdeklő akaratelhatározás egysége. Ez azonban az államnál hiányzik.[4]

Ilyen vádak érik ma a magyar közigazgatást, melyek jogosságát semmi sem bizonyítja jobban, mint az, hogy maga a belügyminiszter is kénytelen ezen érvek előtt meghajolni és elismerni, hogy „nem is a közigazgatás személyzetében van a hiba,[5] hanem a mai közigazgatási szervezetünkben, illetőleg bizonyos olyan kinövésekben, amelyek az idők folyamán ebben a közigazgatási szervezetben támadtak."

Tisztában vagyunk tehát azzal, hogy a mai szervezet rossz, elavult, de ahelyett, hogy ebből a tanulságot levonva, az elavult rendszert a kor igényeinek megfelelővel cserélnénk fel, foltozgatjuk a régit, hozzátoldunk az egyik helyen, a másikon meg elveszünk belőle, próbáljuk alakítgatni. Mindennek eredményekép pedig olyan torzszülöttel kerülünk szembe, melyben immár 100 év

[1] Magyary Zoltán: Közigazgatási vezérkar 22. lap.

[2] Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás racionalizálásának programmja. Bevezetés.

[3—4] Magyary Zoltán: A magy. közig. gazdaságosságának és eredményességének biztosítása 30. és 19. lap.

[5] Keresztes-Fischer Ferenc belügyminiszter 1939. nov. 15-én elmondott parlamenti beszédéből.

különböző irányú és különböző eszméktől áthatott, különböző értékű koponyáinak kiagyalásai a lehető legborzalmasabb kaoszba kavarognak a jogállam és a jogbiztonság dicsőségére. Átveszünk sok dolgot külföldről is, jót — rosszat, de mindig csak azokat, melyek a kezelésnek, a javításnak külső jelei. Átveszünk formákat, de nem vesszük át a lényeget, a nagy vonalakat, hanem elveszünk az aprólékoskodásban, a részletkutatásban.

Pedig nagyon sokszor nem is kellene külföldre menni, hogy az új eszméknek, az új feladatoknak megfelelő megoldásokat megtaláljuk. A magyar alkotmány ezeréves fejlődése során annyi komoly és a magyar faj lelkéből és természetéből fakadó intézményt, szervezetet és módot termelt ki a magyar kérdések megoldására, hogy ezek segítségével — az ezer éves magyar alkotmány szellemében — a legkényesebb kérdések is könnyen megoldhatókká válnak. Ehhez azonban ismerni kell a magyar alkotmányt és tudni kell, hogy az ezeréves magyar alkotmány tényleg ezeresztendős és nem pedig 1848-ban csinálták. Ezzel nem értékelem le az 1848-as reformokat. Az 1848-as reformok alkotóit méltán illeti meg a hála és elismerés az egész nemzet részéről, de ők a reformokat 1848 számára csinálták és nem 1940-re! A parlamenti rendszerre való áttérés új államvezetési kísérlet volt, mely azonban a hozzáfűzött reményeket nem váltotta be és amelynek eredményeképen jutottunk éppen oda, ahol vagyunk.

Ennek a felfogásomnak jegyében vagyok bátor előterjeszteni ezen javaslatomat, amely állami életünk mostani válságából a nádori szék betöltésével véli megtalálni a helyes kivezető utat.

II. Mi volt a nádor a multban, mi volt a szerepe a magyar alkotmányban? Először erre a kérdésre kell felelni, mert különben homokra való építés lenne az egész tanulmány. Először a tényeket kell tisztázni, ténymegállapítást kell végezni arra vonatkozólag, hogy milyen feladatai, jogai és kötelességei voltak a nádornak. Ha a tényeket tisztázzuk, akkor már majd módunkban lesz a következtetéseket levonni. Beöthy Zsigmond 1846-ban Pesten „Elemi magyar közjog" címen kiadott munkájában „A nádor és jogai" c. fejezetben a következőket mondja:[1] „Magyarországban legfőbb tisztviselő a nádor. A nádorság legelső nyoma Szt. István azon oklevelében fordul elő, melyben a sz. mártoni főapátság alapíttatván (1001) Ceba,[2] mint nádor írta magát alá. Az ország közigazgatásá-

[1] I. m. 31. lap. 23. §.

[2] Ceba valószínűleg azonos Aba Sámuellel. Szt. Gellért csanádi érseknek gróf Batthyány erdélyi püspök által legelőször közzétett régi legendája egy helyen a következőket mondja: „Aba, Comes Palatii, dejecto Petro regalem

bani hatása Albert király alatt az 1439. 2-ik cikk erejénél fogva kezdett magasabb kört venni. Jelesül pedig a fennebbi év óta létrejött törvénycikkek következő jogok- és méltósággal ruházzák fel őt: 1. törvényes közbenjáró a felség s az országrendei közt (1439. 2.); 2. a kiskorú királynak gyámnoka s e kiskorúság alatt az ország kormányzója (1485. 2.) s az országban jelen nem levő királynak helytartója (1485. 10.; 1741. 9.); 3. Pest, Pilis és Solt t. e. megyék örökös főispánja; 4. a magyar haderőnek főkapitánya (1485. 4.; 1715. 21.); 5. a magyar fölkelő nemes seregeknek vezére; 6. a nádori Hivatal nevét viselő 12-ik számú magyar huszár ezrednek tulajdonosa; 7. a királyt az esztergomi érsekkel ő koronázza meg; 8. az egész országgyűlésnek, különösen pedig a főrendek táblájának elnöke; 9. a magyar kir. helytartótanács és a főmélt. Hétszemélyes törvényszék elnöke; 10. joggal bir a t. kir. táblához egy alnádort s egy nevéről nevezendő ítélőmestert szabadon nevezni, s mint az ország egyik rendes bírája, pörökben törvényes parancsokat adni; 11. a különböző törvényhatóságok közti határvillongásokat ő intézi el. (1635. 19.); 12. az országos levéltárnak felvigyázója; 13. jószágokat adományozhat, de csak ollyakat, mellyek a kir. ügyész által még tettlegesen (de facto) nem biratnak, s mindenkor csupán nemeseknek és egynek sohasem többet 32 állománynál (1609.66; 1715. 33). (Ez utóbbi törvény szerint azonban valahányszor a nádor illy adományozást tőn, azt az m. k. kamarával mindenkor közölni volna köteles, de a kötelessége az 1741. 20-ik t. czikkben megszüntettetett.) A nádor a király által kijelölt két r. cath. és két protestáns közöl az ország rendei által választatik (1439. 2.) s hivatala egy évnél tovább betöltetlenül nem lehet. Fizetése a király kegyelme által határoztatik meg (1741. 5.) s ezen kívül neki a jászok és kunok mint bírájoknak, évenkint 3000 aranyat ajándékoznak."

Ez komoly és részletes felsorolása a nádori jogkörnek és ha az olvasó egybeveti azzal a jogszabályanyaggal, amelyre a szerző utal, akkor megláthatja, hogy meg is felelt a valóságnak. Fontos talán kiemelni belőle, hogy az országnak már Szent István korában is volt nádora. Ma, amikor a szentistváni gondolatot sokan szeretik hangoztatni, nem hiszem, hogy annál magyarabb, annál Szent István-ibb alkotórészét lehetne találni ennek a gondolatnak, mint éppen a nádori szék betöltését. Szent István nagy király volt, okos és jó szervező, százszázalékos főnök a legmagasabb főnöki

Coronam et Aulam regiam sibi usurpavit." (l. Scripta et acta S. Gerhardi p. 343.).

helyen, az államfői székben. Igazi államfő abban az értelemben, amit ma veszünk mértékadónak. Megszervezte az új államot, tudott parancsot adni és ellenőrizte azok végrehajtását, biztosította az összhangot a lázadások leverésével is és nem utolsósorban volt előrelátása, mikor a magyar nemzeti lét és haladás kormányát erős kézzel — egyszer s mindenkorra — keletről nyugatra fordította át. Neki erős központi hatalomra volt szüksége, hogy megzabolázza és fékentarthassa az új rendszert nem nagyon kedvelő magyarok szilaj ösztöneit és hogy diadalmaskodhassék a többször nem éppen helyi jelentőségű lázadások fölött. És ime a nádori intézmény szálai egészen ő hozzáig nyúlnak vissza. A nádorság tehát Magyarországon egyidős a kereszténységgel és a királysággal, De a nádorság még e korszak alatt (az Árpádkor elején) a király tetszésétől függő, udvari hivatal volt, nagyobb jelentőségre csak fokonkint tett szert.[1] Úgylátszik, hogy kezdetben a nádor pusztán udvarbíróként szerepelt, önálló hatósággal csupán a királyi udvarnokok felett birva és csak a királyt helyettesítőleg, s annak megbízásából ítélve a királyi curiához fordult nemesek ügyében; vagy szintén a király nevében az ország különböző részeiben időnkint bírói széket tartva a tolvajok, rablók és gyilkosok felett. De már az Árpádok korában, annak későbbi szakában a nádorság királyi kúriától különválik, önálló hatóság lesz és ezzel a királyi nádorispán mindinkább az ország-nádorispánjává, sőt az ország jogainak mintegy őrévé válik. Ha pedig a nádor nem teljesítette hivatását eredményesen és az ország érdekeinek megfelelően — akár mert akarta, akár mert nem értett hozzá — akkor az 1231. évi III. t. c. szerint „ha a király és az ország ügyeit rosszul kezelné *(male administraverit)*, az országlakosok kérelmére a király mozdítsa el hivatalától. Így épült ki fokozatosan a nádor hatásköre és egyre nagyobb szerep jut neki az ország vezetésében. Albert idejében a rendek — régi joguk alapján — azt követelik, hogy a nádor kiválasztásába ők is beleszólhassanak. Ezt valószínűleg nem azért tették, mert a nádori méltóságot lényegtelennek tartották, hiszen maga a decretum mondja, hogy a nádor az, aki „az országlakosok részéről a királyi felségnek és a királyi felség részéről az országlakosoknak törvényt és igazságot szolgáltat s kötelessége is ezt tenni."

A nádori méltóság kimerítő és alapos szabályozását Mátyás király végezte el. Mikor a trónon a vaskezű — de igazságos — ha-

[1] L. Hajnik: Magyar alkotmány és jog az Árpádok alatt. Pest, 1872. 152 és 230—31. lap.

talmas király testesíti meg a magyar nemzeti geniuszt, mikor a fekete seregtől retteg Kelet és Nyugat, mikor a magyar a diplomáciai nyelv, mikor Budáról irányítják Európa sorsát, nyeri el a nádori méltóság legalaposabb szabályozását. Miért? Mert a hatalom alapja a jó szervezet. Ezzel áll, vagy bukik a nemzet. (Lásd napjainkban Lengyelország és vele szemben Finnország.) Ez nem mai gondolat. Ezt már akkor is ismerték és különösen jól ismerte Mátyás, mikor alkalmazta azt a szervezési módot, melyet ha ma emlegetjük, azt mondják nem kell, idegen import, nem egyezik a magyar alkotmánnyal. Mátyásnál láthatjuk már a *strong executive* szigorú végrehajtását, mikor kifejezetten egyedi szervként szabályozza a nádort és a következőket rendeli: „hogy ha a királyi felség a hadseregben, vagy különben az országon kívül találna tartózkodni a nádornak az ő *tiszténél fogva* az országban mindenkor helytartónak kell lennie és némely melléje rendeltekkel *(kiknek mindamellett ő legyen a feje és fellebbvalója) mindent tehet* és végezhet, amit a király tehetne vagy köteles volna megtenni." (10 cikkely). Ezt ma úgy mondanák, hogy a nádor személyes felelősséggel — mint capo del governo — vezeti az államügyeket, ő volt az egész állami szervezetnek — kizárólag a királynak alárendelt — legfőbb főnöke. A melléje rendeltekben pedig olyan szaktanácsot láthatunk, mely az organikus fejlődés útján valószínűleg a modern idők közigazgatási vezérkarává fejlődött volna ki, ha a fejlődés fonalát erőszakos kézzel nem szakítottuk volna széjjel.

Sőt tulajdonképen már a Szent István féle királyi tanácsot is ilyennek tekinthetjük. Ennek célja az volt, hogy szakvéleményt szolgáltasson és éppen ezért mondja Szent István I. könyvének hetedik fejezetében: „Minthogy pedig hasznos a tanácskozás, már nekem úgy tetszik, hogy ne bolondok és maganagyzó és középszerű emberek gyülekezete legyen, hanem az öregebbek és jobbak, feljebbvalók (a bécsi kódex szerint: bölcsebbek) és nagytiszteletű vének szóljanak hozzá és míveljék azt."

Mátyás decretuma a továbbiakban részletesen szabályozza a nádor egyéb feladatait és jogait. Ha ezeket a törvénycikkeket figyelmesen átolvassuk, akkor azt láthatjuk, hogy a nádornak nemcsak a közigazgatásra, hanem az egész állami életre kiterjedő universalis hatásköre volt. Az államhatalom összes ágai személyében egyesültek és éppen ezért tudta képviselni az egész nemzetet a maga egész erejével. Nagyobb hatalma volt, mint pl. ma van Mussolininak, pedig Mussolini sem csupán presidente del consiglio, hanem szintén capo del governo, nem is szólva arról, hogy milyen nagy különbség van a magyar miniszterelnök és a nádor eme

jogköre között. Szó sincs arról, hogy a nádor az országgyűlésnek felelős. Az országgyűlés nem buktathatta meg. Nem lehetett leszavazni. Fontos volt, hogy a nádor értse a mesterségét, amit ma a miniszterelnöktől nem követelünk meg. Erre nézve azt mondja Mátyás: „Hogy ezt megértvén a választást annál józanabb és érettebb tanácskozással beszélhessük meg és *olyant* lehessen megválasztani, *akiben a szükséges kellékek megvannak és aki alkalmas és képes arra,* hogy a rábízott terhet az ország becsületére, javára, nyugalmára és megtartására okosságával, bölcseségével és hatalmával elviselje és az ország gyeplőit szükség idején kormányozza s annak megvédéséről gondoskodjék." A miniszterekre ilyen követelmény előírva nincs.

Mátyás király államférfiúi bölcsesége a nádori cikkekkel kapcsolatban ezeken felül még a jogszabályrendezésben is megnyilatkozott. Mik a nádori cikkek, ha nem a nádorra vonatkozó addigi törvények összegyüjtései, egységes szerkezetbe foglalásai, Mátyás éleselméjűsége által megkívánt és végrehajtott módosításokkal. Mindjárt a bevezetésben azt mondja: „Mindenek előtt azt kell éretten megfontolni és beiktatni, hogy kit kell megválasztani, *mi tartozik régi határozat erejénél fogva az ő tisztére és hogy felvállalt tiszténél fogva, mit kell tennie és végeznie.*" Ezeket foglalják magukban a nádori cikkek, melyek így tk. mint a nádorra vonatkozó jogszabályok testo unicoja szerepelnek és éppen ezért alapjai a későbbi fejlődésnek is. Ez a fejlődés pedig az állandó egységes irányítás megvalósítása irányában haladt. Már II. Lajos 1526. évi decretuma kimondja, hogy a nádor tisztsége mindig élethossziglan tartson. Azonban ugyanez a decretum ugyanekkor a nádorral szemben a lehető legkomolyabb garanciát is érvényre juttatja, mikor kimondja, hogy a nádort az ő tisztségétől törvényesen meg lehet fosztani, de ilyenkor „ne csak tisztségét, hanem *fejét is* veszítse." (II. Lajos 1526. decr. 22. cikkely 1, 2, 3, §.) Ebből is láthatjuk, hogy a nádornak komolyan kellett venni hivatását, hűen és odaadóan kellett szolgálnia a haza ügyét, már csak saját jól felfogott érdekében is. A nádorság élethossziglanra való kiterjesztése és ugyanekkor ez a súlyos felelősség ékes bizonyítéka annak, hogy a legnagyobb mérvű felhatalmazásoknak is meg lehet találni a megfelelő alkotmányjogi biztosítékait.

A fejlődés további során véglegesen kialakult a nádor kiválasztására vonatkozó eljárás is. Ez az eljárás a következő: „a király Ő felsége a római katholikus statusból két személyt és az evangéliumi hitfelekezet statusából ugyanannyi személyt, nekik (a karoknak és rendeknek) minél előbb megnevezzen és előterjesz-

szen, akik közül, amelyiket ezen tisztnek a viselésére alkalmasabbnak ítélnek, annak az isteni végzés segítségül hívása mellett a megválasztását elmulasztani nem fogják." (1608. k. e. III.) Ha ezt a választási módot összehasonlítjuk a miniszterelnök kinevezésével, akkor megállapíthatjuk, hogy semmi jogi lehetősége sincs ma annak, hogy a miniszterelnöknél — és miniszterelnöknél — a szakértelmet biztosítsuk. A parlamenti többség vezetői mindig magukhoz ragadhatják a hatalmat, akkor is, ha szakképzettséggel nem rendelkeznek, ezzel szemben nádor csak az lehet, akit a király erre alkalmasnak tart és éppen ezért kijelöl. Ha pedig azt választják meg, akit a király csak a negyedik helyen jelölt, még akkor is olyant választottak, aki szakértője a dolognak és annyira érti a reábizandó feladatot, hogy — ha a jelölés helyes volt — az egész országban legföljebb csak három ember van, aki még nála is jobban érti azokat. Ezzel szemben áll a miniszterelnök olyan képesítéssel, aminél nagyobb képesítése nemcsak három embernek van az országban.

A másik fontos megállapítás pedig, amit tehetünk az, hogy az egyetlen ügy a magyar alkotmányban, amire külön országgyűlést kell összehívni és amit nem lehet más, csak az erre a célra összehívott „külön közönséges országgyűlésen" elvégezni — a nádor megválasztása. Ebből is láthatjuk, hogy egyetlen ügyet sem tartottak olyan fontosnak, mint éppen a nádori szék betöltését.

Szigorúan őrködtek a karok és rendek a felett is, hogy a nádori szék ne legyen üres. Ha a nádor meghalt, akkor a király köteles volt arra, hogy *„egy évnek a leforgásán belől* az új nádornak a megválasztása céljából az országban külön közönséges országgyűlést hirdessen és tegyen közzé." „Az esetre, ha Ő felsége ezt megtenni nem akarná, vagy azzal nem gondolna, az akkori országbíró úrnak, vagy ennek hiányában a tárnokmester úrnak *mindenképen teljes hatalmat* adnák arra, hogy csupán ennek a határozatnak vagy cikkelynek az erejénél fogva (becsületük és tisztük elvesztése alatt), az országlakóknak a nádorválasztásra külön országgyűlést hirdessen és tegyen közzé." (1608 : k. e. III. 1. és 2. §§.)

A nádori méltóság ezen szabályozások által immár véglegesen kialakult és a király után a legnagyobb tisztség és hatalom volt az országban.

Ezt törvényeink állandóan kihangsúlyozzák, midőn nádori hatalomról (1613 : VII.), a királyi felség után való legfőbb tisztségről (1647 : I.), az országnak Ő legszentségesebb felsége után legfőbb méltóságáról (1715 : V., 1796 : I.) beszélnek.

III. A nádori méltóság így teljes fényében ragyogott és egész hatalmával működött, mikor egyszercsak kialakult az új állam — a szabadság, egyenlőség és főleg a jog állama.

És mi történt nálunk? 1848-ban hozzánk is eljutott a hullám, mi is átvettük az új rendszert. Ha pedig megvizsgáljuk, hogy az átalakulást hogyan hajtottuk végre, akkor arra a nem várt eredményre jutunk, hogy az 1848 évi III. t. c. a nádori méltóságot habár csak formailag, de össze tudta egyeztetni az új rendszerrel. Elég ha itt csupán ezen törvénycikkre utalok és nem hiszem, hogy aki ezt végigolvassa, ne adna nekem igazat, de mégis álláspontom megerősítésére idézem Hegedüs Lajos Kandid „A magyar közjog alapvonalai" című munkája 36. §-át. E szerint „az 1848 : 3. t. c. által a nádornak, mint a király helytartójának jog- és hatáskörébe *tetemes tágítást nyert.* Kimondatott u. i. miszerint Felségének az országbeli távollétében a nádor s királyi helytartó az országban s ahhoz kapcsolt részekben, a korona egységének s a birodalom kapcsolatának épségben tartása mellett a végrehajtó hatalmat a törvény s alkotmány ösvényén miniszteri ellenjegyzés mellett teljes hatalommal gyakorolja (2. és 3. §.); azon tárgyak, melyek végelhatározás végett Ő Felségéhez szoktak felterjeszteni, kivéve az ezen törvény 7. és 8. szakaszaiban kijelölteket, a nádor és királyi helytartó elhatározása alá terjesztendők (9. §.); hogy *a miniszterelnököt* ily esetben *a nádor s kir. helytartó nevezi ki* (11. §.), a nádor a minisztertanácsban elnököl (17. §.), valamint a szervezendő államtanácsban is (19. és 24. §.), végre hogy a minisztérium hivatalbeli fizetését, a törvényhozás további rendeletéig a nádor s királyi helytartó határozza meg." Az 1848 : XXVIII. t. c. pedig a formai összhangot nádori méltóság és az új rendszer között teljessé tette, mikor a nádor azon hivatalairól, mely az új rendszer szerint a minisztériumnak alárendeltetett „személyének sérthetetlensége s helytartóilag gyakorolt legfelsőbb jogai mellett a felelős minisztériumnak törvény értelmében alárendelt hivatalokat nem viselhetvén" Pest-Pilis-Solt vármegye főispánságáról és a jászkunok grófságáról lemondott. 1848-ban tehát senki sem gondolt arra, hogy a nádori széket betöltetlenül hagyja, még kevésbé arra, hogy a nádori méltóságot megszüntesse és a régiségek múzeumába helyezze a kőbalta mellé. Annál meglepőbb és jogilag nem is indokolható az 1867 : VII. t. c., mely az 1848 : III. t. c.-nek a nádorra vonatkozó rendelkezéseit érvényen kívül helyezi és „mindaddig, míg a nádori méltóság hatásköre a felelős kormányzat elveivel megegyezőleg, törvény által szabályozva nem lesz: a nádor választás elhalasztatik." Ezen rendelkezéseknek nem is jogi, ha-

nem ténybeli, az akkori politikai viszonyokban rejlő alapjai vannak. Ilyen okok lehettek: a nádor 1790-től kezdve rendszeresen Habsburg főherceg volt, nem valószínű, hogy az öntudatra ébredt magyar nemzet még egy Habsburgot eltűrt volna maga felett; magyar ember kezébe adni pedig a nádori hatalmat a Habsburgok számára igen veszélyes lett volna és nem biztos, hogy nem vezetett volna Magyarország teljes felszabadulására, mely ily hatalommal egybeforrasztva nagy helyzeti előnyre tett volna szert a legyengült Ausztriával szemben.[1] További ok gyanánt szerepelt, hogy a nádori szék már 19 éve betöltetlen volt és a minisztérium, de főleg a miniszterelnök — aki a nádor utódjának tekintette magát — a végrehajtóhatalom gyakorlásában nem lett volna hajlandó magát alárendelni a nádornak és maga fölé emelni egy oly hatalmat, mely őt esetleg háttérbe szorította volna és mindenesetre függési viszonyait eggyel meggyarapította volna.

Ez a törvény azonban (az 1867 : VII.) végzetessé vált nemcsak a nádori intézményre, hanem az egész magyar alkotmányra. Igen élesen domborítja ezt ki Ferdinandy Geyza[2] mikor azt mondja, hogy az 1867:VII. t. c.-kel, a nádorválasztás elhalasztásával „a magyar alkotmány stílszerű épületének leghatalmasabb oszlopa döntetett ki és helyeztetett a régiségtárba; mert arra, hogy a nádori hatáskört a nádori méltóságnak több mint félszázados üresedésben léte után a miniszteri felelősséggel megegyeztetni, csak meg is kísértsék, alig van kilátás. Azt a poziciót, amelyet a régi alkotmányban a nemzet és a király közt a nádor foglalt el, ma a minisztérium foglalja el, anélkül azonban, hogy a minisztérium megalakításába a nemzetnek az a jogi befolyása volna, ami volt a nádori szék betöltésére, s anélkül, hogy a minisztérium oly független volna az alkotmányjogi tényezők pillanatnyi befolyásától, mint egykor a nádor." Így temették el 1867-ben a nádort olyan temetőbe, melyből úgy látszik nem lesz feltámadás. Pedig már azon is lehetne vitatkozni, hogy az 1867 : VII. 2. §. hatályon kívül helyezi e az 1608. k. e.: III. t. c. 1. és 2. §§-ait és az ezeket megújító 1741 : IX, t. c.-et, melyek arról intézkednek, hogy a nádori szék egy éven belül betöltendő és hogy mennyi időre vonatkozik az 1867 : VII. 2. §-ban álló „M i n d a d d i g" szó és főleg azon, hogy hatályon

[1] Bár az egész Habsburg korban — amikor lázadással és oly sok nemzetárulással találkozunk — a nádorok között éppen úgy nem akadt forradalmi vezér, ki a koronás király ellen fegyverrel támadt volna, mint ahogy olyant sem találhatunk, aki nemzetének jogait és szabadságát önérdekből elalkudta, vagy elárulta volna. (Ferdinandy Geyza: Magyarország közjoga 430. lap.)

[2] Ferdinandy Geyza: Magyarország közjoga. 431. lap.

kívül helyezi-e a fent említett törvény az 1848 : II. t. c. következő rendelkezését: „Mely ebeli és eként történt választásra nézve egyébiránt kijelentik" (István főherceg választására vonatkozik) „hogy az a jövő esetekre zsinórmértékül nem szolgáland, sőt inkább az ország törvényei mind a Felség kijelölései, mind az ország Rendeinek szabad választási jogait illetőleg, mind végre azok, mellyek a nádori méltóság hatósága és jogai iránt eddig alkottak, *minden jövendő időkre épségben fenntartatnak.*" De ha ezeket mind érvénytelennek is vesszük, itt van maga az 1867 : VII. 2. §., mely a nádorválasztást elhalasztja. Jól figyeljünk elhalasztja és nem eltörli. Ez viszont azt jelenti, hogy csak „mindaddig" halasztja el, míg a miniszteriális rendszerrel össze tudják egyeztetni a nádori méltóságot. Ez a „mindaddig" azonban nem jelenti a végtelenséget és azt a kötelezettséget rója a minisztériumra, hogy a nádori méltóságot egyeztesse össze a miniszterialis rendszerrel tehát, hogy hajtsa végre a törvényt. Ez a törvény azonban 73 éve végrehajtásra vár! Hetvenhárom éve nem volt miniszterelnök, aki programmjába vette volna a nádori szék betöltését! Pedig azt igazán senki sem mondhatja, hogy ez a késlekedés és maga az a tény, hogy végrehajtatlan törvényünk van, a magyar alkotmány dicsőségére szolgál. A Habsburgok részéről nem voltunk hajlandók eltűrni azt, hogy a nádori széket betöltetlenül hagyják; ma, mikor a betöltés csak tőlünk függ, arra nem vagyunk hajlandók! Országbírónk, tárnokmesterünk, kiknek a nádori szék betöltése — becsületük és tisztük elvesztése mellett — kötelessége lenne, nincs... Az alkotmány védői pedig csodálatosan még csak észrevenni sem méltatják ezen állapotot, hanem inkább a vallásszabadságról és az állampolgári jogegyenlőségről szóló tanaikat foltozgatják.

Most, hogy vázlatosan ismertettük azt a szerepet, amelyet a nádor a magyar alkotmányban betöltött, a dolgozat másik alapkérdésére térünk át, mi a kormányfő mai (modern) értelemben. Ezzel azonban itt részletesen foglalkoznom nem kell, mert az olvasó ezt Magyary Zoltán műveiben szakszerűen és a kellő részletességgel kidolgozva megtalálhatja. (Így különösen: A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása; A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból; A Közigazgatási vezérkar; Az új spanyol alkotmány. (Közigazgatástudomány 1939. 5. sz.) Államéletünk válsága.) Azt hiszem helyesen emelem ki a lényeget, ha a következőkben foglalom össze a modern, a huszadik századbeli, kormányfő jellemzőit. Az első és talán legfontosabb, hogy a kormányfő független a törvényhozástól, leszavazással megbuktatni nem lehet. Az államfő nevezi ki

és csak neki felelős, de lehet, hogy személye azonos az államfővel (pl. Északamerikai Egyesült Államok, Németország). Nem primus inter pares, hanem feje, főnöke a kormánynak. A miniszterek neki és az államfőnek felelősek, de szintén nem felelősek az országgyűlésnek. Nyitva áll előtte a hosszútávú tervezés lehetősége, melynek végrehajtására tervező hivatal áll rendelkezésére és négy vagy ötéves ciklusokra beosztott egységes terv irányítja és fejleszti az állam életét minden vonalon. Biztosítva van számára, hogy az egész közigazgatásnak csak ő parancsolhat és senki más, így megvan az egységes irányítás, az egységes parancsadás és éppen ezért tudja az összhangot is biztosítani. Az állam hatalmának ő a szellemi központja, az állam szellemi hatalmának megtestesítője. Benne egyesül a nemzet egész ereje és hatalma, ezért tudja mindig az egész nemzet érdekeit képviselni és sohasem az uralkodó párt érdekeinek rendeli alá a nemzet többi tagjait és az egyetemes nagy, nemzeti célokat, hanem éppen az egész néppel pont ezekért a célokért veszi fel a küzdelmet. Mindezek mellett szakember, aki érti a hivatását és szellemi képességei legalább is egyensúlyban vannak méltósága előkelőségével. A többi miniszterek szintén a legarravalóbbak közül vannak kiválasztva és hogy a szakértelem biztosítása teljes legyen, mindenütt alakulóban van mellette a közigazgatási vezérkar. Ezzel a szervezettel érik el a modern államok azokat az eredményeket, melyeket mi is csodálunk és amelyeket mi is szeretnénk, de nem merünk rálépni a hozzájuk vezető útra. Pedig a lehetőségek számunkra is adva vannak, csak fel kell használni azokat. Én a megoldást, az átalakulás legveszélytelenebb, legtökéletesebb és legmagyarabb megvalósítását, a nádori szék betöltésében látom és ha a nádor hatáskörét, a fent csak vázlatban ismertetett modern kormányfő hatáskörével egybevetjük, arra a meglepő eredményre jutunk, hogy a nádori jogkör — bírói hatáskörét leszámítva — a legteljesebb mértékben összhangba hozható a modern értelemben vett kormányfő hatáskörével. A magyar alkotmány tehát az erős és eredményes szervezésre és vezetésre már igen korán megtalálta a helyes megoldást a nádori méltóságban. Ha ezen mérhetetlen értékű nemzeti kincsünket 1848-ban nem vetettük volna oda meggondolatlanul a nemzetközi liberális áramlatnak zsákmányul — olyasmivel cserélve fel, melynek immár 100 év múlva sem tudtunk még csak magyar nevet sem adni, —, akkor ma az átalakulás gondjai elkerülnének bennünket.

A mai nehézségekből, államéletünk válságából nincs más menekvés, mint hogy térjünk vissza őseinkhez, az ezeréves magyar

alkotmányhoz és dobjuk ki alkotmányunkból azt, ami nem odavaló, ami idegen. Ne sajnáljuk most kivetni a salakot, ha nem sajnáltuk 1848-ban széttépni éppen azokat a szálakat, melyek nemzeti létünk eredetéből és alapjából nyúlva ki a majdnem ezeréves fejlődés alatt alkotmányunk legerősebb tartóköteleivé fejlődtek. Én az ezeréves magyar alkotmányt hirdetem. Aki pedig velem szemben az „alkotmányt" védi, az nem a „magyar alkotmányt", hanem az 1848-as és főleg az 1867-es évek után kialakult „alkotmányt", a nemzetközi liberális szellemet és velejáróit félti a felzúduló nemzeti áradat tisztító viharától. A nádori méltóság az ezeréves magyar alkotmány egyik leglényegesebb tétele, mely a szent korona tanával méltán egy szintre helyezhető, nemzetünk egyik legnagyobb értéke. Az ősi magyar törzsszervezetbe visszanyúló eredetével legrégibb intézményeink közé tartozik. Mint már mondottuk, egyidős a kereszténységgel és a királysággal, az ezeréves magyar alkotmány biztosítéka. Erre nézve legyen szabad idéznem Meliorisz Béla „A magyar alkotmány biztosítékai" című munkáját, aki ezen munkáját 1918-ban adta ki, tehát nehezen fogható rá, hogy ő is a mai koreszmék hatása alatt írta volna. Ő a következőket mondja: „Az Árpádok uralkodásának legelső éveihez kell visszamennünk, hogy bölcsőjében láthassuk azt az intézményt, melyet a közvélemény a leghivatottabb alkotmánybiztosítéknak tekintett, amelyhez oly erősen ragaszkodott, hogy betöltetlenül hagyását vagy a korona általi mellőzését a legnagyobb alkotmánysérelemnek tartotta. Sok országgyűlési panasznak, elégedetlenségnek volt ez már okozója. Már Szt. István udvara főméltóságainak sorában találkozunk a nádorispán nevével; de ekkor még korántsem közjogi fogalom, annál kevésbbé alkotmánybiztosíték. De az aranybulla már erős alkotmánybiztosítéki jelleget ad a nádori jogkörnek, midőn a 31-ik pontjában ezt rendeli: a hetedik (t. i. a bulla hetedik példánya) az időszerint lévő nádornál őriztessék. Azért, hogy ez iratot szem előtt tartva, sem ő ne térjen el semmiben attól, mi itt mondva volt, sem a királyt, sem a nemeseket, vagy másokat ne engedjen attól eltérni, úgy hogy ők szabadságuknak örvendjenek és emiatt mindig hűek legyenek hozzánk és utódainkhoz és ne tagadják meg a birodalom koronájától a köteles engedelmességet.

Sem a királyt... ne engedje attól eltérni. Lehet-e találóbban, határozottabban kifejezni a nádori hivatásnak és az alkotmánybiztosítéknak fogalmát?!

Az 1439-iki egyezkedő országgyűlés a nádori intézménynek, mint a nemzet jogi védelmezőjének és király s nemzet közötti közvetítőnek alapjait megerősíti. De Mátyás uralkodása alatt, az ő intenciójából, az 1485-iki országgyűlés volt az, mely teljesen kiépítette a nádorság alkotmánybiztosítéki jellegét, s az ország hatalmas, politikai irányt adó közjogi tényezővé emelte.

Szt. István udvarának méltóságától politikailag döntő intézményéig: szép fejlődés!

Ezen végzemény — melynek sorai közül kiolvashatjuk azt a rendeltetést is, hogy Beatrix királyné és a Habsburg-ház örökösödési igényeinek korlátul és Corvin János trónkövetelésének javára szolgáljon — míg egyrészt nagyhatalommá teszi a nádori méltóságot ráruházva a főkapitányi, nagybírói; a király távollétében a helytartói tisztet és halála esetére az árva kiskorú trónörökös gyámjául rendelve őt, addig másrészt felhatalmazza, illetve kötelezi őt, hogy ha a király és rendek között egyenetlenkedés tör ki, közbenjáróként szerepeljen, ha a király törvénytelenül adományozott javakat, azoknak visszavonására bírja őt s ha kötelességei teljesítésében hanyagul járt el, helyettesítse. (Magyar nemzet tört. Millenium IV. kötet 306. oldal). A nádori méltóság mindinkább öregbedett tekintélyében és a köztudat mind nagyobb és nagyobb mértékben benne látta alkotmányának őrét, jogainak oltalmát.

Nem is mulasztották el a rendek a királyhoz intézett felterjesztéseikben az üresedésben levő állás betöltését szorgalmazni, nem is lévén hajlandók ennek megtörténtéig a királyi propoziciók tárgyalásába bocsájtkozni — valamint új és új törvényekkel szilárdítani helyzetét és jelentőségét." Ezeket mondja Meliorisz. A nádornak tehát éppen egyik főhivatása volt, hogy őrködjék a magyar alkotmány felett. Ő volt az alkotmány őre. Ennek a tisztségnek a betöltésére pedig alkalmasabb idő azt hiszem alig van, mint a mai, amikor mindenki védi az alkotmányt, csak éppen az nem védheti, akinek ez a hivatása volna — a nádor. Ha Meliorisz írásához még hozzátesszük a nádor választásának módját, esküjét, felelősségrevonását, mely a fővesztést vonhatja maga után, hogy ő az, aki a nemzet nevében a király fejére teszi a koronát, akkor azt kérdezem, hogy tud-e valaki erejében és komolyságában még csak megközelítőleg is hasonló alkotmánybiztosítékot felmutatni? És ez a szék nincs betöltve. Pedig a magyar alkotmányt nemcsak a Habsburgok fenyegették sok veszéllyel, sőt a két legnagyobb csapást éppen mi magunk mértük rá 1848-ban és az 1918-as években. Gondoljuk csak el mi lett volna, ha 1848-ban

gróf Széchenyi István a nádor és valószínűleg a trianoni békét is hiába tervezték volna ki a „művelt demokráciák", ha a katonákat még csak látni sem akarókat egy erőskezű nádor az őket megillető helyre juttatta volna. Jöhetnek olyan idők, melyek olyan erőpróba elé teszik nemzetünket, melyben a nádori méltóság betöltött vagy betöltetlen volta olyan tény lehet, mellyel állunk vagy bukunk. (Lásd: 1918.)

Azoknak pedig, akik a szabadságot féltik, a következőket felelem. Elismert tény, hogy az államhatalmi ágak szétválasztása alkotja a szabadság egyik legfőbb biztosítékát. Ha ebből a szempontból nézzük a problémát, rá fogunk jönni arra, hogy a legfelső fokon a törvényhozás és a közigazgatás elválasztva nincs. Magyary Zoltán ezt így fejezi ki:[1] „A kormány hatásköre pedig mindenütt kettős. Egyrészt a kormány fontos szerepet tölt be az ország politikájának irányításában, másrészt pedig a kormány tagjai az egész közigazgatási apparátus legfőbb vezetői." Ha pedig a szabadságot meg akarjuk óvni és nem akarjuk azt, hogy[2] „a törvényhozás zsarnoki törvényeket hozzon és azokat zsarnoki módon hajtsa végre", akkor erre nincs más mód, minthogy térjünk vissza Montesquieuhöz és válasszuk el a legfelső fokon is a törvényhozást a közigazgatástól. A törvényhozás csak a törvényeket hozza, a közigazgatás pedig kapjon egy a törvényhozástól független és a közigazgatás szempontjai szerint arra kiválasztott külön főnököt, ki viszont nem lehet más — csak a nádor.

A nádori szék betöltetlensége — éppen ezekből is láthatjuk — közjogi életünk nagy fogyatékossága. Így állapítja meg egyik ma élő legnagyobb közjogászunk. De nemcsak ő — Tomcsányi Móric — mondja ezt, hanem a régebbiek is hasonló véleményen vannak, sőt Ferdinandy Gejza a régi országos méltóságok mellőzését is fájlalja.[3] Hiszen — szerinte és igaza van — semmi akadálya sem lett volna annak, hogy a miniszterelnök az ország főkancellárjának, a pénzügyminiszter tárnokmesternek, az igazságminiszter országbírónak, a honvédelmi miniszter főkapitánynak neveztessék, s az országzászlósi állások miniszteriekké átalakíttatván, miniszereknek csak az újonnan kikülönített közigazgatási ágak vezetői neveztessenek el.

A nádori szék betöltése tehát a fejlődés szükségszerű köve-

[1] Magyary Zoltán: A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból. 68. lap.

[2] Montesquieu: Esprit des Lois.

[3] Ferdinandy Gejza: Magyarország közjoga. 567. lap.

telménye. A nádor egymaga azonban a ráháramló rengeteg feladatot elvégezni nem képes. Szüksége van olyanok segítségére, akik neki az ország vezetésében segédkeznek. Kellenek azok a bizonyos „melléje rendeltek, akiknek mindamellett ő a feje és fellebbvalója." Hogy miért? Erre megfelel Henry Fayol: La doctrine administrative dans l'Etat című munkájában, amikor ezeket mondja:[1] „Tételezzük fel, hogy az igazgatók, miniszter és miniszterelnök, mind hivatásuk magaslatán állanak. Kérdés, hogy ez elég-e ahhoz, hogy az egész közigazgatás jól működjék? Habozás nélkül azt felelem, hogy nem. Nem, mert mindenezeknek a vezetőknek szükségük van outilage administrative-ra: a rájuk bízott igazgatási ág szervezetének és programmjának, valamint működésének mindenkori állapotát szemléltető nyilvántartásra, továbbá a főnökön kívül egy nagyüzemnél és főleg az államnál is kell vezérkar. A főnökök, bármilyen legyen is a képességük és a munkabírásuk, nem nélkülözhetik azt, hogy támaszkodjanak egynéhány emberből álló csoportra, amelynek megvan az ereje, szaktudása és ideje, amivel a főnök esetleg nem rendelkezik: ez a csoport a közigazgatási vezérkar. Ez segítsége, támasza a főnöknek, bizonyos felfokozása a főnök személyének, ami által megkönnyíti annak, hogy minden kötelezettségének eleget tehessen."

Tehát a nádor és alatta a közigazgatási vezérkar. Ez az a szervezési forma, mellyel meg tudunk felelni a mai idők követelményeinek, az erős és az eredményes közigazgatás kívánalmainak. Ez biztosíthatja szükség esetén a villámgyors határozást és cselekvést és ezzel háríthatunk el oly veszélyeket, melyekkel a régi rendszer esetleg fel sem meri venni a harcot. Közigazgatásunk átszervezésére szükség van,[2] „mert a nemzetek történelmében időről-időre, generációról-generációra el kell végezni az állami berendezés továbbfejlesztésének munkáját, amely kötelesség elismerése a legnemesebb értelemben vett konzervativizmussal is együtt jár."

Az átalakulás így elkerülhetetlen, mert a reformokra szükség van. De nem mindegy, hogy milyen szempontok vezetnek akkor, mikor alkotmányunkat hozzáalakítjuk a megváltozott viszonyokhoz. Mi magyar reformot akarunk! A magyar alkotmányt akarjuk továbbfejleszteni és a magyar faj uralmát akarjuk biztosítani azon a földön, amely ma még csak névleg az övé. Erős, ütőképes

[1] 17. és következő lapok.

[2] Magyary Zoltán: A közigazgatás racionalizálásának programmja. Bevezetés.

és harcálló Magyarországra van szükség, ha még a következő ezeréveket is meg akarjuk érni. De ilyen országot csak jó szervezettel, egységes vezetéssel és a hosszútávú tervezés lehetőségének megnyitásával, tehát a közigazgatás bilincseinek lerázásával tudunk kialakítani. Hatalmat és erőt csak az egységes vezetés képes és tud biztosítani. Erre pedig nálunk csak a nádor alkalmas, aki mint a nemzeti akarat megtestesítője, erős kézzel tudja vezetni a népet a nagy nemzeti célok felé.

LOVÁSZ JÁNOS.

A KÖZSZOLGÁLATI ALKALMAZOTTAK KIVÁLASZTASA.

1.

A közigazgatási reform gondolatával egyértelmű a közszolgálat személyi részének korszerű megoldása is. Nyugodtan lehet állítani, hogy a személyi kérdés mikénti megoldásán áll vagy bukik a közigazgatási reform sorsa is. Mert hiába hajtjuk végre közigazgatásunk szervezetében a modern követelményeknek megfelelő újításokat, hiába állapítjuk meg a legcélszerűbb munkaeljárásokat, ha a közigazgatás gépezetét éltető elem, az ember, a közigazgatás személyzete, nem áll hivatásának magaslatán.

A közigazgatási reform kérdésével foglalkozó szakirodalomban éppen ezért a közszolgálati alkalmazottaknak problémája nagyon előkelő helyet foglal el, a nagy külföldi államok gyakorlati javaslatai és intézkedései pedig az egész reformmunkának alappillérévé tették. Nem beszélhetünk ezért a magyar közigazgatás megújulásáról sem addig, amíg a magyar közszolgálat személyzeti kérdése a lehető legkielégítőbb módon megoldva nincsen.

A korszerű közszolgálat egyik alappillére a tisztviselők helyes kiválasztása. A közigazgatás eredményességének kérdése már eldől a helyes kiválasztáson. A közszolgálat személyzetének célszerű és megfelelő kiválasztása már félig nyert csatát jelent a kifogástalan és korszerű közigazgatásért folytatott harcban.

A közszolgálati alkalmazottak *„kiválasztása"* alatt a tisztviselői pályafutásnak azt a mozzanatát értjük általában, ami közvetlenül a *kinevezés* tényét előzi meg. A kinevezés maga a közszolgálati jogviszonyt létesítő *egyoldalú közigazgatási aktus,* a kiválasztás pedig azoknak az eljárásoknak az összesége, melyek ezen aktus meghozatalát előkészítik. A kinevezés és annak jogi hatásai közjogi, ill. közigazgatásjogi problémát képeznek, a kiválasztás elsősorban *politikai és közigazgatástudományi* kérdés. A pozitív joggal kapcsolatba a kiválasztás kérdése csak akkor kerül, amikor a politika és közigazgatástudomány által helyesnek felismert elvek jogi szabályokba való öntése válik szükségessé. Ez legtöbbször a közszolgálati pragmatikában történik.

A kiválasztási politika állapítja meg azokat az általános feltételeket, amelyeknek fennforgása a közszolgálat közjogi és erkölcsi jellegének megfelelő biztosítására, a közszolgálatba lépni akaróktól megkívántatik. A kiválasztási politika határozza meg azt, hogy a közszolgálat egyes feladatainak megfelelő ellátásához a jelentkezőktől milyen képzettség igazolása szükséges. A kiválasztási politika állapítja meg végül azt, hogy a kérelmek elbírálása milyen alapelvek szerint és milyen módon történjék.

A kiválasztási politika a közszolgálat személyzeti kérdésének egyetemével foglalkozó tudomány szerves része, azzal logikus kapcsolatban áll és attól elválaszthatatlan. A mult század közepétől művelik, különösen az angol-szász államokban.

Magyarországon a fennálló jogszabályok a közszolgálatba lépést csak bizonyos általános feltételek fennforgásához kötik (állampolgárság, nem, kor, bizonyos elméleti előképzettség stb.) Külön felvételi vizsgát csak egyes közszolgálati ágakban követelnek meg. Így a többek között a külügyi szolgálatban, a hivatásos katonatisztek kiképzését szolgáló Akadémiákon, az államvasutaknál stb.

Maga a közszolgálatba való lépés a kinevező hatóság egyoldalú aktusából áll. Ezen közigazgatási aktus előkészítése azonban közigazgatástudományilag helytelen, jogilag pedig teljesen *szabályozatlan.* (A közigazgatás még csak pályázati hirdetmény kibocsátására sincs kötelezve.) A kérelmek elbírálását sok helyen még ma is olyan szempontok befolyásolják, mely szempontok érvényesülése semmiképen sem alkalmas a korszerű közszolgálat kiépítésére. Családi, baráti összeköttetéseken nyugvó ajánlások és a politikusok támogatási kísérletei ellen még ma sincs hatékonyan védve a kiválasztást intéző hatósági szerv. Felvételi vizsga nem létében az ésszerűség azt diktálta volna, hogy legalább a tanulmányi eredményeket vegyék a kiválasztásnál figyelembe. Sok

A vonatkozó szakirodalom főbb művei: Magyary Z.: A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból. Budapest. 1936; Mártonffy Károly: A közszolgálat utánpótlása. Budapest. 1935; L. D. White: The Civil Service in the Modern State. Chicago. 1930; Seel: Reichsbeamtengesetz; H. Neef: Der Beamte im Nationalsozialistischen Führerstaat. Berlin. 1934; Didisheim: La formation ds agents de l'Administration. Revue Int. des Sciences Administratives. 1937. Lespes: Le statut des fonctionnaires. U. o.; Camu: La réforme administrative en Belgique. U. o. 1938; Enquete sur le recrutement et le perfectionnement des Agentsdu Cadre Administratif supérieur. U. o. 1937. évf. Le statut des Agents de l'Etat. Rapport au Roi. Bruxelles. 1937.

közszolgálati ágban ez azonban még ma sem történt meg. A számos kivétel között első helyen áll igazságügyi szervezetünk, ahol a diploma minősítése döntőleg esik latba.

Az 1929 évi XXX. t. c. és az azt kiegészítő törvények és rendeletek kötelezőleg léptették életbe a fogalmazói kar számára a gyakorlati közigazgatási vizsga intézményét. Ez a rendelkezés kétségtelenül súlyos és nagy hiányokat pótolt, a közszolgálati alkalmazottak helyes kiválasztásának problémáját azonban ez sem oldotta meg. Ezen vizsgának a célja ugyanis nem a tisztviselők előzetes szelekciója, hanem szakképzettségüknek utólagos biztosítása. A tisztviselő már véglegesen kinevezett tagja a magyar közszolgálatnak, amikor a gyakorlati közigazgatási vizsgát leteheti. A vizsgán kifejezetten csak szaktudást követelnek, mely az illető közszolgálati ág (vizsgacsoport) szakigazgatásának legapróbb részleteibe megy. A tisztviselő általános emberi és kultúrális beállítottságáról azonban már nincs módjában meggyőződnie a vizsgáztatónak. A gyakorlati közigazgatási vizsga, melynek szükségessége minden vitán felül áll, csak akkor válna értékes pillérévé a magyar közszolgálati jognak, ha az a tisztviselő pályafutásának és szelekciójának középső állomása volna, vagyis, ha megelőzi azt egy korszerűen irányított kiválasztási politika és folytatja a helyes továbbképzés és a főnökök ésszerű kinevelése.

Mielőtt megvizsgálnánk a magyar közszolgálati alkalmazottak kiválasztásának megoldandó kérdéseit, érdemes egy pillantást vetnünk azokra a megoldásokra, melyeket a főbb külföldi államokban ezzel a kérdéssel kapcsolatban találunk.

Az *angol közszolgálati* alkalmazottak kiválasztásának alapelve a versenyvizsga rendszerének általánosítása a közszolgálat minden ágára.

Az angol versenyvizsga *(competitive examination)* végrehajtása a külön erre a célra szervezett állandó háromtagú bizottság, a *Civil Service Commission* feladata. Ezt az intézményt még 1855-ben hívta életre egy királyi rendelet. Három tagja van, *(commissioners)* akiket a király nevez ki. A bizottság teljesen függetlenül végzi feladatát, a közszolgálat ügyeinek állandó irányításával megbízott állandó államtitkár *(Under secretary of Treasury)* hatásköre a versenyvizsgák tekintetében csak az általános feltételek és szabályok megalkotására szorítkozik, magára a vizsga menetére és minősítésre befolyása nincs. *Senki nem lehet tagja az angol közszolgálatnak sem időlegesen, sem véglegesen, ha ezen bizottság valamelyik tagjától, illetve annak megbízott szervétől felvételi bizonyítványa nincs.* A *Civil Service Commission* féltékenyen őrködik afelett, hogy politikai szempontok, vagy favoritizmus a leendő tisztviselők kiválasztásánál szerephez ne juthassanak. Jellemző tekintélyére, hogy a parlament még sohasem tette komoly formában működését támadás vagy kritika tárgyává. Gyakran olyan intézmények is felkérik őket tisztviselőik kiválasztásának lebonyolítására, melyek nem államiak, vagy pedig egyébként kívülesnének a bizottság hatáskörén.

A *Civil Service Commission* évente nyilvánosságra hozza a pályázati feltételeket, a vizsgákon elhangzott kérdéseket és a jelöltek elért eredményeit. Általában munkáját a nagy nyilvánosság által látható módon végzi, hogy ezáltal is elkerülje annak látszatát, hogy a versenyvizsgák lefolytatása körül illetéktelen befolyások érvényesülnek.

Magának a vizsgának a lebonyolítása, a vizsgák anyagának beosztása aszerint változik, hogy a pályázó melyik tisztviselői kategóriába tartozik. Az angol köztisztviselők ugyanis az állások betöltéséhez szükséges előzetes tanulmányi képzettség és magának a betöltendő állásnak a jellege szerint több csoportra vannak osztva.

A közszolgálati ágazatok minden évben közlik a bizottsággal tisztviselői szükségletüket mindegyik kategóriára vonatkozólag. A *Civil Service Commission* ezután csoportokba osztja a jelölteket, kitűzi a vizsgának helyét és idejét.

A legalsó csoportok a *Shortland-typist Class* és a *Writing Assistant Class,* valamint a többi kisebb csoportok részére a kiválasztást az ú. n. *Selection Board* végzi, mely a *Civil Service Commission* és a felvételt szervező illetékes minisztérium kiküldöttjeiből áll. A szükség szerint több is lehet az országban. A vizsga írásbeli és szóbeli *(personal interview)* részből áll.

A magasabb osztályt képviselő *Clerical Class* tisztviselőinek kiválasztására szintén az ország több helyén van a vizsgáztatás megszervezve. Ilyenkor a királyi biztosok egy erre alkalmas és gyakorlattal biró helyettesüket delegálják a jury-be, melynek tagjai között a megkívánt előtanulmányok iskoláinak tanárai is helyet foglalnak.

A lemagasabb rendű és legnehezebb vizsgát kell letenniök azoknak, akik a két legmagasabb tisztviselői osztályba, az *Executive Class* és az *Administrative Class* csoportjaiba pályáznak. A rövidség okából csak az angol közszolgálat elitjének, mintegy közigazgatási vezérkarának, az *Administrative Class* tagjai kiválasztásának az alapelveit ismertetjük. Ebbe az osztályba tartoznak

a *Home Civil Service,* az *Indian Civil Service,* valamint a diplomáciai és konzuli kar tisztviselői.

A versenyvizsgák lefolytatását és a minősítést a *Commissionerek* személyesen végzik. A vizsga helye London, a jelentkezők száma aránylag kevés, mert egyrészt a díjak elég magasak, másrészt a betöltésre kerülő állás is kevés. A rendszer talán antiszociálisnak és meglehetősen antidemokratikusnak is mondható, mert a vizsgákra legtöbbször csak a gazdag családok fiai tudnak jelentkezni, már csak azért is, mert a vizsgán jórészt csak a híres angol kollégiumok növendékei jutnak keresztül, ahol csak jobbmódúak tanulhatnak. Újabban számos ösztöndíj próbálja ezt a helyzetet enyhíteni.

A versenyvizsga és minősítés három szempontból folyik: tudás és általános műveltség, jellembeli tulajdonságok, egészség. Az intelligencia vizsgálata két részre oszlik. Az elsőben meghatározott tárgyakból kell a jelöltnek vizsgáznia. A tárgyak között szerepelnek: értekezés írása meghatározott tárgykörből, angol nyelvi vizsga, az ú. n. *Present Day,* azaz kérdések aktuális politikai, gazdasági, szociális stb. problémákról, egy idegen nyelv ismerete stb. Ezek többnyire írásbeli vizsgák. A legérdekesebb azonban az ú. n. *viva voce,* másképen *competitive interview,* ahol a vizsgáztatók általános érdekű kérdésekről szóbeli eszmecserét tartanak a jelöltekkel, hogy ezáltal azoknak *intelligenciáját, szellemi színvonalát, felfogásbeli képességeit* megállapítsák. A második részben a jelölt hatvan felsorolt téma közül szabadon választhatja meg azt az öt tárgyat, melyekben való különös jártasságát bizonyítani akarja. A tárgyak rendszerint akadémikus jellegűek, jog, filozófia, történelem, gazdaságtan, klasszikus, modern, keleti nyelvek stb.

Nagy súlyt fektet a bizottság a jelöltek minősítésekor a jellembeli tulajdonságokra is. Erre vonatkozólag részint a jelölttel való személyes érintkezés útján, részint pedig *tudakozódás és információ* útján alakít magának képet a *Commissioner.* Megesik, hogy a legesélyesebb jelölt kiesik valami jellembeli vagy erkölcsi kifogás miatt. Az egészségi szempontból való megfelelőség ellenőrzése orvosi vizsgálat útján történik.

A vizsgák befejezése után a *Civil Service Commission* elkészíti az eredmények alapján a jelöltek ranglistáját, amelyhez a kinevező hatóság alkalmazkodni köteles. A bizottság döntése *megfellebbezhetetlen.*

Megállapítható az, hogy a vizsgák rendszerének alapelve az egyéniségnek teljes mértékű figyelembevétele és értékelése az elfoglalandó állással kapcsolatban. A vizsgáztató a jelöltben már

önkéntelenül a jövendő hivatalnokot látja és kérdéseit, eszmecseréit már abból a szemszögből folytatja, hogy az illető vajjon hogy állja meg helyét, mint gyarmati tisztviselő, vagy követségi attasé. A vizsgákat láthatóan úgy irányítják, hogy azokból a jelölt *általános* szellemi és kultúrális felépítettsége és színvonala legyen megállapítható. A kifejezetten könyvbeli ismeretekben való kitűnőség, adathalmazok sikeres elraktározása nem nagyon érdekli a vizsgabizottságot. Érdekes, hogy a jelölt leendő életpályájának részletes szakismereteit sem követeli meg. Kivéve a keleti szolgálat tisztviselőit, kiknek jelentékeny nyelvismeretet kell felmutatniok. A bizottság főleg az embert, az egyént nézi és értékeli, *benne az eljövendő szervezőt, főnököt, közszolgálati irányító vezéregyéniséget keresi.*

Meg kell még jegyeznünk, hogy Angliában közszolgálati pragmatika nincs, a tisztviselők jogai és kötelességei pontosan szabályozva nincsenek.

Az *Északamerikai Egyesült Államokban* a fejlődés az angollal rokonirányokat mutat, természetesen átszőve a speciális amerikai vonásokkal. Az ipari nagyüzemek kifejlődése odavezetett, hogy a személyzeti kérdéssel ezek hamarább és alaposabban kezdtek foglalkozni, mint maga az állami közigazgatás. Személyzeti politikájuknak, a *personnel management* tudományának alapvonása az eredményességnek, az *efficiency*-nek legnagyobbmérvű biztosítása. Ez a gazdaságossági és technikai jelleg érezhető az amerikai közszolgálat egész szervezetén, így kiválasztási politikáján is. Közszolgálati pragmatika az európai *„statut des foncionnaires"* értelmében, hasonlóképen Angliához, az Egyesült Államokban sincs. Vannak egyes alaptörvényeik, így az 1883 évi *Pendleton Act,* az újabb időkből származó *Classification Law* stb. A *Pendleton Act* szabályozza először a tisztviselők kiválasztásának kérdését. Angol mintára megalkotja a *Civil Service Commissiont,* melynek hivatása a szövetségi tisztviselők kiválasztása. Az egyes államok közigazgatásának kiegészítését maguk az érdekelt államok végzik. A *Pendleton Act* nyilvános megbélyegzése az ú. n. *Spoil systemnek,* mely tág teret nyujtott a korrupciónak, favoritizmusnak és a közszolgálati alkalmazottak politikai megfontolások alapján történő kiválasztásának. Az új rendszer az ú. n. *Merit system,* mely kizárja a közszolgálatból a politikát és a kiválasztásnál az egyedüli szempontnak a jelölt egyéni értékét és rátermettségét teszi. Az amerikai rendszer különösen a tisztviselő további pályafutásának szabályozása körül mutat fel nagy újításokat és sikereket, így a minősítés, főnöki kiválasztás kérdései körül.

A versenyvizsgák lefolyása és a vizsgaanyag beosztása nagyjából az angol módszerhez hasonló.

A kontinens országaiban a versenyvizsga intézményét részben bevezette *Franciaország* is. Franciaországban a közszolgálati pragmatika szintén nincsen még, annak ellenére, hogy a státus megalkotásának szükségességét a tudományos irodalom és a politikai élet állandóan felszínen tartja. Így nincsen olyan általános rendelkezés sem, mely a versenyvizsga intézményét minden közszolgálati ág számára kötelezően előírná. A köztisztviselők kiválasztásának kérdésénél láthatjuk legjobban, hogy mennyire elüt még a közigazgatástudomány francia képviselőinek felfogása az angol-szász felfogástól. A franciák elsősorban jogászok, náluk a kiválasztás szabályait tulajdonképen a *Conseil d'Etat* bírói gyakorlata alkotta meg és azok megsértését szintén a közigazgatási bíráskodás szankcionálja. Jogok és kötelességek szembeállítása, közjogi és közigazgatásjogi jogviták felmerülése és azok eldöntése mellett vajmi kevés szó esik a közszolgálat technikai jellegű vonatkozásairól. Ahol be van vezetve a versenyvizsga intézménye, ott sem működik eléggé kielégítő módon. A vizsgáztató zsürik ideiglenesen vannak összeállítva rendesen az állásokat betöltő közszolgálati ág tisztviselői közül. Ez a rendszer sem a kellő függetlenséget, sem a kellő színvonalat nem biztosítja. A vizsgáztatók gyakran sem elegendő tudással, sem a vizsgáztatáshoz szükséges rutinnal nem rendelkeznek, kérdéseik a szakismeretek apró részleteibe vesznek. Az anyagösszeállítás sem mondható szerencsésnek, főleg a szakismeretekre fektetik a súlyt, az általános kultúrális szempontokat meglehetősen elhanyagolják.

A versenyvizsgák intézményét általánosan bevezették és alkalmazzák Európában *Olaszország, Hollandia, Svájc, Portugália, a skandináv államok,* valamint *Belgium.* Mindezekben az államokban a közszolgálati alkalmazottak jogállása *kodifikálva* van.

A közszolgálati alkalmazottak kiválasztásának egyik legjobban sikerült megoldását találjuk meg ezek közül *Belgiumban.* Nem hiába áll Belgium földrajzi helyzeténél fogva a kontinentális és tengerentúli behatások ütközőpontjában, közszolgálati joga is érdekes szintézisét mutatja a kontinentális jogászi és az angolszász felfogásnak. Hosszú és alapos előtanulmányok után egy külön erre a célra kiküldött *királyi biztos* alkotta meg a belga közszolgálati pragmatikát, melyet egy királyi rendelet 1937-ben léptetett életbe. Ezt kiegészíti egy 1939-ben megjelent királyi rendelet, mely a kiválasztási politikát állandóan irányító államtitkár

hatáskörét, valamint a versenyvizsgák szervezési alapkérdéseit szabályozza.

A belga közszolgálati pragmatika parancsolóan előírja, hogy csak azokat a jelentkezőket lehet véglegesen állami tisztviselővé kinevezni, aki

a) *megfelelt az egészségi követelményeknek a felvétel előtti orvosi vizsgán,*

b) *aki a próbaszolgálatra bocsátáshoz előírt versenyvizsgán megfelelő eredményt tudott elérni,*

c) *aki a közigazgatási próbaszolgálatot* (stage) *kielégítően letöltötte,*

d) *és aki végül a végleges felvételi vizsgán megfelelt.* Amint látjuk, ahhoz, hogy valaki véglegesen tagja legyen a belga közszolgálatnak *két* vizsga kell, próbaszolgálat közbevetésével. A két vizsga jellege és természete között lényegbevágó különbség van. A kiválasztáskori szelekciót a versenyvizsga, a *concours d'admission au stage,* szolgálja. Ennek a célja a szellemi érettség megállapítása. Nem a jelöltek könyvszerű tudására fekteti a fősúlyt, hanem *intellektuális képességeikre és szellemi kiforrottságuk nivómértékének megállapítására.* Jellemző, hogy a belga közszolgálati pragmatika a versenyvizsgának ezt a célját *ilyenképen is kodifikálja.* Ezen vizsga sikeres kiállása után az ideiglenes közszolgálati alkalmazott próbaszolgálatra *(stage)* osztatik be, amely a legmagasabb kategóriánál (fogalmazói kar) három év. A próbaszolgálatosok jogai és kötelességei azonosak a végleges tisztviselőkével, fizetésük a legkisebb fizetési osztálynak megfelelő. A főnökök állandóan figyelemmel kísérik a próbaszolgálatos fejlődését és arról jelentést tesznek a próbaszolgálatosok képzésének irányításával megbízott állandó szervnek. A sikeres próbaszolgálat után a tisztviselőjelölt a második vizsgára bocsáttatik, amely már nem versenyvizsga *(concours)* hanem rendes szakvizsga *(examen d'admission définitive).* Ezen a vizsgán a jelöltnek már *közigazgatási szaktudásáról* kell tanuságot tennie.

Mindkét vizsgának szakszerű és pártatlan lebonyolítására a belga közszolgálati pragmatika egy állandó független szervet alkotott *Secrétariat permanent de Recrutement* néven. Ez a szerv végzi az egész állami közszolgálat számára a tisztviselőknek egységes szempontok szerint való kiválasztását. Az elnök, a *Secrétaire permanent* rendszerint a belga közigazgatási bíróság, vagy legfőbb polgári bíróság *(Conseil d'Etat — Cour d'Appel)* egy tagja, akit a király öt évre nevez ki, meghosszabbíthatóan. Az állandó titkár szervezi meg a vizsgákat és állítja össze azok anyagát. Ezen

munkája közben az aktív közigazgatással állandó kapcsolatban van. A vizsgák *jury* előtt történnek, melynek elnöke a Secrétaire permanent, tagjai pedig a vizsga jellegének és a jelöltek kategóriájának megfelelően vannak összeállítva. Így például a felvételkori versenyvizsgán a fogalmazói kar számára a jury az elnökből és három *egyetemi professzorból* áll, a segédszolgálat számára az elnökből és *három középiskolai oktatással foglalkozó ülnökből.* A végleges felvételi szakvizsga jury-je az elnökből, az illetékes közszolgálati ág *személyzeti főnökéből,* két magasabb köztisztviselőből (szintén ugyanazon közszolgálati ágból, melynek keretében a próbaszolgálatos dolgozott) és egy egyetemi professzorból áll. A jury ülnökeit ülésszakonként a király nevezi ki, az esküt a *Secrétaire Permanent* kezébe teszik le, aki egyébként javaslatot terjeszthet a király elé számfeletti ülnökök kijelölésére is. Ez utóbbi rendelkezésnek a célja az, hogy időközben szükségessé válhatik a vizsgák anyagának megváltoztatása, ami a juryben új szakemberek helyetfoglalását indokolja.

A belga közszolgálati szabályzat a felvételi vizsgák megszervezését és a vizsgaanyag összeállítását illetőleg csak keretszabályozást nyujt. Elvi iránymutatást ad és tág hatalmat ad a *Secrétaire Permanent* kezébe, hogy a kereteket a tapasztalat szerint és a mindenkori szükségességnek megfelelően töltse ki.

Az egyes közszolgálati ágazatok tisztviselő igénylésüket minden évben ugyanazon időpontban terjesztik elő a Secrétaire Permanent-nél. Ennek előnye egyrészt az, hogy lehetővé válik a felvételi vizsgáknak időbeli koncentrálása, ami nagy pénz és időmegtakarítást jelent, másrészt a főiskolai és egyéb oktatás terminusait is figyelembe tudja venni. A jelöltek a felvételi vizsgákra közvetlenül tudományos képzésük befejezése után jelentkezhetnek, ami számukra is nagy időnyereséget jelent.

A belga versenyvizsga szintén szóbeli és írásbeli részből áll. Az írásbeli vizsga anyagát a titkárság úgy állítja össze, hogy abból megállapítható legyen, hogy a jelöltnek megvannak e azok az alapvető kvalitásai, amelyek őt a pályázott tisztviselői kategória állásainak betöltésére alkalmassá teszik. Így a legmagasabb osztályba, a fogalmazói karba tartozni akaró pályázótól elvárják, *hogy kellő áttekintő, analizáló, következtető, ítélőképességgel és nem utolsósorban megfelelő fogalmazással bírjon.* A szóbeli vizsgákon a már jelzett értelmi és jellembeli tulajdonságok mellett vizsgálják a pályázó *beszédmodorát, felfogásának élességét, előadóképességét.* Ezek a tulajdonságok nagyon fontosak, mert hiszen a tisztviselőnek felekkel kell érintkeznie, főnökének szabatosan, tömören és áttekinthetően referálnia kell. Az angol versenyvizsgához hasonlóan a belga *concours* is lehetőséget ad arra, hogy a pályázó szabadon választott témakörből az emberi műveltség bármely más területén való jártasságát is bizonyíthassa. A vizsgák eredményei szerint a pályázókat ranglistába sorolják és a közszolgálat ennek megfelelően javasolja az új tisztviselők kinevezését. A kinevezés még nem jelent végleges felvételt, ahhoz mint láttuk, még sikeres próbaidő és szakvizsga kell.

A belga közszolgálati jognak a tisztviselők kiválasztását szabályozó rendelkezéseinek betartását jogi szankciók és a közigazgatási bíráskodás garantálja.

A német *Reichsbeamtengesetz* közszolgálati pragmatika a szónak legklasszikusabb és legjogászibb formájában. Jogoknak és kötelességeknek kódexszerű foglalata. A tisztviselők kiválasztására vonatkozólag lényegesebb újítást nem tartalmaz, inkább az általános feltételek között szerepelnek a nemzeti szocialista világnézetnek és a faji gondolatnak megfelelő új rendelkezésnek. A német tisztviselők megfelelő politikai és közigazgatási szakképzését a német közszolgálati jog már magában a közszolgálat kereteiben végzi a *Közigazgatási Akadémiák* kitűnő intézményének fokozatos kiépítése által. Elismerésre méltó törekvése a német közszolgálati jognak a tisztviselői továbbképzésnek és az egész közszolgálatnak az egyetemes népi célokba való beillesztése. Ez a tisztviselőknek megadja a modern állam közigazgatásában annyira nélkülözhetetlen *szociális felelősségtudatot,* ami az egész közszolgálatnak erkölcsi megalapozottságot nyujtván, az eredményességre és teljesítőképességre is kedvezően hat ki.

Ha a tisztviselők kiválasztásának külföldi megoldásait és túlmenőleg a külföldi közszolgálati jogintézményeket általában vizsgáljuk, azokat is, amelyekről helyszűke miatt nem beszéltünk, az egyetemes fejlődésnek sok rokon vonását fedezzük fel. Az európai kontinens államai, éppen mély jogi kultúrájuknál fogva a közszolgálatot is elsősorban mint jogintézményt fogják fel. A közszolgálat célja ezen felfogás szerint a közszükségletek *jogszerű* ellátása. Közszolgálati jogi kódexeik ezért a tisztviselők magatartását, kötelességeit és jogait előíró és szankcionáló szabályok összesége. Tipikus példája ennek a felfogásnak a volt osztrák *Dienstpragmatik,* a magyar *Pénzügyi Szolgálati Szabályok.* A főleg bírói joggyakorlatból álló francia közszolgálati jog, meg az individualista beállítottságú felfogásra példa. A francia közszolgálati jog szabályai jórészt a tisztviselők alanyi jogi helyzetének védelmét szol-

gálják. Ez a felfogás a szerzett jogok *(droit acquis, wohlerworbene Rechte)* védelméről, egyidőben nagyon elterjedt volt.

Az újabb fejlődés két főirányt mutat. Az egyik irány a közjó szempontjának előtérbenyomulása. A közjó gondolatára épített *közszolgálati* jog már nem a tisztviselő védelmét tartja szem előtt, hanem a közigazgatásnak az egyetemes érdekeit a közösség szolgálatában. A közszolgálat kifejezés is már az így átértékelt felfogást tükrözi vissza. Ez a fejlődés a francia *„service public"* eszmének a köztisztviselők jogállását is érintő előtérbenyomulásától, egészen a tekintélyi államok (német, olasz, portugál) közigazgatási kódexei-ig széles területen észlelhető. A másik fejlődési irány a *gazdasági élet* és az angol-szász életfelfogás oldaláról indult ki hódító útjára. Ezen irány tudományos képviselői rámutattak arra, hogy a közigazgatásban, a közszolgálatban nemcsak az a fontos, hogy a közhatalom cselekvése jogszerű, az egyén érdekeit nem sértő, majd később, hogy a közösség szolgálatában lévő legyen, hanem az is, hogy cselekvése *szakszerű és főleg eredményes legyen.* Ez az irány erősen éreztette hatását a tisztviselők jogállásáról és különösen azok kiválasztásáról vallott felfogásban is. Nem elegendő — hangoztatják — hogy a tisztviselők kiválasztásáról szóló rendelkezések csak általános előfeltételeket állapítsanak meg, hanem arra kell törekedni, hogy a kiválasztás magasrendű, magasképzettségű és alkalmas egyedeket adjon a közszolgálatnak.

A fejlődésnek ezen három összetevője, jogszerűség, *köz*-szolgálat és *eredményesség* szintézisét kiválóan mutatja az ismertetett belga rendszer, mely egyképen kívánja szolgálni a jogbiztonság, és jogszerűség, az egyetemes közszolgálati érdek és az eredményesség eszméit.

Ami magát a tisztviselőknek a kiválasztását illeti, a fejlődésnek a fentiek figyelembevételével megállapítható iránya *a versenyvizsga intézményének* általános elterjedésére mutat.

A második jellemző közös vonás a közszolgálati alkalmazottak *kiválasztásának a lehető legnagyobbfokú koncentrációja.*

A harmadik a kiválasztást intéző szervek, bizottságok teljes *politikai függetlensége és pártatlan jellege.*

Közös fejlődési vonás állapítható meg végül a felvételi vizsgák *anyagának összeállításában is.*

2.

A magyar kiválasztási politika korszerűbbé fejlesztésénél figyelemmel a külföldi példákra a következő kérdések várnak feleletre.

a) Legyen-e felvételi vizsga, ha igen, milyen jellegű?

b) Általános legyen-e az, vagy csupán a közszolgálati alkalmazottak bizonyos csoportjaire vonatkozzék-e?

c) Milyen legyen a felvételi vizsgák anyagának összeállítása?

d) A felvételi vizsga sikeres kiállása után kinevezett tisztviselő végleges vagy próbaidős jelleget nyer-e?

e) A kiválasztás központi szerv kezébe tétessék-e, vagy pedig közszolgálati áganként szerveztessék meg?

A) Az első kérdésre fenntartás nélkül igennel kell válaszolnunk. Véleményünk szerint a korszerű közszolgálat megszervezése nem képzelhető el a felvételi vizsga intézménye nélkül. Jellegét tekintve, a legalkalmasabb és legjobban bevált a *versenyvizsga,* vagyis az a vizsga, mely egyben a pályázók minősítésével van egybekapcsolva.

A versenyvizsga, általában a felvételi vizsgák intézményével szemben legtöbbször az az ellenvetés merül fel, hogy az az érettségi bizonyítvány és főiskolai diplomák mellé, egy harmadik, felesleges erőpróbát kíván az elhelyezkedni kívánó fiatalságtól. Az érettségi bizonyítvány és a diploma eredményéből elegendő következtetést lehet levonni a jelölteknek képességeit illetőleg, elegendő tehát, ha a megalkotandó közszolgálati szabályzat csak ezen vizsgaeredmények kötelező figyelembevételét írja elő. A külön felvételi vizsga bevezetése a középiskolák és főiskolákon szerzett képzettség és a vizsgáztató tanulmányi szervek ítélőképességének nyilt lebecsülését jelentené. Miért fektettek a tanulók és főiskolai hallgatók annyi szorgalmat és energiát vizsgáik sikeres megszerzése érdekében kifejtett munkájukba, ha nem kapják meg annak rekompenzációját az előnyös elhelyezkedés lehetőségében.

Tagadhatatlan, hogy a mai tényleges állapothoz képest haladást jelentene az az intézkedés is, amely a tisztviselők felvételénél a tanulmányi eredményeknek, minden közszolgálati ágban való kötelező figyelembevételét előírná. A kiválasztás kérdését azonban ez meg nem oldaná.

Unalomig ismételt tény az, hogy a tapasztalat szerint a jó iskolai bizonyítványok gyakran nem jelentik a bizonyítvány birtokosának valóban tehetséges és a köztisztviselői pályára rátermett voltát. Már a főiskolák első évfolyamaiban kitűnik, hogy az érettségi bizonyítvány nagyon sokszor még csak a magasabb tanulmányok folytatására való képességet sem jelenti. Az érettségi bizonyítványokban feltüntetett minősítés mögött rejlő valóságos érték a kiállító középiskola, az érettségiztető tanerők és biztosok nívómértéke szerint változó. Legtöbbször nem a tényleges szellemi

érettséget, hanem a szorgalmat, adatfelhalmozó képességet jutalmazza. Ezért látható annyiszor, hogy az egyetemeken a kitüntetéses és jeles érettségivel érkezők gyakran nagyon középszerű eredményeket érnek el. Ez az eltérés a bizonyítvány és a valóságos szellemi érték között bár sokkal kisebb mértékben, de a főiskolákon is folytatódik. Elsősorban a különböző főiskolák és egyetemek által kiállított diplomák között van köztudomásúlag értékkülönbség. Másodsorban a jó vizsga sokszor csak nagy vizsgakészséget és nem utolsósorban szerencsét jelenthet. Tudjuk azt, hogy a szigorlatokon öt-hat kérdést kap egy-egy szaktárgyból a jelölt, egy vagy két kérdésnek kevésbbé kielégítő felelete elegendő arra, hogy a minősítés közepes legyen. Ebből a tényből önmagából azonban a vizsgázó szellemi képességeinek középszerűségére még nem lehet következtetni. *El lehet fogadni azt a tételt, hogy ha a nagyon gyenge főiskolai végzettség* (többszörös sikertelen szigorlat, ősjogászkodás stb.) *99 %-ban valóban silány szellemi és jellembeli képességekre mutat is, abból nem következik, hogy a jó vizsga szükségképen nagy tehetséget takar.*

Ezért a felvételi vizsga igazságos lenne, mert a közepes tanulmányi végzettséget felmutató jelöltek számára is megadná a lehetőséget, hogy a széleskörű versenyvizsgán képességeiket felmutassák.

Szükséges a felvételi vizsga azért is, mert a közszolgálati alkalmazottak kiválasztását irányító szempontok mások, mint a tanulmányi vizsgáztatás szempontjai. Ott a vizsgáztató a tanulók szorgalmát és könyvszerű tudását veszi elsősorban figyelembe. A közszolgálat azonban olyan tulajdonságokat követel meg a belépni szándékozóktól, amelyek ezekből a vizsgákból ki nem tűnnek.

Különösen áll ez a tisztviselők legmagasabb osztályaira, a fogalmazói karra és a vele egyenrangúakra (szakigazgatás vezetői, orvosok, mérnökök, gazdák stb.) A modern köztisztviselőnek széles látókörű, és nagy műveltségű egyénnek kell lennie, mert csak ilyen tisztviselőkből válhatnak a közigazgatásnak jó vezetői és főnökei. Aki mint fiatalember már műveltségbeli hátramaradottságot, szűk látókört mutat fel, abból lehet, hogy jó bürokrata, iparoshivatalnok válik, de jó főnök soha. Ezeknek az alaptulajdonságoknak felderítésére pedig csak a felvételi vizsga alkalmas.

A diploma nem terjed ki például sok olyan kvalitásra sem, amelyek nélkül pedig valaki jó tisztviselő nem lehet. A tisztviselőnek például megfelelő írásstilussal, fogalmazási képességgel kell bírnia. A fogalmazói karbeli tisztviselő munkája értéktelenné és nehézkessé válik, ha nincs eléggé gyors felfogása, áttekintő és

ítélőképessége. A legtöbb közszolgálati ágban megfelelő előadótehetséggel, beszédmodorral és kellő fellépéssel kell birnia, hiszen a beosztott tisztviselő feletteseinek naponta referál, gyakran bonyolult ügyekben, felekkel érintkezik, hivatalos okmányokat, határozatokat, ítéleteket szerkeszt. Miképen válik ezekre a teendőkre alkalmassá, ha 23—24 éves korában, amikor szellemi kialakulása már nagy vonalakban befejezettnek tekinthető, ezen tulajdonságoknak legalább is csírája meg nem található benne? A szakismereteket, ügykezelést, hivatalos stilust meg lehet tanulni a közszolgálatban, de az azok elsajátításához szükséges alapvető szellemi tulajdonságokat a tisztviselőnek magával kell hoznia. A tisztviselői pályafutás későbbi éveiben a meg nem felelő alkalmazott halad előre a tisztviselői ranglétrán, szociális és egyéb szempontok megakadályozzák eltávolítását, legfeljebb csak kényesebb beosztáshoz nem jut. Így terheli aztán a közszolgálatot az erősen középszerű bíró, miniszteri tisztviselő, főszolgabíró és diplomata. Helyes minősítési rendszerrel lehet ugyan valamit korrigálni ezen a helyzeten, de az alapszelekciónak a felvételnél kell megtörténnie, ez pedig kizárólag csak a versenyvizsga útján érhető el.

Lehetséges, hogy a felvételi vizsga bevezetése bizonyos kényelmetlenséget, sőt megterhelést is jelentene az elhelyezkedni akaró fiatalság számára, azonban a magyar közszolgálati jog reformjánál elsősorban a közszolgálat érdekeire kell tekintettel lenni.

B) Véleményünk szerint a felvételi vizsga intézményét csak azoknál a tisztviselői kategóriáknál kell bevezetni, amelyeknél középiskolai vagy főiskolai végzettséget követelünk meg. Az elv túlhajtása lenne, ha az alacsonyabbrendű közalkalmazotti funkciókat végző kategóriáknál (kezelők, altisztek) is bár csak egyszerübb felvételi vizsgát követelnénk. A pályázók rangsorolásával és minősítésével egybekapcsolt felvételi vizsgát (versenyvizsga) kizárólag csak a fogalmazói karba lépni szándékozóktól szükséges megkövetelni.

C) A felvételi vizsgák anyagát, illetőleg véleményünk szerint az angol, amerikai és belga megoldásoknál megállapított alapelvek helyesek. *A felvételi vizsgának nem szabad szakvizsga jellegűnek lennie, sokkal inkább a jelölt általános szellemi és intellektuális képességeinek vizsgálatát kell szem előtt tartania.* A szaktudás egy részét magukkal hozzák a jelentkezők a főiskolákról (ill. középiskolákról), a nagyobbik, főleg gyakorlati részét pedig úgyis csak a tényleges szolgálat ideje alatt tudják elsajátítani. Nincs az a nagytehetségű fiatalember, aki könyvből megtanulhatná azt, amit jövendő életpályájának gyakorlati szükségletei

megkövetelnek. A részletes szakismeretek megszerzését pedig a bizonyos gyakorlati idő után leteendő szakvizsgák intézménye biztosítja. (Bírói vizsga, gyakorlati közigazgatási vizsga, külügyi fogalmazói vizsga stb.) A felvételi vizsgáknak céljukhoz híven olyan tulajdonságok megállapítására kell törekednie, amelyek nem szaktudományi jellegűek.

D) A belga közszolgálati jog ismertetésénél láttuk, hogy a közszolgálati alkalmazott a sikeres felvételi vizsga kiállása után sem válik végleges tagjává a közszolgálatnak. Több évig tartó próbaidő és sikeres *szakvizsga* után válik csak végleges tisztviselővé. Ennek a rendszernek nagy hátránya az, hogy az egyre több időt igénylő főiskolai tanulmányok és hosszantartó katonai szolgálat után jelentkező fiatalember még sikeres felvételi vizsga után sem éri el azt az állandó és végleges jellegű elhelyezkedést, ami kellő biztosságú alapot nyujtana számára élete további felépítéséhez. Gondolunk itt elsősorban a családalapítás lehetőségére. Bár azt mondottuk, hogy a közszolgálat szempontjai irányadók elsősorban a magyar közszolgálati jog megalkotásánál, mégis reá kell mutatnunk arra, hogy a közszolgálat sem önmagáért való intézmény, nem öncél. Mint nevéből kitűnik, a nemzet általános érdekeit van hivatva szolgálni és bele kell illeszkednie a nemzeti célok egyetemének harmóniájába. Ezért nem lehet *antiszociális.* Az az intézkedés pedig, amelyik a kezdő tisztviselőt még több évig nem végleges helyzetben hagyná, antiszociális jellegű lenne. A felvételi vizsga szigorú szelekciója elegendő garanciát nyujt arra, hogy nem kerül a közszolgálatba olyan egyén, akinek eltávolítása a közszolgálat nívójának emelése céljából szükséges lenne. Súlyosabb esetekben pedig, tehát amikor nem a tisztviselő szellemi felkészültségéről van szó, a fegyelmi jog elég lehetőséget nyujt a nemkívánatos elem eltávolítására. Ezért a magyar közszolgálati jog reformjánál véleményünk szerint nem szükséges olyan intézkedés, amely a felvételi vizsga mellé, még külön próbaidőt is előír. Ezzel természetesen nem akarunk állást foglalni a mai közszolgálat jogunkba bevezetett gyakorlati idő intézménye ellen, ami a szakvizsgák letételéhez van kötelezően előírva. A gyakorlati idő alatt ugyanis a tisztviselő már *végleges* tagja a közszolgálatnak.

E) Igenlőleg kell felelnünk arra a kérdésre, hogy a felvételi vizsgákat központi szerv irányítsa-e? Véleményünk szerint a közszolgálat személyi kérdéseinek irányítása általában központosítandó volna. Ennek a központosításnak fokozott jelentősége van a kiválasztási politika irányítása körül. Nem vezetne ugyanis jó eredményre, ha a felvételi vizsgák anyagát mindig más és más szerv állapítaná meg és más és más szerv bonyolítaná le azokat. Ennek kárát látná a kiválasztási politika egységessége.

A megalkotandó közszolgálati pragmatika a kiválasztás kérdéseiben csak keretszabályozást nyujthat. A kereteket jórészt a gyakorlati tapasztalatoknak kell kitöltenie, amelyet a vizsgák folyamán csak évek sora alatt lehet gyüjteni. De ahhoz, hogy ezek a tapasztalatok értékesíthetők legyenek az szükséges, hogy azokat egy szerv gyüjtse össze és *az azokból leszűrt tanulságokat ugyanazon szerv, egységes központi akarat szerint alkalmazza.*

Elengedhetetlen természetesen, hogy a tisztviselők központi kiválasztását intéző szerv kellő politikai és hierarchikus függetlenséggel birjon. Ezen függetlenség nélkül feladatának igazságos és pártatlan betöltésére képtelen lenne.

Annak a kérdésnek az eldöntése, hogy melyik legyen ez a központi szerv, milyen legyen annak belső organizációja, az mint a többi részletszabályozás, már túl megy tanulmányunk keretein.

Mint ahogyan tanulmányunk elején jeleztük, a közszolgálati alkalmazottak kiválasztásának a kérdését elsősorban politikai és közigazgatástudományi szempontok és módszerek szerint vizsgáltuk. Azokat az általános érvényű alapelveket kerestük, amelyek, mint a fejlődés párhuzamos és megegyező vonásai mindenütt megtalálhatók. A modern államszervezés alapelvei szükségszerűen nagyjában ugyanazok minden állam és kormányforma számára, legfeljebb a fejlődés ütemében és méreteiben lehetnek eltérések.

Az a probléma, hogy a közigazgatástudomány által megállapított alapelvek milyen módon kerüljenek a gyakorlati megvalósulás stádiumába, jogpolitikai és kodifikációs kérdés. Hazánkban a jogpolitikának kell azokat a nemzet adottságainak, társadalmi és politikai légkörének megfelelően beilleszteni a magyar közjog és közigazgatási jog rendszerébe, harmóniába hozni a közigazgatási reform egyéb területeken végzett munkájával, külső megjelenési formáját pedig a kodifikáció adja meg.

A kodifikációval kapcsolatban két szempontra kell rámutatnunk. Az egyik az, hogy a közszolgálati alkalmazottak kiválasztásának kérdése önállóan, kiragadva a közszolgálati jog egyetemének kérdése önállóan, kiragadva a közszolgálati jog egyetemének kérdéséből, *meg nem oldható.* A magyar közszolgálat személyzeti kérdésének egész komplexuma vár átfogó rendezésre, kezdve a kiválasztástól a fizetések rendezéséig. Mit érne a legmodernebb kiválasztási politika, ha az előmenetel, a minősítés kérdései szabályozva nem volnának, ha a fegyelmi jog korszerűtlen és jogbizony-

talanságot árasztó maradna, ha a közszolgálati jogszabályok tiszteletben tartását nem garantálná közigazgatási bírói jogvédelem? Lehetne-e eredményt várni a legcélszerűbb felvételi vizsgától is, ha a fizetések nívója nem állna arányban azzal a magasigényűséggel és eredménykövetelményekkel, amelyet a közület a jelöltekkel szemben felállít? Ezek mind olyan súlyos kérdések, amelyeket csak a helyes alapelvekre felépített *közszolgálati pragmatika* és fizetésrendezés tud egyetemlegesen megoldani. *A magyar közszolgálati szabályzat megalkotása alfája minden reformtörekvésnek.*

A másik figyelembeveendő szempont a *közszolgálat egységének* szemponja. Ma a közszolgálat alatt nemcsak az állam központi közigazgatásának funkcióit értjük. Közszolgálatot teljesítenek a területi önkormányzatok, a közjóléti egységek és testületi önkormányzatok is. A felsoroltaknál a személyzeti kérdés éppen úgy életbevágó fontosságú, mint a centralizált állami szerveknél. Nem lenne tehát teljesen megoldva a magyar közszolgálati alkalmazottak kiválasztásának kérdése, ha az önkormányzatok a reform hatályán kívül maradnának.

KARCSAY SÁNDOR.

A SZEMÉLYZETI FŐNÖK ÉS SZEMÉLYZETI OSZTÁLY SZEREPE A KÖZIGAZGATÁSBAN.

A közigazgatási optimum.

Minden háborút követőleg a közigazgatás feladatai a győző és a legyőzött államokban egyaránt oly nagy mértékben megszaporodnak, hogy a közigazgatás az új feladatoknak a régi módszerekkel általában nem tud megfelelni, hanem kénytelen új módszerek után kutatni, amelyek a közigazgatást gyorsabbá, olcsóbbá, hatékonyabbá, jobbá, általában racionálisabbá teszik.

A közigazgatás racionalizálásának a kérdése a világháborút követőleg elementáris erővel jelentkezett a magyar közigazgatásban is, merthiszen a világháborút követő korszakban ez a kérdés — a modern állam egyébként is megnövekedett közigazgatási feladataival egyesülve — világszerte hatványozottan megnövekedett problémákat vetett felszínre.

A tudomány feladata volt dologi és személyi szempontból egyaránt a közigazgatási optimum keresése. *A közigazgatási optimum pedig a leghatályosabb közigazgatás.*

Mint minden optimum, a közigazgatási optimum is abszolut, vagy relatív. A tudománynak tisztáznia kell, hogy az egyes közigazgatási feladatok tekintetében mi tekinthető leghatályosabb közigazgatásnak. Útmutatással kell azonban szolgálnia a tudománynak a tekintetben is, hogy az egyes konkrét esetekben hogyan érhető el a relatív közigazgatási optimum, illetőleg az abszolút optimum feltételeit úgy kell kielemezni, hogy az ilymódon leszűrt alapelvek a közigazgatás szerveinek a relatív optimum kialakítására irányuló munkájukban irányt mutassanak és a gyakorlatban használható eszközökként álljanak rendelkezésükre. Más szavakkal: a tudománynak meg kell határoznia abstrakte az egyes közigazgatási feladatok tekintetében a legracionálisabb eljárást, de le kell szűrnie azokat az alapelveket is, amelyeket a közigazgatás szerveinek az egyes konkrét esetekben alkalmazniok kell, hogy a konkrét esetben, figyelemmel az összes megadott közigaz-

gatási tényezőkre (pl. a rendelkezésre álló személyi és anyagi erők), a relative legjobb eredményt mutathassák fel, a leghatályosabb közigazgatást produkálhassák.

Az optimum-keresésnek tehát mindig kapcsolatot kell tartani az élettel, figyelemmel kell lenni azokra a követelményekre, melyeket az élet támaszt a közigazgatással szemben, mert különben az élettől elvonatkoztatott scolasticus tudománnyá lesz, mely legfeljebb annak a több oldalról hangoztatott tételnek a cáfolatául szolgálhat, hogy a közigazgatás nem tudomány, de semmi esetre sem tudja betölteni a nemzet életében azt a fontos szerepet, amit a közösség elvárhat tőle. Nem a légben úszó tételekre van szükség, hanem a való életben gyökerező, abból kiinduló és azt mindig szem előtt tartva létrejött kidolgozásokra, mert *a közigazgatás*, mint par excellence reáltudomány *elveszti minden létjogosultságát, mihelyt az élettől elvonatkoztatott útra téved, mihelyt olyan tételek kidolgozására vállalkozik, melyeknek gyakorlati értékük nincs.*

A személyzeti kérdés a közigazgatásban.

A közigazgatási optimumot kutató, tehát a közigazgatás racionalizálását előmozdítani kívánó tudományos munkák természetesen a közigazgatás dologi és személyi tényezőinek szentelik a legnagyobb figyelmet. Ezek közül is azonban elsősorban a személyi, illetőleg személyzeti kérdések azok, amelyek a legbehatóbb tárgyalásban részesültek a belföldi és a külföldi irodalomban egyaránt.[1] A közigazgatás személyi kérdései iránt mutatkozó fokozott érdeklődés teljesen indokolt is, mert minden organizáció

[1] Elég, ha itt a következő munkákra utalunk:

Mártonffy Károly: A közszolgálat utánpótlása és a gyakorlati közigazgatási vizsgáról szóló törvény magyarázata (Magyar Közigazgatástudományi Intézet 20. számú kiadmánya.)

Mártonffy Károly: A magyar közigazgatás megújulása.

Magyary Zoltán: Közigazgatási vezérkar. (Közigazgatástudomány 1938. évi 4. szám.)

Magyary Zoltán: Roosevelt elnök javaslata a közigazgatási vezérkarról. (Közigazgatástudomány 1938. évi 4. szám.)

Magyary Zoltán: A közszolgálati minősítési rendszerek. (Közigazgatástudomány 1939. évi 2. szám.)

Magyary Zoltán: Az állam gazdasági vezérkara. (Közigazgatástudomány 1939. évi 6. sz.)

Gőbel József: A személyzeti igazgatás szervezete. (Közigazgatástudomány 1939. évi 6. szám.)

legfontosabb eleme az ember[2] és így a személyzeti kérdés a közigazgatás elsőrangú létkérdése.

A személyzeti kérdésnek ezt a fontosságát jól érzékelteti Bismarcknak az a kijelentése, melyet Mártonffy Károly egyik kiváló munkájának mottójául választott.[3] Eszerint: „Mit schlechten Gesetzen und guten Beamten lässt sich immer noch regieren. Bei schlechten Beamten helfen uns die besten Gesetze nichts."

A személyzeti kérdés fontossága élesen kifejezésre jut a történelem tükrében is. A nagy háborúkat követő racionalizálási törekvések általában a közszolgálati reformokat vetették elsősorban felszínre. Így a porosz-osztrák háború után következett a porosz, a krimi háború után az angol, az amerikai polgárháború után az egyesült állomokbeli közszolgálati reform, a világháborút követőleg pedig erőteljesen jelentkeztek a közszolgálati kérdések a többi államokban is. Ez a kérdés volt a magyar közigazgatás-racionalizálási mozgalom középpontja is, amely az 1929 : XXX. t. c.-ben rendszeresített közigazgatási vizsga bevezetésében érte el legfőbb eredményét.

Amint a közigazgatás racionalizálásának a kérdése nem azonosítható a személyzeti kérdéssel és a közigazgatási utánpótlás kérdésének egyre gyakoribb tárgyalásával kimerítettnek nem tekinthető, éppenúgy a közigazgatás személyzeti problémája sem merül ki a közszolgálati alkalmazás és alkalmazottak kérdésével. A közigazgatás fogalma ma már sokkal tágabb, semhogy az az államnak, a köznek az igazgatásával azonosítható volna. A közigazgatás a primer fogalomnál lényegesen tágabb területet ölel fel és általában a szervezést, organizálást, a közigazgatástudomány pedig ennek a tudományát jelenti.

Ezért nem zárható le a közigazgatás személyzeti és utánpótlási kérdése a közszolgálati alkalmazás és utánpótlás kérdésének tárgyalásával. A közszolgálat kérdése az egész kérdésnek csak egyik, minden esetre az állami imperiumhoz közelebb eső része, magának a közigazgatásnak a személyzeti problémája azonban ezen jóval túlmegy és felöleli a magángazdaság személyzeti kérdéseit is. Nyilvánvaló ugyanis, hogy ma, a totális háborúk korában, a köz számára is még inkább elsőrangú fontosságú kérdés, hogy a magángazdaság szervezete milyen erős, milyen racionális,

[2] Magyary Zoltán: A közigazgatási vezérkar c. cikke. (Megjelent a Közigazgatástudomány 1938. évi 4. számában.)

[3] Mártonffy Károly: A közszolgálat utánpótlása és gyakorlati közigazgatási vizsgáról szóló törvény magyarázata.

meg tud-e felelni a változott viszonyok által támasztott megnövekedett követelményeknek.

Ezért nem elégedhet meg a tudomány sem a közszolgálati alkalmazás problémáinak pro és contra való tárgyalásával, a vonatkozó külföldi joganyag ismertetésével, sem azoknak a rendszereknek és eljárás-módoknak a kidolgozásával, amelyek csakis a közszolgálati alkalmazás területén használhatók fel, hanem tisztáznia kell — ha alapnak a közszolgálati alkalmazást tekinti is — azokat az általánosabb érvényű alapelveket, amelyeket a közigazgatás tágabb értelemben vett körén belül a személyzeti kérdésben a racionalizálás érdekében alkalmazni kell.

Ha elfogadjuk, hogy a közigazgatás személyzeti kérdése is általános jellegű, tehát a magángazdaságra is kiterjedő probléma, meglepődve fogjuk megállapítani, hogy tudományos munkáink tartózkodnak az általános érvényűségnek ettől az elismerésétől, illetőleg rendszereiket tudatosan csak egy részkérdésre, a közszolgálati kérdésre építik fel, de teljesen figyelmen kívül hagyják a közigazgatás általános érvényű személyzeti kérdéseit. Rájövünk továbbá annak a gyakorlatnak a tarthatatlanságára, mely tökéletesen más megítélésben részesíti a közszolgálati, mint a magángazdasági személyzeti kérdéseket. Indokolatlannak fogjuk találni, hogy a közszolgálati és a magángazdasági személyzeti kérdések eltérő alapelveken építtessenek fel, holott nyilvánvaló, hogy az alapelvek szükségszerűen azonosak és csak a részletkérdéseknél lehetnek eltérések.

Ha a közigazgatás személyzeti kérdésének eme két elágazását (közszolgálati és magángazdasági rész) együttesen vizsgáljuk, megállapíthatjuk, hogy azok a közös elvek, amelyeknek megvalósítását a racionalizálás érdekében szükségeseknek ismerünk fel, inkább a magángazdaság szervei által alkalmazott elvek közül kerülnek ki. Ez természetes is, mert a magángazdaság a gazdaságosság és racionalitás szempontjait minden korban sokkal inkább kénytelen volt szem előtt tartani, mint a közszolgálat, illetőleg a helytelen igazgatás nem gazdaságos és nem racionális volta ott sokkal gyorsabban mutatkozott, mint a közszolgálatban. Emellett továbbá a magángazdaság szervezeténél fogva sokkal gyorsabban tud reagálni a szervezetében mutatkozó hibákra és azok kiküszöbölését sokkal kisebb zökkenőkkel képes végrehajtani, mint a köz. Éppen ezért látjuk az amerikai városokban és járásokban a közszolgálatnak az ú. n. City manager-ek és a County manager-ek

intézménye útján a magángazdaság mintájára való felépítését[4] és ezért szükséges, hogy az általános érvényű alapelvek utáni kutató munka a magángazdaságot mindig elsősorban tartsa szem előtt.

A személyzeti kérdés igen bonyolult és nagy irodalommal rendelkező anyaga ilyen rövid értekezés keretében természetesen nem tárgyalható a maga teljességében. Az alábbiakban a kérdésnek tehát csak azt az oldalát kíséreljük meg vizsgálat tárgyává tenni, amelyet a szakirodalom általában elmellőz. Ez pedig a kiválasztó személyének és feladatkörének a kérdése. A közigazgatási utánpótlás kérdése nevezetesen — véleményünk szerint — a kiválasztott és a kiválasztó oldaláról szemlélhető. Ezek közül az elsőt az irodalom — bár a súlyt a közszolgálatra helyezi — mégis általában kimerítő tárgyalásban részesíti, nem foglalkozik azonban a kiválasztónak, a személyzeti főnöknek és általában a személyzeti kérdések intézésére rendelt szervnek a kérdésével, már pedig nyilvánvaló, hogy ennek a szervnek a feladatköre és így a vele szemben támasztott követelmények is szükségszerűen eltérőek más szervek feladatkörétől és vele szemben más követelményeket kell támasztani, mint a közigazgatás egyéb területein működő szervekkel szemben. Amilyen lényeges, sőt döntő jelentőségű a személyzeti kérdés a közigazgatás területén, éppen annyira jelentős a kiválasztó szerveknek (a személyzeti főnöknek és a személyzeti osztálynak) a szerepe az egyes közigazgatási szervek és így az egész közigazgatás életében.

A személyzeti kérdések intézésére rendelt szerv feladatköre.

A szakirodalomban gyakran találkozunk a közigazgatási szervek, illetőleg alszervek tevékenységének és feladatkörének olyan osztályozásával, mely szerint az lehet *primer* vagy *funkcionális*. Ezt a megkülönböztetést egy közigazgatási szerv kebelén belül alkalmazva primernek tekintjük annak az alszervnek a tevékenységét és feladatkörét, amely az egész közigazgatási szervnek (főszervnek) vagy intézménynek a célját és feladatát közvetlenül szolgálja és valósítja meg, — funkcionális viszont azé, amely ezt a célt és feladatot csak közvetve szolgálja az által, hogy magának a főszervnek a működését lehetővé teszi (pl. valamely intézmény gazdasági hivatala).

[4] L. bővebben: Magyary Zoltán: Amerikai állami élet c. mű. Egyetemi Nyomda. 1934.

Ezt a megkülönböztetést tartva szem előtt, a személyzeti kérdések intézésére rendelt szerv működését és feladatkörét a legfontosabb funkcionális működésnek és feladatkörnek kell minősítenünk, mert a személyzeti kérdés fontossága révén nyilvánvaló, hogy az annak irányítására rendelt szerv az egész közigazgatási szerv működésképességének elsőrangú fontosságú tényezői közé tartozik.

A személyzeti kérdések intézésére rendelt szerv feladatkörének funkcionális jellegét nem módosítja az a körülmény sem, hogy egyes közigazgatási szerveknél ez az alszerv bizonyos központi helyet foglal el a többi alszervek között és bizonyos primer feladatok is hatáskörébe tartoznak (rendszerint azok, melyek kifejezetten egyik alszerv hatáskörébe sincsenek utalva). A hatásköröknek ilyen felosztása u. i. csak kivétel és a személyzeti kérdések intézésére rendelt szervnek, mint ilyennek a feladatköréhez primer jellegű feladatok — mint alább látni fogjuk — nem tartoznak.

A primer feladatok, a szakirányú tevékenység minden szolgálati ágban, sőt minden közigazgatási szervnél különböznek, mert hiszen másként (a terület szerinti megosztás esetétől eltekintve) az illető szerv fenntartása indokolatlan. Viszont a funkcionális, szervi tevékenység minden igazgatási ágban, sőt minden szervnél hasonló, sőt azonos. Ezért válik lehetővé a személyzeti ügyek intézésére rendelt szerv feladatkörének általános érvényű, az egyes szakigazgatási ágaktól elvonatkoztatott tárgyalása.

A szakirodalomban gyakran találkozunk a főnöki funkció tartalmának olyan meghatározásával, hogy az a következő elemekből áll: 1. előrelátás, 2. szervezés, 3. parancsadás, 4. összhangbiztosítás, 5. ellenőrzés. — A továbbiakban azonban a főnöki funkció emez általános elemein túl a személyzeti ügyek intézésére rendelt szerv funkciójának speciális tartalmával kívánunk foglalkozni és így eltérünk a fenti felosztástól.

A személyzeti kérdések intézésére rendelt szerv feladatkörének leglényegesebb elemei: a) a kiválasztás, b) a minősítés, c) a személyzet eredményes működésének lehetővé tétele és biztosítása. (Ideértve az összhangbiztosítást, a különféle javadalmazási, nyugdíj, személyzet-jóléti, szabadság, fegyelmi, stb. kérdéseket.)

ad a) *A kiválasztás kérdése* — amint arra az előzőkben már rámutattunk — a közigazgatás tudományának a szakirodalom által legkimerítőbb tárgyalásban részesített problémája. Különösen nagy figyelmet szentelnek ennek a kérdésnek azok, akik a közigazgatás racionalizálásának az egész kérdését személyzeti kérdésnek kívánják tekinteni.

A közigazgatási utánpótlás kiválasztásánál a kiválasztásra hivatott szervnek objektív támpontokra van szüksége. Ezeknek az objektiv támpontoknak a beszerzése a különböző kiválasztási rendszereknek a fő célja.[5] Ezek a rendszerek természetesen a közszolgálat terén nyertek széleskörű kiépítést, mert egyrészt az alkalmazottak nagy száma miatt itt van annak legnagyobb jelentősége, másrészt ez a vonatkozás érintette közvetlenül az államhatalmat és itt volt meg leginkább a törvényhozási rendezésnek a lehetősége. A közszolgálati kiválasztás terén kidolgozott rendszerek azonban a magángazdasági igazgatás terén is alkalmazhatók és alkalmazásra is kerülnek.

A kiválasztó szerv számára a legobjektivebb támpontokat kétségkívül a versenyvizsga rendszere nyujtja. Ezt a rendszert alkalmazza Anglia, Franciaország és az Északamerikai Egyesült Államok. Főleg Franciaországban, a közigazgatás tudományának klasszikus hazájában, a versenyvizsga közjogi vonatkozásai is teljes kidolgozást nyertek és a versenyvizsga, mint külön közigazgatási intézmény jelentkezik.

A versenyvizsga intézménye a kiválasztó szerv feladatát lényegesen megkönnyíti és, minthogy a vizsgáztatást teljesen különálló szerv végzi és a versenyvizsga eredményeként megállapított rangsor kötelező voltát közjogi szankciók is védik, a kiválasztásnál a kiválasztó szerv mozgási szabadsága egészen korlátolt mérvű.

Nagyobb szerep jut a kiválasztó szervnek, ha a kiválasztás képesítő vizsga, vagy legfeljebb felvételi vizsga útján történik. A képesítő vizsga rendszerét követi pl. a közszolgálati alkalmazások terén Németország és Magyarország. Itt a vizsgáztatás feladata nem a kiválasztó szervre hárul, de az ő feladata lesz a különböző vizsgáztató szervek által tanúsított eredmények figyelembevételével a versenyvizsga eredményéhez hasonló sorrend kialakítása.

Még aktivabb szerep jut a kiválasztó szervnek a felvételi vizsga rendszerében, amidőn a versenyvizsgához hasonló vizsga során saját maga, vagy az általa kiküldött bizottság fogja a minőségi sorrendet megállapítani. Ez a rendszer hódított nálunk legerőteljesebben a magángazdasági szerveknél. Természetesen e rendszernél a vizsgáztató és kiválasztó szerv egybeolvadása gyakran ugyanolyan jellegű kisiklásokat és hiányosságokat eredmé-

[5] A kiválasztás történeti áttekintését az egyes államokban l. Mártonffy: A közszolgálat utánpótlása c. mű II. rész.

nyez, mint a jogalkotó és a jogalkalmazó funkciójának egy személyben egyesülése.

A kiválasztás közigazgatási feladata azonban nemcsak az új alkalmazások, tehát az utánpótlás kiválasztásának területén jelentkezik, hanem ugyanez a probléma az egyes közigazgatási szervek vezető állásainak a betöltésénél is felmerül. Ezt a feladatot, mint hivatali beosztás kérdését, a feladatok c) pontjába is sorolhatnánk, azonban a kiválasztási funkciók azonossága folytán helyesebbnek látszik a feladatoknak ebbe a csoportjába helyezni azt. Ez a feladat u. i. még határozottabban megkívánja az arra hivatott szerv kiválasztó képességét, mert itt minden esetben kizárólag a kiválasztó szerv lesz hivatva a döntés objektiv támpontjait a saját hatáskörében megkeresni.

ad b) *A minősítés* a modern közigazgatásban, a sokat emlegetett tudományos üzemvezetés (scientific management) korában, amidőn a modern „nagyüzem" az alkalmazottaktól nemcsak mennyiségileg, hanem minőségileg is mind többet és jobbat kíván, mint a néhány évtized előtti, kisebb feladatok elé állított közigazgatás, a személyzeti ügyek intézésére rendelt szerv számára a kiválasztás feladata mellett, annál semmivel sem kisebb jelentőségű feladatként jelentkezik. A minősítés az az eszköz, amelynek segélyével a személyzeti ügyek intézésére rendelt szerv állandóan az üzem ütőerén tarthatja a kezét, ami egyszersmind azt is jelenti, hogy ha ez az eszköz nem jól működik, a személyzeti szerv elveszti az összeköttetést az üzem életével, nem állanak olyan támpontok rendelkezésére, amelyek a jól átgondolt, megnyugtató személyzeti politika folytatását lehetővé tennék.

A minősítés kérdése a kis üzemekben is lényeges, azonban fokozott jelentőséget mégis a nagyüzemben és így elsősorban a legnagyobb üzemnek tekinthető állami közigazgatásban nyer. A modern közszolgálat már kis államokban is oly nagyszámú alkalmazottból áll, hogy azok a hatóságok (rendszerint miniszterek), akiktől a tisztviselő kinevezése, előléptetése és beosztása (főleg a főnökök kiválasztása) függ, az összes alkalmazottakat személyesen nem ismerhetik, tehát őket csak a minősítési táblázatok alapján ítélhetik meg.[6]

Minthogy a minősítés legnagyobb jelentőséget a modern nagyüzemben nyert, nem csodálható, hogy épen az Északamerikai Egyesült Államokban, a nagyüzemek hazájában találkozunk

[6] Magyary Zoltán: Közszolgálati minősítési rendszerek. (Közigazgatástudomány 1939. évi 2. szám.)

a legnagyobb erőfeszítésekkel a minősítés rendszerének tudományos kiépítése érdekében. Felismerve a minősítés jelentőségét, a többi államok is tettek kísérleteket minősítési rendszerek kiépítésére, de a legkidolgozottabb rendszereknek mégis az Északamerikai Egyesült Államokban alkalmazott két rendszert (Efficiency Rating System és I. B. Probst System) kell tekintenünk.[7]

A különféle minősítési rendszerek természetesen csak a minősítés tökéletesítését szolgálják, a hibákat igyekeznek kiküszöbölni, de a minősítésnek, mint igazgatási feladatnak a jellegét nem érintik. A feladat jellege szempontjából látszik azonban indokoltnak az a megkülönböztetés, hogy a nagy üzemben a személyzeti kérdések igazgatására rendelt szerv az esetek kisebb számában lesz abban a helyzetben, hogy saját maga közvetlenül minősítsen, hanem a különböző osztályok minősítéseinek egységesítése, összhangbahozatala lesz a feladata. A minősítés u. i. általában minden főnöknek a feladatai között szerepel, a helyes és produktiv személyzeti politikának azonban nélkülözhetetlen feltétele, hogy a személyzeti ügyek intézésére rendelt központi szerv (személyzeti főnök, személyzeti osztály) ezeket a különböző főnököktől származó minősítéseket egységesítse, összhangbahozza. Az alkalmazottat u. i. nem lehet teljesen kiszolgáltatni a közvetlen főnök önkényének. A személyzeti ügyek intézésére rendelt szervnek a feladata lesz ezeket a minősítéseket felülbírálni és a közvetlen főnökökre vonatkozó minősítés figyelembevételével, tehát a közvetlen főnök minősítésének és az általa adott minősítésnek az összevetéséből az alkalmazott minősítését megállapítani, illetőleg az egész üzem minősítési összeállítását elkészíteni.

ad c) A kellőképen kiválasztott alkalmazottat be kell állítani az üzem gépezetébe és olyan körülményeket kell számára az üzemen belül teremteni és biztosítani, hogy képességeit mennél teljesebb mértékben fejthesse ki az üzem érdekében. A személyzet eredményes működésének ez a lehetővététele és biztosítása nagyszámú feladatot vet felszínre, amelyek legtöbbjének megoldása ismét a személyzeti kérdések intézésére rendelt szervre hárul.

A feladatoknak ebbe a csoportjába tartozik pl. *a javadalmazás, nyugdíj, személyzet-jóléti, szabadság, fegyelmi, áthelyezés, beosztás, elbocsátás, összhangbiztosítás, bürotechnikai,* stb. kérdések.

[7] E rendszerek részletes ismertetését l. Magyary: Közszolgálati minősítési rendszerek c. cikke. — E rendszerek közül a Probst-rendszert Budapest székesfőváros is bevezette.

Nem kívánunk itt ezeknek a kérdéseknek érdemi tárgyalásába bocsátkozni, sőt a felsorolást sem tekintjük kimerítőnek, hanem csak a leginkább szembeötlő problémák példálódzó előadására szorítkoztunk. Ezek a feladatok állandóan változó kategóriaként jelentkeznek, mert az élet azokat állandóan mozgásban tartja, módosítja. A cél azonban mindegyik feladatnál közös: az eredményes működés biztosítása és annak lehetővé tétele, hogy az egyén eredményessége teljes mértékben a hivatal (üzem) eredményességét szolgálhassa. Az egyén és a hivatal eredményessége u. i. nem azonosítható, sőt a hivatal eredményessége nem fogható fel az alkalmazottak egyéni eredményességének összegeként sem,[8] mert a személyzeti kérdések hosszú sorának (beosztás, összhang, fizetés, szabadság, stb.) szerencsés megoldása szükséges ahhoz, hogy az egyén eredményessége teljes mértékben szolgálhassa az üzem eredményességét. Mindeme kérdések megoldása beletartozik a helyes személyzeti politikába és így e kérdések megoldása is a személyzeti kérdések intézésére rendelt szervre hárul.

A személyzeti kérdések intézésére rendelt szervvel szemben támasztott követelmények.

Herbert Hoover, az Északamerikai Egyesült Államok későbbi elnöke, 1920-ban mint az akkor alakított Federated American Engineering Societies első elnöke, külön bizottságot küldött ki azzal a rendeltetéssel, hogy hat fontos iparágban (építőipar, fémipar, textilipar, férfiruha, cipő- és nyomdaipar) a termelés veszteségességének az okait kutassa. A bizottság Waste in Industry címen közzétett jelentésében nemcsak a veszteségesség forrásait, hanem a felelősség kérdését is vizsgálat tárgyává tette és arra a meglepő eredményre jutott, hogy a veszteségesség több, mint 50%-áért az üzemvezetőség felelős, a munkásságra viszont kevesebb, mint 25% esik.

Ez a jelentés meglepő eredményével először mutatott rá a vezetés és így a főnök döntő jelentőségére a termelésben. Először mutatott rá arra a tényre, hogy az alkalmazottak munkateljesítményének egyik legfontosabb faktora a főnök képessége.[9] Ez az eredmény természetesen alkalmazható és átértékelhető a közigazgatás területére. A vezetést, a főnököt ugyanilyen mérvű felelősség terheli az egész közigazgatásban a közigazgatás eredmé-

[8] E kérdés részletes kifejtését l. Magyary Zoltán: A közigazgatási vezérkar c. cikk.

[9] Magyary: A közigazgatás vezérkara c. m.

nyességében mutatkozó hiányokért. Minthogy pedig a közigazgatási szerv életében a személyzeti kérdés fontossága révén a személyzeti kérdések intézésére rendelt szerv és elsősorban a személyzeti főnök — amint az előzőkben bővebben fejtegettük — praeponderans helyet foglal el, — véleményünk szerint — közeljárunk az igazsághoz, ha a veszteségességért való felelősség nagyobbik részét a személyzeti főnök, illetőleg osztály, tehát a személyzeti politikát irányító szerv számlájára írjuk és csak a kisebbik részt az egyéb osztályok és vezetők terhére.

A személyzeti főnök (osztály) ilyen súlyos felelőssége mellett természetesen döntő fontosságot nyer annak a kérdésnek a tisztázása, hogy ennek a szervnek milyen tulajdonságokkal kell bírnia, vele szemben konkréte milyen követelményeket támasztunk, illetőleg, hogy milyen hiányok azok, amelyek őt feladata kellő ellátására képtelenné teszik és így minden valószínűség szerint, az illető közigazgatási szerv hiányos működését eredményezik.

A közigazgatási szakirodalomban gyakran történik hivatkozás Henry Fayol amerikai gyáros nevére, aki tudományos módszerekkel kimutatta, hogy a vállalat vezetésében — többek között — az igazgatás funkciója milyen szerepet játszik. Vizsgálatainak eredményeként Fayol arra a megállapításra jutott, hogy mennél magasabb vezetőállásba emelkedik valaki, munkájában az adminisztrativ tevékenység százalékszerűen annál inkább emelkedik, a szakirányú tevékenység pedig annál inkább csökken.

Az a körülmény, hogy a főnök tevékenységének nagyobbik része igazgatási feladatok elvégzésében merül ki és csak kisebb rész jut a szakirányú feladatokra, természetesen eltolódást eredményez a szükséges szakismeretek terén is. A főnök szakismerete — mennél magasabb állást tölt be — egyre inkább általános jelleget ölthet, az átfogó elvekre szorítkozhatik és a részletkérdésekre nem szükségképen terjed ki.

A személyzeti kérdések intézésére rendelt szerv esetében vizsgálva a kérdést, különböztetnünk kell a személyzeti kérdések, tehát a funkcionális feladatok intézéséhez szükséges szakismeret és az illető közigazgatási szerv feladatának, tehát a primer feladatoknak ellátásához szükséges szakismeret között. — Egyes személyzeti (funkcionális) feladatok (pl. nyugdíj, javadalmazás, fegyelmi, stb.) ellátása ugyanis speciális szakismereteket igényel. E szakismeretek tekintetében fennáll Fayol fentebb ismertetett megállapítása a személyzeti főnökre vonatkoztatva is. — A személyzeti ügyek intézésére rendelt szervnek (személyzeti főnöknek és osztálynak egyaránt) e szakismereteken kívül megfelelő szak-

ismerettel kell azonban birnia az illető közigazgatási szerv primer feladatai tekintetében is, vagyis ahhoz, hogy a funkcionális tevékenységet elláthassa, a primer feladatok intézésére is képességgel kell birnia. — A személyzeti ügyek intézésére rendelt szerv előzőkben vázolt feladatainak áttekintéséből ugyanis nyilvánvalóvá válik, hogy a primer feladatok megoldásához szükséges megfelelő szakismeret nélkül sem a kiválasztás, sem a minősítés terén ráváró feladatokat nem lesz képes megoldani.

A helyes kiválasztás csak akkor válik lehetővé, ha a kiválasztó szerv ismeri nemcsak a kiválasztott egyén képességeit és tulajdonságait, hanem tökéletesen tisztában van azokkal a követelményekkel is, amiket a kiválasztottal szemben alkalmazásának területe támaszt. Nem képzelhető el objektív alapokon nyugvó, átgondolt kiválasztás anélkül, hogy a kiválasztó ne legyen tökéletesen tisztában azokkal a feladatokkal, amelyre a kiválasztást eszközli. Enélkül a kiválasztás sikere kizárólag a véletlentől függ s így a helyes kiválasztás nem a kiválasztásra hivatott szerv érdeme, a helytelen kiválasztásért azonban minden felelősség őt terheli, mert feladatának megoldására lelkiismeretlen tudatlansággal vállalkozott.

Ugyanez a szakismeret nélkülözhetetlenül szükséges a minősítés feladatának megoldásához is. A minősítőnek feltétlenül ismernie kell azt a munkakört, amelyben kifejtett tevékenységet kritika tárgyává kívánja tenni. Egyedül az alkalmazottnak és a felmutatott eredményeinek az ismerete még arra sem elégséges, hogy az illető lelkiismeretesen elbírálható legyen, de még kevésbbé elég ahhoz, hogy valakinek a működése, teljesítőképessége más munkakörben alkalmazottak eredményeivel, működésével összevethető, vagyis a relativ minősítési rangsor összeállítható legyen. Ehhez feltétlenül szükséges a feladat minőségének, az illető munkakörnek az ismerete, vagyis az egyes munkakörök ellátásához szükséges megfelelő szakismeret. — Ez a kérdés azután átvezet a személyzeti politika egyik lényeges vonatkozásához. Nevezetesen az a körülmény, hogy valamely alkalmazott a reábízott munkakörben nem mutat fel kellő eredményt, nem feltétlenül jelenti az illető teljes használhatatlanságát. Lehet, hogy az eredménytelenség oka csak az, hogy az illető nem a szellemi képességeinek és személyi tulajdonságainak megfelelő munkakörben nyert alkalmazást. Ez esetben tehát a személyzeti főnök, illetőleg osztály tudatlansága azt eredményezi, hogy esetleg egy használható munkaerő eredménytelenségre van kárhoztatva és munkaképessége

nemcsak az illető közigazgatási szerv, hanem az egész közigazgatás számára elvész.

A feladatkörök ismerete, illetőleg a megfelelő szakismeret tehát az átgondolt személyzeti politika folytatásának is nélkülözhetetlen előfeltétele.

A személyzeti ügyek megfelelő intézése megkívánja, hogy az illető szerv a személyzet körében megfelelő tekintéllyel rendelkezzék. Enélkül a zavartalan együttműködés csak hatalmi szóval biztosítható, ami a munka effektivitásához szükséges összhangot mindíg károsan befolyásolja. E tekintély megszerzésének és megtartásának legbiztosabb eszköze ismét a megfelelő tudás és biztos szakismeret, mert csak annak a főnöknek van igazán tekintélye az alárendeltjei előtt, aki ugyanazt a munkakört úgyanúgy vagy jobban tudja betölteni.

Minthogy tehát a személyzeti főnök és általában a személyzeti osztályba beosztott tisztviselő feladata leglényegesebb elemeinek szakismeret, éspedig a primer feladatok ellátásához szükséges szakismeret nélkül képtelen megfelelni, a leghatározottabban szembe kell szállnunk azzal a felfogással, sőt — nyugodtan mondhatjuk — gyakorlattal, mely szerint a személyzeti osztályba való beosztásnak nem előfeltétele a kellő szakismeret, hanem a beosztásnál kizárólag külső, vagy legfeljebb jellembeli tulajdonságok vizsgálandók.

A személyzeti ügyek intézésére rendelt szervnek a szakismereten kívül természetesen még sok egyéb olyan tulajdonsággal kell bírnia, amelyek mindegyikének megléte az egyéb osztályok beosztottjainál nem bír olyan döntő jelentőséggel, mint a személyzeti ügyeket intéző és a személyzeti politikáért felelős szervnél. Ezek azok az egyéni, lelki tulajdonságok, amelyeknek meglétét magának a feladatnak a természete megköveteli. Ilyenek elsősorban a kellő emberismeret, az emberek megítélésénél nélkülözhetetlen judicium, feltétlen lelkiismeretesség, tiszta erkölcsi felfogás, tapintat, diszkréció, jó modor, stb.

Nem kívánunk ezeknek a lelki és jellembeli tulajdonságoknak a részletes boncolgatásába bocsátkozni, annál kevésbbé, mert a jelenlegi gyakorlat szerint közigazgatásunkban a személyzeti osztályokkal kapcsolatban éppen csakis ezeken a tulajdonságokon van a hangsúly. Mindent összevetve azonban ez az egyszerű felsorolás is alkalmas talán annak igazolására, hogy a személyzeti ügyek intézése olyan követelményeket támaszt az annak ellátására hivatott szervvel szemben, amely követelményeknek az illető szerv csak megfelelő lelkismeretes előkészítés esetén felelhet meg. Ebből

a szempontból tehát teljesen indokoltnak fogjuk találni Roosevelt elnöknek a közelmultban az Egyesült Államok kongresszusa elé terjesztett javaslatát, amely szerint a személyzeti ügyek legfőbb irányítására felállítandó új szerv vezetőjét egy különleges nyilvános versenyvizsga alapján kívánja kiválasztani.[10]

A mi viszonyaink között — ha a személyzeti ügyek intézésére rendelt szervnek különleges versenyvizsga alapján való kiválasztásától, figyelemmel a vizsgáztatás rendszerével szemben mutatkozó általános idegenkedésre, el is tekintenénk, — feltétlenül szükségesnek látjuk, hogy kellő gond fordíttassék arra, hogy a személyzeti ügyek intézésére rendelt szerv a feladatának ellátásához szükséges ismereteket és tulajdonságokat kellő előképzés útján megszerezhesse. Ennek az előképzésnek a gyakorlatban legkönnyebben megvalósítható és mégis kellő eredménnyel kecsegtető módja az, hogy a kiszemelt alkalmazott legalább az illető közigazgatási szerv jelentősebb osztályaihoz megfelelő időre szolgálattételre beosztassék. Ez a különböző osztályokon való végigvezetés biztosítja a kellő szakismeret elsajátításának és az egész adminisztráció áttekintésének a lehetőségét, módot nyujt arra, hogy mennél több alkalmazottat ismerjen meg és általában fejlessze emberismeretét. Ezeknek az ismereteknek és tulajdonságoknak a birtokában azután legalább a lehetőség meglesz arra, hogy az illető alkalmazott a személyzeti osztálynak olyan tagjává legyen, aki a személyzeti ügyek intézésére és produktív személyzeti politika folytatására képes lesz.

Ahhoz tehát, hogy a személyzeti főnök, de a személyzeti osztály minden tagja is feladatát az illető közigazgatási szerv és az egész közigazgatás érdekeinek megfelelően hiánytalanul láthassa el, szükséges, hogy az illető ne csak biztoskezű adminisztrátor, hanem megfelelő tudású *szakember* is legyen, nagy emberismerettel és megfelelő lelki tulajdonságokkal.

TORDAY LAJOS

[10] A javaslat részletes ismertetését lásd Magyary: Roosevelt elnök javaslata a közigazgatási vezérkarról c. cikkében. (Közigazgatástudomány 1938. évi 4. szám.)

KÖZSZOLGÁLATI JOGSZABÁLYOK GYÜJTEMÉNYE.

KODIFIKÁCIÓS TANULSÁGOK.

I. Bevezető ismertetés. A m. kir. pénzügyminisztérium 1936 év márciusától 1938 év márciusáig terjedő időben négy kötetben kiadta a „Közszolgálati Jogszabályok Gyüjteményét." Az első kötet: *„Az állami és vármegyei alkalmazottak illetményei"*, a második kötet: *„Az állami és vármegyei alkalmazottak lakáspénze, családi pótléka, kiküldetési és átköltözködési illetményei"*, a harmadik kötet: *„Az állami és vármegyei közszolgálatra képesítő kellékek"*, s végül a negyedik kötet: *„Az állami alkalmazottak nyugellátása"* címet viseli. Az első három kötetet a pénzügyminisztérium illetményügyi főosztálya, a negyediket pedig a pénzügyminisztérium nyugdíjügyi főosztálya állította össze. Mind a kötetek közös címe — Közszolgálati Jogszabályok Gyüjteménye — mind pedig az alcímek arra utalnak, hogy itt azok a sarkalatos kérdések nyernek összefoglalást, amiket általánosságban a *közszolgálat* gyüjtőnevével szokás illetni.

Mind a négy kötethez az előszót Fabinyi Tihamér, akkori pénzügyminiszter írta. Ezekben általánosságban a Gyüjtemény célját jelöli meg. A *cél* röviden megjelölve: „hatályos közszolgálati jogunk egybefoglalása", illetőleg ennek a hatályos jognak „fotografiája". „Hatályos közszolgálati jogunk egybefoglalásá"-ra, — amint ez a miniszteri előszóban olvasható — azért volt szükség, mert „jogrendszerünknek régen érzett hiánya az, hogy a közszolgálati jogra vonatkozó anyagi jogi és eljárási szabályok rendkívüli nagyszámú és a legkülönbözőbb jellegű jogforrásokban vannak szétszórva, melyeknek egy részéhez, így különösen számos minisztertanácsi határozathoz és a joggyakorlatban kialakult szokásjogi szabályhoz, kellő nyilvánosságot biztosító közzététel hiányában még hozzáférni is nehéz. Hozzájárul ehhez, hogy e jogszabályok, amelyek természetszerűleg magukban véve is szövevényesek, évtizedek óta különböző időkben keletkezvén, ellentmondásokat és elavult tételeket is tartalmaznak úgy, hogy ezeknek

tömegéből sok esetben csak nagy fáradsággal lehet megállapítani az illető esetre érvényben levő rendelkezést, ami sok nehézséget, időveszteséget és felesleges munkát okoz úgy a jogot alkalmazó hatóságoknak, mint a jogukat kereső érdekelteknek."

Valójában már maga az a körülmény, hogy közszolgálati jogunk tételes része *kb. 600 jogszabályban* található fel — nem beszélve arról, hogy ennek a 600 jogszabálynak nagy része már régen elavult — és amely 600 jogszabály közt legfeljebb 25—30 % a szoros értelemben vett közszolgálati vonatkozású, míg a többi százalék homlokegyenest ellenkező jogterületre eső kérdéseket szabályoz, indokoltá tette azt, hogy e téren is történjék valami kezdeményezés, ami nemcsak a jogállam, hanem sokkal inkább az élet követelményeire is figyelemmel legyen. Ugyanis sem a szoros értelemben vett közszolgálat, sem pedig a közszolgálatban állók érdekeinek nem felelt az meg, hogy *ennyi- és ilyensokféle* (120 törvény, 74 kormányrendelet, 156 pénzügyminiszteri rendelet, 48 igazságügyminiszteri rendelet, 44 V. K. M. rendelet, 30 belügyminiszteri rendelet, 26 kereskedelemügyi miniszteri rendelet, 13 földművelésügyi miniszteri rendelet, 9 külügyminiszteri rendelet-, 19 minisztertanácsi határozat, 7 kúriai-, 15 közigazgatási bírói határozat és 19 vegyes jellegű jogszabály):[1] *jogszabályban legyenek* lefektetve azok a jogelvek, amik a közszolgálatban állók jogait és kötelezettségeit vannak hivatva kifejezésre juttatni. Régi álma a köszolgálatban állóknak a vonatkozó jogszabályok egységbe-foglalása, ami tulajdonképen a 70 év óta emlegetett és igért *Közszolgálati Pragmatikát* jelenti. A pénzügyminisztérium említett munkájában a közszolgálatban állók ezt a régi álmukat sejtették megvalósulni. Viszont azok, akik a kérdést jogpolitikai szemszögből a racionalizálás újkeletű eszméje alapján boncolgatták, azok a dolog természeténél fogva *kodifikációs* munkát sejthettek a gyüjteményben. Hogy a négy kötetnyi munka mennyiben felelt meg a várakozásnak, az a továbbiak során fog kitűnni.

A Közszolgálati Jogszabályok Gyüjteménye — ha ez nem is olvasható az előszóban expressis verbis — *kodifikációs* jellegű munka. Azzá teszi lényege, ami az idevonatkozó jogszabályok *összegyüjtésében, az összegyüjtött anyag élő* (hatályos) *részének kiemelésében, a holt anyagtól való megszabadításában, valamint megfelelő csoportosításában* áll. Ezt azért kell előre bocsátani, mert a Gyüjteményt az alábbiak során elsősorban kodifikációs szemszögből, a kodifikáció *általánosan megkövetelt* és mindenki

[1] Ezeket a jogszabályokat a Gyüjtemény címek szerint is közli.

által tiszteletben tartandó elveinek szemelőtt tartásával vizsgáljuk.

A kodifikációnak módszertani szempontból két fajtáját lehet megkülönböztetni. Az egyik a 1. *hivatalos*, a másik a 2. *magán kodifikáció* nevével illethető.

1. *Hivatalos kodifikáció* esetén a kodifikátor jogalkotó tényezőtől (pl. parlament) nyert felhatalmazás folytán jogszabályerővel állapítja meg a hatályos szöveget, tehát feladata ebben az esetben nemcsupán a vonatkozó joganyag összegyüjtésében, annak élő és holt anyagra való kettéválasztásában áll, hanem ezen felül megilletik még azok a jogok is, hogy a régi helyükről új helyükre ültetett és csoportosított jogszabály-részeken bizonyos stiláris, *(szövegezési)* ritkább esetben akár értelemszerű módosításokat is eszközölhessen, amit esetleg az új, egységes szerkezet feltétlenül megkíván. Ez a kisebb-nagyobb módosítás megilleti a kodifikátort, mert felhatalmazás alapján jogszabályi erővel eszközli és a felhatalmazás attól a tényezőtől származik, aki maga is jogalkotó hatalommal birván, bármikor megváltoztathatja a meg nem felelő jogszabályt. Ilyen *hivatalos* kodifikáció esetén az elkészült kodifikációs munka új jogszabály erejével bír, ami azt jelenti, — és ezt az új szövegben kifejezésre is szokták juttatni — hogy csak a beléje felvett anyag az élő jog, a továbbiak során az lesz alkalmazható.

2. *Magán kodifikáció* esetén ezzel szemben, miután a kodifikátor itt nem jogalkotó tényezőtől nyer felhatalmazást, vagy ha attól nyer is, de *nem jogalkotó hatalommal*, a jogszabályok eredeti szövegén *semmiféle változtatást* sem szabad eszközölnie. Vagy ha már minden áron *egységes* szerkezetet akar létrehozni, legfeljebb arról lehet szó, hogy a szószerint közölt élő-részek mellett közölheti — valamilyen formában elválasztva az eredetitől — az általa jónak látott szöveget is. (Pl. két párhuzamos hasábot szerkeszt: egyiken az eredeti szöveget közli, a másikon a javaslatot.) *Itt szoros értelemben csupán összegyüjtésről, élő és holt anyag kettéválasztásáról — természetesen megjelölve, hogy milyen alapon történik az elválasztás — s az anyag megfelelő csoportosításáról lehet szó.*

A kodifikáció e kettős módszertani szempontját figyelembe véve a Közszolgálati Jogszabályok Gyüjteményét feltétlenül a *magán* kodifikációs munkák közé kell sorolnunk. Nincs sehol semmiféle felhatalmazás, aminek alapján hivatalos jelleggel készült volna s így természetesen nem vindikálhatja magának azt az elsőbbséget, hogy a vonatkozó jogterületen egyedüli és kizárólagos

hatályú jogszabálynak tekintessék. Viszont ilyen körülmények közt feltétlenül vonatkozik reá az a kodifikációs követelmény, hogy az általa hatályosnak ítélt jogszabályrészek *szószerint*, azaz a *legcsekélyebb változtatás nélkül* nyerjenek benne felvételt, mert jogszabályokon csak jogalkotó hatalommal felruházott tényező változtathat.

A Gyüjtemény első kötetének előszavából kitűnik ugyan, hogy a munka nem tekintendő új és egyedüli hatályos erővel bíró jogszabályalkotásnak, de a szövegközlést illetően már előreveti árnyékát az a sötét sejtés, hogy a *magánkodifikáció* sarkalatos elve, a *módosítatlan szövegközlés* elvtörést szenvedett. Az előszó u. i. egyebek közt a következőket mondja: „A Gyüjtemény nem új jogalkotás, hanem a már létező jognak gondos egybefoglalása hivatott szakértők által megfelelő csoportosítással és szakaszokra tagolt tételes szabályok alakjában. Ennek megfelelően a jogszabályokat eredeti szövegükben tartalmazza, amelytől csak nagyon kevés olyan esetben *tér el*, ahol azt az egyes kifejezéseknek teljes elavultsága vagy későbbi jogszabályok újabb meghatározása a lényeget nem érintően mellőzhetetlenné tette." Vagyis már az előszóból kitűnik, hogy egyes szövegrészek, melyek ugyan a „lényeget nem érintik" és csak „nagyon kevés esetben fordulnak elő" *módosítással* vétettek fel; ha a továbbiak során valónak bizonyul az az állítás, hogy ez a módosítás a „lényeget nem érintően" történt, akkor e *szövegváltoztatást* a következőkben egyszerűség kedvéért nevezzük *stiláris módosításnak*. Ugyancsak az előszó szerint vannak a Gyüjteményben olyan szövegrészek is, amelyek nem tételesjogi *meghatározásnak* az átvételéből származnak, hanem az életben kialakult joggyakorlatnak, illetőleg ebben a joggyakorlatban kikristályosodott jogelveknek a szavakba foglalását jelentik. Ezeknek a kikristályosodott jogelveknek tételes jogi meghatározása különben de lege ferenda kívánatos volna.

A nélkül, hogy a Gyüjtemény szövegét közelebbről szemügyre vettük volna, már az előszó alapján megállapítható, hogy a szövege az alábbi kvalifikáció szerint csoportosítható: 1. Szószerint felvett szövegrészek. (Csak és kizárólag ez felel meg a magánkodifikáció elvének!) 2. Stilárisan módosított szövegrészek. 3. Joggyakorlaton alapuló meghatározások. Az utóbbi két pont közül különösen a 2. már messze túlhaladja azt a hatáskört, amivel magánkodifikátor rendelkezik.

A Gyüjtemény mind a négy kötete egyébként fejezetekre, a fejezetek szakaszokra (összesen 826 §!), a szakaszok pedig bekezdésekre oszlanak. Egy-egy fejezetben a valamilyen vonatkozásban együvétartozó, de legkülönbözőbb jellegű jogszabályok tömörülnek, (törvény-rendelet-minisztertanácsi határozat stb.) helyesebben ezeknek a jogszabályoknak az élőnek nyilvánított részei. Az összetartozó élőrészek fejezeten belüli csoportosítása bizonyos logika szerint történt. Ezt a logikai sorrendet a szakaszokra (§) tagoltság tartalmazza. Pl. a Gyüjtemény első kötete (a továbbiak során rövidítve: Gy. I. vagy Gy. II. stb. a köteteknek megfelelően) XVI. fejezet 90—102. §§. a vármegyei tisztviselők státus-viszonyaira és fizetésére vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza és pedig 90. §: vármegyei tisztviselők alkalmazása, 91. §: vármegyei tisztviselők fizetési osztályokba sorozása. És így tovább.

A jogszabályok tetemes része, hacsak töredékben is, mind a négy kötetben feltalálható a szerint, hogy az egyes jogszabályok a gyüjtőnévvel illetett közszolgálati jogot milyen széles területen érintik. (Kinevezés-fizetés-nyugdíjazás.) Ez egyebek mellett az oka annak, hogy a négy kötetes munka egy ugyanazon elven épült bírálat és ismertetés alá vonható, nem is beszélve arról, hogy egymást kiegészítő célzattal készültek. Ahogy a Gy. II. előszavában olvasható: „a jelen füzet összeállítása ugyanolyan rendszer és elvek szerint történt, mint az első füzeté." Itt még csak azt jegyezzük meg, hogy az egyes szakaszokhoz s ezen belül a bekezdésekhez nagyszámú kisebb betűvel szedett jegyzet járul. E jegyzetek a Gy. IV. előszava szerint: „a Gyüjtemény használhatóságát növelik" a hozzájuk csatolt mellékletekkel, táblázatokkal együtt.

A Gyüjtemény ilyen külső *ismertetése*, valamint az ismertetés és bírálat alapjául szolgáló elvek, nemkülönben az előszóban olvasható szempontokból adódó tényleges helyzet ilyen rögzítése után nézzük közelebbről magát a Gyüjtemény szövegét.

II. A Gyüjtemény szövegezése. A Gy. I. kötet I. fejezet 1. §. (1) bekezdése a következőképen hangzik: „A jelen Gyüjtemény kiterjed a tényleges szolgálatban álló állami és vármegyei tisztviselőkre és egyéb alkalmazottakra." A (2) bekezdésből kitűnik, hogy kik azok az egyéb alkalmazottak mondván: „(2) Egyéb alkalmazottak alatt az állami és vármegyei kezelőket, (kezelőnőket) díjnokokat, szakdíjnokokat, altiszteket és kisegítő szolgákat kell érteni."

Ha ezt a két bekezdést bonckés alá vesszük, a következőket állapíthatjuk meg: nem szószerinti és nem is módosított átvétele valamilyen tételes jogi szövegnek, mert nincs megjelölve a vonatkozó tételes jogi szöveg. *(Az előszó szerint u. i. az idézett hely mindig fel van tüntetve az idézés után.)* Marad a harmadik lehetőség,

hogy joggyakorlat szövegbe foglalása. Erre vonatkozólag azonban azt kell megjegyezni, hogy az (1) bekezdés semmi esetre sem lehet joggyakorlat, illetőleg ennek a jogyakorlatnak szavakba foglalása, mert hiszen joggyakorlat alatt *általában* tételes jogilag le nem szögezett jogelveknek a mindennapi életben való alkalmazását értik[1] (lásd idevonatkozólag akár az I. kötet említett előszavát is) s így tételes jogszabályoknak magától értődő alkalmazása, még inkább olyan megállapítás, hogy bizonyos vonatkozásban milyen létező jogszabályokat kell alkalmazni, *nem tekinthető joggyakorlatnak.* Már pedig az (1) bekezdés azt mondja, hogy „a jelen Gyüjtemény (helyesen így kellene lenni: *„a gyüjteményben felvett jogszabályok a maguk jogszabályi mivoltában kiterjednek stb.")* kiterjed a tényleges szolgálatban álló állami és vármegyei tisztviselőkre és egyéb alkalmazottakra." Leszögezhetjük tehát, hogy az (1) bek. se nem joggyakorlat, se nem az előszóban említett másik két fajta szöveg-kvalifikáció, hanem egyszerű logikai indukció szavakba foglalása, ami azonban már nem egyeztethető össze a magán kodifikátori szabadsággal.

Azonban a (2) bekezdés sem tekinthető joggyakorlatnak. Az „egyéb alkalmazottak" kategóriájába tartozó alkalmazottak mindegyikére van valamilyen tételes jogi szabály és azoknak egy kalap alá foglalása, mégha azt szövegtechnikai követelmények támasztják is alá, semmi esetre sem fejez ki joggyakorlatot. Így a második bekezdést is nyugodtan tekinthetjük a fenti logikai indukció eredményének, annál is inkább, mert nincsenek olyan jogelvek, amik a gyakorlatban az „egyéb alkalmazottakra" vonatkozóan alakultak volna ki, főleg úgy, hogy vindikálnák ezeknek külön kategóriába való sorozását. Összefoglalóan megállapíthatjuk tehát a következőket: már az I. kötet 1. §. (1)—(2) bekezdése olyan szöveget tartalmaz, ami az előszóban említett egyik szövegkvalifikációhoz sem tartozik s egy egészen *új* szöveg *kategóriát* jelent. Nevezzük ezt a kategóriát, miután az valóságos jogszabályrészek közt foglal helyet, a Gyüjtemény szempontjából azokat szervesen kiegészíti — erre utal a §-os beosztás is! — a továbbiak során egyszerűen *jogszabályjellegű megállapításnak.* Ez alkotja a gyüjteményben a *negyedik* szöveg-kvalifikációt.

Tovább menve egy lépéssel a Gy. I. 2. §. (1) bekezdése a következőket tartalmazza: „(1) Állami tisztviselő az, akit az államfő, miniszter vagy kinevezési joggal felruházott hatóság a törvényileg megállapított fizetési osztályokban felsorolt állások egyikére

[1] Maga a Gyüjtemény sem nevezi joggyakorlatnak.

kinevez, hivatalos esküt tesz és az állami igazgatásban vagy az államvagyon kezelésében résztvesz. *(Pénzügyi Szolgálati Szabályok. 1. §. (1.)"* Itt tehát — zárójelben dűlt betűvel szedve — megtaláljuk a jogszabály eredeti helyét. Ha már most fellapozzuk „A magyar királyi pénzügyminisztérium ügykörére vonatkozó Szolgálati Szabályok Gyüjteménye" 1896 évi (legújabb) kiadását, abban 1. §. (1) bekezdésként a következőket olvashatjuk: „Állami tisztviselő az az egyén, ki Őcsászári és apostoli királyi Felsége, annak kormánya vagy kinevezési joggal felruházott királyi hatóság által a törvényileg megállapított fizetési osztályokban felsorolt állások egyikére kineveztetik, hivatalos esküt tesz, és az állam igazgatásában, vagy az államvagyon kezelésében részt vesz." A két közölt szöveg közt az *eltérés* nyilvánvaló. Itt csak az a kérdés: milyennek minősül a beállott szövegváltoztatás. Véleményünk szerint túllépi a stiláris (második szövegkvalifikáció) módosítás határait. Ennek csak akkor lehetne minősíteni, ha az eredetiben olvasható *passzív* szerkesztésben adott szöveget a kodifikátor *cselekvő* formában közli. („kineveztetik-kinevez"). Ismételjük azonban, hogy a magán kodifikátornak erre sincsen semmiféle jogalapja. Az *„Őcsászári és királyi Felsége"* kifejezésnek az *„Államfő"* kifejezéssel való helyettesítése, valamint *„annak kormánya"* helyett a *„miniszter"* kifejezés használata megfelel ugyan a tényleges helyzetnek, de ez a „behelyettesítés" már jóval túllépi azokat a korlátokat, amik a jogszabályszövegek arra nem hivatott módon való *megváltoztathatatlanságából* állanak, túllépi még az előszóban említett — de minden jogi alapot nélkülöző — stiláris módosítás fogalmát is. Nevezzük a továbbiak során ezt a szöveg kvalifikációt *értelmi módosításnak.* Ez alkotja a gyüjtemény *ötödik* szövegverzióját.

Természetesen a jogszabályszövegeknek ilyen megváltoztatása *méginkább sérti* a kodifikáció alapszabályait s végeredményben nincs is semmi szükség rá. Ugyanis ha valaki hivatást érez magában jogszabályok újraszövegezésére, annak nincs semmi akadálya, mert az eredeti szöveg *mellett* közölheti (mondjuk párhuzamos hasábban, vagy legalább is más betűtípussal szedve) az általa jobbnak vélt szöveget is azzal a megjegyzéssel, hogy *de lege ferenda* az új életviszonyoknak az általa proponált szöveg felelne meg jobban. Különben a négy kötetes gyüjtemény az előszóból kitűnően maga is de lege ferenda készült...

Ragadjunk ki ezek után találomra egy rendeletet a sok közül, mondjuk a 7000/1925. M. E. sz. r-t. Ez a rendelet már csak azért is megfelelni látszik, mert mind a négy kötetben szerepel,

jelezvén ez által is, hogy a közszolgálat csaknem minden sarkalatos kérdését érintő jogelveket tartalmaz. Címe: *„A m. kir. minisztérium 1925. évi 7.000. M. E. számú rendelete a létszámviszonyok rendezéséről, és az állami és vármegyei tisztviselőket és egyéb alkalmazottakat, valamint a honvédség, csendőrség, vámőrség, folyamőrség és az államrendőrség tagjait megillető illetményeknek, továbbá az említetteket, valamint özvegyeiket és árváikat megillető ellátási díjaknak újabb szabályozásáról.“* A rendelet szövege és a Gyüjtemény gondos — párhuzamosan végzett — összehasonlítása után kitűnt, hogy a 142 pontra (e pontok tulajdonképen §§-oknak felelnek meg!) s e pontokon belül 374 bekezdésre osztott rendeletből *153* bekezdés nyert a négy kötetben felvételt. A rendeletnek tehát nagyban-egészében *egyharmada.* A gyüjtemény céljának megfelelően ez azt jelenti, hogy a fenti rendeletből ez a rész van még életben. Sietünk megjegyezni, hogy az érintett kb. 600 jogszabály közül legfeljebb 15—20 dicsekedhetik azzal, hogy egyharmada életben van. A többinek legfeljebb 1—5 %-áról lehet ezt állítani. Tovább menve a rendelet és Gyüjtemény összehasonlító vizsgálatában azt találjuk, hogy a felvett 153 bekezdésből *72 szószerint, 18 stilárisan, 63* pedig *értelmileg módosítva* nyert felvételt, vagyis a relative *nagyobbik* rész *módosítva* került a Gyüjteménybe. Itt már nemcsak azok a módosítások vannak feltüntetve, amelyeket a kodifikátor végzett, hanem azok is, amik lex posteriorok közbejöttének az eredményei. A gyüjtemény szerzői u. i. néhányszor elkövették azt a hibát, hogy a *lex posterior szövegét közölték,* viszont alapforrásként az eredeti lelőhelyet tüntették fel, *de nem közölték* a módosító rendelet szövegét, illetőleg lelőhelyét. Természetes, hogy ilyen esetben a Gyüjtemény szövege és az eredeti jogszabály szöveg nem azonos. Ez ugyan inkább szépséghiba a mellett, hogy a munka belértékét is csökkenti. Mindenesetre kisebb hibának kell annál tekintenünk, mint mikor a kodifikátor önkényesen változtatja meg a jogszabály szövegét. Az előbbi csak az utalás elmulasztása, az utóbbi a szöveg önkényes megváltoztatása.

A felvételt illetően nagyban-egészben hasonló a helyzet a többi jogszabálynál is. A különbség csak annyi, hogy több vagy kevesebb rész nyert felvételt, ami ismét csak attól függ, hogy mikor keletkezett a jogszabály és így mennyi idő állott rendelkezésre az elévüléshez. A Pénzügyi Szolgálati Szabályok 471 §-a közül pl. 54 § vétetett fel a gyüjteménybe, ebből *16 szószerint, 20 stilárisan, 18 pedig értelmileg módosítva.* A Gyüjtemény és az érintett jogszabályok átvizsgálása után kitűnt, hogy a felvett jogszabályrészek *nagyobbik fele, általánosan mintegy 60 %-a módosítva nyert felvételt.* (stiláris és értelmi módosítás).

A gyüjtemény I. kötet 1. §. (1) és (2) bekezdésének idézésénél megállapítottuk, hogy ez nem élő szövegrésznek a felvétele, nem is joggyakorlat, hanem egészen új szövegverzió: azaz *jogszabály-jellegű megállapítás.* A jogszabály jelleget a jogszabály szövegezésbe való szerves beillesztés jelenti. Átvizsgálva a gyüjtemény négy kötetét, *összesen* 80 esetben fordul elő ilyen jogszabály-jellegű megállapítás. Egy példa a sok közül: „Az állami tisztviselők és egyéb alkalmazottak fizetését (havidíját, havibérét) törvény, vagy törvényerejű rendelet és az állami költségvetés állapítja meg.“ Vagy akár egy másik példa is: „Az osztrák-magyar közös intézményeknél alkalmazásban állott magyarhonosságú tisztviselőket és egyéb alkalmazottakat, valamint a magyarhonosságú bosznia-hercegovinai autonom tisztviselőket és egyéb alkalmazottakat, nem különben mindezek özvegyeit és árváit az ellátásuk szempontjából a szoros értelemben vett magyar nyugdíjasokkal, özvegyekkel és árvákkal egyenlő elbánás alá kell venni.“ (Gy. I. 10. §. (4) bek.)

Még egy példa: „Budapest székesfőváros főpolgármesteri állására és a főispáni állásokra nézve különös képesítő kellékek megállapítva nincsenek.“ (Gy. III. 33. §.) A felhozott 3 példát (a többi 77-el együtt) nevezhetjük *jogszabály-jellegű megállapításnak.* Itt még csak azt jegyezzük meg, hogy ezek a példák semmiesetre sem azonosíthatók a szorosabb értelemben vett joggyakorlattal, amit az előszó is említ és ami a szövegből is kitűnik, amennyiben a szövegrész után zárójelben mindig ott található a *joggyakorlat* kifejezés jeléül annak, hogy a kodifikátorok maguk is csak az általuk expressis verbis feltüntetett eseteket tekintették a joggyakorlat szavakba foglalásának. Pl. a Gy. III. 51. §. (2) a következőket tartalmazza: „A m. kir. pénzügyminisztérium központi igazgatás biztosító magánvállalatok állami felügyeleténél a felügyelői szakon tisztviselő az lehet, akinek közgazdaságtudományi tudori, vagy középiskolai matematikai, tanári és tudori oklevele van. (Joggyakorlat.)“ Ilyen szoros értelemben joggyakorlatnak tekinthető s a szöveg által is annak feltüntetett eset 59-szer fordul elő a Gyüjteményben.

Van még ezenkívül egy szövegtípus, ami nem jelent ugyan új szövegkvalifikációt — ebből a szemszögből a jogszabály-jellegű megállapítások kategóriájába tartozik — de érdemes rámutatni, mert igen sokszor fordul elő. Egy példa jobban megvilágítja a kérdést: Gy. II. 81. §. (2) bek. a következőket mondja: „Az 1912.

XXXV. t. c. 8. §-a alapján engedélyezett családi pótlék kifizetése tekintetében a 77. §-ban foglaltakat kell alkalmazni." Itt történik ugyan jogszabályra hivatkozás, de csak nagy általánosságban. A szövegbe öntött gondolat érdekessége itten abban rejlik, hogy a gyüjtemény *önmagára,* mint *jogforrásra* hivatkozik. (Jelen esetben a Gy. II. 77. §-ára.) Ez a példa is szépen beleillik a jogszabály-jellegű megállapítások már többször is említett szövegverziójába. Még csak azt kell megjegyeznem, hogy ez az *önmagára-hivatkozás* a négy kötetben 130-szor fordul elő. Ez különben utaló rendelkezésnek is nevezhető. Erre is természetesen csak hivatalos kodifikátor jogosult. A statisztika szemüvegén nézve a Gyüjteményt, a következő érdekes megállapításokat szögezhetjük le: a Gyüjtemény az élő — itt legalább is de facto annak tekintendő — közszolgálati jogszabályok mintegy 40 %-át szószerint, 60 %-ot pedig módosítva közöl. A 826 §-os gyüjteményszöveg 130-szor hivatkozik önmagára, mint jogforrásra, nyolcvan esetben jogszabály-jellegű megállapítást közöl, (ez a kettő együtt 210 eset.) 59 esetben pedig joggyakorlatra hivatkozik. Összevetve az adatokat, az tűnik ki, hogy a jogszabályszövegek *szószerint* idézett része, ami egyedül felel meg a magánkodifikáció elvének, *az anyagnak legfeljebb 30 %-át képviseli.*

Ha figyelmen kívül hagyjuk a Gyüjteményben teljes egészükben felvett rendeleteket, táblákat, valamint a magyarázó jegyzeteket stb., az alábbi ötféle szövegkvalifikációt találjuk:

1. *Szószerinti idézés.* (a gyüjtemény alig 30 %-a!) Ez az egyedüli, ami megfelel a kodifikáció jogszabályerővel nem rendelkező írott és iratlan követelményeinek.

2. *A joggyakorlat szövegbefoglalása.* Ez megfelel ugyan a tényleges helyzetnek, azonban kodifikációs szempontból nem célszerű összekeverni az ilyen szöveget a tételes jogszabályok szövegével. Mindenesetre azt hangsúlyozni kell, hogy aránylag még ez a módosítás esik a legenyhébb elbírálás alá. Különben is a joggyakorlatot felismerni és szavakba önteni tudományos megállapítás erejével mindenki jogosult — *jogszabályerővel* csak jogalkotó tényező.

3. *A tételes jogi szöveg értelmi módosítása.* Ez a kodifikáció *legsúlyosabb megsértése.* Tételes jogszabályokon módosítást végezni egyedül csak *jogszabályalkotással* felruházott tényező van hivatva, az is csak *új jogszabály,* illetőleg *újraszabályozás* formájában. Ez a jogszabályalkotásra való felhatalmazás jelen esetben hiányzik.

4. *A tételes jogi szöveg stiláris módosítása.* Utalhatok a fentebb mondottakra.

5. *A folyamatos jogszabályszövegbe jogszabály-jellegű megállapítások beszúrása.* Összesen mintegy 200-on felüli esetben. Ezeknek egy kisebb része valószínűleg joggyakorlat szavakbafoglalása, ez azonban nem tűnik ki a szövegből, valószínűleg azért, mert a kérdéses esetet a munka szerzői maguk sem tekintették szoros értelemben joggyakorlatnak tekinthető esetnek.

Ennyit a négy kötetnyi munka szövegezéséről. Aki csak valamit is foglalkozott a kodifikáció gondolatával, annak számára igen sokat fog mondani ez az ötféle szövegverzió.

III. A Gyüjtemény összeállítása. Az előbbiek során azt láttuk, hogy a Gyüjtemény szövege milyen szöveg-kvalifikációkból tevődik össze. A szövegnek a magánkodifikáció határait messzi túllépő összetétele azonban még nem egyetlen nagy hibája a Gyüjteménynek. Ennek ismertetésére és bizonyítására szolgáljanak az alábbiak.

A Gyüjtemény már többször is érintett előszava szerint annak szövege a közszolgálati jogszabályok még *hatályban* levő részét tartalmazza, illetőleg bizonyos esetekben a gyakorlati életben megnyilvánuló közszolgálati vonatkozású szokásjogot. Ami az utóbbit, azaz a szokásjogot (joggyakorlat) illeti, túlságos sok kétely nem is merülhet fel. A szokásjog, vagy joggyakorlat u. i. sohasem jus strictum, szövegezését illetően tehát nem döntő tényező a szavak és kifejezések azonossága s ezenfelül az is feltételezhető minden további nélkül, hogy azok a tényezők, akik a jogalkalmazásra hivatottak, tételes jogszabály híjján alkalmazott jogelvekből helyesen állapították meg a tételes jogot hellyel-közzel pótoló joggyakorlatot és ennek a joggyakorlatnak helyesen is adtak kifejezést — megszövegezés formájában — a Gyüjteményben.

Nem ilyen egyszerű a probléma az írott tételes jognál. Jogosan kérdezheti ugyanis bárki a Gyüjtemény szerkesztőitől, hogy vajjon a közszolgálati jogszabályok közül minden rész felvétetett-e Gyüjteményébe, ami még feltétlenül *élőnek* tekintendő? Erre vonatkozólag u. i. nincsenek irányelvek a gyüjtemény sokat emlegetett előszavában. Ha pedig nem vettek fel *tudatosan* valamilyen még élő szövegrészt, mért nem vették azt fel? Vagy a kérdés meg is fordítható: *A közszolgálati jogszabályoknak az a része, ami nem nyert felvételt a Gyüjteménybe, tényleg nem tekinthető már élőnek?*

Összefoglalva: *mik azok a vezérelvek,* amelyeknek szemelőtt

tartásával egyes jogszabályrészek élőnek tekintettek, másokat pedig ugyancsak ezeknek az elveknek a mérlegre vetése folytán a Gyűjtemény szerzői száműztek az élő jog világából? Mert aránylag egyszerű a helyzet ott, ahol valamilyen szövegrészt a lex posterior hatályon kívül helyezett s ez a hatályon kívül helyezés expressis verbis feltüntetést nyert. Itt nem merülhet fel semmiféle kétely. De mi van azokkal a szövegrészekkel, amik bár nem lettek expressis verbis hatályon kívül helyezve, amelyek azonban azért még sem nyernek alkalmazást, mert a gyakorlatban nem válván be, az élet egyszerűen minden hatályon kívülhelyezést kifejező szöveg nélkül is túl tette magát rajtuk? Vagy mi van az elavult szövegrészekkel? *Vajjon hol húzódik az a vonal, amit a Gyűjtemény szerzői az élő és holt jog határának, választófalának tekintettek?* Ezek azok az egyáltalán nem közömbös kérdések, amikre a jelen munka szerzői elfelejtettek feleletet adni. Minden kodifikációs munkának az volna a célja, hogy a régi és széthulló joganyagban rendet teremtsen. Ez a rendteremtés valamilyen rendszert tételez fel, aminek alappilléreit előre rögzített *irányelvek* alkotják. Ilyen irányelveket azonban hiába keresünk a Gyűjteményben. Nem állíthatjuk azt, hogy nincsenek, — valamilyen alapon mégis csak szét kellett választani a vonatkozó joganyagot — az azonban kétségtelen, hogy a szerzők gondosan eltitkolták ezeket az irányelveket. Az előszóból csupán annyi tűnik ki, hogy a kodifikátorok a közölt szöveget tekintik a magyar közszolgálati jogszabályok ez idő szerint élő részének. De, hogy milyen alapon teszik ezt, arra vonatkozólag már adósok maradnak a felelettel.

Az itt érintett problémának — a mi nyert vagy nem nyert és milyen alapon felvételt kérdésének? — különösen az a körülmény ad rendkívüli fontosságot, hogy a közszolgálati jogszabályok gyűjteményét a m. kir. pénzügyminisztérium adta ki, annak egyik főosztálya dolgozta fel és az előszót hozzá az akkori pénzügyminiszter írta. Mindez együttvéve különleges jelleget kölcsönöz az első pillanatra az egész munkának. Azt ugyan már megállapítottuk, hogy a Gyűjtemény a magán kodifikációs munkák közé tartozik, s mint ilyen, önmagában nem kötelező jogszabály senkire sem. Ezt különben maga a Gyűjtemény is készségesen elismeri. „A gyűjtemény — írja Fabinyi, volt pénzügyminiszter, a Gy. I. előszavában — konkrét megjelenési alakjában forma szerint nem kötelező jogszabály ugyan olyan értelemben, mintha minden egyes mondata önmagában kötelező volna, de viszont kötelező erejű annyiban, amennyiben maguk a bent foglalt jogszabályok

kötelező erejűek, s miután a gyűjtemény a létező jognak teljesen hű tükrét nyujtja, nincsen kétségem az iránt, hogy a benne tartalmazott joganyagban való eligazodást nagy mértékben meg fogja könnyíteni." Ez szépen hangzik, csak az a hibája, hogy az életben nem egészen így érvényesül. Az a körülmény ugyanis, hogy a Gyűjteményt a pénzügyminisztérium adta ki, tagadhatatlanul bizonyos *hivatalos jelleget* kölcsönöz neki. Ez a hivatalos jelleg a jelen esetben annál nagyobb súllyal esik latba, minél inkább nem felel meg a munka a magán-, illetőleg általában a kodifikáció fentebbiek során többször is említett követelményeinek. A Gyűjtemény példányai — mint az az előszóból is sejthető és amit a Közszolgálati Jogszabályok Gyűjteménye II. kötet 1940. évi *második* kiadása is bizonyít, — elég szépen fogynak, ami azt jelenti, hogy közkézen és pedig minden bizonnyal a kérdésben első sorban érdekelt *tisztviselők* kezén forognak. Ezt különben láthatja is az ember. Már most az a tisztviselő, akinek sem ideje nincs a kérdéssel tüzetesebben foglalkozni, sem pedig kellő kritikával nem rendelkezik a kodifikáció bonyolult problémáit illetően, (s vajjon ezt hol szerezhetné meg, mikor erre sem ideje, sem pedig módja sincs?) — attól eltekintve, hogy a jogszabályok hivatalos szövege nem is áll mindig a rendelkezésére — könnyen azt hiheti, hogy a Gyűjtemény nem tervezet, hanem végérvényes jogszabály. Az átlagos tisztviselő számára ugyanis *eleget mond a címlap,* amelyen az áll, hogy a gyűjtemény a m. kir. *pénzügyminisztérium* kiadása. A pénzügyminisztérium csak tudja, hogy mit csinál! S így áll majd elő lassan az a helyzet, hogy a Gyűjtemény többé nem a vonatkozó jogszabályokban való „eligazodást fogja rendkívüli mértékben megkönnyíteni", hanem egyszerűen maga válik közszolgálati jogszabályok totumfactumává. Melyik lesz az a tisztviselő, aki a Gyűjtemény, mint *tájékoztató alapján* — hisz ez volna állítólag a Gyűjtemény közelebbi célja! — elkezd a jogszabályok között böngészni? S miért is tenné? Ott a Gyűjtemény kész, összeválogatott, s elég részletes szövege. A Roma locuta — causa finita elv alapján itt is elmondható, hogy a *pénzügyminisztérium nyilatkozott, s a probléma ezzel megoldást is nyert.* Azt nem kívánhatja senki sem, hogy a közalkalmazottak a minisztérium minden egyes kiadványát *először vegyék bírálat alá* és csak a levont tanulságok alapján használják azt a mindennapi életben.

A kétségtelenül szép elgondolással készült, de mégis tévedésbe jutott Gyűjteménynek az is a rovására írható, hogy a maga napvilágra kerülésével könnyen háttérbe szoríthatja, vagy legalább is elodázhatja a vonatkozó jogterület *hivatalos kodifikálá-*

sát. Vannak u. i. még szép számmal ma is, akik elvi szempontból ellenzik a széthulló, többé a jogi és gyakorlati életben eligazodást egyaránt nem nyujtó jogszabály-tömegeknek *hivatalos*, jogszabály erővel történő kodifikálását. E helyett kompendiumszerű *magán* munkákat ajánlanak, illetőleg ezeket a magán munkálatokat elegendőnek tartják a probléma megoldására. Ezek között kétségtelenül első helyet foglal el Vladár Gábor mint hivatali pozíciójánál, mint pedig kifinomult jogászi gondolkodásánál fogva. A kodifikációs törekvésekkel szemben foglalt álláspontját a Magyar Jogászegylet 1933. évi április hó 20. napján tartott teljes ülésén fejtette ki.[1] Nem részletezhetjük itt Vladár Gábor akkor kifejtett álláspontját, csupán fejtegetései végső konkluzióját iktatjuk ide.

Ez pedig a következőképpen hangzik: „Összefoglalva fejtegetéseim eredményét a következőket állapítom meg:

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 jogalkalmazó jogtudók szempontjából szükségtelennek látszik; végül

a szorosan vett célszerűségi szempontok is ellene mondanak."

Ezek szerint tehát, amint a következtetéseket Vladár Gábor maga is összefoglalja: „A jog megismerésének és helyes alkalmazásának nem előfeltétele a hatályos jogszabályok hivatalos gyüjteménye. Az ezekből a szempontokból felmerülő praktikus követelményeket a *magánvállalkozás* körében keletkező gyüjtemények teljesen kielégítik." (Lásd fentebb idézett mű, 32. oldal.)

Anélkül, hogy a kodifikációval szemben tagadó álláspontot képviselő szempontokat cáfolnám, — ez egyrészt túlhaladja ennek az értekezésnek a kereteit, másrészt pedig megtették ezt már nálamnál hivatottabb egyének — legyen szabad itt csupán az utolsó szempontra: a *magán munkálatokra* rámutatnom.

[1] (Lásd Kodifikációs Törekvések. Magyar Közigazgatástudományi Intézet. 13. sz. 32—33. oldal.)

Vladár szerint tehát a hivatalos kodifikációt pótolja a magán munkálat, jelen esetben a pénzügyminisztérium fentebb ismertetett kiadványa. Mindjárt hozzá tehetjük, hogy Vladár bizonyára jóminőségű magán munkálatra gondolt. Természetesen fűződik tovább a gondolat, hogy magán kodifikációs munkában is az tudja a jobbat nyujtani, aki benneél a kérdéses joganyag mindennapi alkalmazásában s akinek tényleg minden elképzelhető eszköz a rendelkezésére áll, hogy e téren maradandót, érdemlegeset alkothasson. Újra adódik a gondolat, hogy a jelen esetben ez ismét csak a pénzügyminisztérium illetékes osztálya lehetett.

Ezek után feltehetjük a kérdést: ha az a szerv, aminek minden elképzelhető eszköz rendelkezésére áll egy kodifikációs munka megteremtéséhez, e téren csak *azt* és *úgy tudja nyujtani,* mint azt a fentebbiek során alkalmunk volt megismerni, akkor mit várhat az ember *egyéb magán* munkáktól, amelyeknek szerzői minden bizonnyal kevesebb eszközzel rendelkeznek hasonló jellegű munkálatok megteremtésére? Vajjon Vladár, aki a *hivatalos összeállítások* készítéséhez szükséges általános felhatalmazást „alkotmányjogi szempontból" aggályosnak tartja, (lásd fentebb idézett munka 28. oldal, VII.) mert amint írja: „törvényeket egységes szerkezetbe foglalni, belőlük hivatalos összeállításokat készíteni szerkezetük, szövegük megváltoztatása nélkül nem lehet. Már pedig a szerkezetnek, a szövegnek megváltoztatásával szükségképen együtt jár a tartalom módosulása is." — összeegyeztethetőnek látja ezt a magánmunkálatot a törvények sérthetetlenségének, megváltoztathatatlanságának elvével? Ezt csak úgy tudnánk megérteni, ha a kiváló magánjogász azt a nem elfogadható elvet vallaná, hogy amit *szabad a magán munkálatoknak, azt nem szabad a hivatalos összeállításoknak.* Viszont nem hihető, hogy a jogászi igazságszolgáltatás ilyen kiváló munkása akár a magánjogi, akár pedig a közjogi igazságszolgáltatás elvével összeegyeztethetőnek tartja ezt a kétféle mértékkel való mérést.

Az e fajta munkáknak egyebek mellett u. i. megvan az a jó tulajdonságuk, hogy átmennek a gyakorlati életbe s ott lassan *élő jogként* érvényesülnek. Erre számtalan példát lehetne felhozni. Elég, ha a pénzügyigazgatás területére nézünk, ahol szinte egymást érik a kodifikációs magán munkák, amiket azonban a tisztviselők állandóan használnak hivatásuk közben s e munkák birtokában nem igen szokták a hivatalos munkálatokat, helyesebben a jogszabályok hivatalos kiadványait forgatni. Utalok itt pl. a Hoványi-féle nem is rég megjelent *házadójogszabály*

gyüjteményre, vagy akár a Klug—Sárfy két kötetes Magyar Illetékjog című munkájára. A többinek még a cimét is sok volna felsorolni. Ezeknek a munkáknak az ismertetése és bírálata nem tartozik ide, róluk csak annyit tudunk, hogy *léteznek*, a gyakorlati életben *élőjogként érvényesülnek* s háttérbe szorítják *a hivatalos joganyagot.* Még csak egy kirivó példát. 1932. évben jelent meg egy kodifikációs munka a Stádium R. t. kiadásában, címe: Közigazgatási Jogszabályok Gyüjteménye. Ez a mű megtalálható minden szoros értelemben vett közigazgatási tisztviselő (főszolgabíró, szolgabíró, jegyző, körjegyző) íróasztalán, kopásán, bejegyzésein látható, hogy állandóan kézen forog, használják, *élőjogként érvényesül,* (beszerzését annak idején szorgalmazták is) s ugyanakkor háttérbe szorítja a hivatalos kiadványokat, ha ezek egyáltalán megtalálhatók a mondott helyeken. Ennek bizonyítására csak azt hozom fel, hogy a hivatalos kiadványok, (Budapesti Közlöny, Belügyi Közlöny) — ha egyáltalán megtalálhatók valahol — felvágatlanul hevernek a polcon, jobb hijján porosodnak annak jeléül, hogy a bennük összefoglalt joganyag majd csak akkor megy át az életbe, ha egyszer felvételt nyer valakinek a jóvoltából egy hasonló jellegű gyüjteménybe. Vagyis mindebből az a tanulság adódik, hogy az ilyen magán jellegű munkálatok sosem érik el azt a célt, ami egyedüli feladatuk volna, t. i. hogy tájékozódást nyujtsanak a szétágazó jogszabály tömegekben, hanem ennél továbbmenően egyszerűen *háttérbe szorítják* a hivatalos jogszabály szövegeket s maguk válnak a mindennapi életben élő, valóságos joggá. Ez annál rosszabb, minél távolabb esnek ezek a munkálatok a jogszabályok eredeti szövegétől s minél kevésbbé felelnek meg annak a követelménynek, amit a magán kodifikációs munkák *módszertani* alapja számukra előír. Az a fentebb már említett állásfoglalás, amit Vladár Gábor fejt ki a *hivatalos* gyüjteményekkel szemben s amelyben a *magán* munkálatokat részesíti előnyben, bizonyos jogi alapot ad az utóbbiak elszaporodására, ami, miként azt láttuk, még a soknál is több kívánni valót hagy maga megett. Az ilyen magán munkálatok gombamódra való szaporodását csak egyféleképen lehet meggátolni, t. i. ha illetékes tényezők végre hozzáfognak a hivatalos gyüjtemények elkészítéséhez. Mindaddig, míg ez a munka meg nem indul, a magán munkálatok fogják veszélyeztetni az élő jogszabályok sérthetetlenségét, azt is mondhatnám egységét, *tartalmi azonosságát,* amiknek érdekében Vladár Gábor pedig oly határozottan tört lándzsát a hivatalos kodifikáció ellen.

Különben a gyakorlati életben való ilyen jogszabályjelleggel való érvényesülési lehetőség megvan a jelen tanulmányban tárgyalt gyüjtemény esetében is. Az előszót író pénzügyminiszter ezt a lehetőséget nem is titkolja s véleménye szerint a gyüjtemény erre a szerepre alkalmas is. Amint maga írja az előszóban, a benne tartalmazott joganyagban való eligazodáson túlmenőleg: „alkalmas lehet arra is, hogy *szokásjogi alapon* esetleg még *tételes formájában is vigens joggá váljék,* úgy, ahogyan *a gyakorlati jogalkalmazás* szokásjogot teremtő erejénél fogva tételesjoggá *emelt* számos többé-kevésbbé hasonló jogszabálygyüjteményt, mint pl. az Országbírói Értekezlet Ideiglenes Törvénykezési Szabályait, vagy az 1896. előtti bűnvádi eljárási jogunkat tartalmazó ú. n. „sárga könyvet", avagy eredeti alkalmazási területükön messze túlmenően a Pénzügyi Szolgálati Szabályokat is." Mindjárt hozzá tehetjük, hogy erre az „átminősülésre", erre a vigens joggáválásra megvan minden lehetőség és nincs azirán sem kétség, hogy az élet szentesíteni fogja ezt, hacsak egy *hivatalos összeállítás* ebben meg nem akadályozza. Hogy azonban ez az élettől való szentesítés semmiben sem fogja a jogegységet szolgálni a mondott és ismertetett jogterületen, az iránt is aligha van kétségünk. Ezek után nyugodtan kérdezhetjük, hogy mégis nem lett volna-e jobb hivatalos összeállítást kibocsátani mindjárt, (mint pl. az egyenesadóknál, ahol szintén nem volt semmiféle előmunkálat) mint ilyen félig-hivatalos jellegű *magánmunkával* még jobban megbolygatni a régi állapotot, ami ugyan semmiképen sem nevezhető jónak, de legalább nem tudatos elgondolásnak az eredménye.

IV. De lege ferenda. Az eddigiek során szorosan csak a Gyüjteményt ismertettük és azokat a problémákat, amik hasonló jellegű gyüjtemény ismertetése és bírálata kapcsán önkénytelenül is felvetődnek. A továbbiak során arra szeretnénk rámutatni, hogy az érintett munkát *hogyan,* milyen rendszer szerint, és milyen *alapelvek* előre-való lerögzítése után *kellett volna* elkészíteni. Az alábbiak során tehát elsősorban *módszertani kérdésekről* lesz szó. Sok egyéb mellett u. i. épen a *módszer,* a *miként* kérdése az, ami a *hivatalos* és *magán* kodifikációs munkálatokat egymástól elválasztja. Azzal ugyanis, hogy a célnak nem teljesen megfelelő munka látott napvilágot, még nem látjuk a kérdést elintézettnek, főleg véglegesen lezártnak. Még akkor sem, ha a bírált munkát az élet és joggyakorlat esetleg szentesíti. Itt olyan elvek forognak kockán, amelyeknek a szemelőtt tartása a jövőbeni kodifikációs munkák szempontjából egyáltalán nem közömbös.

Le kell szögeznünk a következőket: tény az, hogy a közszolgálati vonatkozású jogszabályok kb. 600 tételes jogszabályt érintenek. Tény továbbá az is, hogy ennek a 600 jogszabálynak csak elenyésző kisebbsége jelent élőjogot, (attól eltekintve, hogy igen tetemes részük nem is közszolgálati vonatkozású) a többi holt anyag, sallang, ami a maga roppant tömegével ránehezedik a kisebbséget képviselő élőjogra s megnehezíti az abban való tájékozódást. Sőt többet mondhatunk: egyenesen lehetetlenné teszi azt. Ki merné azt egész határozottsággal állítani, hogy bármilyen vonatkozó kérdésben azonnal megtalálja ebben a roppant nagy joganyagban a megfelelő rendelkezést és főleg mi biztosítja arról, hogy a megtalált részt egy későbbi jogszabály nem helyezte-e hatályon kivül, nem módosította-e? Vajjon helyes-e az az állapot, hogy az állam akaratát maga az állam (ez esetben a közalmazottakra gondolunk) nem hajtja végre s egyszerűen csak azért nem, mert sok esetben nagyon körülményes is volna eldönteni, hogy adott esetben mi az állam akarata? Még a jog kétségtelenül legplauzibilisabb ismerői, a bírák is 25 %-ban helytelenül alkalmazzák a jogot,[1] annak ellenére is, hogy az általuk alkalmazandó jogszabályok mennyisége jóval kisebb, mint a közigazgatási vonatkozó jogszabályok összesége. Mit várjunk akkor a közszolgálati alkalmazottaktól, akiknek kevesebb alkalmuk és lehetőségük van a jogszabályok megismerésére s mikor csak egyetlen jogterületen is 600 jogszabályhoz kell nyulni, ha valamilyen komplikáltabb kérdésben dönteni akarnak? Pedig tudvalevő, hogy a magyar jogszabályoknak 80 %-a közigazgatás területére esik, azaz közigazgatási vonatkozású. Az is kétségtelennek látszik, hogy a kérdést a jelen esetben nem oldotta meg a pénzügyminisztérium fentebbi munkája.

De lege ferenda a megoldásra *két lehetőség* kínálkozik, azonban mind a két lehetőséghez *közös út* vezet. Ez a közös út a közszolgálati jogszabályok *összegyüjtése.* El kell itt azonnal határolnunk, hogy milyen jogszabályokat tekintünk *közszolgálati jellegű* jogszabályoknak.

Véleményünk szerint a közszolgálati jogszabályok az alábbi kérdések körül kristályosodnak ki: 1. Milyen *feltételek (generális + speciális* feltételek) alapján juthat valaki *közszolgálatba?* (Itt teljesen közömbös, hogy a közszolgálatbajutás kinevezés, vagy választás útján történik. Mindkét esetben u. i. bizonyos elő-

[1] A Szabatos Törvény. Magyar Közigazgatástudományi Intézet. 5. sz. 11. oldal.

feltételek vannak előírva, amiknek fenn kell állniok. A generális feltételek mindenkire vonatkoznak, a speciálisak az állások mineműsége szerint változnak. Generális feltétel pl. a magyar állampolgárság, speciális feltétel pl. a számvevőségi tisztviselők részére az államszámviteltani vizsga megléte.)

2. A közszolgálatba jutott egyént (köztisztviselőt) milyen *anyagi előnyök* illetik meg? (fizetés, lakáspénz, esetleg családi pótlék stb.)

3. A közszolgálati alkalmazottnak az anyagiakon kivül milyen *egyéb jogai* vannak (cím, rang, fokozatos előlépés stb.) s milyen *kötelezettségek terhelik?* (ideértve a fegyelmi jogot is.)

4. S végül milyen *feltételek* beállta esetén helyezhető valaki *nyugállományba?* Ezek a kérdések teljesen kimerítik a közszolgálati jogot. Nem képzelhető el u. i. közszolgálati vonatkozású jogszabály, amelyik a fenti négy kérdés egyikéhez ne tartoznék hozzá. Megjegyezzük, hogy a Közszolgálati Jogszabályok Gyüjteménye már jó alapot szolgáltat a vonatkozó jogszabályok összegyüjtéséhez, hangsúlyozni kell azonban azt is, hogy nincsen benne minden vonatkozó jogszabály már csak azért sem, mert a Közszolgálati Jogszabályok Gyüjteménye *kifejezetten* az élő jogot kívánja nyujtani.

Ha megtörtént a vonatkozó *összes jogszabályok* összegyüjtése, akkor ezeket a jogszabályokat az előbb említett négy kérdés körül kell csoportosítani. Az így négy részre osztott jogszabályokon belül az alábbi csoportosítást kell elvégezni: a) először veendők a 100 %-os közszolgálati vonatkozású *törvények*; b) utána azok a törvények, amelyek nem közszolgálati jogot tartalmaznak ugyan 100 %-ig, de egyes részeik ilyen vonatkozásúak. Ilyen pl. az 1929 : XXX. t. c. is egyebek között. c) Ezután következnek a 100 %-os közszolgálati vonatkozásu kormányrendeletek; d) majd azok a kormányrendeletek, amelyek csak bizonyos vonatkozásban tartalmaznak közszolgálati jogot s végül egyéb jogszabályok hasonló (100 %-os; — csak részleges) sorrendben beállítva. Az így négy részre osztott s ezen belül a jelzett kategóriák szerint összerakott jogszabálytömeget még időbelileg is sorrendbe kell rakni. Ez azt jelenti, hogy a jogszabályokat a keletkezés sorrendjében kell egymásután beállítani. Mikor a kodifikálandó anyagot így összegyüjtöttük tárgy szerint (ezen belül súly szerint is) és időbeli sorrendben csoportosítottuk, kezdődik a *kodifikáció érdemi része.* Itt a következő munkamenetet különböztetjük meg:

1. Fel kell tüntetni az *expressis verbis hatályon kívül* helyezett szövegeket. (Ez a legkönnyebb munka. Az időbeni sorrend-

ben összerakott anyagon *visszafelé* kell haladni. Kétség sehol sem merülhet fel.)

2. Fel kell tüntetni az életviszonyok megszünése, vagy megváltozása folytán *elavult* részeket. Sok probléma ezzel kapcsolatban sem fog felmerülni.

3. Fel kell tüntetni a *másodlagos hatályú* részeket. (L. Vladár Gábor idézett tanulmányát, 11. oldal.) Ezek a jogszabály részek igen tetemes mennyiségben *egyszeri* tevékenységre vonatkoznak s ha az a tevékenység *megtörtént*, akkor automatikusan abszorbeálódik a hatályuk. Ilyen pl. az 1925. évi 7.000 sz. M. E. rendelet 5., 7. és 9. pontja, amely a közalkalmazottaknak A és B kategóriára való elkülönítését rendeli el. Mikor ez a rendelkezés végrehajtást nyert, még helyesebben, mikor meghalt minden egyes közszolgálati alkalmazott, akire ez a kettéosztás vonatkozott, megszünt a mondott jogszabályok hatálya. Számtalan ilyen jogszabály van a magyar közszolgálati jogban.

4. A következő lépés annak kimutatása, hogy milyen jogszabály részek módosultak. Természetesen mindenütt fel kell tüntetni a *módosító* lex posteriort is. Ez a munkamenet sem problematikus, mert a jogszabályok időrendben össze vannak állítva. Csak épen *visszafelé* kell a feldolgozásban haladni.

5. Utolsó kategóriát alkotják *az élő részek. Elvileg mindazokat a részeket élőknek kell tekintenünk, amelyek nem esnek az előbbi kategóriák egyike alá sem.*

6. Ha pedig olyan szövegrészek is akadnának, amiket egyik kategória alá sem lehetne szubszumálni, akkor ezeket a részeket *kéteseknek* kellene feltüntetni. Ez azonban csak egyszerű tényrögzítés még minden különös értékelés s főleg szövegváltoztatás nélkül.

Eddig tartott a közös út, amit mind a magán, mind pedig a hivatalos kodifikátornak egyaránt meg kellett járnia. Ez eddig nem egyéb, mint a tények rögzítése, annak az alapnak a megteremtése, amire a továbbiakat kell felépíteni.

Innen aztán *ketté válik* az út. A tények rögzítése után a hivatalos — jogszabályerővel — kodifikáló újraszövegezi, összeegyezteti az élőnek minősülő részeket, dönt a *kétes* részek kérdésében (az új szövegben természetesen *pontosan* megjelöli, hogy *mit honnan* vett át. Itt azonban már nem kell szószerint idézni, hisz *jogszabályerejű újraszövegezés* történik!) s a jogszabály végén felsorolja azokat a jogszabályokat, jogszabályrészeket (§§-ok, bekezdések), amik lex posteriorok, vagy más okok (elavulás) folytán hatályukat vesztették s így kiléptek az élőjog világából. Ezzel

a felsorolással semmiféle kétséget nem hagy maga után a régebbi jogszabályok hatályossága tekintetében. Az új kodifikációs munka egyebek mellett tulajdonképpen ezzel a felsorolással érte el azt, ami minden kodifikációs munka végső célja kell, hogy legyen: egy elhatárolt joganyagban való kétségtelen *rendteremtés, s az élő anyagnak a holtanyagtól való mentesítése.* Megjegyzendő, hogy itt még abba a hibába sem kell esni, amibe az egyenes adókról rendelkező hivatalos összeállítói estek, nevezetesen: *elmulasztották* felemlíteni, hogy a hivatalos összeállításra (újraszövegezésre!) a parlamenttől nyerték a *felhatalmazást,* nem jelölték meg, hogy az élőnek minősített és újraszövegezett jogszabályrészek *milyen* jogszabályok *mely részéből* lettek összeállítva, nincs továbbá feltüntetve, hogy a felnemvett jogszabályok hatályon kívül vannak helyezve s jövőben az egyenes adókra vonatkozó kizárólagos jogszabályok a hivatalos összeállításban találhatók. Ezek csak szépséghibák ugyan, de fölöslegesek s főleg elkerülhetők. Viszont a hivatalos összeállítások a mindennapi életben kiválóan beváltak s lehetővé tették, hogy egy nagy jogterületen megvan a könnyű lehetőség a joganyagban való alapos tájékozódásra.

Egészen más a helyzet magán kodifikáció esetében. Itt a kodifikátor a fentebb ismertetett tényrögzítés után csak egyre szorítkozhatik: *a szószerint* közölt részek mellett (mondjuk ezeket a részeket baloldali hasábon közölné, ami a Közszolgálati Jogszabályok Gyüjteményében üresen áll!) *párhuzamosan* (mondjuk a jobboldali hasábban, vagy legalább is más betűtipussal szedetve!) *megszerkesztheti az egységes szöveget, de azzal a feltűnően hangsúlyozott megjegyzéssel, hogy ez csak javaslat s de lege ferenda az új életviszonyoknak az általa proponált szöveg látszana megfelelőbbnek.*

Szerény véleményünk szerint a Közszolgálati Jogszabályok Gyüjteményének is hasonló *elvi* alapon kellett volna készülnie. Csakis és kizárólag így érte volna el azt a fontos célt, amit létrehozói maguk elé tűztek. Jelen formájában azonban legfeljebb kompendium, aminél azonban már jobbat is láttunk.

SZANISZLÓ JÓZSEF

AZ ÁLTALÁNOS KÖZIGAZGATÁSI RENDTARTÁS ÉS A KÜLÖNÖS ELJÁRÁSI JOGSZABÁLYOK VISZONYA.

A polgári és a büntető bíróságok előtti eljárás a modern államban már hosszú évtizedekkel ezelőtt kimerítő törvényi szabályozást nyert. Ezzel szemben a közigazgatási hatóságok előtti eljárás szabályozása, lassan és fokozatosan, csak korunkban tör utat magának. Igaz, hogy a közigazgatási jog a maga egészében is viszonylag késői hajtása a jog rendszerének, de míg az anyagi közigazgatási jog főbb vonásaiban a modern parlamentáris állam kialakulásával egyidőben kialakult, addig a közigazgatási eljárásjog megalkotása iránt csak ennél jóval később jelentkezett a szükséglet. Csak a jogállam gondolatának egyre szélesebb jogvidékek területén való térhódítása biztosíthatta, hogy a közigazgatási hatóság jogi aktusai is valamelyes eljárási szabályok korlátai közé szoríttassanak. Hosszú időn át azonban mindig csak egy-egy ügytipus, egy-egy fajta eljárás nyert szabályozást, anélkül, hogy olyan *általános* szabályozás gondolata felmerült volna, amely elvileg minden közigazgatási eljárásra érvényes. Hazánkban elsőízben az 1901 : XX. t. c. szabályozta általános érvénnyel a közigazgatási jogorvoslatokat és az eljárás néhány más mozzanatát (pl. kézbesítés). Az egész eljárás menetének és különösen az elsőfokú hatóság előtti eljárásnak a szabályozása azonban továbbra is egyre késett, sőt mint az hasonló jogalkotási mulasztásoknál lenni szokott, akadtak, akik elvi szempontokat találtak a halogatás igazolására s így terjedt el az a nézet, hogy a közigazgatási ügyek változatossága, sokfélesége logikailag kizárja az egységes, általános szabályozást. Ez az álláspont persze megdőlt abban a pillanatban, amikor Ausztria megalkotta a közigazgatási eljárásokról szóló 1925. évi július hó 21-i törvényeket. Az osztrák példát több középeurópai állam hamarosan követte. Cseh-Szlovákia az 1928. január hó 13-i kormányrendeletben, Lengyelország az 1928. március hó 22-i köztársasági elnöki rendeletben, Jugoszlávia pedig az

1930. november hó 9.-i törvényben szabályozta általános érvénnyel a közigazgatási eljárás egész anyagát.

Hazánkban ezidőben az 1929 : XXX. t. c. és a részben még életbe nem lépett 1933 : XVI. t. c. az eljárásnak csupán egyes mozzanatait szabályozta általános érvénnyel. A közigazgatási eljárás szabályozása érdekében Magyary Zoltán a racionalizálási munkálatokkal kapcsolatban emelte föl szavát. Az 1901 : XX. és az 1929 : XXX. t. c.-kel kapcsolatban megállapítja, hogy „e két törvénnyel az általános közigazgatási eljárás kérdései közül mindössze a következők nyertek szabályozást :

1. a hatósági intézkedések (határozatok) fajai és jogi természete;
2. vázlatosan a hatáskör és illetékesség kérdése;
3. a jogorvoslati eljárás . . . ;
4. a kézbesítés.

Ezeken a kérdéseken felül azonban a közigazgatási eljárás nagyobb részét kitevő kérdések szabályozatlanul maradtak, és különösen hiányzik az elsőfokú hatóság előtt való eljárás szabályozása; nincs szabályozva a felek és képviselőik jogállása, a tárgyalás vitele, a bizonyítási eszközök és a bizonyítás terhe, a határozathozatal, a határozatok végrehajtása és általában a közigazgatási végrehajtás stb. . . .

Közigazgatásunk racionalizálásának programmjában talán első helyre kell tenni a közigazgatási eljárás és a közigazgatási végrehajtás kodifikálását, ami a közigazgatás jogszerűségének fejlesztése és a minden jogállamban elismert állampolgári jogok védelme szempontjából halaszthatatlan feladat."[1]

Második racionalizálási javaslatában[2] Magyary Zoltán ismét sürgeti a közigazgatási eljárás szabályozását, különösen a hatásköri kérdés rendezését és a határozathozatal kötelességének kimondását. A hatásköri kérdés rendezésének előkészítésére Magyary Zoltán, mint a közigazgatás racionalizálásának kormánybiztosa, széleskörű felvételt szervezett a közigazgatási ügyekről és az azokban eljáró hatóságokról. E felvétel eredménye Magyary Zoltán szerkesztésében, Mártonffy Károly, Máté Imre és Némethy

[1] Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás racionalizálása. (A m. kir. miniszterelnök úr elé terjesztett javaslat.) Budapest, 1930, Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadv. 1. szám. 149—150. l.

[2] Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása. (A m. kir. miniszterelnök úr elé terjesztett javaslat.) Budapest, 1931. Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadv. 2. szám, 8. és 10. l.

Imre közreműködésével A magyar közigazgatás tükre (Közigazgatásunk ügyei és eljáró szervei, Budapest 1932) című műben tétetett közzé.

Azóta a közigazgatási eljárás kodifikációja egy jelentős lépéssel ismét előbbre jutott, amennyiben a belügyminiszter 1939 évben közzétette Szitás Jenő miniszteri osztályfőnök tervezetét a közigazgatási rendtartásról.[3] Ezzel a tervezettel és a közigazgatási eljárás kodifikációjával egyebütt már többször volt alkalmunk foglalkozni,[4] ezúttal a közigazgatási eljárásnak és ezzel kapcsolatban a rendtartás tervezetének egy részletkérdését kívánjuk behatóbb vizsgálat alá venni, éspedig azt az alapvető kérdést, hogy milyen viszonyban vannak az egyes közigazgatási ügyekre vonatkozó különös eljárási szabályok az általános közigazgatási rendtartás rendelkezéseivel. Más szóval kifejezve arra a kérdésre keresünk választ, hogy egy adott közigazgatási eljárás folyamán mikor kell az eddig hatályban volt vagy ezután megalkotandó speciális szabályt és mikor a rendtartásban foglalt általános szabályt alkalmazni. Azt is vizsgálni fogjuk, hogy tartoznak-e olyan eljárások a közigazgatási hatóságok hatáskörébe, amelyekre a közigazgatási rendtartás rendelkezései egyáltalában nem nyerhetnek alkamazást és végül azt a kérdést, hogy az egyes speciális ügyekben tartandó közigazgatási eljárás tekintetében bocsáthat-e ki a minisztérium olyan rendeletet, amely a rendtartásban foglalt rendelkezésekkel ellentétben van.

Vizsgálódásainkban elvileg a rendtartás tervezetének szövegére támaszkodunk, egyes közelebbről megjelölendő esetekben azonban figyelembe veszünk olyan megoldási lehetőségeket is, amelyek mellett a felek jogainak érvényesítése a tervezetben foglaltaknál erőteljesebben biztosíttatnék. Ilyen szempontú feldolgozásra az a körülmény jogosít fel, hogy a közzétett szöveg még csak tervezet, nem jogszabály. Természetesen az így megállapí-

[3] Szitás Jenő: Közigazgatási eljárás, Budapest, 1939. Megjelent „A korszerű közszolgálat útja" című kiadványsorozat 9. füzeteként.

[4] Szerző: Közigazgatási eljárás. (A közigazgatási eljárás célja, természete, alapelvei és eddigi tételesjogi szabályozása; a közigazgatási eljárás törvényi szabályozásának előkészítése), Budapest, 1937, A Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai, 22. szám, 207. l. — Szerző: A fél érdekvédelme a közigazgatási eljárásban, különös tekintettel a közigazgatási eljárásról szóló cseh-szlovák kormányrendeletre. Közigazgatástudomány. II. évf. 1. szám, 1939. — Szerző: Megjegyzések a közigazgatási rendtartás tervezetéhez. Közigazgatástudomány, III. évf. 2. szám, 1940. — Szerző: Committee on Ministers' Powers, Report. (A közigazgatási eljárás alapelvei az angol jogban), Közigazgatástudomány, III. évf. 2. szám, 1940.

tandó tanulságok — mutatis mutandis — arra az esetre is érvényesek, ha a rendtartás a tervezetben közzétett szöveggel, változatlanul emelkednék törvényerőre.

A közigazgatási eljárás kodifikációja során az első probléma abból adódik, hogy a közigazgatási hatóságok ügyintézése a legváltozatosabb formák között megy végbe. Az elsőfokú ügyintézés alaki szabályait ma az egyes ügyek mikénti intézéséről alkotott különös (speciális) eljárási jogszabályok foglalják magukba. Így az ügyek különbözőségének és az azokra vonatkozó eljárási jogszabály sajátos rendelkezéseinek megfelelően a közigazgatási hatóságok előtti eljárásnak számos jól megkülönböztethető tipusa alakult ki. A kodifikátornak ennélfogva munkája kezdetén először arról kell döntenie, hogy a rendtartás általános érvényűségét hogyan egyezteti össze a szabályozás részletességével. Nyilvánvaló ugyanis, hogy ha a kodifikátor olyan eljárási jogszabályt kíván alkotni, amely teljes egészében alkalmazandó a közigazgatási hatóság előtt folyó minden eljárásban, akkor az eljárási jogszabály csak néhány egészen általános rendelkezésből állhat. Viszont minél részletesebb az általános közigazgatási rendtartás, annál több speciális ügyet kell annak hatálya alól kivenni. Az nem szorul bővebb bizonyításra, hogy az eljárási kodifikáció célja nem lehet pusztán azoknak a rendelkezéseknek az összegyüjtése, amelyek minden közigazgatási hatóság előtti eljárásra érvényesek. Ilyen esetben ugyanis a dolog természete szerint a legegyszerűbb, formákhoz legkevésbbé kötött eljárás szabályozásának keretei között kellene megmaradni, ami azt jelentené, hogy az 1929 : XXX. t. c.-ben foglalt rendelkezéseken alig-alig lehetne túlmenni. Másrészt az sem lehet vitás, hogy egyes speciális ügyek eljárásjogi szabályozását a speciális eljárási rendelkezésekre kell hagyni, vagyis az általános közigazgatási rendtartás nem lehet olyan részletes, hogy az összes különös eljárási rendelkezéseket felszívja magába. Az eddig elmondottakból következik, hogy a közigazgatási hatóság előtt folyó eljárásoknak csupán egy részére fog a rendtartás hatálya kiterjedni, viszont a közigazgatási hatóság hatáskörébe tartozó egyéb eljárásokra a rendtartás nem nyerhet alkalmazást. Az olyan eljárást, amelyre az általános eljárási törvény alkalmazást nyer, fogjuk általános közigazgatási eljárásnak, vagy szoros értelemben vett, tulajdonképpeni közigazgatási eljárásnak nevezni.

Egyes eljárásokat az imént mondottak értelmében a maguk egészében ki kell venni a rendtartás hatálya alól. Tévedés volna azonban azt hinni, hogy a rendtartás hatálya alá tartozónak minő-

sített eljárások most már minden részletükben egységesen szabályozhatók. A szoros értelemben vett közigazgatási eljárások között is lesznek részletesen szabályozandó, kötöttebb alakiságok mellett lebonyolítandó eljárások és lesznek egyszerű, formátlan közigazgatási aktusok is. Még abban a tekintetben sem lesz hasonlóság a különböző tulajdonképeni közigazgatási eljárások között, hogy azok mindegyikében egy fél és egy ellenfél folytasson jogvitát a hatóság előtt. Ezeknek a különböző ügyeknek nem minden vonatkozása szabályozható egységesen, hanem lesznek a rendtartásnak olyan szakaszai, amelyek minden szoros értelemben vett közigazgatási eljárásra alkalmazandók és lesznek olyanok, amelyek csak abban az esetben alkalmazandók, ha az adott kérdést az ügyre vonatkozó különös eljárási rendelkezés másként nem szabályozza. Vagyis a közigazgatási rendtartás számos rendelkezése csupán szubszidiárius jellegű, csupán arra az esetre érvényes, ha az adott ügyre alkotott speciális jogszabályba nem ütközik.

Végül az eljárási kodifikáció általános jellemzésével kapcsolatban még arra kell rámutatnunk, hogy a kodifikáció egyik legfontosabb célja a fél számára a közérdek határai között a maximális lehetőséget biztosítani jogos magánérdekének érvényesítésére. Ez a cél pedig csak ugy érhető el, ha az annak érdekében hozott garanciális rendelkezések szorosan alkalmazkodnak az egyes eljárási típusok szerkezetéhez. Más lesz a fél érdekvédelmi lehetősége abban az eljárásban, amelyben csupán egymaga áll a hatóság előtt és más abban, amelyben vele ellentétes érdekű fél is résztvesz az eljárásban. Az eljárás az előbbi esetben leggyakrabban nem is szóbeli, hanem írásbeli. Az a minimális érdekvédelmi lehetőség, amit nézetünk szerint a rendtartásban minden fél számára minden szoros értelemben vett közigazgatási eljárásban biztosítani kell, a következőkre irányul:

a fél részére biztosíttassék a lehetőség, hogy az eljárás során érdekei védelmére szóban vagy írásban nyilatkozhasson;

csak olyan ténymegállapítások és bizonyítékok alapján lehessen határozatot hozni, amely ténymegállapítások és bizonyítékok a féllel előzően közöltettek esetleges észrevételeinek megtétele céljából;

a félnek adassék alkalom a hatóság által beigazoltnak tekintett tényekkel szemben ellenbizonyítással élni, feltéve, hogy a hatóság határozatát ezekre a tényekre alapítja.

Ezeken a minden eljárásban érvényesülő garanciális rendelkezéseken túlmenően a *vitás* eljárásban azt is meg kell kívánni, hogy a határozat hozatalát szóbeli tárgyalás előzze meg.[5]

Az elmondottak értelmében bizonyítottnak tekintjük, hogy az eljárásjogi kodifikáció sikerének előfeltétele, hogy a közigazgatási eljárás különböző típusait határozottan felismerjük, kétségtelen kritériumokkal jellemezzük és a kodifikációt a rendezésre váró anyaghoz hozzásimulva, annak sajátosságait figyelembe véve végezzük el. Szoros különbséget kell tennünk különösen a vitás eljárás és az egy fél részvételével folyó eljárás között; az előbbi eljárásban kötelező a szóbeli tárgyalási forma, az utóbbiban nem. Továbbmenve élesen különböztetni kell a rendtartás kógens és szubszidiárius rendelkezései között. Végül teljes egészükben ki kell venni a rendtartás hatálya alól azokat az eljárásokat, amelyekben más alapelvek érvényesülnek, mint a szoros értelemben vett közigazgatási eljárásban. (Ki lehet venni ezenfelül a rendtartás alkalmazási köréből azokat az eljárásokat is, amelyek ugyan az alapelvek szempontjából nem ütnek el a szoros értelemben vett közigazgatási ejárástól, de kivételként való kezelésüket gyakorlati szempont indokolja.) E posztulátumoknak megfelelően az alábbi kérdéseket kívánjuk vizsgálni:

I. Melyek a szoros értelemben vett közigazgatási eljárás sajátos jellemzői?

II. Milyen eljárásokat kell kivenni a rendtartás hatálya alól és mennyiben lehet az erre vonatkozó rendelkezéstől egyes esetekben eltérni?

III. Milyen következmények adódnak a rendtartás egyes rendelkezéseinek szubszidiárius jellegéből?

I. Melyek a szoros értelemben vett közigazgatási eljárás sajátos jellemzői? — Midőn a szoros értelemben vett közigazgatási eljárást más eljárásokkal szembeállítjuk, elsősorban azokra a különbségekre kell rámutatnunk, amelyek az említett közigazgatási eljárást a polgári peres és a büntető eljárástól megkülönböztetik. A különbség azoknál a közigazgatási eljárásoknál a legszembeszökőbb, amelyekben a hatóság előtt csupán egyetlen fél szerepel az eljárásban. Ilyen eljárásban egyáltalában nem érvényesülhet a bírói eljárásoknak az az alapvető elgondolása, hogy a bizonyítás anyaga a kontradiktórius tárgyalás során a felek között kifejlődő jogvitából alakuljon ki. Az egyetlen fél részvételével tartott

[5] Mindezekről részletesen lásd szerzőnek a 4. jegyzetben felsorolt tanulmányait.

közigazgatási eljárásnak már a szerkezete kizárja a puszta technikai lehetőségét is annak, hogy a hatóság előtt jogvita, vagy éppen kontradiktórius tárgyalás alakuljon ki. Bizonyos érdekek közötti küzdelem ugyan az ilyen eljárásban is kifejlődik, és pedig a hatóság által képviselt közérdek és a fél által érvényesített magánérdek között. Formailag azonban mégsem alakul ki a jogvita, mert legföljebb a fél fogja álláspontját összefüggően előadni, a hatóság azonban a közérdek érvényesítése céljából nem mondhat önmagának, mint ügydöntő hatóságnak a meggyőzésére perbeszédet. Ez pedig azzal a további következménnyel jár, hogy a bizonyítás anyaga előszóban nem hangzik el teljes egészében az eljárásban és a bizonyítékok közötti párbaj csupán a hatósági személy fejében játszódik le. A fél természetesen nem tudja, hogy milyen tényeket tekint a hatóság bizonyítottnak, nem tudja, mivel szemben védekezzék. A fél majd csak a határozat indokolásából tudja meg, melyek voltak azok az okok, amelyek a hatóság meggyőződését előidézték, holott ezt a bizonyítási eljárás során kellett volna tudnia, hogy ellenbizonyítékokkal élhessen. Ámde a hatóság a tényállást hivatalból deríti fel s amit így felderített, annak bizonyítását mellőzi, mert általános eljárásjogi elv, hogy nem kell bizonyítani azt, ami köztudomású, vagy amiről a hatóságnak hivatalos tudomása van. Ily módon a fél elesnék a bizonyítás lehetőségétől s éppen ezért javasoltuk a közigazgatási rendtartáshoz fűzött megjegyzéseinkben[6] a következő rendelkezésnek a rendtartásba való felvételét: „Szóbeli tárgyalás esetén, vagy ha a fél kihallgatását a hatóság elrendelte, vele közölni kell azokat a tényeket, amelyekről a hatóság hivatalos tudomással bir, amelyeket köztudomásúnak ismer és amelyeket nyomozás útján derített fel, feltéve, hogy a hatóság határozatát ezekre a tényekre alapítja. A közlés megtörténtét jegyzőkönyvbe kell venni."

A bizonyítási teher kérdése sem merül fel a közigazgatási eljárásban ilyen esetben olyanképen, mint a bíróság előtt folyó kontradiktórius tárgyaláson. Az ügy közérdekű vonatkozásait ugyanis az eljáró hatóság hivatalból deríti fel, tehát azt nem „bizonyítja", mert mint mondtuk, önmaga meggyőzésére nem végezhet eljáráscselekményeket. Éppen ezért nem is háríthatja önmagára a „bizonyítási terhet", tehát a bizonyítás mindig a felet terheli, ha valamiről a hatóságot meggyőzni kívánja, mert a hatóságot nem terhel*heti*. Ez a „teher" nem is teher a szó köznapi értelmében a félre nézve, hanem előny, mert módot ad neki saját

[6] Szerző: Megjegyzések stb.: 87. l.

érdekeinek védelmére. Neki tehát érdeke a bizonyítás, érdeke, hogy a hivatalbóli felderítés rá kedvezőtlen eredményeit megdönthesse, mert ha ezt nem teszi, ellenében kedvezőtlen határozatot hoznak. Ezért javasoltuk eddigi tanulmányainkban is,[7] hogy a közigazgatási rendtartásban nemcsak a bizonyítási teher kérdését kell szabályozni, hanem jogot kell adnunk a félnek a bizonyításra, illetve a hivatalból felderített és vele az előzők értelmében közlendő tényekkel szemben az ellenbizonyításra.

Mindaz, amit az egy fél részvételével tartott eljárásról megállapítottunk, jelentékeny részben érvényes a vitás közigazgatási eljárásra is, csak kevésbbé szembetűnő. Itt ugyanis van jogvita az ellentétes érdekű felek között s ez szóbeli tárgyalás formájában megy végbe. Ez a jogvita azonban az eljárásnak csupán magánérdekű vonatkozásaira terjed ki, nem terjed ki azonban a hatóság által érvényesített közérdekű vonatkozásokra. Közérdekből a hatóság a vitás eljárásban éppen úgy hivatalból végzi a tényállás felderítését, mint egyéb közigazgatási eljárásban és éppen olyan kevéssé közli a felekkel annak eredményét, mint az egyetlen fél részvételével tartott eljárásban. Ugyanígy megállapíthatjuk, hogy a bizonyítási teher kérdése ugyan felmerül a vitás eljárásban, de csupán az ellentétes érdekű felek között. A hatóság azonban itt sem kötelezhető arra, hogy az általa képviselt közérdek védelmében bizonyítékot terjesszen — önmaga elé. Éppen ezért az egyetlen fél részvételével tartott eljárás elemzésével kapcsolatban közölt posztulátumok változatlanul érvényesek a vitás eljárásra is.

Láthatjuk a fentiekből, hogy a tulajdonképeni közigazgatási eljárás szerkezete más, mint a bírói eljárásoké. Míg ugyanis az utóbbiakban az eljárás egy olyan hatóság előtt folyik, amely az eljárás kimenetelére vonatkozó érdeket nem képvisel, addig a tulajdonképeni közigazgatási eljárásban a közérdeket az eljáró hatóság képviseli. Ez a tény, hogy a közérdek védelme nem testesül meg egy perbeli személyben, (mint pl. a bűnvádi eljárásban a kir. ügyész személyében), azzal a következménnyel jár, hogy a bizonyítási eljárás menete és a bizonyítási teher jelentősége átalakul. Ez ismét különleges, a bírói eljárásban ismeretlen és szükségtelen rendelkezéseket tesz szükségessé, amelyek jellemzők a szoros értelemben vett közigazgatási eljárásra.

Az a tény, hogy a közigazgatási eljárásban a közérdeket az

[7] Közigazgatási eljárás: 114—118; A fél érdekvédelme stb.: 29. l; Megjegyzések: 86—87. l.

ügydöntő hatóság képviseli, egy másik, súlyosabb következménynyel is jár. A közérdeknek ez a szolgálata ugyanis a hatóságot *tárgyi okból* elfogulttá teszi, pártatlanságát kizárja. Elfogultságon ebben a vonatkozásban nem a jogalkalmazónak a felekhez való személyi kapcsolatait értjük, hanem kizárólag a jogalkalmazó általános feladatkörének és hivatásának a konkrét ügyhöz való viszonyát. A jogalkalmazót ugyanis tárgyi szempontból csak akkor tekinthetjük elfogulatlannak, ha az előtte folyó konkrét ügy eldöntése általános feladatkörének megvalósítására nincs befolyással. A polgári perben ítélkező bíró általános feladatköre például nem más, mint az előtte fekvő ügyre a hatályos jog rendelkezéseit alkalmazni, vagyis az általános szabályból levezetni a konkrét esetben alkalmazandó egyedi szabályt. A bíró hivatása ezzel kimerül, az általa kimondott ítélet kihatásaiért felelősséggel nem tartozik. Teljesen mindegy a bírói hivatás szempontjából, vajjon A. lesz-e a perben nyertes vagy B., feltéve, hogy a jogszabályok az ügyben helyesen alkalmaztattak. Még abban az esetben is, ha a kincstár és egy magános között folyó perben a bíró az államot marasztalná, az ilyen ítélet pénzügyi kihatása őt közhivatali minőségében nem érinti, mert nem ő tartozik a közületi kiadások fedezéséről gondoskodni. Egészen másként állana a helyzet, ha a kérdéses ügyben pl. a pénzügyminiszternek kellene ítélnie. Emberileg elképzelhetetlen, hogy a pénzügyminiszter, aki az adott esetben a bíró szerepét töltené be, teljesen meg tudna feledkezni pénzügyminiszteri mivoltáról. Nem minősíthetnők őt tehát elfogulatlannak, mert a pártatlan ítélkezésre irányuló kötelességével szemben állana a költségvetési egyensúly fenntartására irányuló kötelessége. S alighanem az utóbbi érvényesülne nála nagyobb nyomatékkal, mert hivatása elsősorban az, hogy jó pénzügyminiszter, nem pedig az, hogy jó bíró legyen. Ami a közigazgatási hatóságot jellemzi, az az, hogy működésének legfőbb értékmérője az eredményesség, nem pedig a jogszerűség. A rossz tisztviselőre és különösen az alkalmatlan közigazgatási főnökre jellemző az, ha a jogsértéstől való féltében semmit sem tesz. Természetesen fennáll a közigazgatással szemben is az a kívánalom, hogy a tőle várt eredményeket jogszerű eszközökkel valósítsa meg. A két kötelesség azonban igen gyakran szembenáll egymással s minél inkább igyekszik a közigazgatási tisztviselő az egyiknek eleget tenni, annál jobban megsérti a másikat. A közigazgatási feladatokkal kapcsolatos erős és őszinte meggyőződés súlyosabb kizáró okként minősülhet, mint az anyagi érdekeltség. „Becsületes ember bírói szerep betöltésében anyagi érdekétől függetleníti

magát, sőt valószínűbb, hogy kerülni akarván a saját érdekének való kedvezést, azzal a féllel lesz igazságtalan, akivel anyagi érdeke egyezik. Ám jóval nehezebb és kényesebb feismerni és legyőzni azt az elfogultságot, amelynek a közérdek eszméjétől áthatott ember van kitéve, ha olyan ügyben bíráskodik, amelyben ilyen közérdekű szempontból van érdekelve." Ezeket a figyelemre méltó sorokat olvashatjuk egy ennek a kérdésnek a tanulmányozására kiküldött angol bizottság jelentésében.[8] Hazai irodalmunkban Tomcsányi Móric mutat rá a közigazgatási eljárással megvalósítani kívánt közérdeknek sajátos, az eljárás mikénti eldöntésétől függő voltára.[9]

A mondottakból kétségtelenül kitűnik, hogy valahányszor a közigazgatási hatóság közérdekű ügyben magánszemély vagy magánszemélyek részvételével eljárást folytat, az eljáró hatóság *nem személyi, hanem tárgyi okból* elfogult, mert hivatásánál fogva

[8] Comittee on Ministers' Powers, Report, 1932, London. 78. l.

[9] Tomcsányi Móric: A közjog és magánjog határa, Budapest, 1921. Magyar Jogi Szemle könyvtára. 10. füzet 9—10. l.: „A köznek ... érdeke és így egyik feladata is, hogy ha az egyes egymaga nem tudja megvédeni magánjogkörének épségét, beavatkozzék az illetők magánviszonyaiba, de csak abból a célból, hogy rendet teremtsen, a jognyugalmat, a jogbiztonságot megóvja, vagy helyreállítsa. Magában a vita tárgyát tevő magánügyben azonban a köz ilyenkor nincs érdekelve. Közömbös ránézve, hogy Péter eladja-e a házát Pálnak vagy sem, s ha eladja, milyen feltételek mellett teszi ... A közérdek momentuma csak akkor merül fel, amikor Péter és Pál között valamely okból vita támad ebben a magánügyben s a felek kérelme folytán előáll a köz feladata, hogy ezt a magánérdekű jogvitát eldöntse. A bírói funkció mint olyan, közérdekű funkció, a perjogi viszony közjogi viszony, a per tárgyát képező magánjogi kérdés azonban továbbra is, vagyis a perben is magánérdekű ügy marad, mely a maga valójában a bírót, a közt nem érdekli. Éppen úgy nem, mint ahogy nem érdekli az összeséget a közigazgatási bíró funkciójában érdemileg a közigazgatási per tárgya sem, holott az utóbbi már egyenesen közjogi kérdés. A közigazgatási bíróra éppen olyan közömbös, hogy pl. a per alapját képező adóügyben anyagilag a köz mennyiben van érdekelve, mint ahogy a magánjogi bíróra az az adásvételi peres ügy, melyben hivatva van a köz nevében igazságot szolgáltatni. Közigazgatási bíró is, magánjogi bíró is csak azt nézi, mi a jogszerű törvényes állapot a vitás kérdésben, hogy senki jogsérelmet ne szenvedjen, hogy a megsértett jogrend épsége az állam erejével helyreállíttassék. Hogy a köz magánjogi viszonyokat is szabályoz törvényhozási úton, nem jelenti azt, hogy ezekben a magánügyekben **érdemileg** érdekelve van ... Másképp áll a dolog a közigazgatási tárgyú törvényekkel. Ezeknek főcélja, hogy valamely közérdekű viszonyt, közérdekű tényt, eredményt létesítsenek s emellett, mint kísérő elem, jelentkezik csak az a második cél, hogy a kérdésben levő szabályozással a jogbiztonság érdeke is kielégítést nyerjen."

köteles a közérdeknek megfelelő *eredményt* biztosítani. Eredménytelen működését nem mentheti azzal, hogy működése alatt jogszabályt soha sem sértett. Minden közérdekű ügyben tehát ex hypothesi a közösség javára elfogult. Minthogy pedig a közigazgatási hatóság elvben éppen közérdekű ügyeket intéz, elvben *mindig* elfogult. Csak akkor nem lesz elfogult, ha kivételesen magánérdekű ügyet intéz, ami annak folytán lehetséges, hogy az államhatalmak elválasztásának tana a mi jogrendszerünkben sem érvényesül mereven, attól való eltéréseket gyakorlati szempontok szükségessé tettek. Ezek közé a kivételek közé tartozik a községi bíráskodás, a közigazgatási hatóságoknak cseléd- és munkaügyekben való hatásköre stb. A hatóság elfogultsága csak úgy volna elkerülhető, ha külön szerv volna felelős az eredményekért és külön szerv az eljárás jogszerűségéért. Ez a gyakorlatban arra vezetne, hogy a közigazgatási eljárás valamely kizárólag bírói funkciót végző szerv előtt folyna s abban az aktív közigazgatás szerve ügyfélként szerepelne. Például el lehetne elméletileg képzelni, hogy minden közigazgatási eljárás a közigazgatási bíróság előtt indulna meg (már elsőfokon is). A közigazgatási bíró pártatlansága intézményesen biztosítva van, mert ő csupán az igazságos jogalkalmazásért felel, a közigazgatás eredményességéért nem. Ha a közönség nincs megelégedve a közigazgatás eredményeivel, a polgármestert, az alispánt, vagy a kormányt teszi felelőssé, eszébe sem jut azonban a közigazgatási bíróságot okolni, mivel tudja, hogy az nem tevékenykedik az aktív közigazgatásban. Ugyanígy, ha az országban, vagy annak valamely részében a bűncselekmények elharapóznak, a közbiztonság nem kielégítő, senkisem a bíróságot hibáztatja, hanem a rendőrséget (csendőrséget), mivel ez a szerv felelős a közbiztonságért. Éppen ezért a büntetőbíró csupán azt vizsgálja, fennforognak-e a büntetés kiszabásának a törvényben megszabott összes előfeltételei s nem gondol azzal, hogy a vádlottnak bizonyítékok hiányában való felmentése a közbiztonságot veszélyezteti. A rendőrség viszont nem annyira a jogszabályok kifogástalan alkalmazására, mint inkább a bűntettesek elfogására és ártalmatlanná tételére törekszik s ezt a szempontot kétségtelenül jobban szolgálja akkor, ha minden „gyanús" személyt letartóztat, bár azoknak fele esetleg ártatlan, mint ha nem jár el a gyanúsakkal szemben s így a bűntettesek is szabadlábon maradnak.

Mint fenntebb mondottuk, egyik elméleti lehetőség annak elkerülésére, hogy ne az elfogult közigazgatási hatóság hozzon határozatot a közigazgatási eljárásban, az volna, hogy minden ügyben közigazgatási bíróság járna el. Világos azonban, hogy ez megbénítaná a közigazgatás cselekvőképességét, képtelenné tenné eredmények elérésére, ezért még a liberális állam sem gondolt ilyen jogi berendezésre. Ez is igazolja azt a felfogást, hogy a közigazgatás értékmérője elsősorban az eredményesség és csak másodsorban a jogszerűség. A közigazgatási eljárás biztosítja a közérdekű eredmény elérését s időbelileg is csak ezután következik a közigazgatási bíróság eljárása, amely az ügyet a jogszerűség szempontjából vizsgálja felül.

A büntető eljárásban a bíró tárgyi szempontból nem elfogult, mert a közbiztonság kívánalmait nem ő, hanem az ügyész érvényesíti. Ennek analógiájára a közigazgatási hatóság előtti olyan eljárásokban is, amelyek a büntető per természetével birnak, megtaláljuk az ügyész szerepét betöltő szervet; így a rendőri büntető eljárásban a tiszti ügyészt, illetve ügyészi megbízottat, a fegyelmi eljárásban a közvádlót. Minthogy azonban a szoros értelemben vett közigazgatási eljárásban mindig az ügydöntő hatóság érvényesíti a közérdeket, azért a hatóságoknak ezt a tárgyi elfogultságát a fél bizonyítási jogának megfelelő és a fentiekben körvonalazott szabályozásával kell ellensúlyoznunk.

A közigazgatási eljárás legjellemzőbb sajátosságának éppen az ügydöntő szerv elfogultságát és az ebből a felismerésből logikailag levezethető sajátos eljárási rendelkezéseket tekintettük. A szakirodalom más eljárási elveket sorol fel, amelyek különösképen a közigazgatási eljárást jellemeznék. Ezek az elvek a hivatalbóliság (officialitás) elve, amely szerint az eljárás nemcsak a felek kérelmére, hanem a hatóság kezdeményezéséből is megindulhat, a nyomozás (inquisitio) elve, amely azt jelenti, hogy az ügydöntő szerv nem elégszik meg a felek által felhozott bizonyítékokkal, hanem felderíti mindazokat a tényeket, amelyeknek ismerete a közérdek szempontjainak érvényesítéséhez szükséges, a materiális igazság keresésének elve, amely kizárja a polgári perben érvényesülő azt a megoldást, hogy a bíró a felek egyező tényállításait valónak tekinti, stb.[10] Ezek az elvek kétségtelenül érvényesülnek a közigazgatási eljárásban, de *nemcsak* a közigazgatási eljárásban, hanem bizonyos fokig a bűnvádi perben is. Éppen ezért nem tekinthetjük őket a közigazgatási eljárás differencia specificajának. Inkább az jellemző a közigazgatási eljárásra az említett elvekkel kapcsolatban, *ahogyan* azok a közigazgatási el-

[10] Lásd ilyen értelemben: Herrnritt, Rudolf: Das Verwaltungsverfahren, Wien, 1932, 3—4. l.

(az ügyészt), de nem az ügydöntő szervet. A bizonyítékok felkutatása szintén nem a bíróságnak, hanem a vád képviselőjének kötelessége. Ezek a szervezésbeli különbségek biztosítják a bűnvádi eljárásban a bíró tárgyi elfogulatlanságát. Mint láttuk, a polgári perben a kir. ügyészhez hasonló szervre általában nincs szükség, mivel az ügy tisztán magánérdekű s ezeket az érdekeket a perben szereplő magánszemélyek képviselik. Ha azonban a polgári perben az egyik fél az állam, akkor ennek érdekét nem az eljáró bíró, hanem a kincstári jogügyi igazgatóság képviseli, amelynek jogállása ebben a vonatkozásban nem különbözik a perben résztvevő magánszemély jogállásától. Ez a megoldás ismét biztosítja a bíró tárgyi pártatlanságát, amivel szemben a szoros értelemben vett közigazgatási eljárásban az ügydöntő hatóság tárgyilag mindenkor elfogult.

A közigazgatási eljárás sajátossága a fél fogalmának határozatlansága is. Míg ugyanis a bírói eljárásban a perbeli személyek kiléte és a perben való részvételi jogosultsága mindenkor könnyen megállapítható, addig a közigazgatási eljárásban a többékevésbbé érdekelt személyeknek csupán egy része bír legitimatio ad causam-mal. A bírói tevékenység ugyanis fogalmilag nem más, mint ellentétes érdekű felek közötti jogviták eldöntése. Ehhez természetesen szükséges a felek közreműködése. Ezzel szemben a közigazgatási tevékenység lényege: eredmények elérése, ami a felek részvétele nélkül is végbemehet. A közjóléti rendőrállam egykori jelszava: „mindent a népért, semmit a néppel", némileg ma is érvényes a közigazgatásra. A közigazgatás hivatalbóli tevékenységét a fél a maga kicsinyes, egyéni szempontjával csak akadályozza, azt a közigazgatás legszívesebben nem venné figyelembe. Ámde a jogállam principiuma bizonyos fokú érdekvédelmi lehetőséget biztosít azoknak az állampolgároknak, akik a közigazgatás akciójában meghatározott mértékben érdekelve vannak. Az érdekeltségnek azt a fokát, amellyel együtt jár a közigazgatási eljárásban való személyes részvétel joga, nevezzük ügyféljogosultságnak, legitimatio ad causam-nak. Fél és ügyféljogosultsággal nem biró érdekelt között a határvonal ingadozó, a jogfejlődés

járásban lelhetők fel. Azért tulajdonképeni közigazgatási eljárásnak csak a közigazgatási hatóság hatáskörébe tartozó olyan eljárásokat tekintjük, amelyekben a felsorolt ismérvek feltalálhatók és amelyeknek jogi szabályozása során a fél fogalmát és a bizonyítási eljárást a felsorolt szempontok figyelembe vételével kell szabályozni.

II. Milyen eljárásokat kell kivenni a rendtartás hatálya alól és mennyiben lehet az erre vonatkozó rendelkezéstől egyes esetekben eltérni? — Az előzők során megállapítottuk a szoros értelemben vett közigazgatási eljárásnak néhány kritériumát. Most a közigazgatási hatóság hatáskörébe tartozó eljárások közül egyedileg meg kell jelölnünk azokat, amelyek a megállapított kritériumoknak nem felelnek meg és ezért nem lehet rájuk a rendtartás szabályait alkalmazni.

A közigazgatási eljárás jogi természetében és céljában leginkább a polgári pertől különbözik, viszont közelebb áll a bűnvádi perhez. Mindkettőtől megkülönbözteti az, hogy a bírói eljárásokban az ügydöntő szerv tárgyi szempontból pártatlan, hivatali kötelességénél fogva nincs érdekelve az eljárás kimenetelében. Míg azonban a polgári perben a bíró pártatlansága önként adódik abból a tényből, hogy az eljárás tárgyai magánérdekek, addig a bűnvádi eljárásban a bíró pártatlansága csak különleges szervezési beavatkozással érhető el. A bűnvádi per ugyanis, éppen úgy, mint a közigazgatási eljárás, elsősorban közérdekű. A bűntető igazságszolgáltatás szervezete azomban olyan, hogy ezt a közérdeket nem az ítéletet kimondó bíró, hanem a vádat képviselő ügyész érvényesíti. Ugyanilyen elgondolással biztosítja jogrendszerünk a közigazgatási bíró pártatlanságát. A közérdeket itt az ügyben eljárt hatóság képviseli és annak érvényesítésére védőiratot nyujthat be. A közigazgatási bíró az ügy kimenetelében hivatalánál fogva nincs érdekelve, mert feladatköre nem lépi túl a tárgyilagos jogszolgáltatás kereteit, eredményességre nem kell törekednie. Látjuk tehát, hogy a bírói eljárásokban az ügydöntő szerv tárgyi szempontból mindenkor érdektelen és a kontradiktórius tárgyalás lehetősége is mindig adva van az által, hogy leg-

alább két ellentétes érdekű fél szerepel az eljárásban és, hogy a felek perbeszédei szolgáltatják a bizonyítás anyagát. (A közigazgatási bírói eljárásban az írásbelileg elve következtében ez a szerkezet némi módosítást szenved, de lényegében egyezik egyéb bírói eljárások szerkezetével.) A polgári perben a felhozott ismérveken felül még az is megállapítható, hogy abban (legtöbbnyire) csak magánérdekek állanak egymással szemben, a köz az eljárás kimenetelében nincs érdekelve. Abban az esetben pedig, ha az egyik perbeli fél az állam, vagy valamely köztestület, az eljárás szerkezete a bűnvádi peréhez hasonul, csakhogy a polgári perben nem a kir. ügyészség, hanem a kincstári jogügyi igazgatóság vagy a tiszti ügyész stb. szerepel.

Amikor tehát fel kívánjuk sorolni azokat az eljárásokat, amelyek ugyan a közigazgatási hatóságok hatáskörébe tartoznak, de nem tulajdonképpeni közigazgatási eljárások, elsősorban azokat kell megjelölnünk, amelyekben csupán magánérdekek állnak egymással szemben. Olyan ügyekben folytatott eljárások ezek, amelyek bizonyos értékhatáron felül vagy bizonyos körülmények fennforgása esetén a polgári bíróság hatáskörébe tartoznak és csupán célszerűségi okokból utaltattak a közigazgatási hatóságok hatáskörébe. Ezekben mindenkor két ellentétes érdekű fél szerepel, az egyik alperesi, a másik felperesi jogállásban s a köz az eljárás konkrét kimenetelében nincs érdekelve. Ilyen eljárásban intéztetnek a községi bírósági ügyek és a munkaadó és munkás között felmerült, speciális törvények által közigazgatási hatáskörbe utalt jogvitás ügyek. Nézetünk szerint ezekre az ügyekre a tulajdonképpeni közigazgatási eljárás sajátos szabályai nem alkalmazhatók. E nézetünkkel ellentétben Herrnrittnek az a véleménye, hogy a közigazgatási hatóság előtti eljárásban mindenkor a közérdek szempontja uralkodik s ez alól a megállapítás alól csak látszólagos kivétel azoknak a közigazgatási (!) igényeknek az esete, amelyek külsőleg magánjogi jellegűeknek látszanak és főleg célszerűségi okból utaltattak a közigazgatási hatóságok hatáskörébe. Herrnrittnek ezt a felfogását nem osszthatjuk. Nem tudjuk felismerni például egy, a közigazgatási hatóság hatáskörébe utalt cselédügyben a közérdekű jelleg túlsúlyát, vagy akárcsak jelenlétét is, a kifejtett értelemben. Mennyiben érinti a közérdeket, hogy a munkaadó és a háztartási alkalmazott közül melyiket illeti meg a vitás bérösszeg? — A továbbiakban Herrnritt kijelenti, hogy, ha általános felfogás szerint az ilyen ügyek a rendes bíróságokhoz is tartoznának, az a tény, hogy ezek az igények közigazgatási ügyekként „a szociáljogi

szempontú szabályozás jogterületén" merültek fel, döntő abban a tekintetben, azok elintézésében a közigazgatási jog sajátos elvei és rendelkezései érvényesülnek.[10] Herrnrittnek ez az állítása azt jelentené, hogy a közigazgatási hatóságnak a gazda és a cseléd közti jogviszony körében hivatalból kellene az eljárást megindítani s annak során a felek egyező tényállítását el nem fogadva hivatalból kellene nyomoznia, hogy pl. a cseléd megkapta-e bérét, sőt azt is, hogy nem követelt-e többet a gazdától, mint ami jár neki, vagy az okozott kárt a gazdának megtérítette-e. Nyilvánvaló, hogy a szóbanforgó eljárásokban sem a hivatalbóliság elve, sem a nyomozás elve, sem a materiális igazság elve nem érvényesül, abban a fél fogalma közvetlenül úgy adódik, mint a polgári perben, a hatóság közérdeket nem érvényesít és a felek közt kontradiktórius tárgyalás alakulhat ki, amelyen a bizonyítás egész anyagát a felek szolgáltatják. Az ilyen eljárást tehát a tulajdonképpeni közigazgatási eljárástól távolálló típusnak kell tekintenünk, amelyre éppen ezért nem is kell és nem is lehet a közigazgatási eljárás sajátos rendelkezéseit alkalmazni.

Tulajdonképpeni problémát a felvetett szempontból csak azok a közigazgatási hatáskörbe tartozó magánjogi természetű ügyek okoznak, amelyekben az egyik fél az állam. A gyakorlatban ez az eset rendszerint olyan formában fordul elő, hogy

[11] Rudolf Herrnritt: Das Verwaltungsverfahren, Wien, 1932. 3. l. — Lásd még hasonló értelemben a cseh-szlovák eljárási rendelet általános indokolását; közzétéve: Hufnagel-Fux: Tschechoslowakisches Verwaltungsverfahren, Brünn, 1938. 585—586. l: Bei der Verhandlung des Gesetzes über die Organisation der politischen Verwaltung sind Anträge aufgetaucht, daß bei der Regelung des Verwaltungsverfahrens grundsätzlich ein *Unterschied gemacht werden sollte* zwischen Angelegenheiten, bei denen das öffentliche Interesse berührt ist, und Angelegenheiten, bei denen es sich nur um Parteisachen handelt, — etwa in ähnlichem Sinne, wie es im gerichtlichen Verfahren bei der Zivilprozessordnung im Gegensatze zum Strafverfahren und zum außerstreitigen Verfahren zum Ausdrucke kommt. *Diese Auffassung* des Verwaltungsverfahrens stünde mit dem bisherigen Zustande nicht im Einklange, wo kein Unterschied im Verfahren bestand, mag es sich um Sachen des öffentlichen Interesses oder nur um Parteisachen handeln... Übrigens sind die Fälle im Verwaltungverfahren bei denen das öffentliche Interesse überhaupt nicht beteiligt wäre, ganz selten.

Eine Unterscheidung zwischen dem Verfahren in Sachen des öffentlichen Interesses und in Parteisachen würde immer die Gefahr in sich bergen, daß die Rechtsfindung durch die politischen Behörden erschwert, wenn nicht oft unmöglich gemacht werden würde.

... Es sind in der Theorie auch begründete Behauptungen vorgekommen, daß es überhaupt keine den Verwaltungsbehörden zugewiesene Angelegenheiten gebe, bei denen das offizielle Interesse nicht berührt würde.

jogszabály alapján valaki közigazgatási hatóság előtt érvényesítheti kártérítési igényét a kincstárral szemben. Ilyenkor az eljáró hatóság szervezésének módja és különösen az lesz a döntő kritérium, hogy a kincstári érdeket az eljárás során ki érvényesíti. Erre egyébként részletesebben kitérünk az alábbiakban.

A polgári perrel egyező természetű eljárások mellett ki kell venni a közigazgatási rendtartás hatálya alól azokat az eljárásokat is, amelyek a büntető eljárásjog alapelveinek megfelelően nyertek szabályozást; így elsősorban a rendőri büntető eljárást és a közszolgálati alkalmazottak fegyelmi eljárását. Ezek ugyan közérdekű ügyek, de a közérdeket nem az ügydöntő hatósági szerv érvényesíti, hanem egy külön szerv, amely a közérdek képviseletével meg van bízva. Ilyen szervezés mellett ismét kialakulhat a kontradiktórius tárgyalás és biztosítva van az ügydöntő szervnek tárgyi szempontból vett elfogulatlansága, miért is nem szükséges és és nem is lehet az eljárásra a közigazgatási eljárás sajátos szabályait alkalmazni.

A községi bírósági, a cselédügyi, a rendőri bűntető és közszolgálati fegyelmi eljárásokat a fentiek szerint ki *kell* venni a közigazgatási rendtartás hatálya alól, mert annak sajátos rendelkezései ezekre az ügyekre nem alkalmazhatók. Hangsúlyozzuk azonban, hogy a rendtartásnak csupán sajátos, a közigazgatási eljárás céljából és természetéből adódó rendelkezései nem alkalmazhatók az említett ügyekre. Ezek a rendelkezések a fél fogalmára, a bizonyítási eljárásra, az előzetes végrehajthatóságra, a közigazgatási jogerőre stb. vonatkozó szabályok. Az eljárás egyéb részletkérdéseit szabályozó technikai rendelkezések persze minden eljárásra s így a fentebb felsorolt eljárásra is alkalmazhatók, mert azok sem az ügy természetével, sem az eljárás szerkezetével összefüggésben nem állanak. A kizáró okok, a kézbesítés, a tárgyalási rendészet, a tanúzási kötelezettség alóli mentességek stb. minden eljárásban egységesen szabályozhatók, akár bírói, akár közigazgatási hatóság jár el, akár polgári, akár bűnvádi, akár szorosan vett közigazgatási ügyben. Minthogy azonban a fentebb felsorolt eljárások a vonatkozó eljárási rendtartásban egységesen és kimerítően szabályozva vannak, célszerűségi szempontból helyesebb ezeket a szabályzatokat a maguk egészében változatlanul hagyni s az említett eljárásokat a maguk egészében kivenni a közigazgatási rendtartás hatálya alól. Ugyanilyen célszerűségi szempont indokolja a választási és pénzügyi eljárásoknak a rendtartás hatálya alóli kivételét. Nem szabad azonban szem elől téveszteni, hogy a szóbanforgó kivételeknek csupán egy része alapszik célszerűségi indokokon, s ezért csupán ez a része az, amely célszerűségi indokok szerint szűkíthető vagy tágítható. A többi kivétel olyan eljárásokat foglal magában, amelyek a tulajdonképeni közigazgatási eljárással közös nevezőre nem hozhatók, ezeket tehát feltétlenül ki *kell* venni a rendtartás hatálya alól. A közigazgatási rendtartásnak a belügyminiszter által közzétett tervezete erre nincs figyelemmel.

A rendtartás tervezete (rövidítve: T.) a 146. §-ban szabályozza azt a kérdést, hogy a bennefoglalt rendelkezéseket milyen ügyekre kell alkalmazni. A 146. §. így szól:

„(1) Ez a T. a közigazgatási hatóságok hatáskörébe tartozó, hatósági intézkedést igénylő ügyekben nyer alkalmazást.

(2) Kivétetnek e rendelkezés alól

1. a közjogi testületeknek és azok szerveinek alakulására vonatkozó ügyek,

2. az adó- és illetékügyek, ideértve a helyhatósági közszolgáltatások ügyeit is.

3. a rendőri büntetőbírósági ügyek,

4. a községi bírósági ügyek,

5. a közszolgálati alkalmazottak szolgálati viszonyából felmerült felügyeleti és fegyelmi ügyek és

6. mindazok az ügyek, amelyeket jogszabály a T. hatálya alól a jövőben kivesz.

(3) A minisztérium mind az előbbi bekezdésben felsorolt, mind a hatósági feladatokat ellátó, de hatóságnak nem tekinthető szervek elintézése alá tartozó ügyekre is ennek a T.-nek vagy e T. egyes rendelkezéseinek alkalmazását elrendelheti.

(4) A minisztérium rendeletben állapítja meg, hogy az I. rész IV. címében foglalt rendelkezések a közigazgatási bírósági panaszra mennyiben alkalmazandók.

(5) A minisztérium a különleges eljárások (engedélyezés, okiratmegsemmisítés, zárlat stb.) szabályait rendeletben megállapíthatja.

(6) Amennyiben a T. hatálybalépése előtt valamely jogszabály közigazgatási ügyben a polgári perrendtartás alkalmazását rendelte el, a polgári perrendtartás vonatkozó rendelkezése helyett e T. megfelelő rendelkezéseit kell alkalmazni."

A (2) bekezdéssel kapcsolatban mindenekelőtt azt kifogásoljuk, hogy hiányoznak a felsorolásból a munkás és munkaadó között a munkaviszonyból támadt azok a vitás ügyek, amelyeket valamely törvény a közigazgatási hatóságok hatáskörébe utal.

Másik megjegyzésünk arra vonatkozik, hogy a minisztérium a 146. §. (2) bek. 6. pontja, illetve (3) bekezdése értelmében a rendtartás alól kivett eljárások körét tetszése szerint szűkítheti, vagy bővítheti. Nézetünk szerint a 146. §. 3—5. pontjában említett ügyekre, valamint a munkaviszonyból támadt egyes vitás ügyekre a rendtartás sajátos szabályai nem terjeszthetők ki, sem rendeleti úton, sem törvénnyel, mivel az ilyen ügyekben folyó eljárások a polgári, illetve a bűnvádi eljárás természetével bírnak. Ezekre az ügyekre a 146. §. (6) bekezdése sem alkalmazható. Ez a rendelkezés (amely szerint: „amennyiben e T. hatálybalépése előtt valamely jogszabály közigazgatási ügyben a polgári perrendtartás alkalmazását rendelte el, a polgári perrendtartás vonatkozó rendelkezése helyett e T. megfelelő rendelkezését kell alkalmazni."), csak annyiban helyeselhető, amennyiben annak érvénye csak a szorosan vett közigazgatási eljárásra vonatkozik. Viszont a közigazgatási hatóság hatáskörébe tartozó magánjogi ügyekben kiegészítő általános szabályként továbbra is a Pp. mgfelelő rendelkezései alkalmazandók. Sőt tovább mehetünk: a polgári perrendtartás alapelveit és szabályait kell megfelelően alkalmazni a szoros értelemben vett közigazgatási eljárások közül is a vitás eljárásban, ha az eljárás közérdekű vonatkozásai mellett a hatóság a felmerült magánjogi kérdésben is eljár. Jó példa erre a kisajátítási eljárásban a kártalanítás kérdése. Ha ugyanis a felek a kártalanítási összegben megegyeznek, az többé nem kerül bírói útra s a hatóság ebben a vonatkozásban a felek közti megegyezést elfogadni köteles, mivel annak a közérdekre nincs kihatása. Ilyen magánérdekű kérdésben sem a hivatalbóliság, sem a nyomozás elve, sem az előzetes végrehajthatóság principiuma, sem a közigazgatási eljárás egyéb sajátos sui generis rendelkezései nem érvényesülnek. Vagyis végső elemzésben megállapíthatjuk, hogy a közigazgatási eljárás alapelvei és sajátos szabályai a közigazgatási hatóság előtti eljárás, sőt a szoros értelemben vett közigazgatási eljárás során is *csak az ügy közérdekű vonatkozásaiban* érvényesülnek; a magánjogi vonatkozások tekintetében a polgári peres eljárás principiumait kell figyelembe venni.

A közigazgatási rendtartás rendelkezései tehát már joglogikai szempontból sem terjeszthetők ki bármilyen eljárásra. A 146. §-nak a közigazgatási rendtartás alkalmazási körének tágítására, illetve szűkítésére vonatkozó rendelkezéseit azonban még egy más szempontból is helytelenítenünk kell. A tervezet 146. §-ának (3) bekezdése azzal a veszéllyel jár, hogy a közigazgatási hatóságok előtti eljárások eddigi szabályozását egy csapással rendeleti

anyaggá degradálja. A 146. §. (3) bekezdésében adott felhatalmazás ugyanis lehetővé teszi, hogy olyan eljárási jogszabályok, amelyek a feleknek a rendtartásban nyujtott jogoknál szélesebbkörű jogokat biztosítanak, félretétessenek s az ügyet a hatóság a rendtartásban érvényesülő kötetlenebb formák között intézhesse. Csak súlyosbítja a helyzetet, hogy a tervezet esetleg rendeleti formában válik jogszabállyá. Ilyen esetben a kormány felhatalmazást nyerne például arra, hogy a községi bíráskodásnak a Pp. tizenhatodik címében foglalt törvényi szabályozását félretegye és a községi bíráskodásra — a Pp. 766. §-ában foglalt garanciális rendelkezés mellőzésével — a közigazgatási rendtartás szabályait terjessze ki. Ugyanígy módot ad a kifogásolt szöveg például arra is, hogy az önkormányzati tisztviselők fegyelmi ügyeiben a kormány ne az 1929 : XXX. t.-c. rendelkezéseit, hanem a közigazgatási rendtartás szabályait alkalmazza. Ezzel kapcsolatban meg kell jegyeznünk, hogy a rendtartás tervezetének mai szövegében még a fél meghallgatásának kötelezettsége sincs kimondva.

A T. 146. §. (2) bekezdése 6. pontjában foglalt burkolt felhatalmazás viszont a szoros értelemben vett közigazgatási eljárást teszi rendeleti matériává azzal, hogy a rendtartás alkalmazását azokra az ügyekre korlátozza, amelyeket a minisztérium tetszése szerint állapít meg. A kifogásolt rendelkezés szerint ugyanis kivétetnek a rendtartás hatálya alól „mindazok az ügyek, amelyeket *jogszabály* e T. hatálya alól a jövőben kivesz." A „jogszabály" szó utal arra, hogy a rendtartás hatálya abban az esetben is szűkíthető lesz rendeleti úton, ha a rendtartás maga törvény lesz. Hogy mit jelent ez a rendelkezés, annak megvilágítására csak egy példát említünk. A T. 146. §. (2) bekezdés 6. pontja például arra is módot ad, hogy a kormány olyan ügyeket, amelyekre eddig az 1929:XXX. t.-c.-nek a jogorvoslatokról szóló rendelkezései kiterjedtek, kivegyen a rendtartás hatálya alól és ezekre az ügyekre a jogorvoslatok kérdését önkényesen újraszabályozza. Ilyen körülmények között nézetünk szerint legföljebb olyan formában lehetne a szóbanforgó felhatalmazást megadni, hogy egyidejűleg pontosan felsoroltatnának a rendtartásnak azok a garanciális jelentőségű §-ai, amelyeknek alkalmazását a minisztérium rendelettel ki nem zárhatja. Célszerűnek látszik azonban, ha ilyen felhatalmazó szakasz beiktatása helyett inkább az eljárás egyes mozzanatait szabályozó §-oknál tüntetjük fel, hogy azok kógens vagy szubszidiárius jellegűek-e. Ilyen megoldás mellett a T. 146. §. (2) bekezdés 6. pontja egyszerűen törlendő volna. Ugyancsak törölni kellene a T. 146. §. (3) bekezdését is,

amely felhatalmazza a minisztériumot, hogy a rendtartás hatályát olyan eljárásokra is kiterjessze, amelyek annak hatálya alól ki vannak véve. Arról azonban lehet szó, hogy a rendtartás egyes, szakaszonként felsorolandó rendelkezései a közigazgatási hatóságok hatáskörébe tartozó minden eljárásra a rendtartásban magában kiterjesztessenek. Gondolunk itt elsősorban az 1929 : XXX. t.-c.-ben szabályozott eljárási kérdésekre, amelyek eddig is alkalmazást nyertek a közigazgatási hatóságok hatáskörébe tartozó minden eljárásban, továbbá a tervezetnek a határozathozatal kötelességéről szóló 126. §-ára és esetleg ezen túlmenően is néhány olyan rendelkezésre, amely nemcsak a szoros értelemben vett közigazgatási eljárásban alkalmazandó. A szóbanforgó rendelkezéseknek minden közigazgatási hatáskörbe utalt eljárásban való kötelező alkalmazását maga az eljárási törvény mondhatná ki. Ilyesféle megoldásra a lengyel eljárásjogi rendeletben találhatunk példát.

Az 1928. március hó 22-i lengyel köztársasági elnöki rendelet 1. §-ában határozza meg, hogy rendelkezéseinek hatálya elvileg milyen eljárásokra terjed ki. A kivételek, vagyis a rendelet hatálya alá nem eső eljárástipusok felsorolását a rendelet utolsó, XVII. fejezetében találjuk. A kivételek között felsorolt speciális eljárások egy részére a rendelet egyáltalában nem alkalmazható, más részére azonban egyes rendelkezéseit alkalmazni kell. Ez a részbeni alkalmazhatóság mindenesetre csak a hatásköri és illetékességi rendelkezésekre vonatkozik. A rendelet 112. §-a sorolja fel azokat az eljárásokat, amelyekre az általános közigazgatási eljárás szabályaiból a hatásköri és illetékességi rendelkezéseket kell alkalmazni, a többi rendelkezéseket nem. Ezek az eljárások a katonai hatóságok előtt folyó katonai ügyekben folytatott eljárások, a pénzügyi eljárások, a külképviseleti hatóságok, a danzigi főbiztos és a bányahatóságok előtti eljárások (112. §. a—d pont).

A 113. §-ban meghatározott eljárásokra, nevezetesen a közigazgatási büntetőeljárásra, a köztisztviselői fegyelmi eljárásra, a poseni, pomerániai és szilézíai vajdaságban folyó (partikuláris jogszabállyal már szabályozott) közigazgatási eljárásra és a német állampolgárok magánvagyonának likvidációja körében a békeszerződés rendelkezései alapján megindított eljárásokra az általános közigazgatási eljárást szabályozó köztársasági elnöki rendelet egyáltalában nem alkalmazható. További olyan közigazgatási hatóság előtti eljárásokat, amelyekre az általános szabályozás csak részben, feltételesen vagy átmenetileg terjed ki, sorol fel a lengyel rendelet 114—116. §-a. Megemlítjük még, hogy a lengyel rendelet 117. §-ának (1) bekezdése — a magyar tervezet 146. §. (3) bekezdéséhez hasonlóan — felhatalmazza a minisztertanácsot, hogy az általános szabályozás hatályát rendelettel olyan ügyekben folyó eljárásokra is kiterjessze, amelyek annak hatálya alól ki vannak véve. Az általános szabályozás kiterjesztése során azonban a lengyel rendelet szerint gondoskodni kell azokról a módosításokról, amelyeket az ügyek természete és a kérdéses közigazgatási ág kívánalmai szükségessé tesznek, valamint gondoskodni kell a megfelelő átmeneti és végrehajtási rendelkezésekről.

A rendtartás tervezetének 146. §-ában nyujtott szabályozást egyébként, az egyes részletrendelkezésekkel szemben támasztott kifogások ellenére, a maga egészében szerencsésnek tartjuk annyiban, hogy a rendtartás hatálya alá eső eljárásokat nem taxációval, hanem elvileg, általános szabállyal határozza meg. Általános fogalmazásánál fogva biztosítékot nyujt arra, hogy a közigazgatási hatóságok hatáskörébe tartozó, hatósági intézkedést igénylő minden ügy elintézésénél a fél az eljárásjog garanciáit élvezni fogja, mert amennyiben az ügy a (2) bekezdésben felsorolt kivételek alá esik, akkor az erre vonatkozó speciális szabályok, minden más esetben pedig az általános eljárási jogszabály uralma alatt áll. Ebben a vonatkozásban a tervezet ismét a lengyel rendelettel mutat rokonságot, amely — az osztrák törvénynyel és a cseh-szlovák rendelettel ellentétben — a közigazgatási rendtartás tárgyi hatályát nem taxative, hanem elvilegesen állapítja meg. Az 1928. március hó 22-i lengyel köztársasági elnöki rendelet 1. §-ában kimondja, hogy rendelkezéseit minden közigazgatási ügyben folytatott eljárásra alkalmazni kell, ha az az állami közigazgatás, vagy a területi önkormányzatok hatóságai vagy hivatalai előtt folyik, amennyiben ez a rendelet kivételt nem tesz. A lengyel rendelet — a nem területi alapon szervezett önkormányzati hatóságok kivételével[12] — elvben minden közigazgatási hatóságra kiterjed, vagyis a rendelet a negativ taxáció rendszerét követi, amennyiben a főszabályt általános érvénnyel határozza meg és a kivételeket sorolja fel taxative.

A magyar rendtartás tervezettel és a lengyel rendelettel ellentétben az osztrák eljárásjogban taxative vannak felsorolva azok a hatóságok, amelyeknek eljárásában az eljárási törvényt alkalmazni kell. Ez a taxáció az osztrák közigazgatási eljárási törvények életbelépéséről szóló 1925. évi július hó 21-i törvény (Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen, rövidítve EGVG.) II. §-ában található. Az eljárási törvények természetesen a hivatkozott §. szerint is csupán a felsorolt hatóságok *hatósági* tevékenységére nyernek alkalmazást s ezekre is csak annyiban, amennyiben a törvény további szakaszai kivételt nem tesznek. Az első megszorítás, bevett nemzetközi terminológiával élve, az *actes de gestion* kategóriáját zárja ki és a szabályozás

[12] V. ö. Tadeus Hilarowicz bevezető sorait a lengyel rendelet német nyelvű szövegközlése kapcsán a Zeitschrift für Ostrecht 2. évfolyamában, Breslau, 1928., 1366. l.: „Aus dem Ausdrucke „der territorialen Selbstverwaltung" folgt — distinguente lege —, daß diese Verordnung ihre Anwendung auf das Verfahren der korporativen Selbstverwaltungen (Aerztekammer, Landwirtschaftliche Kammer, Handels- und Gewerbekammer usw.) nicht findet."

hatályát igen helyesen az *actes de puissance publique*-re korlátozza. Hasonlóan rendelkezik a magyar tervezet is a 146. §. (1) bekezdésében.

Az 1938. január hó 13-i cseh-szlovák kormányrendelet saját alkalmazási körét szintén taxációval határozza meg. A rendelet hatálya az 1. §. értelmében meghatározott és felsorolt hatóságok eljárására terjed ki, de csak olyan eljárásokra, amely a „politikai hatóságok" hatáskörébe tartozó ügyben folyik, és amely az 1. §. (2) és (3) bekezdése értelmében a rendelet hatálya alól ki nem vétetett. A politikai hatóság kifejezés a belügyminisztériumot és a területi alapon *általános* hatáskörrel szervezett közigazgatási hatóságokat jelenti.[13] [14]

A közigazgatási eljárási jogszabály alkalmazási köréről szóló általános meghatározás mellett fel kell sorolni azokat a kivételeket is, amelyekre a rendtartás hatálya nem terjed ki. Ez természetesen minden államban a közigazgatási szervezettől függ s ezért fölöslegesnek látszik a külföldi eljárási jogszabályok vonatkozó részletes rendelkezéseit ismertetni. Megállapíthatjuk, hogy míg a főszabályt helyesebb általánosan, elvilegesen meghatározni, addig a kivételeket taxative kell felsorolni. A taxáció különféleképpen történhet. Egyik mód volna azoknak a *hatóságoknak* a felsorolása, amelyek előtti eljárás a szabályozás hatálya alól ki van véve. A másik mód volna azoknak az eljárási vonatkozású *törvényeknek, illetve rendeleteknek* a felsorolása, amelyeknek hatályát az általános eljárási jogszabály nem érinti, vagyis amelyek speciális szabályként továbbra is hatályban maradnak. Ismét más mód volna azoknak az ügyeknek a megjelölése, amelyekre az általános szabályozás nem terjed ki.

Álláspontunk az, hogy legkevesebb kételyt és bizonytalanságot hagy fenn az eljáró hatóság megjelölése és a vonatkozó speciális szabály (törvény vagy rendelet) idézése. Az ügyek szerinti megjelölés a legkevésbbé kívánatos, de egyes esetekben, ha közismert és jól elhatárolt fogalmat fed, nem kifogásolható (pl. fegyelmi ügyek, községi bíráskodás, rendőri bűntető ügyek).

Tartalmi szempontból még az volna a megjegyzésünk, hogy a katonai és diplomáciai hatóságok előtti eljárás is vétessék ki a rendtartás hatálya alól.

[13] Franz Weyr: Die Verfahrensordnung der politischen Verwaltung ist der Čechoslowakei, Brünn, 1930. 21. l. „Was nicht — infolge einer ausdrücklichen Rechtsvorschrift — in die Kompetenz... anderer Behörden gehört, gehört schon deshalb in die Kompetenz (Zuständigkeit) der politischen Behörden."

[14] Franz Weyr — Rudolf Dominik: Grundriss des čechoslowakischen Verwaltungsrechts, Brünn, Prag, 1922. 7. l.: „Es sind Verwaltungsbehörden mit allgemeiner Kompetenz und Fachbehörden zu unterscheiden, deren Kompetenz sich grundsätzlich nur auf gewisse Gebiete der öffentlichen Verwaltung bezieht. Die ersteren werden auch allgemein politische Behörden genannt... Manchmal wird statt des Ausdruckes „politische Verwaltung" die Bezeichnung ‚innere Verwaltung' verwendet."

Az előzők során bizonyítani igyekeztünk, hogy a közigazgatási hatóság hatáskörébe utalt magánjogi ügyekben folytatott eljárásokra logikai szempontból nem lehet kiterjeszteni a szoros értelemben vett közigazgatási eljárás sajátos szabályait. Ott felsoroltuk a közigazgatási eljárás és a polgári per célja, természete és a jogszolgáltató fórumok szervezete közötti különbségeket is. A következőkben néhány tételesjogunkban szabályozott eljárás behatóbb elemzésével fogjuk az ott elmondottakat kiegészíteni.

Olyan eljárásra, amely ugyan célszerűségi okból ki van véve a rendtartás hatálya alól, de célja, természete és az eljáró hatóság szervezése szempontjából a tulajdonképpeni közigazgatási eljárás ismérveivel bir, jó példa az adókivetési eljárás. Az eljárásban csak egyetlen fél szerepel és a kincstári érdeket az ügydöntő hatóság érvényesíti. A hatóság tárgyi szempontból érdekelt, mert nemcsak a jogszabály helyes alkalmazásáért felel, hanem a kivetés kellő eredményéért is. Nyilvánvaló tehát, hogy szoros értelemben vett közigazgatási eljárással állunk szemben. Az adókivetés során az állam (köztestület) egy követelést érvényesít a magánossal szemben. Lényegében hasonló esetet szabályoz a számadási per is, midőn az állam (köztestület) kártérítési követeléssel támadja meg a felelős számadót. A számadási per során az ügydöntő határozatot (marasztaló végzést vagy felmentő határozatot) ugyanaz a hatóság hozza, amelynek feladatkörébe a pénz- és anyagkezelés kifogástalan és hiánytalan működésének biztosítása és a kincstári érdek érvényesítése is tartozik, az eljáró hatóság tehát tárgyilag nem pártatlan, ezért szoros értelemben vett közigazgatási eljárással állunk szemben. Az eljárás különlegesen szabályozott írásbeli eljárás, melynek során a felek kérdőpontok, illetve felvilágosítások formájában folytatják az egymásközti jogvitát (1897: XX. t. c. 127—141. §§.). A kérdőpontokat kiadó fél azonban a pénzügyi közigazgatás szerve s ugyancsak a pénzügyi közigazgatás szerve hozza az ügydöntő határozatot is. Vele szemben a felelős számadó áll, akinek nincs magánérdeket képviselő ellenfele, tehát az eljárás tárgya ú. n. „Einparteienverhältnis". Az eljárás szerkezete is igazolja, hogy általános közigazgatási eljárás forog szóban.

A felelős számadó jogvédelme azzal van biztosítva, hogy a marasztaló határozat ellen polgári perúton kereshet jogorvoslatot. Érdekes megemlíteni, hogy az 1930 : XVIII. t. c. 82. §. (2) bekezdése értelmében a székesfőváros felelős számadója nem rendes bírói úton kereshet jogorvoslatot, hanem közigazgatási bírósági panasszal élhet. Nézetünk szerint az a helyes megoldás, ha szoros értelemben vett közigazgatási eljárás alapján hozott határozat ellen közigazgatási bírósági panaszjog illeti meg a felet, míg a közigazgatási hatóság előtt magánjogi ügyben tartott eljárás esetében a polgári perút áll a fél rendelkezésére.

Az adókivetés és a számadási per a szoros értelemben vett közigazgatási eljárás vitathatatlan, tiszta esetei. Most a polgári per természetével bíró, közigazgatási hatóság előtti eljárásra kívánunk egy példát bemutatni. Egyes munkaadók és munkások között felmerülő vitás ügyek elintézése a magasabb összegű kártérítési követelések kivételével az 1876 : XIII. t. c. 115—116 §-a, az 1898 : II. t. c., az 1899 : XLI. t. c. 36. §-a, az 1899 : t.-c. 18. §-a, az 1900 : XXVIII. t.-c. 45. §-a, az 1900 : XXIX. t.-c. 35. §-a és az 1907 : XLV. t.-c. 62. §-a értelmében a közigazgatási hatóságok hatáskörébe tartozik. A gazda és a háziceléd között felmerült ügyekben az 1896 : XXVI. t.-c. 79. §-a értelmében a közigazgatási bírósághoz van panasznak helye. Az eljárást a hivatkozott törvények egyike sem szabályozza, annak szabá-

lyozását rendeleti hatáskörbe utalja. E rendeletek közül a 2000/1898. F. M. sz. rendeletet (Rt. 299. l.) vegyük szemügyre. A rendelet egyik legfeltűnőbb sajátossága az, hogy a kihágási (büntető) eljárást és a magánjogi kérdésben folytatandó eljárást egyidejűleg szabályozza, vagyis a rendelet rendelkezései, — amennyiben az egyes szakaszok szövege kivételt nem tesz, — egyaránt kiterjednek a büntetőjogi és a magánjogi kérdésben folytatott eljárásra. Igaz, ez a két eljárás sokszor a valóságban is egybeesik, mert a kihágási eljárással kapcsolatban a panaszos egyszersmind magánjogi igényét is érvényesítheti. Erre utal a rendelet IV. fejezete A) alcímének fogalmazása is: „a kihágási ügyekben és az ezzel kapcsolatban érvényesített ügyekben való eljárásról." A B) alcím rendelkezik „a kihágási üggyel kapcsolatban nem álló egyéb vitás ügyekben való eljárásról." Az ilyen (B) alatti) eljárásról azonban a rendelet mindössze 3 szakaszban rendelkezik. Ezek közül is egyik a hatóság illetékességéről, a másik a beadványok iktatásáról szó. — Magáról az eljárásról a 136. §. ezeket rendeli: „A kihágási ügygyel kapcsolatban nem álló egyéb vitás ügyekben megfelelően alkalmazandók az előző §-oknak (vagyis az A) alcím alatt szabályozott eljárásnak) mindazok a rendelkezései, melyek nem tisztán a kihágási ügyekre vonatkoznak." Ez más szóval annyit jelent, hogy a büntetőjogi és a magánjogi kérdés eldöntésére irányuló eljárásra vonatkozó rendelkezések közül ki kell választani azokat, amelyek nem speciálisan büntető eljárási szabályok s az így nyert jogszabályszöveget kell a magánjogi ügyben tartandó eljárásra alkalmazni. Ha az így kielemzett eljárási szabályozást vizsgáljuk, megállapíthatjuk, hogy ez a polgári peres eljárás alapelvein épül fel. Természetesen ezeket a polgári peres eljárásra jellemző rendelkezéseket nem azokban a szakaszokban kell keresnünk, amelyek az eljárás lényegével, szerkezetével össze nem függő kérdéseket szabályoznak, hanem a bizonyításról szóló szakaszban. Jól tudjuk, vannak az eljárás technikai lebonyolításával kapcsolatos szabályok, amelyek bármilyen eljárásra alkalmazhatók (kézbesítés, tanukihallgatás módja, okiratok osztályozása és bizonyító ereje, határozatok közlése stb. stb.) Éppen ez a körülmény tette lehetővé, hogy a 2.000/1898. F. M. sz. rendelet a magánjogi és a büntetőjogi kérdésben tartandó eljárást általában egységes szabályozás alá vonja, mindössze egyes részletrendelkezéseknél jelentve ki, hogy az csupán a magánjogi kérdésre vonatkozik. A magánjogi kérdésre vonatkozó és a polgári peres eljárás alapelveit visszatükröző rendelkezések közül az alábbi példákat hozhatjuk fel:

79. §. „A hatóság tartozik úgy a feljelentésre, illetőleg panaszra, mint az ügyállás felderítésére szolgáló adatokat — *kihágás esetében hivatalból* — összegyüjteni..." A hivatalból való felderítés tehát nincs helyén a magánjogi kérdésnél, hanem csak az eljárás büntetőjogi vonatkozásaiban.

82. §. „A magánjogi igény iránt folyamatba tett ügyekben a hatóság az eljárás bármely szakában megkisérelheti a jogvitának vagy egyes vitás kérdéseknek egyezségi elintézését. Hivatalból üldözendő kihágások esetében a panasz visszavonása vagy a magánjogi igény tekintetében kötött egyezség nem akadályozza a bűnvádi eljárás folytatását." Ebből a rendelkezésből ismét az tűnik ki, hogy a magánérdek kérdésében a felek között létrejött egyezség a hatóságot is köti, közérdekű kérdésben azonban nem.

90. §. „Ha panaszlott a magánjogi igényt *beismeri*, vagy ha a kihágás büntethetőségét megszüntető adatok *kétségen kívül állanak*, a tárgyaló hatósági személy a bizonyítási eljárás mellőzésével hoz itéletet. Ha panaszlott beismeri a feljelentett kihágás elkövetését és *beismerését egyéb adatok is támogatják*, a további bizonyításfelvétel a tárgyaló hatósági személynek belátásától függ." — Ebből a szakaszból kitűnik, hogy a bűnvádi eljárásban a materiális igazság kiderítése a cél, a fél beismerése még akkor sem vezet feltétlenül és a további bizonyítási eljárás mellőzésével bűnösséget megállapító itéletre, ha a beismerést egyéb adatok is támogatják. Ezzel szemben a magánjogi igény kérdésében a beismerés alapján a hatóságnak marasztaló határozatot *kell* hoznia, a beismerés valóságát nem vizsgálhatja.

Az eljárásnak és különösen a bizonyításnak fentiekben vázolt szabályozása — a magánjogi kérdés tekintetében — kétségtelenül a polgári perrendtartás alapelveinek megfelelően történt s szöges ellentétben áll az általános közigazgatási eljárás alapelveivel is. Ez egyébként az eljárás szerkezetéből is következik, mivel a 2.000/1898. F. M. sz. rendelet hatálya alá eső magánjogi ügyben mindenkor két személy közötti vitás eljárás alakul ki. A magánjogi kérdésben a bizonyítás anyagát a felek szolgáltatják, a hatóság a materiális igazságot nem kutatja.

Említettük már, hogy legnehezebb az olyan, közigazgatási hatóság előtt kártérítési ügyben folyó eljárás minősítése, amelyben a fél a károsult és a kártérítést a kincstár fizeti. Ha a kártalanítási eljárás a polgári bíróság előtt folyna, akkor a kincstári érdeket a kincstári jogügyi igazgatóság képviselné s így a szóbeli tárgyaláson a tárgyilag érdektelen bíró előtt a jogvita a felek között kialakulhatna. Vagyis, bár ebben a perben van közérdekű mozzanat, a bíró pártatlansága mégis biztosítva volna. Most néhány hasonló tárgyú, de közigazgatási hatáskörbe tartozó eljárást fogunk vizsgálni abból a szempontból, hogy arra a tulajdonképpeni közigazgatási eljárás vagy a polgári peres eljárás szabályait kell-e alkalmazni.

Kártalanítási eljárásra példa a katonai beszállásolásokról rendelkező 1895:XXXIX. t.-c. 12. §-ában említett közigazgatási eljárás. A hivatkozott szakasz értelmében katonai gyakorlóterek, lőterek, lovaglóterek, lóusztatók stb. kisajátítását a honvédelmi miniszter rendelheti el. A kártalanításról a 12. §. 3. bekezdése így rendelkezik: „A közigazgatási hatóság ezután a szükséges adatok felvételével, esetleg a két szomszéd községből való becsüsök alkalmazásával, meghatározza a kártalanítási árt, melyet a katonaság a terület tulajdonosának fizetni tartozik. Az ezen határozattal meg nem elégedő félnek azonban jogában áll az 1881: XLI. t. c.-ben megállapított bírói kártalanítási eljárást követelni."

Ez a közigazgatási hatóság előtti kártalanítási eljárás szoros értelemben vett, általános közigazgatási eljárás. A hatósággal szemben egy-egy károsult áll, a vitás eljárásban szükséges ellentétes érdekű ellenfél hiányzik. A feleknek ugyanis nem egymáson, hanem a kincstáron van követelni valójuk s egyikük kielégítésének mértéke nem hat ki a másikéra. (Más volna az eset, ha például egy meghatározott összegnek a károsultak közötti felosztására irányulna az eljárás.) Így a felek között érdekellentét nem áll fenn s valójában mindegyikük egyenként áll szemben a katonai kincstárral. Az általános közigazgatási eljárás ismérve az a rendelkezés is, hogy a hatóság „a szükséges adatok felvételével", vagyis nyomozással határozza meg a kártalanítási árt s ugyancsak hivatalból rendeli el vagy mellőzi a becsüsök alkalmazását. A becsüsök ebben az esetben szakértőként szerepelnek s egyik fél érdekvédelme sincs rájuk bízva.

Ugyanennek a törvénynek a 13. §-a rendelkezik a fegyvergyakorlatok stb. alkalmával okozott károk megtérítéséről. A vonatkozó rendelkezés szerint „az okozott teljes kárt és haszonveszteséget a közigazgatási hatóság, valamint a károsultak meghívása és fölesketett becslők alkalmazása mellett vegyes bizottság deríti ki... Amennyiben a barátságos egyezség a vegyes bizottsági eljárásnál sem jöhetne létre, a közigazgatási hatóságok határoznak."

A fenti szövegből kitűnik, hogy a vegyes bizottsági eljárás nem más, mint egyezkedési kísérlet, mivel az ott megjelent hatóság nem hoz határozatot, csupán a békés megegyezésre irányuló tárgyalásokat vezeti. Barátságos megegyezés hiányában a kártalanításról a közigazgatási hatóság határoz. Arról az eljárásról, amely ezt a határozathozatalt előzi meg, sem a fentiekben egyes részleteiben ismertetett törvény, sem a katonai beszállásolásokról szóló 1879: XXXVI. t. c. nem tartalmaz részletes rendelkezéseket, az tehát csupán a károsult és a hatóság között folyik, vagyis szoros értelemben vett közigazgatási eljárás.

Érdekesen szabályozza a honvédelmi szolgáltatásokért járó tértítések ügyében folytatandó eljárás egyes kérdéseit a honvédelemről szóló 1939: II. t. c. 123. §.-a. E szakasz szerint az eljáró vegyes bizottság elnöke a főszolgabíró (polgármester) vagy helyettese, tagjai: a katonai hatóság két kiküldöttje, a pénzügyigazgatóság által kijelölt két tisztviselő, továbbá az igénybe vett szolgáltatás természetéhez képest az iparfelügyelő, vagy a gazdasági, illetőleg az erdőfelügyelő. Az eljáró hatóság összetételének megállapításán kívül a törvény még csak szakértők esetleges meghallgatásáról rendelkezik, éspedig (4) bekezdésében: „Szükség esetében a bizottság egy vagy több szakértő (becsüs) meghallgatását rendelheti el. Szakértő (becsüs) meghallgatását a szolgáltatásra kötelezett is kívánhatja."

A hatóságnak a fentiek szerinti összetétele mit sem változtat annak közigazgatási jellegén s minthogy a kártalanítási igény a kincstár ellen irányul, az ügydöntő hatóság tárgyilag elfogult. A szakértők tekintetében az a helyzet, hogy az eljárásban közreműködő szakértők az ügyben érdektelen, tárgyilag pártatlan személyek, tehát az ügyhöz ugyanolyan viszonyban állanak, mint a bírósági szakértők. Ezzel szemben a kártokozó szervnek, vagyis a katonaságnak a kiküldöttei az ügydöntő hatóság tagjai. A honvédelmi törvényben szabályozott kártalanítási eljárás szorosan vett közigazgatási jellege ezért első tekintetre kétségtelenül megállapítható.

A közigazgatási hatóság hatáskörébe utalt, a kincstár ellen irányuló kártalanítási eljárás érdekes példáját találjuk az állategészségügyi törvényben. Az állategészségügyről szóló 1928: XIX. t. c. V. fejezetében találjuk a hatóság rendeletére leölt állatokért járó kártalanítás kérdésének szabályozását. A kártalanítási összeg megállapítására irányuló eljárás az állategészségügyi hatóság (elsőfokon az 1928 : XIX. t.-c. 105. §-a értelmében a főszolgabíró), tehát közigazgatási hatóság hatáskörébe tartozik. Kártérítésről lévén szó, az ügy első tekintetre polgári peres ügynek látszik. Lényegében a tényállás ugyanaz, mint az 1881 : XLI. t.-c.-kel szabályozott kisajátítási eljárásban. Itt is, ott is a törvény a köz érdekében lehetővé teszi, hogy a közigazgatási hatóság valamely magánszemély tulajdonjogát elvonja, illetőleg megsértse, az elszenvedett kárért azonban kártalanítási igényt biztosít a károsult magánszemélynek. A tényállás könnyen felismerhető hasonlósága mellett a jogi szabályozás eltérő. A kisajátítási eljárásban a kisajátítás elrendelését célzó eljárás élesen elválik a kártalanítási eljárástól. Az előbbi a közigazgatási hatóság hatáskörébe tartozik, az utóbbi a rendes bíróság hatáskörébe, kivéve, ha a felek a kártérítés összegében megegyeznek. Az állategészségügyi törvényben szabályozott ügyben az eljárás első része, a beteg állat leölésének elrendelése, részleteiben egyáltalán nincs szabályozva, kétségtelen azonban, hogy arra a közigazgatási rendtartás általános szabályai érvényesek, éppen úgy, mint a kisajátítási eljárásra. Az állategészségügyi törvény V. fejezetében szabályozott kártalanítási eljárásnál azonban nem érvényesül a kisajátítási törvényben megállapított bírói hatáskör, hanem a kártalanítási összeg megállapítása is a közigazgatási hatóság hatáskörébe van utalva. Vajjon ez az utóbb említett közigazgatási hatóság előtti eljárás a polgári per természetével, vagy a közigazgatási eljárás természetével bir-e? Ha az eljárásban egymással szemben álló érdekekre irányítjuk a figyelmünket, azt látjuk, hogy két érdek áll szemben egymással: a magánszemély érdeke minél nagyobb, a közigazgatás érdeke minél kisebb kártalanítási összeg megállapítása. Ha az állam fiskális érdekét nem külön szerv, hanem az ügydöntő hatóság képviseli, akkor a hatóság tárgyilag elfogult, tehát szoros értelemben vett közigazgatási eljárással állunk szemben. Az ilyen eljárás külső ismérveként az is előfordulhat, hogy az eljárásban az ügydöntő szerven kívül nem két vagy több egymás között ellentétes érdekű fél, hanem csupán egyetlen fél szerepel. Ilyen, a német nyelvű irodalomban „Einparteienverhältnis"-nek nevezett, ügy esetében kétségkívül szoros értelemben vett közigazgatási eljárás fennforgását állapíthatjuk meg. Ha tehát az állategészségügyi törvény — további részletszabályozás mellőzésével — csupán azt rendelné el, hogy a kártalanítási eljárás a közigazgatási hatóság hatáskörébe tartozik, akkor az kétségtelenül szoros értelemben vett, általános közigazgatási eljárásnak minősülne. Az állategészségügyi törvény 77. §-a azonban a következőket rendeli:

„A kártalanítás összegének megállapítását becslés előzi meg, melyet az elsőfokú állategészségügyrendőri hatóság rendszerint jelenlevő vezetője (vagyis a főszolgabíró) vagy ennek közigazgatási ügyekben törvényes helyettese rendel el és vezet.

Ha azonban a helyszínen csak az illetékes m. kir. állatorvos vagy a kiküldött külön szakközeg van jelen, a becslést ezek a szakközegek rendelik el és vezetik.

A becslést két tagból álló bizottság teljesíti, melynek egyik tagja a fél jelöltje, másik tagja az államkincstár érdekeit képviselő illetékes m. kir. állatorvos vagy a kiküldött külön szakközeg."

További rendelkezést tartalmaz a kártalanítási eljárásról a 86. §., amely így szól:

„A becslés és kártalanítás ügyében — *a becslők által bemondott becsérték szabad mérlegelésével* — elsőfokon hozott határozat ellen. ha az az államkincstár érdekei szempontjából jogsértőnek mutatkozik, az illetékes m. kir. állatorvos vagy a kiküldött külön szakközeg is élhet fellebbezéssel.

Az ily ügyben másodfokon hozott határozat ellen a közigazgatási bíróság előtti eljárásnak van helye.

A panaszjog az illetékes m. kir. állatorvost vagy a kiküldött külön szakközeget is megilleti."

Az idézett rendelkezésekből kitűnik, hogy a törvény a kártalanítási eljárást két ellentétes érdekű fél részvételével tartandó vitás eljárásként szervezte meg. Az eljárásban résztvevő m. kir. állatorvos vagy szakközeg

ugyanolyan szerepet tölt be, — mutatis mutandis — mint a bünvádi ügyben a közvádló. Ő van hivatva az államkincstár érdekeinek képviseletére s minthogy a fellebvitel joga is megilleti, nem minősíthető csupán hatósági szakértőnek, hanem félnek, aki az általa érvényesítendő érdeket az eljárás egész folyamán képviseli. Minthogy a törvény szerint az ügydöntő szerv mellett van olyan állami szerv is, aki a közérdek szempontjait érvényesíti, van tehát a közérdeknek is „gazdája," az ügydöntő szerv mentesül a közérdek védelmének kötelezettségétől, a kontradiktórius szóbeli tárgyalás kialakulhat s ezzel az eljárás szerkezetileg közeledik a polgári peres eljáráshoz s a hatóság tárgyi elfogultságának kiküszöbölése is bizonyos mértékben biztosítva van. Mégsem mondhatjuk azonban, hogy az eljárás szabályozása a polgári per alapelvein nyugszik, mert az ügydöntő szerv közigazgatási hatóság, tehát olyan állami szerv, amely az eredményekért *általában* felelős. Ezt a felelősséget csak részben csökkenti a szakközeg közreműködése és az ő felelőssége. Másik meggondolásra késztető körülmény a törvénynek az a rendelkezése, hogy az ügydöntő hatóság mindenkor *szabadon mérlegeli* a becslők által bemondott becsértéket, tehát még abban az esetben is, ha a felek becslése egyező. Az ügydöntő szervet a szabad mérlegelés joga a polgári perben is megilleti annyiban, hogy a bíró a bizonyítás eredményét szabadon mérlegeli. A becsértéknek a felek általi bemondása azonban az állategészségügyi törvény szerint nem annyira bizonyíték, mint inkább kereseti kérelem, illetve kifogás természetű. Ha az eljárásban szereplő kir. állatorvos valóságos perbeli fél, akkor nem lehet pártatlan szakértő is egyuttal, becslése tehát nem szoros értelemben vett objektív szakvélemény. A Pp. 352., illetve 59. §.-a szerint a szakértő törvénynél fogva nem járhat el olyan ügyben, amelyben mint fél szerepel. Ha tehát a kir. állatorvos mint fél jár el az ügyben, amit bizonyít az, hogy a határozat ellen jogorvoslattal élhet, akkor azzal a különös helyzettel állunk szemben, hogy a törvény az adott esetben az egyik felet egyben szakértőnek is tekinti, vagyis megengedi, hogy a szakértő olyan ügyben adjon szakvéleményt, amelyben félként szerepel. A tárgyi elfogulatlanságnak ugyanolyan hiánya ez, amilyen a tulajdonképpeni közigazgatási eljárásban az ügydöntő hatóság tekintetében áll fenn. Ha viszont az eljárásban szereplő kir. állatorvos pusztán szakértő és nem egyben fél is, akkor objektive jár el, de akkor nem érvényesítheti az eljárásban a kincstár érdekeit s ezek érvényesítése mégis az ügydöntő hatóság feladata marad s így az ügydöntő hatóság tárgyi elfogulatlansága nincs biztosítva.

Visszatérve a becsérték megállapításának kérdésére s annak szabad mérlegelésére, felmerül a kérdés, vajjon köti-e az ügydöntő hatóságot a felek (a kir. állatorvos és a károsult) egyező értékmegállapítása. A polgári perben az ilyen megegyezés a bíróra — a ne ultra petitum elve értelmében — kötelező volna. Ha a kérdéses szöveget a törvényben megnyilvánuló célzatnak megfelelően értelmezzük, a felek ilyen megegyezése a hatóságot is köti, mivel a hatóság az adott esetben a közérdek védelme alól fel van mentve s a törvényhozó szándéka az ő tárgyi elfogulatlanságának biztosítására irányult. Ha azonban az ellenkező értelmezést fogadjuk el, akkor az ügydöntő hatóság tárgyilag nem elfogulatlan, mivel a felek egyező becslésétől közérdekből eltérhet (a fél javára, az ő magánérdekében nyilvánvalóan nem állapíthat meg nagyobb becsértéket, mint amit a károsult kíván és a szakközeg is javasol). Ilyen értelmezés mellett a közérdek érvényesítése *nem kizárólag* a szakközeget, hanem az ügydöntő hatóságot is terheli.

Az állategészségügyi törvényben szabályozott eljárás ismertetéséből és elemzéséből mindenek előtt egy általános tanulságot kell levonnunk, s ez az, hogy az eljárásnak tulajdonképpeni közigazgatási vagy polgári per természetű eljáráskénti minősítése gyakran nem az ügy természetétől, hanem a jogi szabályozástól függ. Ez a tény azután annak felismerésére vezet, hogy amennyiben a jogi szabályozásban lehetnek, és az adott eset tanulságai szerint vannak is logikai ellentmondások, úgy az is előfordulhat és előfordul, hogy hibrid, egyik tiszta típusba sem tartozó eljárások keletkeznek. Az adott esetben kártérítésre irányuló igénnyel állunk szembe, ha tehát az ügy „természete" döntő volna, szabatosabban fogalmazva: ha a hatásköri kérdés szabályozásánál a joglogikai szempont döntően érvényesülne, akkor az ügy mint polgári perügy, a rendes bíróság hatáskörébe tartoznék. Tovább menve, ha a kérdéses eljárás a közigazgatási hatóság hatáskörébe utaltatott is, de abban mindkét fél magánszemély volna, az eljárás nem lenne közérdekű, a hatóság a nem létező közérdek irányában nem lehetne elfogult, tehát az ügy és az eljárás polgári perügy természetű maradna. Az adott esetben azonban az egyik fél a kincstár, így megjelenik a közérdek mozzanata; ha azt, mint általában, az ügydöntő közigazgatási hatóság maga érvényesítené, akkor az eljárás tiszta közigazgatási eljárás volna. A kir. állatorvos ez esetben szakértőként működne, mint pl. egy törvényszéki hites orvosszakértő s ez semmiben sem módosítaná az eljárás minősítését s nem okozhatna kételyt abban a tekintetben sem, hogy a szakértői vélemény — az általános szabálynak megfelelően — nem kötné az eljáró hatóságot. A törvény azonban — logikai ellenmondásba keveredve — a szakértőt egyszersmind félnek is minősíti, a közérdeket képviselő félnek, őt a határozat ellen jogorvoslat igénybevételére jogosítja s ezzel eljárásbeli szerepét kétessé teszi. Éppen ezért az eljárás minősítése is bizonytalan, mindkét megoldás mellett lehet érveket és ellenérveket felhozni. Ez az illogikus, önmagának ellenmondó törvényi szabályozás kitünő példa a közigazgatási eljárás céljának és természetének félreismerésére.

A régi állategészségügyi törvény (1887 : VIII. t.-c., az állategészségügy rendezéséről) a kártalanítási eljárást egyes részleteiben másként szabályozta. A becsérték megállapításáról szóló 107. §. így szól:

„A becslést egy bizottság teljesíti, mely rendszerint két tagból áll, kik közül egyet az érdekelt fél, egyet az illető hatóság jelöl ki. A kerületi állami állatorvos jelenléte esetében a két tagon kívül az állami állatorvos is tagja a becslőbizottságnak. Véleményeltérés esetén az ajánlatba hozott összegek átlaga képezi a becsértéket."

Kiegészíti ezt a rendelkezést a 109. §. „A kártalanítást a becslő bizottság előterjesztése alapján az elsőfokú hatóság határozza meg...; az állami állatorvos a határozatot szintén föllebezheti."

Mint látjuk, az állatorvos ebben az eljárásban is élhet jogorvoslattal s a becslésben jogosult résztvenni, tehát a fél jogai őt megilletik. A szakértői szerepet azonban nemcsak ő tölti be, hanem a fél által és a hatóság által kijelölt szakértő is. A hatóság által kijelölt szakértő az állami állatorvossal párhuzamosan van hivatva az eljárásban a közérdek védelmére, bár a fellebbezés joga nem őt, hanem a kir. állatorvost illeti.

A felek rendelkezésének elve meglehetősen érvényesül ebben az eljárásban, mert a becslés köti a hatóságot: mindenkor a bemondott becsértékek átlagát kell a valóságos becsértéknek tekinteni. Úgy tűnik tehát, mintha ez az eljárás a kötött bizonyítási rendszer gondolatán épülne. Nem szabad

azonban szem elől téveszteni, hogy itt nem annyira objektív szakvélemények mérlegeléséről, mint inkább a petitumok határai közti döntésről van szó. A rendelkezés túl megy a ne ultra petitum elvén, mert nem csak azt rendeli, hogy a hatóság által megállapított kártalanítási összeg nem lehet a becsüsök (valójában a felek) kérésének határain kívül, hanem előírja, hogy a kártalanítási összeget a petitumok számtani középarányában kell megállapítani. Zavarólag csupán az hat ebben a konstrukcióban, hogy a feleket a becsüsök személye leplezi. Valójában azonban ezek a becsüsök feleknek tekintendők, bár a fellebbezés joga nem a becsüsöket, hanem a becslés alatt háttérbe húzódó károsultat és becslésben fakultative résztvevő állami állatorvost illeti meg. A hatóság mereven kötve van a felek értékmegállapításaihoz, még szorosabban mint a bíró, akit csupán a ne ultra petitum elve köt, éppen ezért a hatóságnak nincs is módja az eljárás eredményét befolyásolni. Az egész eljárás sem a polgári perrel, sem a tulajdonképpeni közigazgatási eljárással nem áll rokonságban, inkább valamilyen egyezkedési kísérlet benyomását kelti.

Végső eredményként a kártalanítási eljárások tekintetében azt a megállapítást tehetjük, hogy azokban megnyilvánul az ügydöntő hatóság elfogulatlanná tételének célzata, de az eljárást általában mégis inkább tulajdonképpeni közigazgatási eljárásnak kell minősítenünk.

III. Milyen következmények adódnak a rendtartás egyes rendelkezéseinek szubszidiárius jellegéből? — A többi államok eljárási jogszabályaihoz hasonlóan a magyar tervezet is bizonyos eljárástípusokat a maguk egészében kivesz a rendtartás hatálya alól. Ez azonban még nem jelenti azt, hogy az összes többi eljárásokra a rendtartás mindenegyes rendelkezése alkalmazást nyer. Jól tudjuk ugyanis, hogy a közigazgatási ügyek nagy hányadára mai hatályos jogunk már tartalmaz speciális (nem általános) eljárási rendelkezéseket, amelyek természetszerűleg jobban alkalmazkodnak a szabályozásnak tárgyát tevő konkrét ügyhöz és egyes részletkérdéseket — az ügy természetének megfelelően — másként szabályoznak, mint ahogyan azt általános érvénnyel szabályozni kell. Ha egy példával kell az itt mondottakat megvilágítani, gondoljunk a beadványok formai kellékeire és melléklegeire. Általános szabályozás esetén ezen a téren minél kisebb formai kötöttségre kell törekednünk és elvben a hatóságnak minden beadvánnyal foglakoznia kell, ha a kérelmező személyét és lakóhelyét meg tudja állapítani. Ennek a rendelkezésnek a célja az, hogy a jogban járatlan, tanulatlan emberek gyakran hibás, helytelenül készített beadványai is elintézést nyerjenek, mert tőlük jogi szabatosságot, a beadványok szerkesztésének technikai készségét megkívánni antiszociális volna. Általános szabály szerint tehát a beadvány nincs formához kötve. Vannak azonban olyan ügyek, amelyek nem az egyszerű ember mindennapi életéből valók, például vasútvonal építésének engedélyezése, telepengedélyezés, biztosító magánvállalat működési engedélye. Ilyen ügyekben a fentemlített szociális szempont nem forog kockán, tehát a kérdéses ügyre vonatkozó különös (speciális) jogszabály előírhatja, hogy a hatóság a beadvánnyal érdemben csak akkor foglalkozzék, ha ahhoz az előírt mellékletek is csatolva vannak. — Másik példa lehetne a tanúvallomás esküvel való megerősítése. Elvben, általános szabály szerint, a közigazgatási hatóság a tanút nem esketheti meg. Vannak azonban közigazgatási ügyek, amelyekben a különös jogszabály a tanú megesketésére módot ad.

Nem szorul bizonyításra, hogy az általános közigazgatási eljárási törvény megalkotása alkalmával az egyes ügyekre hatályban álló speciális eljárási szabályokat nem lehet egyszerűen hatályon kívül helyezni. A maguk területén ezeknek a különös jogszabályoknak nagy részét továbbra is alkalmazni kell. Az általános szabályt igen gyakran csak akkor kell alkalmazni, ha a különös jogszabály másként nem rendelkezik. Következik ez a lex specialis derogat legi generali elvéből is. Vagyis a közigazgatási rendtartás rendelkezéseinek jelentékeny része *szubszidiárius* jellegű, csak az ügyre vonatkozó különös jogszabály hiányában, vagy a különös jogszabály hallgatása esetén nyer alkalmazást.

Fokozza a nehézségeket az a további körülmény, hogy a közigazgatási rendtartást, tehát a közigazgatási eljárásról alkotandó általános szabályt *törvény* formájában kell megalkotni, míg a *különös* jogszabályok nagy részét *rendeletek* tartalmazzák. Ennek ellenére az egyes eljárásokban gyakran nem a törvényerejű általános szabályt, hanem a rendeletben foglalt speciális szabályt kell alkalmazni. Ez az elvi álláspont pedig nemcsak a már hatályban lévő rendeletekre érvényes, hanem természetszerűleg az általános eljárási törvény életbelépése után kibocsátandó rendeletekre is.

Magunk is elismerjük tehát annak a szükségességét, hogy a kormány rendeletben egyes ügyekre a jövőben is alkothasson olyan szabályozást, amely eltér a közigazgatási eljárási törvény rendelkezéseitől. Felmerül tehát a kérdés, miben tér el álláspontunk a T.-ben érvényesülő felfogástól? Álláspontunkat és a T.-vel szemben a mondottak ellenére fenntartott kifogásunkat röviden a következőkben foglalhatjuk össze: a T. nem vet számot azzal, hogy a rendtartás rendelkezéseinek csupán egy része — bár menynyiségileg jelentős része — szubszidiárius jellegű, más része azonban feltétlenül alkalmazandó általános szabály. A feltétlen érvényesség indoka lehet a szóbanforgó rendelkezés tárgyi fontossága, garanciális jelentősége, de lehet a szabályozott eljárási mozzanatnak az egyes ügyek természetétől független, egyöntetű sza-

bályozásra alkalmas volta is. A garanciális jelentőségű rendelkezésekre a fentiekben már hoztunk fel példákat, az egyöntetű szabályozásra alkalmas, az elintézés alatt álló ügy természetétől független eljárási kérdés például a hatáskör és az illetékesség figyelembe vétele (T. 2. §.), a közigazgatási hatóságok közt felmerült hatásköri (illetékességi) összeütközés szabályozása (9. §.), tolmács alkalmazása (13. §.), a megkeresések (14. §.), az ügygondnok kirendelése (26. §.), a kézbesítés (I. rész, 4. pont), a tárgyalási rendészet (I. rész, 6. fejezet), a bizonyító eszközökről szóló rendelkezések jelentékeny része, a határozatok közlése, kijavítása, kiegészítése (94—96. §§.), az igazolás és az újrafelvétel (114—125. §§.) stb. stb.

A felhozott érvekre figyelemmel tehát, midőn a T. 146. §. (2) bekezdése b) pontjának elhagyását javasoljuk, helyette a 146. §. (1) bekezdését egészítenők ki ezzel a mellékmondattal: „amennyiben e T. egyes szakaszai kivételt nem tesznek"; vagyis a 146. §. (1) bekezdése úgy szólna, hogy a T. csak akkor nyer alkalmazást, ha annak egyes szakaszai kivételt nem tesznek. A kormány tehát nem arra kapna felhatalmazást, hogy egyes ügyeket rendeleti úton a maguk egészében kivegyen a rendtartás hatálya alól, hanem csupán arra, hogy egy-egy adott eljárástípusban az eljárás bizonyos mozzanatait a rendtartásban foglalt szubszidiárius szabálytól eltérően rendezhesse. A kérdéses rendelkezések szubszidiárius jellege a rendtartásban mindenkor az ilyen rendelkezést tartalmazó szakaszban tüntetendő fel. Például szolgálhat erre a T. 4. §. (1) bekezdése: „Amennyiben jogszabály az illetékességre más rendelkezést nem tartalmaz, az eljárásra illetékes..." A „jogszabály" szó mind a már hatályban lévő, mind az ezután alkotandó jogszabályokat jelenti, mégpedig törvényeket és rendeleteket egyaránt.

Kérdésünkkel kapcsolatban meg kell még jegyeznünk, hogy a garanciális jelentőségűnek minősített rendelkezések is lehetnek részben-szubszidiárius jellegűek. A részben-szubszidiárius jelleg azt jelenti, hogy a rendtartás a garancia minimumát biztosítja, amennyiben azonban a különös szabályok ezen túlmenő garanciát nyujtanak, a különös szabályt kell alkalmazni. Például a T. 126. §. a határozathozatal kötelességére hat havi határidőt szab, „ha a jogszabály mást nem rendel". Helyesebb lenne ilyen fogalmazásban: „A hatóság köteles — ha jogszabály rövidebb határidőt nem szab — a felek kérelmeit... hat hónap alatt érdemlegesen elintézni." Az esetleges hosszabb határidőt megállapító jogszabályok tehát hatályukat vesztik, a rövidebb határ-

időt megállapítók azonban hatályban maradnak. A jövőben pedig rövidebb határidőt lehet rendeleti úton is megszabni, hosszabbat azonban nem.

A T. egyes rendelkezéseinek szubszidiárius jellegét a 149. §. (2) bekezdésében foglalt rendelkezéssel kapcsolatban is figyelembe kell venni. Ez a bekezdés kimondja, hogy mindazok a jogszabályok, amelyek a T.-ben szabályozott kérdésekre vonatkoznak, a T. életbelépésével hatályukat vesztik. Helyesen azt kellene mondani, hogy — amennyiben e T. egyes szakaszai ellenkezően nem rendelkeznek — mindazok a jogszabályok, amelyek a T. rendelkezéseivel egyeznek vagy azzal ellenkeznek, hatályukat vesztik. Ilyen szövegezés mellett azok a különös eljárási jogszabályok, amelyek a T.-nek csupán a szubszidiárius és nem a feltétlenül érvényesítendő rendelkezéseivel ellenkeznek, továbbra is hatályban maradnak.

Tanulmányunk anyagát röviden a következőkben foglalhatjuk össze:

A közigazgatási rendtartás — amennyiben e törvény egyes szakaszai kivételt nem tesznek — a közigazgatási hatóságok hatáskörébe tartozó, hatósági határozat meghozatalára irányuló minden eljárásra kiterjed. Kivétetnek azonban a rendtartás hatálya alól a polgári per és a büntető per jogi természetével bíró eljárások, mivel ezekre a rendtartás sajátos szabályai nem alkalmazhatók. Célszerűségi okokból a törvény a közigazgatási hatóságok hatáskörébe tartozó egyéb eljárásokat is kivehet a rendtartás hatálya alól, különösen a választási eljárást, valamint a katonai, külképviseleti és pénzügyi hatóságok előtt folyó eljárásokat. Nincs akadálya azonban annak, hogy a rendtartás egyes szorosan meghatározott rendelkezései a közigazgatási hatóság előtt folyó minden eljárásra kiterjednek. Ebből a szempontból elsősorban az 1929:XXX. t.-c.-ben foglalt általános eljárási rendelkezések és a tervezetnek a határozathozatal kötelességéről szóló szakasza jönne figyelembe.

A közigazgatási rendtartás némely szabályai a hatálya alá tartozó minden eljárásban alkalmazandók; ezeknek az alkalmazását rendeleti úton nem lehet kizárni. Minden olyan jogszabályi rendelkezés, amely a szóbanforgó kógens szabályokkal egyezik vagy ellenkezik, a rendtartás életbelépésével hatályát veszti. A rendtartás rendelkezéseinek másik része szubszidiárius jellegű, azaz adott ügyben csak annyiban nyer alkalmazást, amennyiben az ügyre vonatkozó különös eljárási szabály mást nem rendel.

Mindazok az akár törvényben, akár rendeletben foglalt eljárási rendelkezések, amelyek csupán a rendtartás szubszidiárius szabályaival ellenkeznek, továbbra is hatályban maradnak. A fennálló jog szerint rendeleti úton szabályozható eljárásoknak azokat a mozzanatait, amelyeket a rendtartás egyáltalában nem, vagy csak szubszidiárius rendelkezéssel szabályoz, a minisztérium a jövőben is rendeleti úton szabályozhatja.

VALLÓ JÓZSEF

A KÖZIGAZGATÁS REFORMJA ÉS A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓSÁGOK.

Az alábbi szerény tanulmány bevezetéseként szeretnénk hitet tenni amellett a meggyőződésünk mellett, hogy a magyar közigazgatásnak évtizedek óta szinte állandóan napirenden lévő reformját, vagyis az egyszerűség és eredményesség céljait szolgáló átszervezését nem lehet össze nem függő részletintézkedésekkel megoldani, hanem ennek *a racionalizálási munkának* egészen *átfogónak*, egységes elgondolást szolgálónak és felülről tudatosan irányítottnak *kell lennie.* A következőkben azt szeretnénk megkísérelni, hogy — a Magyar Közigazgatástudományi Intézet immár tíz éves tevékenysége során kialakult kollektív szellemben és ennek keretében a munkamegosztás elvének alkalmazásával — vizsgálat tárgyává tegyük közigazgatásunk általános újjáépítésének *egyik részfeladatát,* nevezetesen *a közigazgatási bíróságok és az aktív közigazgatás helyes összefüggésének kialakítását.*

Azt a kérdést kívánjuk tehát közelebbről elemezni, hogy a közigazgatási bíráskodás intézményének létezése és működése hogyan illeszthető be a közigazgatás megjavítását szolgáló munkálatokba, vagyis mi a viszonya a közigazgatás racionalizálásához. Más alkalommal kifejtettük már[1] és ezért itt nem térünk vissza arra, hogy a közigazgatási bírói fórumok felállítását a XIX. században kifejlődött jogállam keretében mi indokolja és hogy milyen jelentősége van ennek az egyéni jogok védelme és a közigazgatást kötő jogszabályok betartatása terén. A közigazgatási bíráskodás szerepét ezúttal kizárólag a közigazgatási apparátus helyes felépítésének és hatékonyságának szemszögéből fogjuk vizsgálni.

I. Az első kérdés, amelyre választ szeretnénk adni, az, hogy *miként kapcsolódnak a közigazgatási bíráskodást végző szervek az aktív,* rendelkező és ügyintéző *közigazgatás fórumrendszeré-*

[1] *Szerző:* A közigazgatás jogszerűsége a mai államban (1939), 55—58. és 88—92. l.

hez. Ennél a pontnál elsősorban is tisztáznunk kell azt, hogy a közigazgatási cselekményeknek a jogszerűség szempontjából való felülvizsgálatát — amennyiben ez nem a rendes (polgári) bíróságok elé utaltatik — *egyetlen, vagy több, egymás fölé és alá rendelt közigazgatási bíróságra,* illetőleg bíróságokra akarjuk-e bízni. A kérdésre adandó válasz szoros kapcsolatban van a közigazgatási bíráskodás érvényesülési körének kijelölésével. Ha ugyanis csak egyfokú közigazgatási bírósági szervezetet létesítünk, ez eo ipso a legfőbb közigazgatási bíróság szerepét játssza, tehát túl nagy létszámú nem lehet. Ez természetszerűleg azzal jár, hogy az eléje vihető ügyek számának bizonyos korlátot kell szabnunk olymódon, hogy csak a felsőfokú, vagy legfeljebb a középfokú közigazgatási hatóságok döntései ellen adunk panaszjogot a bírósághoz. A bírósági hatáskör megszabásának módját illetőleg pedig egyetlen közigazgatási bírói testület esetén az a helyzet, hogy lehetőleg a bíróság elé vihető ügyeket pontosan felsoroló taxációt kell alkalmaznunk, amint ezt Magyarországon az 1896:XXVI. t.-c. és az azt kiegészítő törvények tették. A régi Ausztria ugyan példát nyujt arra, hogy egyetlen közigazgatási bíróság mellett is előfordulhat a bíróság hatáskörének elvi definícióval, minden jogsértő közigazgatási határozatra vagy intézkedésre kiterjedő megállapítása. Általánosságban azonban megállapíthatjuk, hogy *csupán egy fokozatú közigazgatási bírósági szervezet létesítése esetén a bírósági hatáskör kitejesztésének feltételei kevésbé kedvezőek,* mint akkor, ha több közigazgatási bírói fórumot állítunk fel. Ha ellenben a mindig csak egyesszámban szervezhető közigazgatási felsőbíróságon kívül egy vagy több közigazgatási alsóbíróságot is szervezünk, úgy a közigazgatási bíráskodást nagyobb számú munkaerő végezheti; bírói jogvédelmet nyerhetnek a csekélyebb anyagi értéket képviselő vagy természetüknél fogva kisebb jelentőségű ügyek is, amelyekkel kétségkívül helytelen a felső közigazgatási bíróságot terhelni; emellett lehetségessé válik az, hogy az ügyeknek ne kelljen befutniok a cselekvő közigazgatás egész fórumrendszerét, hanem legalábbis a középfokú, de sok esetben már az elsőfokú hatóság döntése ellen panaszt lehessen emelni a közigazgatási alsóbíróságoknál. Tisztán elvi síkon tekintve tehát a kérdést, kétfokú közigazgatási bírósági szervezet bevezetése feltétlenül azzal az előnnyel jár, hogy a bírói panaszszal megtámadható közigazgatási intézkedések köre kiterjeszthető, továbbá, hogy a panaszok elintézésének terhe — az ügyek fontosságára figyelemmel — megosztható a két közigazgatási bírói fórum között.[2]

[2] *Tomcsányi Móric* előadói beszéde a Felsőházban, a közigazgatás rendezéséről szóló törvényjavaslat tárgyalása alkalmával (1929. június 4.), 5. l.

A közigazgatás tevékenységének meggyorsítását célzó reformtörekvések egyik sarkalatos pontja minden országban — így hazánkban is — *a közigazgatási fórumrendszer megrövidítése,* a hatósági intézkedésekkel szemben alkalmazható fellebbviteli lehetőségek csökkentése. Ez a reformgondolat abból a megfontolásból ered, hogy valamely ügy megnyugtató elintézéséhez feltétlenül elegendő az, ha a dologgal két, kivételes esetekben három végrehajtóhatalmi szerv foglalkozik. Ebből az következik, hogy az ügyek túlnyomó részével csak az alsófokú közigazgatási hatóságok (pl. községi elöljáróság, iskolaszék) és a végrehajtóhatalom másodfokú szervei (pl. főszolgabíró, tanfelügyelő) foglalkozzanak és hogy a központi kormányhatóságokhoz, a minisztériumokhoz ne lehessen jogorvoslattal fordulni azokban az ügyekben, amelyekben elsőfokon a közigazgatási hierarchia legalsó szervei döntöttek. Mármost az a kérdés, hogy amennyiben a minisztériumok által gyakorolt ellenőrzés a hozzájuk intézhető felülvizsgálati kérelmek eltörlése folytán megszűnik, *szükséges és helyes-e ezt a közigazgatási bíróságok által kifejtendő kontrollal helyettesíteni,* vagy sem? Hazai irodalmunkban többször nyert kifejezést olyan felfogás, amely az alternativa utóbbi ága felé hajlik és a miniszterek által konkrét közigazgatási ügyekben eddig gyakorolt ellenőrzésnek a közigazgatási bírói szervekre való hárítását nem tartja indokoltnak. Weis István pl. többször adott hangot annak a nézetének, hogy a közigazgatási bíráskodást jelentőségében csökkentnek véli és így szükségtelennek látja azt, hogy ez az intézmény újabb, korábban a miniszterek elé vihető ügyeknek a közigazgatási bíróságok elé való utalásával fejlesztessék.[3] Egy másik közigazgatási szakemberünk is szót emelt az ellen, hogy egyes ügyeknek legfelsőbb fokon a minisztériumokban való elintézését ezentúl a közigazgatási bíráskodás orgánumaira bízzák és hangoztatta, hogy a bírói jogvédelem kiterjesztését nem a gyakorlati élet szükséglete (hanem nyilván elméleti megfontolás) állította előtérbe.[4] Harrer Ferenc is, aki pedig a jogállam klasszikus konstrukciójának törhetetlen híve, 1939. december 16.-i felsőházi beszédében lehetségesnek mondotta a egyfokú fellebbvitel elvének keresztülvitelét alsófokú közigazgatási bíróságok szervezése nélkül is; a közigazgatási bíróság tevékenységé-

[3] *Weis István:* Az 1928. évi jogászgyűlés közigazgatási jogi vitakérdéséről (Jogtudományi Közlöny, 1928, 5. szám); Észrevételek a belügyminiszter költségvetési beszédéhez (Magyar Közigazgatás, 1939, 51. szám).

[4] *Lucidus:* A közigazgatási bíróságról szóló törvény megváltoztatása (Magyar Közigazgatás, 1933, 18. szám).

nek főleg az önkormányzatok garanciális panaszai és az alkotmányjogi bíráskodás területén tulajdonított különösebb jelentőséget. Szakférfiaink túlnyomó többsége azonban a közigazgatási fellebbvitel útjának rövidítésével kapcsolatosan alsófokú közigazgatási bíróságok szervezése és az első-, esetleg másodfokon hozott döntések jogi szempontból való felülvizsgálatának ezekre a testületekre való bízása mellett foglalt állást. Ezt tették — alább még részletesebben ismertetendő megnyilatkozásaikban — Rakovszky Iván és vitéz Keresztes-Fischer Ferenc belügyminiszterek, továbbá néhai Wlassics Gyula báró, közigazgatási bíróságunk volt elnöke, úgyszintén Egyed István, Majzik Viktor, Tihanyi Lajos stb.

A magunk részéről határozottan azt a nézetet valljuk, hogy *a közigazgatási intézkedések felsőbb ellenőrzését az ú. n. jogvitás,* vagyis alanyi jogok körül forgó *ügyek területén elvileg helyesebb a közigazgatási bíróságokra bízni,* mint ezzel továbbra is a minisztériumokat terhelni. Helyesnek tartjuk tehát azt az irányzatot, amely — a jogkérdésben a minisztériumokhoz benyujtható felülvizsgálati kérelem megszüntetésével — az alsó-, vagy középfokú közigazgatási hatóságoknak nem diszkrecionárius természetű kérdésekben hozott, alanyi jogokat érintő döntéseivel szemben közigazgatási bírósági panaszjogot akar biztosítani. Az ilyen ú. n. kontenciózus ügyekkel való foglalkozás ugyanis kevésbé felel meg a cselekvő közigazgatási gépezet természetének és így helyesebb, ha az ezek körében beadott jogorvoslatok elintézését az aktív végrehajtóhatalmi szervek válláról a lehetőségig leveszszük. Felfogásunk mellett más érvek is vethetők még latba; így különösen az, hogy a közigazgatási bíróságok minden befolyásolástól mentes és kiválóan szakszerű működése egyik legfontosabb tényezője a közigazgatási jog fejlődésének, ami a közigazgatási szervek eljárásának javítása szempontjából is kívánatos. A bírói döntés amellett sokkal könnyebben kelt megnyugvást az érdekeltekben, mint az aktív közigazgatás bármilyen magas szervének határozata. A bíróságok tevékenysége a közvélemény szemében fokozott garanciáját hordja magában a jogbiztonságnak, a jog feltétlen és egyenlő érvényesülésének, ez pedig az államélet síma menete szempontjából épenséggel nem közömbös tény. Ezek mellett a közösség érdekét szolgáló körülmények mellett meg kell végül említeni azt is, hogy az ügyek közigazgatási bírói felülvizsgálatának rendkívüli jelentősége van az egyes állampolgárok számára, tekintsük a kérdést akár egyéni jogaik védelme, akár — mint az újabb, tekintélyuralmi elméletek teszik — kötelezettségeik, terheik egyenlő elosztása szemszögéből. Ha a jogvitás ügyek felső fokon való eldöntését a minisztériumok hatáskörébe utaljuk, ezzel elvonjuk őket igazi feladatuktól, a magasabb kormányzási tevékenységnek végzésétől. A minisztériumi ügyintézés amellett szükségkép mindig „távolból" történik és nem feltétlenül olyan tisztviselők részéről, akik a kérdéseket helyesebben tudják megítélni az alsófokú, helyi hatóságok tagjainál, hiszen ez utóbbiak számára a sajátos helyi viszonyok ismerete mindenesetre előnyt jelent.[5]

II. Ha mármost ilyenképen a közigazgatási bíráskodás rendszerének kiépítése mellett foglalunk állást és egyúttal a fórumrendszer egyszerűsítése céljából elfogadjuk az egyfokú fellebbvitel elvét — vagyis azt a principiumot, hogy az ügyek összesen csak két közhatósági szervet járjanak meg —, úgy *az ügyek által bejárandó útra* nézve a következő logikai lehetőségek adódnak. Az elsőfokú közigazgatási hatóságok intézkedései a középfokú hatóságokhoz lesznek fellebbezhetők; amennyiben kontenciózus ügyről van szó, az exekutiva elsőfokú szerveinek döntései ellen a közigazgatási alsóbírósághoz lehet panaszjogot adni. Ha az ügyben valamely középfokú közigazgatási hatóság jár el elsőnek, másodfokon az illetékes miniszter határoz; a közigazgatási bíróságok elé tartozó jogvitás ügyekben pedig a középfokú hatóság döntése ellen a közigazgatási felsőbírósághoz lehet fordulni. Csak az ügyek rendkívüli fontossága indokolhatja kivételesen kétfokú fellebbvitel engedését, olyan formában, hogy a középfokú közigazgatási hatóságok vagy a miniszterek másodfokon hozott döntései ellen lehetőséget nyujtunk közigazgatási bírói panasz benyujtására. Hazai jogunk ma még a kétfokú fellebbvitel elvi alapján áll; az 1929:XXX. t.-c. meghozatala előtt számos ügy három aktív közigazgatási fórumot járt meg és — amennyiben a közigazgatási bíróság taxative megjelölt hatáskörébe tartozott — ezután volt még a közigazgatási bíróság elé terjeszthető. Az 1929:XXX. t.-c. megrövidítette az ilyen ügyeknek a cselekvő közigazgatás orgánumain keresztül vezető útját; kimondotta ugyanis, hogy a másodfokú közigazgatási véghatározat ellen mindig van panasznak helye a közigazgatási bírósághoz, sőt a törvény 57. §-ának 2. *b)* pontja szerint olyankor, ami-

[5] L. *Egyed Istvánnak* az 1928. évi országos jogászgyűlésen előterjesztett véleményét (Magyar Jogászegyleti Értekezések rendkívüli száma, 1928 február, 18—20. l.).

kor elsőfokú hatóságként a törvényhatóság első tisztviselője, vagy vele egyenrangú, avagy nála magasabb hatóság járt el, már az elsőfokú határozat ellen intézhető panasz a közigazgatási bírósághoz. A még életbe nem lépett 1933:XVI. t.-c. radikálisan csökkenteni akarja a valamely adott közigazgatási üggyel foglalkozó szervek számát. 1. §-ában kimondja ugyanis az egyfokú fellebbvitel elvét, majd leszögezi azt, hogy másodfokú határozat ellen magánfél nem fellebbezhet; a felülvizsgálati kérelem intézménye pedig teljesen eltörli. Ezzel — mint az indokolás kifejezetten mondja — leszorítja a minisztériumokból a konkrét közigazgatási ügyintézést.

Az 1933:XVI. t.-c. megalkotói ezekkel az intézkedésekkel kapcsolatban magukévá tették a hazai szakköreink túlnyomó többsége által vallott azt a véleményt, hogy az ügyintézés útjának ilyen módon való megrövidítése eo ipso maga után vonja azt, hogy *a vitás ügyek a minisztériumok helyett alsófokú közigazgatási bíróságok elé legyenek vihetők.* Az 1933:XVI. t.-c. indokolása kilátásba helyezett egy törvényjavaslatot a közigazgatási bíráskodás reformjáról, amely a jogvitás ügyek nagyrészét végső fokon, az élethez közelebb álló alsó bíróságokhoz utalná. Az 1933:XVI. t.-c. életbeléptetése köztudomás szerint éppen azért maradt el, mert az alsófokú közigazgatási bíróságokat felállító törvényjavaslat benyujtása elé túlnyomórészben pénzügyi természetű akadályok gördültek. Az említett indokolás egy másik helyéből az is kitűnik, hogy a benyujtani szándékolt törvényjavaslat szakított volna az 1896:XXVI. t.-c.-nek és az azt kiegészítő törvényeknek azzal a rendszerével, amely szerint általában *a középfokú hatóságok határozata ellen* van panasznak helye; az 1932. év folyamán a belügyminisztériumban elkészült törvénytervezet ugyanis *már az alsófokú hatóságok döntései ellen* szándékozott utat nyitni a bírói panasznak. Az 1928. évi jogászgyűlésen a közigazgatási bíráskodás reformjáról folyt vita egyik előadója, Majzik Viktor a közigazgatási alsóbíróságok hatáskörét némileg óvatosabban gondolta megállapítani, éspedig úgy, hogy a középfokú közigazgatási hatóságok döntései ellen adassék kereseti jog a közigazgatási bíróságokhoz, de ez persze abban az esetben is, ha a középfokú hatóságok első fokban határoztak.[6] Nézetünk szerint egyébként az olyan esetekben, amikor a közigazgatási bírósághoz való fordulás lehetőségét már az először eljáró hatósági

[6] *Majzik Viktor:* Az 1928. évi országos jogászgyűlés elé terjesztett vélemény (Magyar Jogászegyleti Értekezések rendkívüli száma, 1928 február, 29. l.).

fórum döntése ellen megadja a törvényhozó, a közigazgatási bírósági panasz nem is a felülvizsgálati kérelem helyébe lép, hanem a fellebbezéssel azonos síkon mozog. Nem tudhatjuk, hogy az alsó közigazgatási bíróságok szervezéséről szóló törvényjavaslat — ha egyszer benyujtásra kerül — miként fogja a fórumok sorrendjét közelebbről szabályozni; úgy tűnik fel azonban előttünk, hogy külön tisztázásra fog szorulni az, vajjon az 1933:XVI. t.-c. 2. és 4—10. §-ainak a közigazgatási fellebbvitelre vonatkozó rendelkezései — amelyeknek alkalmazását a törvény 13. §-a a közigazgatási bírósági panaszt megelőző eljárásra is előírja — az 1896:XXVI. t.-c.-nek a panasz emelésére jogosultakról, a panasz beadásának helyéről, határidejéről, visszautasításáról, az igazolási kérelemről és a közigazgatási határozat előzetes végrehajtásáról szóló szakaszai helyébe lépnek-e olyankor, amikor fellebbezés helyett már az első közigazgatási határozattal szemben bírói panaszjog adatik.

III. A közigazgatási alsóbíróságoknak az aktív közigazgatás gépezetéhez való hozzáillesztése során igen nagy jelentősége van annak a kérdésnek is, hogy az ilyen *alsófokú bírói testületek számára megadjuk-e az eléjük utalt jogvitás kérdések végleges eldöntésének jogát,* vagy ítéleteikkel szemben fellebbezési jogot engedünk-e a felső közigazgatási bírósághoz. A magunk részéről változatlanul valljuk azt a legelső munkánkban[7] kifejezett nézetünket, hogy a közigazgatási bírói eljárás tárgyává tehető ügyek megfelelően kiválasztott részét az alsóbíróságok intézzék el *véglegesen,* a felsőbírósághoz való fellebbvitel lehetősége nélkül. Ezáltal elkerüljük azt, hogy a közigazgatási alsóbíróságok újabb, közbeiktatott fórummá váljanak az ügyek végleges eldöntése előtt és ezáltal a jogerős határozat létrejöttének idejét meghosszabbítsák. Ha a bírói panasszal megtámadható határozatok vagy intézkedések csak egyetlen közigazgatási bírói fórum elé kerülhetnek, nem lehet arról beszélni, hogy a bíróságok tevékenysége a közigazgatás működését megbénítja.

Ami *a kontenciózus ügyeknek az alsó és a felső közigazgatási bíróságok között való megosztását* illeti, mindenekelőtt utalunk arra, hogy a közigazgatási bírósági panasszal megtámadható hatósági aktusok körét köztudomásúlag kétféle módon lehet megszabni: vagy egyenként, kimerítően felsorolni a közigazgatási bíróságok kogniciója alá vonható jogvitás ügyeket, vagy elvi

[7] *Szerző:* A közigazgatási bíráskodás és legújabbkori fejlődése (1932), 55. l.

meghatározását adni a bíróság előtt megtámadható közigazgatási cselekményeknek. A kétféle megoldás előnyeit és hátrányait nem óhajtjuk ezen a helyen méltatni, hanem szigorúan a most tárgyalt témánk keretei között maradva, arra akarunk csak rámutatni, hogy taxatív felsorolás esetén természetszerűleg külön, pontosan meg kell jelölnünk azokat az ügyeket, amelyekben a közigazgatási felsőbírósághoz lehet fordulni és külön azokat a határozatokat, amelyekkel szemben a félnek a közigazgatási alsóbírósághoz nyílik panaszjoga. De olyankor is, ha a jogsértő közigazgatási aktusokkal szemben elvi általánosságban biztosítunk bíróság előtti keresetjogot az állampolgárok részére, taxációval kell elősorolnunk vagy azokat az intézkedéseket, amelyek közvetlenül a közigazgatási felsőbíróság előtt támadhatók meg, vagy azokat a közszolgálati aktusokat, amelyekkel szemben a közigazgatási alsóbíróságokhoz kell fordulni. Felfogásunk szerint a szabályozás legjobb módja az, ha a közigazgatási alsóbíróságok hatáskörét a kisebb horderejű ügyek kimerítő felsorolásával állapítjuk meg, a közigazgatási felsőbíróság számára a nagyobb jelentőségű határozatokkal szemben tartva fenn az orvoslás lehetőségét, éspedig itt már *elvi definició* alapján, amelynek alkalmazása — bizonyos kivételek és kautélák mellett — elvileg okvetlenül helyesebb.[8] A magyar szakirodalom a kétféle közigazgatási bíróság hatáskörének megállapítását tárgyalva abból a feltételezésből indul ki, hogy az 1896:XXVI. t.-c. által alkalmazott taxációs megoldás az egész vonalon továbbra is fennmarad. Igy Egyed István az 1928. évi jogászgyűlés elé terjesztett véleményében azt mondja (17—18. l.), hogy a szervezendő alsófokú közigazgatási bíróságok hatáskörébe részben a mai közigazgatási bíróság, részben a közigazgatási hatóságok elé tartozó, kiválasztott ügyeket kellene utalni, a felsőbíróság elé pedig az alkotmányjogi fontosságú kérdésekben (pl. a miniszteri rendelet törvényessége a törvényhatóság garanciális panaszával szemben, a választások érvényessége), valamint a miniszterek által hozott határozatok tárgyában való ítélkezés, továbbá a közigazgatási hatóságok közötti hatásköri összeütközések és az alsófokú bíróságok illetékességi vitáinak eldöntése, kötelező érvényű jogegységi döntvények alkotása stb. tartoznék. Majzik Viktor szintén külön tartja felsorolandóknak a közigazgatási alsóbíróságok által eldönthető, valamint a közvetlenül a felső közigazgatási bírósághoz vihető ügyeket, sőt leszögezi azt is, hogy taxációval kell megállapítani azokat az ügyeket is, amelyekben az elsőfokú közigazgatási bíróságok ítéleteivel szemben fellebbvitelnek adunk helyet a közigazgatási felsőbírósághoz.[9]

[8] *Tomcsányi Móric:* Rendészet — közigazgatás — bírói jogvédelem (1929), 25. és 31. l.

IV. A közigazgatási jogvitás ügyek eldöntésének széles körben közigazgatási alsóbíróságokra való bízása esetén igen fontos gyakorlati követelményként jelentkezik a *jogegységnek, a joggyakorlat állandóságának biztosítása.* Ennek ugyanis rendkívül nagy jelentősége van a közigazgatási döntések előreláthatóságára, a felesleges viták és jogorvoslatok kiküszöbölésére nézve. A mi egyetlen közigazgatási bíróságunk mellett az 1896:XXVI. t.-c. 21. §-a csupán azt írja elő, hogy a közigazgatási bíróság osztályülései által kimondott elvi határozatok követése az illető osztályba tartozó tanácsokra kötelező. Majzik Viktornak ismételten említett jogászgyűlési véleménye (32—33. l.) kétféle módszert ajánl a jogegységnek *alsófokú közigazgatási bíróságok* szervezése esetén való biztosítása érdekében. Egyrészt azt kívánja, hogy az elsőfokú közigazgatási bíróságok a felmerülő vitás elvi kérdésekről osztályülésben határozzanak, de állásfoglalásukat ne hozzák nyilvánosságra mindaddig, amíg a felvetett kérdés felett a felső közigazgatási bíróság — az összes iratok felterjesztése után — döntést nem hoz; másrészt jogot akar adni a közigazgatási felsőbíróságnak arra, hogy ellentétes ítéletekről való értesülése esetén az ügyiratokat az alsóbíróságtól bekívánhassa és ha az ügyre vonatkozóan van már döntvény, akkor az illető bíróságot ennek alkalmazására figyelmeztesse, ha pedig nincs, úgy osztályülésben, valamennyi elsőfokú közigazgatási bíróságra kötelező döntést hozzon. A jogegységnek a közigazgatási alsóbíróságok felé való érvényesítésén túlmenőleg azonban nagy szükség van arra, hogy *az aktív közigazgatás tényezői* is rászoríttassanak a közigazgatási bíróságok elvi jelentőségű ítéleteihez való alkalmazkodásra. Nálunk többek között Egyed István és Tihanyi Lajos javasolták azt, hogy a közigazgatási felsőbíróság elvi jelentőségű határozatainak követése az összes közigazgatási hatóságokra kötelezővé tétessék.[10] Egy külföldi törvényjavaslat ismertetése során magunk is kifejezést adtunk annak a nézetnek, hogy nagyon előnyösnek tartanánk, ha a közigazgatási bírósági döntvények hatályának a közigazgatási hatóságokra való kiterjesztését célzó gondolatok

[9] Idézett jogászgyűlési vélemény, 25. és 28—30. l.

[10] *Egyed István:* 1928. évi jogászgyűlési vélemény, 16. l.; *Tihanyi Lajos:* Az alsófokú közigazgatási bíróságok, a jogegység, a helyhatósági önkormányzat és a nemzetállam (Magyar Közigazgatás, 1939, 19. szám).

a tervezett reform során nálunk is megszívlelésre találnának.[11] A közigazgatási alsóbíróságok szervezése többek között arra is alkalmas eszköznek látszik, hogy a közigazgatási felsőbíróságnak eddig sajnálatosan figyelmen kívül hagyott gyakorlatát az aktív végrehajtóhatalmi szervekhez közelebb vigye, az abban kifejeződő elvi álláspontokat velük elfogadtassa és ezáltal a közigazgatás javításához hozzájáruljon.

V. Korábban utaltunk már arra, hogy hazánkban az alsófokú közigazgatási bíróságok létesítése az ezzel járó *pénzügyi terhekre* való hivatkozással szenvedett mindezideig halasztást. Az intézmény bevezetésének lehetősége szempontjából ez a körülmény semmiesetre sem közömbös és ezért nem kerülhetjük el a kérdéssel való határozott szembenézést. Kétségtelen, hogy közigazgatási alsóbíróságoknak a királyi táblák székhelyein (jelenleg 6), vagy vármegyénként (ezidőszerint 34) való felállítása — táblánként több, vagy vármegyénként egy-egy háromtagú tanáccsal — *elég jelentékeny személyzeti kiadást idéz elő,* mert hiszen az új bírói testületek tagjainak — munkájuk fontosságára figyelemmel és szükséges tekintélyük érdekében — legalábbis törvényszéki bírói rangban lévő bíráknak és VII. fizetési osztályú köztisztviselőknek kell lenniök. Nézetünk szerint azonban helyes államvezetés esetén a közigazgatási alsóbíróságok szervezése nem jelenthet tiszta kiadási többletet. A jogvitás közigazgatási ügyek eldöntésének az alsófokú közigazgatási bíróságok elé való terelése és a felülvizsgálati kérelem eltörlése esetén ugyanis *személyzetcsökkentést lehet végrehajtani* a cselekvő közigazgatás több hatóságánál, elsősorban *a minisztériumokban;* de *apasztani lehet némileg a közigazgatási felsőbíróság létszámát is,* mivel számos olyan ügyet, amelyet eddig elébe lehetett vinni, a felállítandó közigazgatási alsóbíróságok fognak — a felsőbírósághoz való fellebbezés lehetősége nélkül — eldönteni. Bevalljuk ugyan, hogy a bürokrácia önfejlesztő hajlamát és minden látszólagos lefokozástól való vonakodását ismerve, kételyeink vannak a most említett, a közigazgatási alsóbíróságok felállításának költségeivel szemben ellentételként felhozott létszámcsökkentések gyakorlati keresztülvihetőségére nézve. A magyar szakirodalom abban körülbelül egyetért, hogy a közigazgatási alsóbíráskodás rendszerének bevezetése az aktív közigazgatás magasabb szerveinél munkamegtakarítást, következésképen tehát személyzeti apasztást kell, hogy előidéz-

[11] *Szerző:* A csehszlovák közigazgatási bíróság reformjának tervezete (Közigazgatástudomány, 1938, 54. l.).

zen.[12] Mai közigazgatási bíróságunk létszámának az alsófokú közigazgatási bíróságok megteremtése esetén szóbajöhető csökkentésével szemben azonban mértékadó helyről elhangzott már olyan értelmű észrevétel, hogy az elsőfokú közigazgatási bíróság felállítása nem vonhatja maga után mostani közigazgatási bíróságunk hatáskörének számottevő csorbítását,[13] tehát a belőle alakuló felső közigazgatási bíróságnál létszámapasztással és anyagi megtakarítással nem lehet számolni.

VI. Abban az esetben, ha az alsófokú közigazgatási bíróságok életrehívásától az illetékes tényezők az ezzel járó pénzügyi terhekre tekintettel továbbra is visszariadnának, nem marad más hátra, mint *jelenlegi egyetlen felsőbíróságunkon hajtani végre* olyan *szervezeti és eljárási módosításokat,* amelyek képessé teszik megnövekedett munkaterhének ellátására, illetve — anélkül, hogy a bírói jogvédelem lehető kiterjesztésének elvét feladnánk — a bírósághoz befutó panaszok számának csökkentésére alkalmasak. A magunk részéről ugyan azt valljuk, hogy amennyiben a törvényhozó kellő erélyt és tárgyilagosságot tud mutatni az aktív közigazgatás személyzetének egyidejű apasztása irányában, nem kell attól tartani, hogy az alsófokú közigazgatási bíróságok beállítása jelentős többkiadást vonna maga után. Mégis a következőkben röviden foglalkozni fogunk azokkal, a közigazgatási felsőbíróság szervezetét és eljárását érintő reformintézkedésekkel, amelyeknek terve a leggyakrabban szokott felmerülni. *A szervezet tekintetében* mindenekelőtt azt lehet tenni, hogy *a közigazgatási bíróság tagjainak számát emeljük,* amint ez nálunk a legutóbbi évek során az ügyhátralék kiküszöbölésének céljából, általános helyesléssel találkozva történt. Elvi szempontból meg kell azonban jegyeznünk, hogy az egyetlen közigazgatási felsőbíróság létszámának szaporítása bizonyos határt nem léphet át, mert a felsőbíróság intézményének lényegéhez tartozik az, hogy túlzottan nagy létszámú ne legyen; ez ugyanis könnyen a bíróság színvonalának és tekintélyének csorbítását idézhetné elő s a jogegység biztosítása terén is veszélyeket rejthet magában. Felvetődhetik továbbá szervezeti téren az a gondolat, hogy a közigazgatási felsőbíróságot alkotó *tanácsok számát szaporítjuk és*

[12] *Rakovszky István:* A magyar közigazgatási bíráskodás reformja (Némethy Károly-emlékkönyv, szerk. Mártonffy Károly, 1932, 119. l.); *Egyed István:* idézett jogászgyűlési vélemény, 16. l.; *P.:* A közigazgatási bíráskodás új szervezete (Magyar Közigazgatás, 1933, 20. szám).

[13] *Puky Endre:* A m. kir. közigazgatási bíróság 1938. január 10.-i évnyitó ülésén elmondott beszéd (Magyar Közigazgatás, 1938, 3. szám).

az egyes tanácsok tagjainak létszámát (pl. ötről háromra) *csökkentjük.* Ezzel a változtatással szemben azt az ellenvetést lehet felhozni, hogy kisebb létszámú tanácsok alkotása elveszi a legmagasabb közigazgatási bírói fórum felsőbírósági jellegét (hazánkban például megbomlanék az egyensúly az öttagú tanácsban tárgyaló m. kir. Kúriával szemben), másrészt, hogy ez az intézkedés — egy-egy tanácsra kevesebb ügy osztatván ki — a tanácsülések idejének megrövidítésére alkalmas, de változatlan bírói létszám mellett az egy bíróra jutó, előadandó ügyek számát nem csökkenti. — Az *eljárásjogi téren* eszközlendő változtatásoknak főleg azt a célt kell szolgálniok, hogy a panaszjoggal való visszaéléstől, a nyilvánvalóan alaptalan pereskedéstől elriasszák a feleket. Ezzel a célzattal sor kerülhet például *a panaszbeadványok bélyegilletékének emelésére,* természetesen nem olyan mértékig, hogy az intézkedésnek kifejezetten antiszociális jellege legyen. Szigoríthatók továbbá a pervesztes félt terhelő *költségmegtérítésre* vonatkozó szabályok. A komolytalan, semmivel alá nem támasztott panaszok benyujtóit *pénzbirsággal* lehet sujtani. Be lehet hozni végül az ú. n. *reformatio in peius* intézményét is, vagyis meg kell engedni azt, hogy a közigazgatási bíróság a sérelmezett határozatot indokolt esetekben, a tárgyi igazságnak megfelelően, a jogorvoslattal élt fél hátrányára is megváltoztathassa.

Amennyiben a közigazgatási felsőbíróság szervezetét érintő és az eljárási jogot szigorító fenti intézkedések nem vezetnének kielégítő eredményre, ultima ratio-ként *a bíróság hatáskörét korlátozó intézkedésekhez* kell folyamodni a tulzott munkateher enyhítése érdekében. Elképzelhető például az, hogy a felső közigazgatási bíróság tevékenységét *csupán a jogkérdés vizsgálatára* szorítjuk — amint ez újabban felmerült kivételektől eltekintve a Kúriánál is van — és egyúttal megfelelő törvényi előírásokkal és szankciókkal rászorítjuk az ügyben eljáró közigazgatási hatóságokat arra, hogy a tényállást mindig pontosan derítsék fel.[14] Kizárhatjuk továbbá a közigazgatási bíróság hatásköréből *a csekély jelentőségű, ú. n. bagatell-ügyeket,* valamint megszüntethetjük az inkább *diszkrecionárius természetű* közigazgatási intézkedések bírói panasszal való megtámadásának lehetőségét. Végezetül — amit a leginkább szoktak emlegetni — a pénzértékben kifejezhető ügyekre nézve *értékhatárt* állíthatunk fel, vagyis kimondhatjuk azt, hogy a közigazgatási határozattal szemben csak akkor lehet a bírósághoz panaszt benyujtani, ha az ügy tárgyának értéke bizonyos összeget meghalad. Ez persze méltánytalansággal járhat az abszolut összeget tekintve kicsiny, de a saját szempontjukból viszonylagosan nagyon is súlyos sérelmet szenvedő szegényebb emberekre nézve. Általában tisztában kell lennünk azzal, hogy a közigazgatási bíróság hatáskörét akárcsak közvetve is csökkentő ilyen intézkedések már a jogvédelem határozott visszafejlesztését jelentik.

[14] *Majzik Viktor:* i. m., 36. l.

VII. Befejezvén ezzel a közigazgatási bíráskodás kiépítésének a cselekvő közigazgatás szervezeti reformjával, nevezetesen a fórumrendszer rövidítésével kapcsolatos vizsgálatát, két kérdést szeretnénk még egészen röviden érinteni, amelyek a közigazgatási apparátus gyors és gazdaságos működése szempontjából meglehetős fontossággal bírnak. Ezek a közigazgatási határozat ú. n. előzetes, a panaszemelésre való tekintet nélküli végrehajtásának, valamint a közigazgatási bírósághoz intézett panasz benyujtási helyének problémája. Mindkét kérdés *a közigazgatási bíróság előtti eljárás mikénti megindulásával* függ össze; magának a közigazgatási bíróság előtt folyó eljárásnak a jog- és a célszerűség szempontjából való elemzését ugyanis más alkalomra tartjuk fenn.

A panasszal megtámadott közigazgatási határozatnak rögtöni végrehajtása tekintetében az 1896 : XXVI. t.-c. 103. §-a nemleges álláspontot foglalt el; általános szabállyá ugyanis azt tette, hogy a közigazgatási bírósági panasz benyujtása felfüggeszti a közigazgatási szervek határozatainak és intézkedéseinek végrehajtását. Bizonyos esetekben azonban ez a törvényszakasz is lehetőséget nyujtott arra, hogy a közigazgatási határozatok foganatosítása a bíróság előtt megindított eljárásra való tekintet nélkül megtörténhessék; megengedte ezt nevezetesen akkor, ha a vonatkozó törvény vagy rendelet csak birtokon kívül adott jogot a bírósághoz való fordulásra, úgyszintén akkor is, ha a nyombani végrehajtást az állami közérdek szempontja követeli, vagy ha a végrehajtás elhalasztása helyrehozhatatlan kárt idézne elő. Ez utóbbi esetekben azonban a haladék nélküli végrehajtást elrendelő határozatot behatóan indokolni kell. A jogorvoslati rendszert megreformáló 1929 : XXX. t.-c. 56. §-a újra szabályozta a kérdést a közigazgatási bírósági panasszal megtámadható határozatokra nézve is; az 1896 : XXVI. t.-c. említett szakaszának alapvető elvein ugyan nem változtatott, mert általános irányelvvé szintén a határozatoknak a jogerőre emelkedés előtti végre nem hajthatóságát tette; az előzetes végrehajtásnak pedig csak akkor nyitott teret,

ha ezt valamely jogszabály kifejezetten megengedi, illetve ha a végrehajtás fontos közérdekből, avagy közveszély vagy helyrehozhatatlan kár elhárítása végett szükséges. A rögtöni végrehajthatóságot a határozatban kifejezetten és indokoltan ki kell mondani. A ma hatályban lévő jogot kétségkívül az 1929 : XXX. t.-c.-nek ez az 56. §. (1) bekezdése jelenti, jóllehet a törvény az 1896 : XXVI. t.-c. 103. §-át nem helyezte kifejezetten hatályon kívül.[15] Az alsófokú közigazgatási bíróságok létesítésével számoló 1933 : XVI. t.-c.-nek a 8. §-a lényegileg megismétli az 1929 : XXX. t.-c. most idézett rendelkezéseit, csupán megtoldja azokat annak kijelentésével, hogy az előzetes végrehajtást korlátozottan — a határozat meghiúsulásának megakadályozására szükséges intézkedésekre szorítva — is ki lehet mondani. Ebből azt következtethetjük, hogy a kétfokú közigazgatási bíráskodásnak hazánkban való kiépítése esetén sem várható változás a közigazgatási határozat panaszra való tekintet nélküli végrehajtásának szabályozásában. Nézetünk szerint egyébként a most idézett rendelkezések elég tágas teret nyitnak a cselekvő közigazgatás számára abban az irányban, hogy akaratát a bíróság előtti jogorvoslatra való tekintet nélkül is végrehajthassa, ha erre közérdekű indokai forognak fenn; nem lehet tehát azt mondani, hogy a bírósági panaszjog gyakorlása a közigazgatás hatákonyságát károsan befolyásolná.

A közigazgatási bírósághoz szóló *panasz benyujtásának helyét* illetőleg az 1896 : XXVI. t.-c. 85. §-a úgy rendelkezett, hogy a panaszt annál a közigazgatási hatóságnál kell előterjeszteni, amelynek intézkedése vagy határozata ellen irányul. Ez vonatkozik a 86. §. értelmében a közigazgatási hatóságok által benyujtott panaszra is, kivéve a főispán panaszát, amely közvetlenül a közigazgatási bíróságnál emelendő. Az idézett 85. §. a panasznak nem a határozatot hozott hatóságnál való beadását nem kötötte össze jogvesztéssel — amint ezt a 96. §. a határidő letelte után bejelentett panaszra nézve tette —, miért is közigazgatási bíróságunknak az 5. számú döntvényben kifejezett joggyakorlata arra az álláspontra helyezkedett, hogy a kellő időben, de nem a törvényben említett fórumnál benyujtott magánpanasz csak akkor utasítandó vissza, ha annak benyujtása olyan hatóságnál történt, amely az ügyben egyáltalán nem járt el, vagy ha az a közigazgatási bíróságnál eszközöltetett.[16] Ezzel a jogállapottal szemben az

[18] V. ö. *Vörös Ernő — Lengyel József:* A közigazgatási bírósági törvény magyarázata, II. kötet (1936), 1153. l.

[16] L. erről *Boér Elek:* Közigazgatási bíráskodás (1907), 267—268. l.

1929 : XXX. t.-c. 55. §-a valamennyi jogorvoslatra nézve kimondotta azt, hogy az ügyben elsőfokon eljárt közigazgatási hatóságnál kell beadni. Azóta a gyakorlat ezt az elvet a közigazgatási bírósági panaszokra is érvényesíti, kivéve az ú. n. hatósági panaszokat, amelyekre továbbra is az 1896 : XXVI. t.-c. fent összefoglalt és hatályon kívül nem helyezett 86. §-a áll. Az 1929 : XXX. t.-c. 55. §-ának (2) bekezdése kimondja azt is, hogy a jogorvoslatnak (így a közigazgatási bírói panasznak is) az illetékes hatósághoz való továbbításából származó késedelem a fél veszélyére történik. Úgy hisszük tehát, hogy a közigazgatási bíróság hivatkozott 5. számú döntvénye, nemkülönben a panaszt rossz helyen, de a kellő időben való benyujtása esetén elfogadó 798. számú elvi határozata ma már elavultnak minősíthető. Az elkésve, vagy nem az illetékes hatóságnál benyujtott közigazgatási bírósági panasz visszautasításának jogát egyébként már az elsőfokú közigazgatási hatóság gyakorolja; a vissza nem utasított panaszt nem terjesztheti fel közvetlenül a közigazgatási bírósághoz, hanem ennek az ügyben eljárt magasabb végrehajtóhatalmi szerv útján kell megtörténnie, amelynek dolga az 1896 : XXVI. t.-c. 100. §-a által megkívánt felvilágosító irat megszerkesztése is.[17] Megjegyzendő, hogy az 1933 : XVI. t.-c. vissza kívánja állítani az 1929 előtti helyzetet, mert a fellebbvitelt (a közigazgatási bírósági panaszt megelőző eljárásban is) annál a hatóságnál rendeli előterjeszteni, amelynek határozata ellen irányul (6. és 13. §.).

VIII. Tanulmányunk befejező részében az eddig közölt elvi fejtegetések világánál szemlét óhajtunk tartani *a közigazgatási bíráskodás reformja,* nevezetesen az alsófokú közigazgatási bíróságok felállítása *körül hazánkban lefolyt vitákról és felmerült tervekről.*

A közigazgatási bíráskodásnak alsófokú bírói fórumok felállítása útján való szervezeti kiépítése Magyarországon idestova félévszázad óta szinte állandóan szőnyegen forog és azt mondhatjuk, jelszóvá vált. A későbbi közigazgatási reformokat bevezető 1891 : XXXIII. t.-c. többek között utasította a belügyminisztert a közigazgatási bíróságokról törvényjavaslat benyujtására. Az e felhatalmazás alapján *Hieronymi Károly belügyminiszter által elkészített törvényjavaslat* egyik része tényleg magában is foglalta a vármegyénként létesítendő alsófokú közigazgatási bíróságok szabályozását, de a törvényjavaslatnak ezt a fejezetét a par-

[17] V. ö. *Vörös Ernő — Lengyel József:* i. m., 1124—1125. és 1150—1151. l.

lament teljesen kikapcsolta és csak egy ehhez képest átdolgozott újabb javaslatot iktatott törvénybe *az 1896 : XXVI. t.-c.-ben.* A közigazgatási alsóbíróságok létesítésének elejtésére legfőképen az szolgált indokul, hogy az alsófokú bíróságok összeállítását a közvélemény a bírói függetlenség szempontjából nem tartotta megfelelőnek; másrészt arra is történt hivatkozás, hogy a kétfokú közigazgatási bíráskodás bevezetésével várni kell a törvényhatóságok szervezetének általános reformjáig. Különböző elvi megnyilatkozások mellett[18] tudomásunk szerint *Rakovszky Iván belügyminiszter* tett 1923-ban ismét gyakorlati lépést az alsófokú közigazgatási bíróságok tervének feltámasztása érdekében; egy általa összehívott szakértekezlet elé ugyanis vázlatos *tervezetet* terjesztett, amely a kir. ítélőtáblák székhelyein akart közigazgatási alsóbíróságokat felállítani. Ezeknek a bíróságoknak elnökévé és másodelnökévé legalább három éven át magasabb közigazgatási állást betöltött egyéneket gondolt tenni a tervezet; az egyes tanácsoknak az elnökön kívül két tagja lett volna, éspedig egy táblabírói rangban lévő bíró és egy, az érdekelt törvényhatóságok által a székhelyen lakó jogi képesítésű egyének közül választandó tag. A bíróság egyik tagja tehát nem lett volna közigazgatási tisztviselő, vagy bíró, hanem magánszemélyek közül került volna ki, ami a polgári bíráskodásban ismeretes ülnökrendszerhez hasonló megoldást jelentett volna. Később, *az 1929 : XXX. t.-c. tárgyalása alkalmával* a törvényhozás *országos határozattal* utasította a belügyminisztert arra, hogy az alsófokú közigazgatási bíróságok felállításáról törvényjavaslatot terjesszen elő. A javaslat benyujtására azonban, mint tudjuk, máig sem került sor; csupán a szakkörökben folyt tovább az eszmecsere a reform legkívánatosabb módozatairól. *1932-ben* elkészült ugyan a belügyminisztériumban egy *előzetes tervezet,* amelynek főbb rendelkezéseit az ugyanebben az évben megjelent munkánkban ismertettük.[19] Az 1932.-i tervezet lényege az volt, hogy a táblai székhelyeken állíttassanak fel felerészben bírói, felerészben közigazgatási képesítésű tagokból alsófokú közigazgatási bírói testületek. *Vitéz Keresztes-Fischer Ferenc belügyminiszter az 1933 : XVI. t.-c. tárgyalása során,* 1933. márciusában mondott parlamenti beszédében

[18] Így *Wlassics Gyula báró:* Bírói szervezeti és hatásköri kérdések (Jogállam, 1908, 1. szám), valamint Reformjavaslat a közigazgatási bíráskodásról (Jogállam, 1912, 1. szám); *Egyed István:* Az alsófokú közigazgatási bíráskodás (Városi Szemle, 1916, 5—6. szám); *Tomcsányi Móric:* A magyar közigazgatási jog alapintézményei (1926), 196. l.

[19] *Szerző:* A közigazgatási bíráskodás és legújabbkori fejlődése, 25. 27. 28. 30. és 57. l.

bejelentette, hogy a tárgyalás alatt álló törvényjavaslattal egyidőben elkészült az alsófokú közigazgatási bíróságok megszervezésére vonatkozó törvénytervezet, amelynek benyujtása azonban „bizonyos körülmények" (az államháztartás nehézségei) miatt elhalasztódott. Kifejezte a miniszter azt a határozott szándékát, hogy a kontenciózus ügyeket az eddiginél szélesebb körben kívánja bírói jogvédelemhez juttatni; az erre hivatott alsófokú közigazgatási bíróságok az elsőfokú hatóságoktól hozzájuk érkezett jogvitás ügyeket fogják bírói döntéssel elintézni.

Vitéz Keresztes-Fischer Ferenc *1939. november 15.-én elhangzott költségvetési beszédében* is kitartott amellett az álláspontja mellett, hogy az egyfokú fellebbvitel rendszerének életbeléptetése érdekében szükség van arra, hogy az ügyek jelentékeny része másodfokon közigazgatási alsóbíróságok hatáskörébe utaltassék. Kijelentette, hogy ez az egyik főszempont, amely őt a megvalósítani kívánt közigazgatási reform során vezeti.

Utaltunk már arra, hogy bár a hivatalos tényezők részéről a gyakorlati lépések ezideig elmaradtak, *a magyar jogászi közvélemény* számottevő egyéniségeit 1929 óta is erősen foglalkoztatta az alsófokú közigazgatási bíróságok létesítésének kérdése. *Magyary Zoltán a* közigazgatás racionalizálásáról 1930-ban közzétett alapvető művében[20] az alsófokú közigazgatási bíráskodás decentralizációja ellen, vagyis egyetlen, Budapesten felállítandó közigazgatási alsóbíróság létesítése mellett foglalt állást, amelynek független, bírói és közigazgatási minősítésű tagokból kell állnia. *Lucidus* álnevű író a Magyar Közigazgatás 1933.-i évfolyamában (18. szám) alsófokú közigazgatási bíróságok felállítása ellen tört lándzsát, arra való hivatkozással, hogy ezek jogi tudás tekintetében nem fogják tudni felvenni a versenyt a közigazgatási felsőbírósággal, meg fogják törni a jogegységet, a kontenciózus ügyek körében nem kívánatos bifurkációra fognak vezetni és megtakarítással nem fognak járni. Lucidus érveivel a Magyar Közigazgatás következő (19. és 20.) számaiban *Tihanyi Lajos* és egy *P.* jelzésű cikkíró polemizáltak és rámutattak azokra az előnyökre, amelyekkel az alsófokú közigazgatási bíráskodás megteremtése a jogvédelem kiterjesztése és az eljárás közvetlensége terén járni fog. Vitéz Keresztes-Fischer Ferenc idézett 1939. novemberi beszéde nyomán *Weis István* fejezte ki azt a nézetét, hogy az alsófokú közigazgatási bíróság eszméjével nem ért egyet. mert ezt a gondolatot a XIX. század liberális jogállama termelte

[20] A magyar közigazgatás racionalizálása, 157—159. l.

ki és az ma már nem tekinthető fontosnak.[21] Végül fel kell említenünk közigazgatási bíróságunk jelenlegi elnökének, *Puky Endrének* évnyitó beszédeit, amelyek során ismételten foglalkozott az alsófokú közigazgatási bíráskodás kiépítésének szükségességével és mikéntjével. 1934. januárjában elhangzott beszédjében a kir. táblákkal egyenlő rangú, a közigazgatási felsőbíróságokéhoz hasonló összetételű, független közigazgatási alsóbíróságok felállítását tartotta kívánatosnak. 1938.-i évnyitó megnyilatkozásában szót emelt az alsófokú bíróságoknak a rendes bíróságok függvényévé tétele, vagy a mai közigazgatási bíróság egyszerű kettéosztása ellen. Legújabban a közigazgatási bíróság 1940. január 8.-i teljes ülésében annak a véleményének adott kifejezést, hogy mai közigazgatási bíróságunk tehermentesítésének követelménye az időközben történt létszámszaporításra tekintettel most már nem teszi egymagában indokolttá alsófokú közigazgatási bíróságok létesítését; egyúttal foglalkozott azzal a lehetőséggel, hogy az alsóbíróságok esetleg vármegyénként szerveztessenek.[22]

Az irodalmi megnyilatkozások összefoglalásaként megállapíthatjuk tehát, hogy az alsófokú közigazgatási bíráskodás bevezetése mellett az illetékes tényezők többsége nyilatkozott meg; abban pedig határozott egyetértés mutatkozik, hogy a felállítandó közigazgatási alsóbíróságoknak szervezetileg függetleneknek, sem az aktív közigazgatással, sem a rendes bíróságokkal össze nem függőknek kell lenniök.

MARTONYI JÁNOS.

[21] Észrevételek a belügyminiszter költségvetési beszédéhez (Magyar Közigazgatás, 1939, 51. szám).

[22] L. ezeket a beszédeket a Magyar Közigazgatás megfelelő évfolyamaiban.

KÖZIGAZGATÁS ÉS KÖZGAZDASÁG.

1. Hangzása hasonlósága ellenére az életnek és a tudományoknak két mennyire különböző területéről való ez a két szó! Már magának a *„köz"* szócskának egészen más a jelentése az „igazgatás" szó előtt, mint a „gazdaság"-gal való összetételben. Amott e szócska a „köz"-nek, az állami főhatalomnak igazgató, végrehajtó tevékenységére utal s benne érezzük az egész jogrendszer mögött álló legerősebb társadalmi hatalomnak a mindenhatóságát, kikényszerítő akaratát; emitt magának a „közgazdaság" szónak a kiejtésekor még nem gondolunk államhatalmi tevékenykedésre, irányításra, a „köz"-re való utalás ebben az összetételben nem az állami főhatalom valamilyen közvetlen vagy közvetett funkcióját akarja megjelölni, hanem inkább csak érdekkört megfelelő s bizonyos vonatkozásban értékelő jelentése van, mint pl. a közjó, közhaszon, közérdek stb. szavakban is. Az állam irányító, „beavatkozó" tevékenységének, illetőleg az ebből eredő elrendezésnek a megjelölésére a gazdasági élettel kapcsolatban külön elnevezés is szolgál: *irányított gazdaság* (tervgazdaság).

A tudományok világában sem esik közel egymáshoz az a két rendszer, amelyet a közigazgatás, illetőleg a közgazdaság tudományának szoktunk nevezni. A *közigazgatás tudománya* a jogtudományok között foglal helyet, habár kétségtelenül a jognak azon a határterületén, amely a jogi gondolkodás logikai kényszerűségének legkevésbbé vethető alá és — mivel az élettel való kapcsolata valamennyi más jogi tudománynál közvetlenebb —, szabályai az összes jogtudományok közül a legkevésbbé rögzíthetők, általánosíthatók és rendszerezhetők. A *közgazdaságtan* ellenben, jóllehet tárgyát szintén a társadalmi együttélésből meríti, mégis a jogtudományok rendszerén kívül álló s módszer tekintetében is azoktól eltérő tudomány, hiszen nem a társadalmi együttélés *normatív* szabályait rendszerezi, hanem az életnek bizonyos, gazdasági vonatkozásait, *„törvényszerűségeit"* konstatálja.

Ezeken túlmenően azután bizonyos idegenkedés, sőt *ellenszenv* is megállapítható a közigazgatás és a gazdasági élet, illető-

leg azok tudományai között, amely már nem is magyarázható meg csupán a társadalmi együttélés e két megnyilvánulásának a különböző természetével, illetőleg tudományaik eltérő módszerével, hanem inkább szubjektív okokra vezethető vissza. Ez a kölcsönös ellenszenv az egyik oldalon, a közigazgatási hatalom részeseinek és a közigazgatástudomány művelőinek az oldalán leginkább bizonyos *irigységből* táplálkozik: igen sokszor érthető irigységgel kell látnia a közigazgatás emberének, hogy a magángazdaság milyen egyszerűen, olcsón, racionálisan old meg olyan szervezési vagy ügyintézési problémákat, amelyek az ő hatósági munkakörében is felmerülnek s amelyeknek észszerű megoldásáért talán maga is küzd, de a megvalósításnak útjában áll az állami adminisztráció nehézkessége és lassúsága, a már fennálló szabályozás megváltoztatásától való idegenkedés, az érdek fel nem ismeréséből eredő megnemértés stb. A gazdasági életnek és tudományának, a közgazdaságtannak a részéről viszont rendszerint *félelem* az alapja ennek a közigazgatás iránt érzett ellenszenvnek: félelem az állami szabályozástól, irányítástól, beavatkozástól olyan tereken, ahol eddig a gazdasági tevékenység az állami ellenőrzéstől többé-kevésbbé mentesen folyt és idegenkedés általában a közigazgatás nehézkes apparátusától, a bürokraciától, a hozzánemértéstől oly vonatkozásokban is, ahol egyébként kezdettől fogva megvolt az állami ellenőrzés. Az *állami beavatkozás* fenyegető veszedelme s az ellene való küzdelem igen jelentős szerepet játszik ennekfolytán a közgazdasági és gazdaságpolitikai irodalomban is s a probléma fontosságát mi sem mutatja jobban, mint az, hogy ez az irodalom az „állami beavatkozás" kifejezést szinte kizárólagosan a *gazdasági élet terén* felmerülő vagy felmerülni látszó intervencionista törekvéseknek a megjelölésére foglalta le, holott állami beavatkozásról éppen úgy szó lehet a társadalmi élet egyéb, nem gazdasági vonatkozású területein (pl. az egyesülési, gyülekezési jognak, a sajtószabadságnak, a magántulajdonnak a korlátozása).

2. Pedig alaposabb vizsgálat után nem is mutatkozik oly nagynak a távolság és az ellentét a társadalmi együttélésnek e két jelensége: gazdasági élet és közigazgatás, sem pedig annak két tudománya: közgazdaságtan és közigazgatástudomány között, mint amilyennek az első tekintetre látszik. Először is nem szabad elfeledni, hogy egyrészt a gazdasági élet az életviszonyok jogi szabályozásának egyik legfőbb terrénuma volt mindig és különösen az ma; a gazdasági tevékenység az állami (és nemzetközi) jogi

szabályozásnak igen gyakori tárgya[1] s ebből a szempontból nézve a két tudomány viszonyát, a közgazdaságtan máris a jogtudományoknak s így a közigazgatástudománynak is a „segédtudományaként" jelentkezik; másrészt ismeretes a közgazdaság tudományának az a felfogása (politikai gazdaságtan), amely szerint e tudománynak a maga vizsgálódásait nem szabad a társadalmi életnek tisztán gazdasági vonatkozásaira korlátozni, hanem a társadalom egészét kell szem előtt tartania, sőt az emberi (nemzeti) társadalomnak egyetemes céljaira kell figyelnie. A gazdasági élet tudományának ez a mindinkább népszerűsödő felfogása pedig azt is jelenti, hogy a társadalmi együttélés jogi szabályozottsága s az államhatalomnak közigazgatási tevékenysége a közgazdaságtannak szintén tárgya... De ha nem is fogadjuk el a közgazdaságtannak ezt a tágkörű definícióját, az kétségtelen, hogy a közgazdaság elméletének is minduntalan számolnia kell a társadalomban lévő *jogi rend adottságával.* Másodszor: a közgazdaságtannak a gyakorlati ága, a *közgazdasági politika* a jogszabályalkotásban és a közigazgatásban a maga célkitűzéseinek egyik legfontosabb eszközét kell, hogy lássa. Végül: épen az elmúlt évtizednek a fejlődése, amely évtized döntő jelentőségű változásokat hozott mind a közgazdasági élet és a közgazdasági elméletek szempontjából, mind pedig a közigazgatás és annak tudománya terén,[2] azt mutatja, hogy a két tevékenység és a két tudomány között az elméleti szükségszerű kapcsolatokon és a gazdaságpolitika konkrét célkitűzésein túlmenően *a kapcsolatok, az érintkezőpontok feltűnően megszaporodtak, a kölcsönös érdeklődés fokozódott, közös problémák és határkérdések merültek fel, kölcsönhatások konstatálhatók* és, last but not least, a kölcsönös megbecsülés és szimpátia is kialakulóban van. Ilyen, az *utolsó évtized* fejlődésében megállapítható és arra jellemző jelenségekre, érintkezőpontokra szeretnők az alábbiakban a figyelmet felhívni.

3. *A közgazdaság oldaláról* nézve előbb a közigazgatás felé: a közigazgatás felé irányuló érdeklődés középpontjában továbbra is az *állami beavatkozás vagy be nem avatkozás* problémaköre áll. Csakhogy az e kérdésben való állásfoglalás most már a gazdasági élet és a közgazdaságtan részéről sem feltétlenül elutasító és barátságtalan. A világháborút követő gazdasági események, fő-

[1] Sőt továbbmenve: nemcsak a konkrét gazdasági tevékenység, de maga a „közgazdaság" is pl. a mi jogrendszerünkben az utolsó évtized gazdasági vonatkozású jogszabály alkotásában gyakran *tételesjogi fogalomként* szerepel!

[2] V. ö. Mártonffy: A magyar közigazgatás megújulása. Bp. 1939. 331 o.

képen az 1929-ben kezdődött világgazdasági válság s az ennek orvoslása céljából világszerte hozott korlátozások és egyéb gazdasági rendelkezések, a diktatórikus berendezésű államokban a gazdasági élet állami irányításának maradéktalan megvalósítása s az ennek nyomán — főképen szociális téren — mutatkozó eredmények, a demokratikus és diktatórikus államokban egyaránt jelentkező nagyszabású gazdasági újjáépítő, beruházó, fegyverkezési programmok, a munkanélküliség elleni küzdelem, a szociális gondolat térhódítása, az „x éves" tervek, az államilag megindított és irányított konjunktúrák, a háború kitörésének hol itt, hol ott felbukkanó veszedelme: mindezek a komponensek a szabad verseny és a be nem avatkozás sok régi hívében is megingatták, az újonnan felnövő nemzedék részére pedig már eleve érthetetlenné tették a közgazdaság automatizmusában, az összesség érdekét automatikusan megvalósító képességében való hitet, nem is beszélve az új berendezésű államok tudatosan nevelt nemzedékének a közgazdaságról vallott felfogásáról és a propagandának félelmetesen megnőtt erejéről. Hiszen az állam és a gazdasági élet viszonyáról ma már nálunk is ezt tanulja az ifjúság az egyetemen: „Arról ma már nem beszélünk, hogy helyénvaló-e ... az állam beavatkozása. A gazdasági élet fejlődése már rég eldöntötte ezt a kérdést a beavatkozás szükséges volta irányában. Ma már csak arról lehet szó, hogy mivel, milyen módon és mennyire irányítsa az állam a gazdasági élet menetét, ha az egyik vagy a másik gazdasági érdekeltségnek segítséget kérő szavát hallja."[3]

A laissez-faire alapján álló gazdaságpolitikának a létjogosultságát manapság aligha merné hirdetni a tudomány vagy a politika. A szabad verseny komoly hívei is a szabad versenynek a nagy ellenségét többé nem az állami szabályozásban látják, hanem a különböző tényezők folytán a piacon kialakult monopol és oligopol helyzetekben, amelyek — a versennyel keveredve — nem engedik meg a szükségszerű és tartós egyensúlyi helyzetek kialakulását s a piacot heves és ártalmas, szabad versenynek éppen nem nevezhető gazdasági harcok székhelyévé teszik. A kapitalista gazdasági rendszer „szabad", tehát nem szabályozott versenye a gazdaságilag erősöket még erősebbekké, a gyengéket még gyengébbekké teszi s így a „szabad" verseny szükségszerűen monopolhelyzetek kialakulására vezet.[4] Ezért vált szükségessé a modern

[3] Navratil: Közgazdaságtan II. kötet. Bp. 1939. 235. o.

[4] Theiss Ede: Korlátozott verseny és gazdaságpolitika. Közgazdasági Szemle 1939. 5—6. sz., 390. és 414. o.

piacokon kialakuló monopolisztikus versenyek szabályozása az *állami beavatkozás* valamely formájában. — Így és ehhez hasonló módokon az állami beavatkozás szükségességét ma már elméleti és közgazdasági alapon indokolják, eltérően a világháború előtti időktől, amikor az igen szerényen jelentkező beavatkozásokat még csak munkásvédelmi célokból tudták indokolni és elfogadhatóvá tenni.

Azáltal, hogy a liberalizmussal szemben győzött az intervencionizmus eszméje, az állami beavatkozás problémája természetesen még nincs eldöntve. További kérdés, hogy *milyen formában* avatkozzék be az állam az érdekek egyensúlyának, a közgazdasági optimumnak a biztosítása végett? Az *étatista* eljárás, amely sokáig az intervencionizmusnak egyedül elképzelt formája volt és amely az államnak és szerveinek egyenes és *közvetlen* beavatkozását sürgette, nem látszott minden téren kielégítőnek, s nem volt az elsősorban gazdasági téren. Ezért tértek át a *szindikálista és a korporatív* eljárásra, amelynek a lényege az, hogy az állam megszervez s állandó ellenőrzés alatt funkcionáltat bizonyos önkormányzati intézményeket acélból, hogy ezek közvetítésével valósítsa meg — elsősorban gazdasági téren — az érdekek kiegyenlítését és kibékülését (közvetett étatizmus). Ezen túlmegy az a felfogás, amely — elismervén a régi étatizmus hibáit, de elégtelennek tartva a szindikalista-korporatív beavatkozás közvetettségét — úgy véli, hogy az állam bizonyos berendezése révén igenis hatásosan alkalmazni lehet a *közvetlen* állami beavatkozás módszeréi, különösen gazdasági téren.[5] Ebből a felfogásból alakult ki a *korporatív állam* eszméje, amelynek a gyakorlatba való átültetését a fasiszta Olaszország állami berendezésében szemlélhetjük.[6] Az olasz korporációk már tisztán *közszervezetek*, állami *közigazgatási szervek*, a fasiszta állami igazgatás gazdasági szervei. A korporációk, mint tudjuk, az egyes termelési ágazatok összes munkaadóinak *és* munkavállalóinak kényszertársulásai, azok az egységek, amelyeken keresztül az irányított gazdálkodás rendszerében a nemzeti termelés racionalizálása lebonyolítódik. Ugyancsak korporatív szervezetek, az ú. n. *vertikális szindikátusok* után szervezte meg a gazdasági élet irányítását az új nemzeti Spanyolország 1938-ban kiadott munkaalkotmánya, amely a gazdasági

[5] V. ö. R. *Bonnard:* Syndicalisme, Corporatisme et Etat corporatif. Revue du droit public et de la Science politique en France et à l'Etranger. 1937. 1. és 2. szám.

[6] *Tonneli* Sándor: A korporációs állam érdekképviseletei. Közgazdasági Szemle 1940. 1—2. sz. 37. o.

élet tervszerű irányításának az alapelvéből kiindulva lefekteti az új állam gazdasági és szociális alapelveit.[7] A nemzeti szocialista Németországban a testületi rendszer, a gazdasági élet rendi alkotmánya korántsincs kiépítve oly mértékben, mint Olaszországban és ennek mintájára Spanyolországban. A német gazdaságpolitika inkább rendkívül kiterjedt *hivatali szervezettel* — amelyben különösen nagy szerepet játszanak az ú. n. *ellenőrző* hivatalok (Überwachungsstellen) és a négyéves terv végrehajtására szervezett hivatalok — kívánja biztosítani a gazdasági és pénzügyi életnek rendszeres állami irányítását és a gazdaságpolitikai célkitűzések maradéktalan végrehajtását. Ez megint az étatista eljárásmódot jelenti.

4. Tévedés volna azonban azt gondolni, hogy az államnak és a gazdasági életnek, a közigazgatásnak és a közgazdaságnak egyre több és több szállal erősödő kapcsolata és egymás iránt egyre fokozódó érdeklődése csupán a „totális" állami berendezkedéseknek volna a sajátsága. Az ugyan kétségtelen, hogy ez a kapcsolat a tekintélyi alapon nyugvó államok berendezésében a legerősebb, vagyis ott, ahol az állam és a gazdasági élet viszonyának alapkérdése s a belőle adódó problémakör is eldöntött kérdés,[8] s amelyekben az új gazdaságpolitikai rendnek a megvalósítása alkotmányos akadályokba nem ütközött, mégsem lehetne azt állítani, hogy az állami és a gazdasági élet kapcsolatából adódó kérdéseknek csak ezek az új állami berendezések adtak volna az eddiginél fokozottabb jelentőséget s hogy az új problémák térbelileg vagy időbelileg az új berendezésű államok területére vagy fennállására korlátozódnának. Az egyre erősödő állami beavatkozás példájaként bátran hivatkozhatnánk az Egyesült Államok új gazdaságpolitikai rendszerére (New Deal) s az utolsó évtizedben követett angol vagy francia gazdasági és különösen pénzügyi politika számos „beavatkozó" lépésére. A demokráciákban az új irányzat természetesen nem jelentkezik olyan gyökeresen új gazdasági rendszerek alakjában, mint amilyeneknek a megalkotását az autokratikus államok politikai berendezése lehetővé tette.[9] A demokráciákban az államhatalom beavatkozó akarata óvatos, a fennálló rendhez lehetőleg alkalmazkodó, sokszor leplezett formában érvényesül. Ez természetesen az áttekintést is nehezebbé teszi és sok az igazság ebben a mondatban, amelyet egy közgazdasági író már pár évvel ezelőtt leírt: „Le monde, aujourd'hui, n'est qu'un chaos interventionniste".[10] Annál kevésbbé értünk egyet azzal a közgazdák és jogászok köréből még mindíg elég gyakran felmerülő felfogással, amely viszont az újonnan adódó problémákban és az új fejlődésben nem hajlandó mást látni, mint a „válságelmélet" és a „válságjog" fejezetébe utalandó „átmeneti" szabályozást és problémákat s azt hirdeti, hogy a válság megszűntével a „válságjogi beavatkozásoknak" is fokozatosan meg kell szűnniök.[11]

Nem, az állami beavatkozások térhódítása a közigazgatásnak és a gazdasági életnek egymáshoz közeledése, kapcsolataiknak és érdeklődésüknek erősödése és kiterjedése oly jelenségek, amelyek világszerte a demokrata és az autokrata államok életében egyaránt és a gazdasági válságoktól függetlenül is megfigyelhetők. Ennek a jelenségnek az oka pedig egészen általánosan talán abban a nagy technikai és gazdasági haladásban volna keresendő, amely a huszadik században következett be s amely az államra nézve abban nyilvánult, hogy feladatkörét — éppen e technikai-gazdasági fejlődés ellenőrzése, irányítása és szabályozása terén — rendkívüli mértékben megnövelte. Megnövelte elsősorban a *végrehajtóhatalomnak*, tehát a közigazgatásnak a feladatkörét, lévén az állami főhatalom ágazatai közül ez a legalkalmasabb arra, amelytől egyáltalán várni lehetett, hogy — úgy ahogy — lépést tudjon tartani a gazdasági fejlődés tempójával. A kapitalista gazdasági rend egyik jelensége a nagy szervezeti egységeknek, a nagyvállalatoknak, nagyüzemeknek a kialakulása. Ezzel párhuzamosan nyert felismerést az *organizáció* gondolatának a fontossága, amely a vállalatokon és üzemeken belül az óramű szerkezetének pontosságához hasonlóan szabályozza a különféle szervek funkcionálását és biztosítja ily módon — a vállalatokon belül — a legeredményesebb összműködést. Az az ellentét, amely egyrészt az egyes vállalatok belső szervezettsége és eredményessége, másrészt a vál-

[7] V. ö. *Karay* Kálmán: Az új spanyol testületi állam. Közigazgatástudomány. 1940. 2. sz. 97. o.

[8] A nemzeti szocialista állam és gazdaság viszonyából adódó kérdések alapvető tárgyalására v. ö. Häberlein: Das Verhältnis von Staat und Wirtschaft. Bd. 1. Staat und Wirtschaft 264. S. Berlin, 1938.

[9] A demokrata (s egyben az autokrata) államok új gazdasági rendjére, v. ö. *Borrows:* The problems and practice of economic planning. London, 1937. 280. o.

[10] F. A. von *Hayek:* L'économie dirigée en régime collectiviste (Études par N. G. Pierson, Lv. Mises, G. Halm, E. Barone) Paris. 1939. 33. o.

[11] V. ö. például dr. *Proszvimmer* Béla: Az állami beavatkozás hatása a jogéletre. Dr. *Hegedüs* Lóránt: Állami beavatkozás és hitelélet. Mindkét tanulmány megjelent a Tébe 1938-as évkönyvében.

lalatok egymás közötti viszonyának rendezetlensége, s a gazdasági élet egészének szervezetlensége s az ebből adódó káros következmények között mutatkozik, mind kirívóbb s érthetővé teszi azokat a törekvéseket, amelyek a gazdasági élet különböző terein az összhangot valamilyen felülről irányító szerv létesítésével akarja biztosítani. Fölmerül világszerte az *„irányított gazdaság"* (Planwirtschaft, économie dirigée, planned economic) gondolata, amely a gazdasági élet különböző terein az állami irányítást — ha nem is mindjárt a közvetlen beavatkozást — szükségesnek tartja és abban többé már nemcsak háború idejére korlátozandó szükségességet és nem is csak a diktatórikus állami berendezések speciálitását látja.

Az „Association internationale pour l'étude des relations industrielles", amely egyesület addig a vállalatok *belső* szervezési problémáival foglalkozott, az 1931-i amszterdami kongresszusán már *nemzeti* és *nemzetek közötti* szervezési problémákat vet fel s a kongresszus egyik tagja, Lewis Lorwin, ebben a precíz fogalmazásban adja az irányított gazdálkodás szükségességének okát és egyben klasszikus definícióját: „un système de comités et des corps constitués, en partie gouvernementaux en partie volontaires, qui exercerait une direction guidée par un plan, en établissant ses „standards" techniques et sociaux pour toutes les industries, en surveillant le processus des prix et en déterminant les conditions auxquelles des crédits seraient accordés à des entreprises industrielles existantes ou nouvelles."[12]

5. Az 1929-ben kezdődött gazdasági világkrízis eseményei kétségtelenül minden országban még újabb hatalmas lökést adtak az *„irányított gazdálkodás"* térfoglalásának s világszerte egymásután jelentek meg — sokszor rendszertelen összevisszasággal — az állami igazgatásnak eddig nem látott új szervei, amelyek a gazdasági élet egyik vagy másik ágának, vagy éppen egészének a köz érdekének megfelelő irányítására hivatottak. Ezek az *új közigazgatási szervek* a közigazgatás és a gazdasági élet újabb időkben tapasztalható közeledésének legjellegzetesebb megnyilvánulásai. Ezek a szervek részben állami közigazgatási szervek és állami közigazgatási feladatokkal megbízott önkormányzati alakulatok, gyakran a magánvállalkozások kereskedelmi társasági alakulataiba öltöztetett közintézetek, részben pedig társadalmi,

[12] Idézve: *Henri de Man:* Réflexions sur l'économie dirigée, Paris—Bruxelles, L'Eglantine, 1932. c. művében és *Georges de Leener:* L'économie liberale et l'économie dirigée. Revue d'Économie politique, 1933. 1—29. o.

illetőleg érdekképviseleti alapon szervezett testületek, korporációk. Az „irányított gazdálkodás"-nak az előbb idézett meghatározását (a termelés ellenőrzése és irányítása, árpolitika, a hitelélet irányítása) tartva szem előtt, gondoljunk csak nálunk pl. *a hitelélet megszervezése és a pénzpolitika terén az Országos Hitelügyi Tanácsra,* az *Ipari Munkaszervező Intézetre,* a *Hitelintézetek Szövetkezetére,* az *Országos Lakásépítési Hitelszövetkezetre,* a *Magyar Pénzügyi Szindikátusra,* a *Magyar Szavatossági Bankra,* a *Magyar Pénzintézetek Záloglevélkibocsátó Szövetkezetére,* a *Magyar Jelzálogintézetek Szövetkezetére* stb., amely intézmények — szinte kivétel nélkül — mind az utolsó évtizedben jöttek létre, állami kezdeményezésre, a hitelélet és általában a gazdasági élet terén megoldásra váró különböző feladatok ellátása végett. A pénzintézetek működésének megfelelő irányítására önkormányzati szervként, de törvényhozási úton és az államkincstár részvételével, az állami ellenőrzés hathatós biztosításával még 1916-ban alakult meg a *Pénzintézeti Központ,* amelynek hatásköre időnkint bővült s felülvizsgálati jogköre végül is valamennyi pénzintézetre kiterjesztetett. (10/1939. P. M. sz. rendelet). A mezőgazdasági hiteligények kielégítése, valamint a földbirtokreform keresztülvitele és finanszírozása terén az 1933-ban három másik hitelintézet fuzionáltatásával törvénnyel létesített *Országos Földhitelintézet* révén old meg az állami közigazgatás különböző gazdasági feladatokat.

Ugyancsak közhatósági jogkörben jár el és közigazgatási (pénzügyi közigazgatási) feladatokat lát el a korlátozott devizagazdálkodásnak 1931-ben történt bevezetése óta a *Magyar Nemzeti Bank* és mindazok a szervek és bizottságok, amelyeket különböző feladatok ellátására a külfölddel való fizetési forgalmat szabályozó jogszabályok és a külállamokkal, valamint a különböző külföldi szervezetekkel kötött megállapodások létesíttettek. Különösen szembetűnő — nálunk is és több más államban is, ahol korlátozott devizagazdálkodás van — a jegybankoknak *állami közigazgatási* funkciókat ellátó szervvé való átalakulása, rendkívüli tág diszkrecionárius joggal, sőt bizonyos szempontból jogalkotói jogkörrel. A korlátozott devizagazdálkodással szorosan kapcsolatos az egész külkereskedelem állami irányítása, amelyben nálunk szintén igen fontos szerepet játszik a Magyar Nemzeti Bank, de emellett még egyéb szervek létesítése is szükségessé vált. Így elsősorban az 1933-ban létesült *M. kir. külkereskedelmi hivatalé* (amely magába olvasztotta a Magyar mezőgazdasági kiviteli intézetet és a Magyar külkereskedelmi intézet rt.-ot), továbbá az

ú. n. Tárcaközi bizottságé, illetőleg utódjáé, a *Külkereskedelmi bizottságé.* Jelentős szerep jutott ebben a körben egy tisztán magángazdasági organizációnak is: a Magyar árucsereforgalmi intézet rt.-nak.

Az újabb időkben a jegybankok tevékenységének az ú. n. *nyiltpiaci műveletek* lebonyolítására való kiterjesztése is azt célozza, hogy a Kincstár vagy más állami szerv a hitelpiac felett közvetlen befolyást gyakorolhasson a köz érdekében. Nálunk az 1938 : XXV. t.-c. tette lehetővé a Magyar Nemzeti Bank számára a nyiltpiaci műveletekben való részvételt. (Igaz ugyan az is, hogy a nyiltpiaci műveletek a válság óta a hitelélet szabályozása helyett gyakran kincstári célt szolgálnak: az államkincstár ezúton vesz igénybe hitelt.[13])

A különböző államok kormányainak *árpolitikája* ugyancsak új közigazgatási szervek felállítását tette szükségessé, különösen amióta az árpolitikában a közvetlen hatósági ármegállapítás eszköze egyre nagyobb jelentőségre jut.[14] Nem is beszélve a háború kitörése óta meglévő rendkívüli állapotokról, már 1936. óta Franciaországban, Svájcban, Ausztriában, Németországban, Olaszországban egymásután állíttattak fel az állami *árellenőrző és ármegállapító* szervek. Nálunk 1938-ban létesíttetett *Országos árkormánybiztosi* intézmény, miután megelőzőleg öt évig már árellenőrző bizottság működött a kereskedelmi és közlekedésügyi minisztérium kebelében.

Az ipari és mezőgazdasági *termelés* egyre fokozódó állami irányításának, illetőleg az ezzel kapcsolatban létesült új szerveknek szintén nem egy példájára hivatkozhatnánk. Ami például nálunk a földművelésügyi miniszter felügyelete alá tartozó szerveket illeti: az utolsó évtizedben alakult — állami kezdeményezésre és a működés kormányhatósági ellenőrzésének biztosításával — *a Cukorrépatermelők országos szövetsége,* a *Tejtermelők országos szövetsége,* a *Fűszerpaprikatermelők szövetségei;* 1931-ben földművelésügyi miniszteri rendelet alapján létesült az *Ipari növénytermelést irányító bizottság,* 1929-ben törvény tette kötelezővé a szőlő- és borgazdaság érdekeinek képviselete, előmozdítása és védelme ellátására a *hegyközségek* alakítását. Ugyanebben az évben a gyümölcstermelés fejlesztése érdekében *Országos pomológiai bizottság* alakult, míg 1933-ban *Kertészeti*

[13] Dr. Pályi Menyhért: A nyiltpiaci műveletek. Tébe 1939. évk. 42—53. o.

[14] V. ö. Surányi-Unger Tivadar: Nemzeti és nemzetközi árpolitika. Tébe, 1939. évk. 80—92. o.

növényfajtaújdonságokat elbíráló országos bizottság. Itt említhetnők meg a *növényegészségügyi szolgálat* különböző közigazgatási szerveit (24.000/1936. F. M. sz. rendelet), az 1930-ban német mintára szervezett *gazdatanácsadó állomásokat* és a gazdasági akadémiák szakerőiből szervezett *gazdasági tanácsadó bizottságokat;* a minőségi búzatermelés irányítására hivatott *M. kir. gabona- és lisztkísérleti állomást* (1927); az *Országos erdőgazdasági tanácsot* (1935), valamint az *Országos fagazdasági tanácsot* (1933).

Az ipari termelés terén az állami ellenőrző és irányító szervek szaporodásának jellemzésére csábító volna hivatkozni az ipari nyersanyaggazdálkodást az új háború óta szabályozó jogszabályokra és az azokkal teremtett új közigazgatási szervekre *(nyersanyaggazdálkodási bizottságok).* De csak a háború előtti éveket tartva szem előtt, említsük meg az 1936-ban létesített *Országos iparügyi tanácsot* (amely az addig az Országos ipartanács, az Országos energiagazdálkodási tanács és az Országos munkaközvetítő tanács feladatkörébe tartozó teendőket vette át), az *Ipartestületek országos központját* (1932), a *Kartellbizottságot* (1931), a munkaviszony egyes kérdéseit szabályozó 1937 : XXV. t.-c. alapján létesült *legkisebb munkabéreket megállapító bizottságokat.* — A kormány mezőgazdasági és földbirtokpolitikájával kapcsolatosan megemlíthetnők végül a *gazdavédelem, a telepítés* és a *földbirtokreform* óriási feladatainak végrehajtására hivatott új közigazgatási szerveket, illetőleg rámutathatnánk a már meglévő szervek feladatainak nagymérvű megszaporodására.

A fenti felsorolás — anélkül, hogy teljes akart volna lenni — talán alkalmas annak a ténynek a megvilágítására, hogy a gazdasági élet különböző ágazatainak állami irányítása a közigazgatásra rendkívül sok új feladatot rótt s az *állami igazgatásnak a szervei* — éppen az elmúlt tíz évben — *igen jelentősen megszaporította.* Ez nemcsak nálunk van így, hanem világszerte.

6. Az irányított gazdaság eszméjének térhódításával és a közigazgatási szerveknek a gazdasági élet különböző ágazataiban való szaporodásával párhuzamosan erősödik *a gazdasági élet országos, központi legfelsőbb irányításának* és az irányításra hivatott megfelelő szerv létesítésének a gondolata; *fölmerül* — mint Magyary nevezi — *az állam gazdasági vezérkarának* (economic general staff) a problémája.[15] Itt megint olyan új jelenséggel állunk szem-

[15] V. ö. *Magyary:* Az állam gazdasági vezérkara. Közigazgatástudomány. 1939. 401. o. és *Magyary:* Közigazgatási vezérkar. Bp. 1938. A Magyar Közigazgatástudományi Intézet 25. sz. kiadványa.

ben, amely az utolsó évtized közigazgatására és közgazdaságpolitikájára felettébb jellemző, éspedig ismét nemcsak egyes államokban, hanem az egész világon. Különösen az 1929—1932. közötti világgazdasági válság óta ismerték fel különböző államok kormányai annak a szükségességét, hogy az ország gazdasági életének állandó és szakszerű megfigyelésére és a megfigyelések eredménye alapján annak irányítására megfelelő központi szervezetre van szükség, akár a kormányzat szervezetén belül, akár attól függetlenül. A leggyakrabban található kísérletek erre a *gazdasági tanácsoknak* különböző formában megvalósult intézményei. Franciaországban már 1925-ben *Conseil National Economique* létesült azzal a feladattal, hogy az ország gazdasági életének a problémáit tanulmányozza, javaslatokat készítsen és azokat a közhatóságok elé terjessze. Elnöke a mindenkori miniszterelnök. 1936-ban történt átszervezése óta közel 400 tagból áll, akik a termelés, az elosztás, a fogyasztás és más érdekek képviselői. A különböző érdekképviseleti szervek választással küldik képviselőiket a tanácsba, amely ekként kimondottan érdekképviseleti testület. Az érdemi munka 25 szakbizottságban folyik.

Ugyancsak különböző gazdasági elemeket, érdekeket képviselnek az 1930-ban létesített *British Economic Advisory Council* tagjai, akik azonban nem választás, hanem kinevezés alapján kerülnek be a tanácsba. Elnöke szintén a miniszterelnök. Tagjai: hivatalból négy miniszter s ezenkívül mintegy húsz nem hivatalos személy, akiket a miniszterelnök kér fel e tisztség ellátására a gazdasági élet terén való tudásuk és tapasztalatuk alapján. Feladata a gazdasági ügyekben való tanácsadás, gazdasági problémák tanulmányozása. Működése távolról sem felelt meg a hozzá fűzött várakozásnak olyan mértékben, mint a francia gazdasági tanácsé. Ilyen, kinevezési alapon nyugvó képviseleti gazdasági tanácsok más államokban is létesíttettek több-kevesebb sikerrel.[16]

Az Egyesült Államokban 1933-ban szerveztetett *National Planning Board,* amely később *National Resources Committee*-vé alakult át. E bizottság közvetlenül az elnöknek van alárendelve. Öt miniszterből és négytagú szakbizottságból áll, amelynek az irányítása alatt jelentős számú szakszemélyzet dolgozik. Tehát nem érdekképviseleti testület, hanem kinevezési alapon álló szakbizottság. Az Egyesült Államok összes gazdasági erőforrásaira vonatkozó tanulmányokat végez, azok felhasználása és fejlesztése iránt javaslatokat tesz a különböző kormányszerveknek. A konkrét, folyó ügyekkel lehetőleg nem foglalkozik, feladata elsősorban a hosszútávú problémákkal való foglalkozás.

[16] V. ö. ezekre és általában a problémára vonatkozólag: H. N. Bunbury: Governmental Planning Machinery. Public Administration Service. No. 63. Chicago, Illinois, 1938. 26. o. és e tanulmánynak ismertetését Magyarynak „Az állam gazdasági vezérkara" című, fentebb idézett cikkében.

A diktatórikus berendezésű államokban a kormányok, amelyeknek a gazdasági élet irányítása maradéktalanul a kezükben van, szintén központi legfelső, a szakminisztériumoktól független gazdasági szervek segítségét veszik igénybe. Így jelentkezik a gazdasági vezérkar eszméje Olaszországban a *Consiglione Nazionale delle Corporazioni* alakjában, Németországban a *Vierjahresplan* irányítására alakult szervezetben. Szovjetoroszországban a gazdasági élet élén szintén *legfelsőbb gazdasági tanács áll,* amelyet a közelmultban szerveztek át. A legfelsőbb gazdasági tanács hat különböző gazdasági tanácsra oszlik, élükön egy-egy helyettes kormányelnökkel. A hat gazdasági tanács a következő termelési ágakra illetékes: 1. fém- és vegyiipar; 2. gépipar; 3. fegyverkezési ipar; 4. fűtőanyag és energiaipar; 5. használati cikkeket előállító ipar és 6. mezőgazdaság.

Több más államban is létesültek különféle olyan szervek, amelyeknek feladata a szakértelem biztosítása az ország gazdasági életének központi irányításánál. Ami Magyarországot illeti, a „gazdasági vezérkar" problémája megoldva nincs. Az egyes miniszereknek alárendelt gazdasági jelentőségű tanácsok (ipartanács, stb.) csak részleges problémákban való véleményadásra vannak hivatva.[17] Történt azonban már konkrét kísérlet központi gazdasági tanácsadó szerv létesítésére is: az Imrédy-kormány 1938-ban a miniszterelnöknek alárendelt *gazdaságtanulmányi osztályt* szervezett azzal a hivatással, hogy ez a miniszterelnök részére esetenkint megjelölt gazdasági kérdésekben szakvéleményt adjon. Másrészt a gazdasági élet irányításában oly nagy szerepet játszó *Magyar Nemzeti Bank „Közgazdasági, tanulmányi és statisztikai osztály"*-ának a működését mind gyakrabban veszi igénybe az országos közgazdasági politika is. A fejlődésnek ebbe az irányvonalába tartozik a mindinkább népszerűsödő *„gazdasági minisztertanácsok"* intézménye is, valamint a *„gazdasági csúcsminiszter"* időnkint felmerülő eszméje. És végül nem állami szerv ugyan, de működésénél fogva ugyancsak ebben a körben kell

[17] A gazdasági tanácsokra v. ö. Guóthfalvy-Dorner Zoltán: Nemzeti Gazdasági Tanácsok. A M. Közigazgatástudományi Intézet 10. sz. kiadványa. Bp. 1932. 172 o.

megemlíteni a gazdasági érdekeltségek által fenntartott *Gazdaságkutató intézetet* is, amely, mint általában a világszerte létesült konjunktúrakutató intézetek, szintén az utóbbi idők fejlődésének tipikus jelenségei.

7. Az elmúlt évtized közigazgatási reformtörekvéseiben oly nagy szerepet játszó *racionalizálási problémakör* nagyrészben szintén a közigazgatás és a gazdasági élet szoros kapcsolatának belátásából eredő problémáknak az összesége. A munka racionalizálására, a tudományos üzemvezetésre (scientific management) irányuló törekvések és kísérletek a magángazdaság üzemeiben indultak meg (Taylor, Ford és Hoover) s szép eredményeket produkáltak már akkorra, mikor az államirányítás és a közigazgatás tudományos irodalma azokra felfigyelni kezdett. A tudományos üzemvezetésnek a közigazgatásban való szerepéről a magyar közigazgatás racionalizálásának nagy harcosa többek között ezeket mondja:[18] „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

[18] *Magyary Zoltán:* A magyar közigazgatás racionalizálása. Bp. 1930. 90. o. V. ö. még erre a tárgykörre *Magyary:* A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása. Bp. 1931. és *U. a.:* A magyar közigazgatás racionalizálásának programmja. Bp. 1932.

teljesítőképessége olyan körülmények elé került, amelyek új szervezeti és eljárási megoldások nélkül nem teljesíthetők."

Magyary egyébként is az, aki az utolsó félszázad elsősorban jogászi szemlélete mellett a közigazgatás technikai és *gazdasági* szemléletének fontosságát mindenkinél meggyőzőbben és következetesebben hangoztatja. Az általa alapított *Magyar Közigazgatástudományi Intézet*-ben folyó munka, az Intézet nem egy *kiadványa* és folyóirata, a *„Közigazgatástudomány"* ékes bizonyítékai ennek. — Az 1933-ban alakult *Közigazgatás-racionalizálási bizottság*-nak s az ennek kebelében ugyancsak 1933-ban szervezett *Magyar szabványügyi intézet*-nek eddigi működéséből ugyancsak számos példát lehetne felhozni a gazdasági vonatkozások jelentőségének a közigazgatás racionalizálásán dolgozók által való felismerésére s az ebből a felismerésből folyó eredményekre.

A gazdasági szempontoknak ez az elsősorban Magyary által követelt szem előtt tartása, a magánvállalatok organizációjának tanulmányozása termékenyítőleg hatott a közigazgatási reformmal foglalkozó irodalomra és — ami ennél is fontosabb — magának az állami adminisztrációnak a szervezetében és működésében is hozott már — ha ugyan egyelőre gazdagnak még nem is mondható — gyümölcsöt. A *közigazgatás indusztrializálás*-ának Fayol által konstruált rendszere és ennek a rendszernek további elméleti kiépítése itt-ott talán túlzásokba is csapott, amikor a közhivatalokra mindenáron rá akarta erőszakolni a banknak, a vállalatnak, az üzemnek jellegét s talán van is igazság Berthélemy szállóigévé vált szavaiban is, hogy „Franciaországot nem lehet úgy igazgatni, mint egy kereskedelmi vállalatot",[19] egyébként azonban ennek az új irányzatnak gyakorlati és elméleti eredményeit semmiképen nem lehet alábecsülni.

8. Az érdeklődés fokozódása a közigazgatás és a közgazdaság között nemcsak egyoldalú: a közgazdaság tudománya is egyre erősödő érdeklődéssel fordul a közigazgatás tudományának problémái felé, éspedig az intervencionizmus gyakorlati kérdésein túlmenőleg érdeklődik az állami igazgatásnak politikától mentes, tisztán tudományos problémái iránt is. Ez az érdeklődés elsősorban az állami beavatkozások „par excellence" tudománya, a közigazgatástudomány felé fordul. Hiszen valamely gazdasági vagy

[19] *Berthélemy:* Traité élémentaire de Droit Administatif, Paris, 1923. Idézve Mártonffy: „A magyar közigazgatás megújulása" c. munkájában, Bp. 1939. 114. o. — E kérdésre vonatkozólag v. ö. még *Mártonffy:* A közigazgatás indusztrializálása. Társadalomtudomány VII. évf. 6—8. sz. (különlenyomatban is) Bp. 1927.

általában társadalmi folyamatnak az állandó, folytonos „irányítása" a gyakorlatban elsősorban nem törvényhozói, hanem végrehajtási cselekmény s így az ezzel kapcsolatos problémák is jelentős részükben a közigazgatás rendszerébe tartoznak. Természetes tehát, hogy az „irányításra" hivatott hivatalok, intézmények szervezete és funkcionálása, tehát *a gazdasági élet közigazgatásának felépítése és működése* és általában *a közigazgatásnak a közgazdaság szempontjain keresztül való vizsgálata* érdekelni kezdi a gazdasági tudományokat is. Nem érdektelen és talán nem is véletlen az, hogy a franciák nagy közjogászának, Léon Duguit-nek a tanításait egy *közgazdász* is beható vizsgálat alá vette[20] az egyik francia *közgazdasági* folyóirat hasábjain, kimutatván, hogy Duguit tisztán látta az állami feladatoknak a *gazdasági* és kulturális fejlődéssel párhuzamosan növekedő jelentőségét s az ebből adódó új problémákat. Duguit távoltartván magát egyrészt a liberalizmusnak, másrészt a szisztematikus intervencionizmusnak túlzásaitól, a megoldást — eléggé általánosságban — abban az irányban kereste, amelyet ő *„decentralisation par service public"*-nek nevezett s amelyen azt értette, hogy az egyre szaporodó feladatokat a közigazgatás csak az autonómia mind szélesebb kiterjesztésével s a központi igazgatásnak a lehetőség határáig csak az ellenőrzésre való korlátozásával fogja tudni megoldani, megteremtvén a szükséges harmóniát a köz- és magánérdekek között (harmonisation de la gestion privée et du service public). (Duguitről különben éppen e tárgykörben érdekes azt is tudni, hogy egyik megalapítója volt a „Revue d'Economie politique" című francia közgazdasági folyóiratnak, rácáfolván ezzel a ténnyel arra a gyakori tréfás mondására, hogy „a közgazdaságot a napilapok olvasásával meg lehet tanulni".) Egy másik francia közgazdasági szakíró viszont arra vállalkozik, hogy a *„service public"* eszméjét, amely eszme a francia közigazgatási irodalomnak egyik centrális problémája,[21] immár *gazdasági szempontból* is vizsgálat tárgyává tegye, igen érdekes kísérletet tévén ilymódon a *„service public gazdasági definiciójára.*[22] Ebben a tárgykörben volnának

[20] G. *Pirou:* Léon Duguit et l'Économie politique. Revue d'Économie politique, 1933. 56—90. o.

[21] V. ö. erre vonatkozólag *Valló* József dr.: A service public eszméje a mai francia közigazgatási jogban. Közigazgatástudomány. 1939. 2—5. számok.

[22] La notion économique du service public. Revue d'Économie politique 1938. 353. o. Ugyancsak a service public közgazdasági jelentését vizsgálja Ch. *Chavanon:* Essai sur la notion et le régime juridique du service public industriel ou commercial. 393. o. Paris 1939.

továbbá megemlíthetők az angol és főképen az amerikai közgazdasági és közigazgatási irodalomnak azok a termékei, amelyek a *„public utility"* fogalmával és ennek gazdasági és közigazgatási jelentésével foglalkoznak.[23]

Az „intervencionizmus"-sal kapcsolatos kérdésekhez ugyancsak fokozott érdeklődéssel nyulnak az utóbbi években a közgazdasági tudományok művelői. Erről tanuskodnak már címükben is azok az újabban feltűnően nagy számban a könyvpiacra kerülő közgazdasági és gazdaságpolitikai munkák, amelyek az *„irányított gazdaságnak"* (Planwirtschaft, économie dirigée, planned economic), a *„gazdasági tervezés"*-nek (planisme, economic planning), a világ legkülönbözőbb pontjain és legeltérőbb berendezésű államaiban proklamált *„gazdasági tervek"*-nek, az új „állami konjunktúrák"-nak és az új berendezkedésű államok gazdasági rendszerének, *„gazdasági alkotmányá"*-nak az ismertetésével, kritikájával foglalkoznak.[24] Fejtegetéseik középpontjában azonban, mint már említettük, többé nem a beavatkozás szükséges vagy káros volta áll — ebben a kérdésben az állásfoglalás, legalább is jóidőre, eldöntöttnek tekinthető —, hanem — ami az állam és a gazdaság viszonyát illeti — a beavatkozás *formája*, a gazdaságpolitikai célkitűzések megvalósításának módja, az újonnan kialakult *gazdasági rendszerek felépítése* kötik le a figyelmüket. E vizsgálódásaik során — bármennyire gazdasági szemszögből nézzék is a dolgokat — elkerülhetetlenül azokon a területeken is járnak, amelyeken mindenféle, tehát a gazdaságpolitikai állami akarat is végrehajtásra kerül: a *közigazgatás* területén. A közigazgatás emberének és a közigazgatástudomány művelőjének pedig — ha haladni kíván a korral — azokon a területeken kell időnkint barangolnia, ahonnan e munkák szerzői kiindultak és a közigazgatás felé törekedtek.

MEZNERICS IVÁN

[23] V. ö. Frederic C. *Benham:* The Economic Significace of Public Utilities (Economica, 1931. 426. o.) s a tanulmányban említett munkák.

[24] E kérdéseknek — beavatkozás, tervgazdaság, államosítás, szocializálódás, a fasizmus és a nemzeti szocializmus gazdaságpolitikai rendszere — az utolsó évtizedben napvilágot látott igen terjedelmes irodalmára vonatkozólag kitűnő tájékoztatást ad a *Navratil:* Közgazdaságtan, II. kötet 782—787. oldalakon közölt bibliografia. (1939-ig.) Ezenkívül v. ö. Paul de *Hevesy:* World wheat planning and economc planning in general. London. 1940. 912. o. és a szövegben korábban idézett irodalmi utalásokat.

A KÖZIGAZGATÁS ANYAGELLÁTÁSÁNAK ÚJABB KÉRDÉSEI.

I.

Minden szervezetnek — legyen az akármilyen fajú és rendű — szüksége van *személyekre* és *anyagokra*. Szüksége van természetesen *pénzre* és *szervezetre* is, a pénz azonban éppen a személyzet és anyagok megszerezhetése céljából (tehát másodlagos célból) szükséges, a szervezet pedig önmagától értetődő előfeltétel.

A mai közigazgatás roppant szervezeteiben, intézményeiben a személyek és anyagok — mint elsőrendű szükségletek — egyaránt nélkülözhetetlenek. A szervezésnek mindkettőt egyaránt biztosítania kell, megfelelő minőségben és mennyiségben. Felesleges azt vizsgálni, vajjon melyik az előrébbvaló. Egy igen fontos szempontból, *kiadási jellegük* tekintetében azonban lényeges a különbség. A személyi kiadások és a dologi kiadások erősen eltérő jellegűek.

A személyzet az anyagokénál sokkal bensőbb viszonyban áll a szervezettel. Bensőbb kapcsolata következtében kevésbbé helyettesíthető, változások ritkábban érinthetik. Az alkalmazottak szolgálati viszonyának megszűnését — mind a közigazgatás, mind az alkalmazottak érdekében — ma már általános szabályok írják körül, éppen a közigazgatás esetében annyira szigorúan, hogy elbocsátás csak kivételkép történhetik. Munkaképtelenség, öregség esetén önműködően tovább tart a kapcsolat a közigazgatás és alkalmazottja közt (nyugdíj). A szervezetnek egyébként sem érdeke, hogy személyzetét gyorsan változtassa, cserélgesse, hol csökkentse, hol növelje. A mai közigazgatás egyik alapvető intézménye az élethivatásszerű közszolgálat. Előképzettség, szaktudás, begyakorlottság, ezek a hasznos és fontos alapkövetelmények, — amelyekről ma már le nem mondhatunk, — csak az állandó alkalmazás mellett biztosíthatók.

A személyi kiadások jellegében mindez kiütközik. A személyi kiadások mértéke az állandóság felé törekszik. Ha vannak is változások, azok rendszerint lassú irányzatot mutatnak, a szerve-

zet fejlődése, terjedése vagy összehúzódása szerint. A mostani szabályozás adta megkötöttség mellett gyors változás alig lehetséges és ha megtörténhetik is, kétséges, milyen végső előnyt jelent. A takarékoskodás minden szervezet elsőrendű érdeke, a közigazgatási szervezeté is. A személyi kiadások terén azonban olyan nagymérvű takarékoskodás, amely ezeket a kiadásokat egyszerre nagy százalékkal apasztaná vagy akár hosszabb időre felfüggesztené, aligha jöhet számba. Sőt a személyzet állandó alkalmazásából származó megkötöttség lassan már a szervezetre magára is kiterjed. A közigazgatás egyes hivatalai, szervei bámulatosan szívós természetűek. Megszűnésük ritkaságnak számít.

A dologi kiadásoknál, az anyagszükségletnél más a helyzet. Rendes körülmények között ott is előnyös az egyforma gyártmányok használata, az állandó tömegű anyagbeszerzés, általában az összes dologi kiadások egyenlő szinten tartása. Míg azonban a személyi kiadásoknál elképzelhetetlen a gyors változás és ingadozás, az a dologi kiadásoknál könnyen megtörténhetik és alig feltűnő. A dologi kiadások akár máról-holnapra megváltoztathatók, ideiglenesen elhalaszthatók, vagy éppen egyszerre nagyobb tömegben előre teljesíthetők. Átcserélhetők, mivel ritka eset az, hogy pontosan egyetlen egyfajta anyag és csak egyetlen helyről jöhet számításba valamilyen szükségletnél.

Az anyagoknak ezek a tulajdonságai az anyagellátás megszervezésénél, lebonyolításánál, a használatnál, azaz az egész *anyaggazdálkodás terén* — bárha bizonyos célok szerint korlátozottan is — olyan tág határok közötti mozgást tesznek lehetővé, amely a személyi kiadásoknál és általában a személyi szükséglet terén nem lehetséges. Az észszerűsítésnek, racionalizálásnak mindenkor nagy területe kínálkozik. Különösen jelentős az a változtatás, amit az anyagszükséglet természete rendkívüli termések, vagy nehéz idők, válságok, háború, határzárak idején tesz lehetővé.

A közigazgatás dologi szükségletei — mert különleges kérdéseket rendes gazdasági viszonyok között alig jelentenek — általában háttérbe szorulnak, elhalványodnak a személyzeti kérdések mellett. Válságos, háborús időkben azonban egyszerre azok súlyosságban és fontosságban egyenrangú társaiként jelentkeznek.

II.

Az anyaggazdálkodás, az anyagellátás a régi közigazgatásnak kérdést nem jelentett. Stein Lőrinc, Concha Győző, a közigaz-

gatástan nagy tudósainak munkái nem emlékeznek meg róla. Észre sem vették mások sem, tehát tulajdonképen léte nem volt. A mai közigazgatásnak azonban már súlyos kérdései közé tartozik.

Az anyagellátás jelentőségének a közigazgatás életében való megnövekedése együtt járt a közigazgatási feladatkör roppant terjeszkedésével. Azelőtt a közigazgatás — ha szabályokat előírt is — külső szemlélőként vett csak részt a gazdasági élet eseményeiben. Ma ugyanott maga a legfőbb irányító.

A régi hivatalok anyagellátása (berendezés, fütés, papír stb.) igen egyszerűen történt. Önként értetődően a legközelebbi helyi kereskedő, iparos volt a szállító, vagy maga a céh kapott ú. n. privilégiumot, kiváltságlevelet a szállításra. A közlekedés nehézségei miatt verseny nem alakulhatott ki. A kereskedők, iparosok nem voltak hajlandók versenyezni egymással, a céhek sem engedték volna ezt. A céhrendszerrel együtt megszünt a privilégiumok kora is. Az anyagszükséglet szállítása külön megegyezés, „alkú" útján történt. A megegyezés rendszerint hosszabb időre, egy évre szólt, a biztonság kedvéért ezért vezették be a szállító által adandó kötlevél szokását, ebben a szállító kötelezettséget vállalt a megfelelő szállításért.

Az állandó hadsereg kifejlődése jelentette az első alkalmat, amikor az anyagszükséglet szállítása nagy lehetőséget nyujthatott. Ennek kihasználásával az állam sikerrel próbálhatta meg, hogy a rendes kereskedelmi napi árnál előnyösebb feltételekre törekedjék. A nagybani beszerzési mennyiség, az egyre javuló közlekedési viszonyokkal együtt lehetővé tették több szállító versenyének kihasználását kedvező ár kialakítása érdekében.

Amint a gazdasági életben a szabad verseny eszméje érvényesült, vele együtt az anyagbeszerzés első problémájaként is a lehető nagy verseny megteremtése jelentkezett. A szállításoknak *versenytárgyalás*, árlejtés útján való eldöntése erre volt hivatott, amellett a közigazgatás pártatlanságát, mindenki számára való hozzáférhetőségét is jobban biztosította, mint az egyetlen szállítóval kötött régebbi „alkú". A fejlődő, növekvő közigazgatás anyagszükséglete (a vállalatba adott munkálatokkal együtt) egyre nagyobb része lett az egész nemzet anyagszükségletének, különösen amióta a közületek vasútépítéssel, ipartelepek létesítésével is kezdtek foglalkozni. Lehetővé vált, hogy az így jelentkező nagy tömegű szállítást a közérdek minél teljesebb előmozdítása érdekében más célra is felhasználják. Elsősorban a hazai ipar fejlesztése jelentkezett ilyen célként. Előírták, hogy az el-

érhető legelőnyösebb ár biztosítása mellett az odaítélésnél a szállítók, vállalkozók állampolgárságát, az anyagok *hazai származását* is figyelembe kell venni.

Az anyagbeszerzés, vállalatbaadás „tisztaságának" biztosítása és emellett kedvező ár elérése, továbbá a hazai ipar támogatása érdekében kiadott szabályozások tették az anyagbeszerzést az igazgatás külön tevékenységévé az elmúlt évtizedekben. Az anyagbeszerzés műveletének gerince a versenytárgyalás lett, ennek előkészítése, lebonyolítása és eredményének végső levonása: az odaítélés előírások alá került. A jogállam mindent átható fogalmának megfelelően a műveletek szabályos lebonyolítása volt a fontos. Hogy az anyagbeszerzés mennyire szakszerű, mennyire eredményes, az nem részesült figyelemben.

A versenytárgyalás kezdő műveletét, a kiírást megelőző tennivalók még háttérben maradtak. A szükségletek megszabása nagy körvonalakban, hozzávetőlegesen, az évi program, a költségelőirányzat elkészítése alkalmával történt, az előző évek tapasztalati adatainak megfelelően; valóban, kevés eshetőség volt arra, hogy az rendkívüli változáson menne keresztül. Mint előbb már említettük, a dologi kiadások jellege így is lehetővé tette nagy szükség esetén az ideiglenesen való gyors változtatást.

Az idők folyamán, különösen a legújabb években, az anyagellátás problémája lényegesen kibővült a közigazgatásnál. Az eljárásban három körülmény hozott nagy változást: a szabványosítás mozgalma, az árvizsgálás fontossága és a nemzeti nyersanyagkészlet felhasználásában való takarékoskodás szükségessége. Végül az anyagbeszerzési szervezet is változáson ment át, részben a fenti három ok következményeként.

III.

a) Az első nagy fordulatot az anyagellátás kérdésében a *szabványosítás* hozta. Az egyes anyagoknál az alak, minőség tömérdek fajtája, lényegtelen eltérése teljesen indokolatlannak mutatkozott. Sem a termelők, sem a fogyasztók, sem pedig a kereskedők érdekét nem szolgálta. Egyszerű maradványa volt annak a kornak, amelyben a termelők és a fogyasztók egyike a másikáról tudomást alig vett. Ugyanazon anyag sokféle minősége, nagysága alapos vizsgálat után egy-két fajtára volt leegyszerűsíthető, szabványosítható. Ugyanígy szabványosíthatók voltak munkaeljárások, nyomtatványürlapok, ajánlati feltételek

stb. is. A szabványosítás gondolatának megértése kellett hozzá csupán. Költséges szervezetet nem kívánt, csak egyetlen szervet, intézetet a szabványok megállapítása végett. Ilyen intézetekről vagy az állam, vagy maga az ipar gondoskodott. Költségei a nemzetgazdaság szempontjából sokszorosan megtérülnek az anyagban, munkában, időben elért megtakarítások révén.

Nem kell hinnünk, azonban, hogy a szabványosítás teljesen a XX. századnak, vagy éppen a század elejei úttörő mesterének Taylor mérnöknek találmánya. Valóban Taylor kezdeményezte először teljesen önálló, öntudatos alakban a szabványosítás mozgalmát. Kezdetlegesebb törekvések képében azonban már a régebbi időkben is megvolt. A mértékegységek, mérőeszközök egységesítése, a tizedes rendszer bevezetése és nemzetközivé tétele, mindezek teljesen szabványosítást céloztak. Ismerünk egyes elszigetelt törekvéseket, amelyekre még határozottabban illik a szabványosítás elnevezés. Így pl. 1876-ban a földmívelés, ipar és kereskedelmi m. kir. miniszter a papír ív-alakok „szabályszerű nagyságát" állapította meg és közölte egy rendeletében.[1] (Bár a megállapított 11 „szabályszerű nagyság" mai szemmel még sok kívánni valót hagy hátra egységesség és célszerűség tekintetében.)

A szabványosítás rendkívül nagy előnyöket hozott. Csökkentette a termelés anyagszükségletét, általában egész munkáját. Fokozta a nagybani előállítás lehetőségét, korlátozta a ter-

[1] Földmívelés, ipar és kereskedelmi m. kir. miniszter. 1458. sz. Budapest 1876 évi febr. 21-én. — „A hazai papírgyárosok papírkereskedők és nyomdászok és ugyanezen iparágak osztrák képviselői közt a papír nagysága, számozása és beosztása iránt azon foknál fogva, hogy egyrészt a tizedes mértéknek célszerűsége a papíriparban is tökéletesen keresztül vitessék, másrészt pedig, hogy az osztrák-magyar monarchia mindkét felében a papírkereskedésben és papírgyártásban egyöntetű eljárás követtessék, az eddig leginkább használatban lévő papír ív-alakok következő 11 szabályszerű nagyságokkal határoztattak pótolni:

1	szám	vagyis	34×42	centiméter
2	„	„	36×45	„
3	„	„	37×48	„
4	„	„	40×50	„
5	„	„	42×52	„
6	„	„	46×59	„
7	„	„	48×62	„
8	„	„	50×70	„
9	„	„	54×76	„
10	„	„	57×78	„
11	„	„	47×60	„

melésnél és a kereskedelemben a raktáron tartott anyagok tömegét, nagy mértékben csökkentette ezeknél az elavulás okozta veszélyt. Lehetővé tette az egyes alkatrészek bármikori pótlását, kicserélhetőségét.

A közigazgatás, mint nagyfogyasztó esetében a szabványosítás új lehetőségeket nyitott az anyaggazdálkodásban. Az egyéni ízlés, megszokás érvényesülése háttérbe szorult a szükséglet megállapításánál, helyébe tisztán tárgyilagos szempontok jöttek. Az egyfajta megrendelések tömege megnövekedett. Sokkalta nagyobb mértékben nyilt lehetőség a *nagybani beszerzés* nyujtotta előnyök kihasználására. Biztonságosabbá vált az anyagok raktározása is olyan esetekben, amikor a nagybani beszerzés és az állandó készenlétben tartás előnye felülmúlta a raktározási helyszükséglet és lekötött tőke okozta veszteséget.

A szabványosítás ráirányította a figyelmet a *szükséglet helyes megállapításának* fontosságára. Az anyagellátás tevékenysége ezzel kiterjeszkedett a tulajdonképeni beszerzést megelőző területre. Munkájának megnövekedésével az anyagbeszerzés tekintélye is nőtt, annyira, hogy mint külön szaktevékenységet vették számításba, amely külön szervként is működhetik. Az *anyagbeszerzés központosításának* eszméje ekkor indult meg.

b) A következő változás a beszerzési eljárás másik részén hozta a beszerzési hatáskör bővülését, az *árvizsgálás* fontosságának kiemelésével. A szabad verseny önműködően szabályozó szerepébe vetett hit nyomán az volt a régi elgondolás, hogy a versenytárgyalás, az árlejtés — ha a verseny kellő szélességét, a résztvevők nagy számát biztosítják — szinte önmagától kialakítja a legkedvezőbb eredményt. A kialakuló versenyben előre biztosították is a győzelmet annak, aki a legolcsóbb ajánlatot teszi. A versenytárgyalásnak lényege az volt. (Arra természetesen ügyeltek, hogy a legolcsóbb árral ne lehessen visszaéléseket elkövetni. Az ár mellett a minőség megfelelőségét is vizsgálták.)

A mai államban az árak szabályozását már nem bízzák egyedül a szabad versenyre, különösen nem a középeurópai államokban. A szabad verseny önmagát hiusította meg akkor, amikor a szabadság a legerősebb termelők összefogására vezetett. Az árak alakulása sokszor az erősebbeknek saját hasznukat tekintő játéka szerint következett.

Az árak állami szabályozására az 1914—18. évi háború mindenütt példát szolgáltatott. (Magyarországon 1914. nov. 28-án jelent meg az első árszabályozó rendelet: 8682. M. E. számú, a lisztért követelhető legmagasabb árak megállapításáról.) A

példa nemcsak a szigorúan vett háborús időkben talált követésre. Németország már 1931-ben birodalmi biztost nevezett ki az árak alakítására. A mai időkben a nem hadviselő államok nagy része megvalósítja az árak hatósági megszabását és ellenőrzését, mert gazdasági életének legkisebb mértékű irányítása is enélkül alig lehetséges.

A közületeknek az árak befolyásolására csak egyik fegyverük a hatósági kényszerrel történő szabályozás. Másik fegyverük a közszállítások helyes kezelése. Igen jelentős fegyver, csak nagy hozzáértést igényel.

A közületek részére való szállítások, az általuk végeztetett munkálatok a nemzet összes anyagszükségletének és munkálatainak mindenkor igen magas százalékát adják. Különösen jelentős a szerepük megnehezült időkben, amikor a magánvállalkozás egyszerre óvatosan mozog. Egyáltalában nem közömbös, sőt igen fontos, hogy a közigazgatás a gazdasági életbe való avatkozásnak ezt az igen közvetlen és éppen ezért igen eredményes formáját hogyan, milyen mértékben használja ki. Kedvező lehetőség nyílik arra, hogy pl. a megfelelő munkásjóléti előírásokat betartó szállítók, vállalkozók előnybe helyezésével alkalmazzon hatásos kényszert az ilyen előírások teljesítésére. Ez azonban csak az egyik oldal.

A közületeknek érdekük és kötelességük, hogy az ajánlott árakat mindennél behatóbban megvizsgálják. Érdekük a saját szempontjukból, mert ezzel olcsóbban juthatnak anyagszükségletük kielégítéséhez. Kötelességük a nemzetgazdaság szempontjából, mert az általános árszínvonalra döntően hatnak, nagy tömegüknél fogva, a közszállítások és munkálatok; fontos, miként állapítják meg itt az árakat. Ez az árellenőrzés rendkívül nehéz, szakszerű feladat, amely nem elégszik meg az ajánlattevők árainak egyszerű összehasonlításával, hanem az anyag árának tényezőit, az előállításnál felhasznált anyagok költségét, a munkabéreket, a beruházott tőke kamatát stb. vizsgálja, azaz a mai árellenőrzés tulajdonképen *költségszámítás és költségellenőrzés.*

Németországban évek óta a közületek pénzén végzett és általuk ellenőrzött beruházási munkálatok (ide nem számítva a Vierjahresplan kezdeményezésére végzett magánmunkálatokat) az összes munkák, vállalkozások mintegy 70 %-át adják. Ennek megfelelően már 1938. nov. 15-én két alapvető rendelkezést bocsátottak ki a közületek részére az árak ilyen esetekben való vizsgálatára: Irányvonalak a közületi munkáknál való ármegállapításra (RPÖ = Richtlinien für die Preisbildung bei öffentlichen Aufträgen) és Vezérelvek az önköltség alapján való ármérséklésre a közületi munkálatoknál (LSÖ = Leitsätze für die Preisermittlung auf Grund der Selbstkosten bei Leistungen für öffentliche Auftraggeber.) Mindkettő csak közületekre érvényes.

A németek alaptétele, hogy a közületi munkálatoknál az árak tekintetében szigorú fegyelmet (unbedingte Preisdisziplin) kell gyakorolni.[1] A közületnek még akkor is meg kell vizsgálnia az adott ár megengedhetőségét, ha az ajánlattevő írásban kijelenti, hogy betartja az összes árelőírásokat.

A versenytárgyalás tartása nem lett feleslegessé. Egyre kisebb azonban annak valószínűsége, hogy egymaga biztosítani tudja a közület részére a legelőnyösebb eredményt. Ezért szükséges az önköltségi ár vizsgálata. Különösen szükségessé válik ez a vizsgálat olyan esetekben, amikor bizonyos körülmények folytán versenyről szó sem lehet, mint pl. a hadsereg számára való egyes szállítások esetén. Szükséges továbbá olyankor, amikor maga a megállapított ár látszik túl magasnak. Az árkormánybiztos által megadott árakat ugyanis mindig a legmagasabb árnak kell venni, amely esetleg nem a legméltányosabb vagy a nemzetgazdaság szempontjából a legindokoltabb. Meg kell állapítani, vajjon az árkormánybiztos által megjelölt árnál nem lehet-e adott esetben olcsóbban megejteni a beszerzést.

A LSÖ a közületek minden beszerzése, vállalatbaadása számára egységesen előírja az önköltségszámításnál követendő elveket. Lehetővé teszi, hogy a számításokat — különleges esetektől eltekintve — már a kiírás előtt elvégezve, az elérendő árat már a versenytárgyalás előtt megállapítsák. A számításoknál közepes működésű üzemet kell alapul venni. A jól megszervezett, racionális működésű üzem ezzel jutalomhoz jut, mert nyeresége nagyobbodik. Az üzemgazdasági értelemben elmaradt üzem pedig ösztönzést kap az észszerű munkaszervezésre.

Fontos a munkabérek helyes számítása. Az önköltségszámításnál csak az általánosan megállapított munkabér-magasságot szabad figyelembe venni, az ezen felüli béreket a nyereségből kell fedezni, nehogy áremelkedést idézzenek elő. (Egyes esetekben a vállalkozó felkérésére külön vizsgálat dönti el a munkabérek magasságának jogosságát.) A vállalat szociális terheit is csak az átlagosan elfogadott mértékig szabad az önköltségi árba számítani. Fontos továbbá a (beszerzési érték és az átlagos élet-

[1] *B. Bauch:* Die Preisbildung bei öffentlichen Aufträgen. Zeitschrift für öffentliche Wirtschaft. 1939. 5. sz. Beschaffungstagung c. melléklet 6—8. old.

tartam alapján) helyesen kiszámított értékcsökkenés figyelembe vétele. Teljesen leírt vagyontárgyak után értékcsökkenés nem számítható fel. Rendkívüli leírások csak az ármegállapító hatóságok külön engedélye alapján számíthatók be az önköltségi árba.

Jelentős a nyereség számításának kérdése. Figyelembe kell venni a szigorúan vett előállítási költségeken (anyag, munkabér, értékcsökkenés) felül: az üzembe szükségesen befektetett (állandóan az üzem célját szolgáló) tőke kamatát, az általános vállalkozói kockázatot, a nyereség után fizetendő társulati- és egyházi adót, a kivitel fokozása érdekében tett kiadásokat, végül a közösség számára nyujtott adományokat, megfelelő mértékben.

A németek csak a fentiek értelmében számított árat ismerik el jogosnak a nemzetgazdaság szempontjából. Érthető, hogy a LSÖ-t *Ernst Walb,* a németek kiváló szakembere „a nemzetgazdaságilag jogos ár magna chartájá"-nak nevezi.[1] Bár az ármegállapításnál figyelembe veendő tényezők között nem egyik olyan (pl.: vállalkozói kockázat, szükségesen befektetett tőke), amely teljesen egyértelműen aligha állapítható meg.

Lényeges része a német ármegállapítás rendszerének, hogy a szállítást, vállalatbaadást kiíró közület az önköltségszámítás helyességének biztosítása végett az összes idevonatkozó adatok, iratok, mérleg, bizonylatok ellenőrzésére jogosult. Kötelessége továbbá, hogy az adatok helyességét tudakozás útján is ellenőrizze. A közületeknek együtt kell működniük az árellenőrző hatóságokkal. Az árpolitika állandóságának megőrzése rendkívül jelentős feladat.

c) A harmadik — a legnagyobb — változás az 1914-18. évi világháború és az ennek nyomán fellépő önellátási törekvések következménye a közigazgatás anyagellátásában: *a szükséglet helyes megszabásának* kérdése.

Az ókori nagy birodalmakban, a középkorban (az Egyház „méltányos ár" iránti törekvése), majd a XVI—XVIII. században már kialakult olyan rendszer, amelyben az állam mindennel igyekezett törődni és a gazdasági élet irányítását is átvette. A XIX. század több-kevesebb sikerrel megpróbálta az állam irányító és szabályozó hatalma helyett a független egyes emberek — önérdek hajtotta — kezdeményezését állítani be a gazdasági élet

[1] *Ernst Walb:* Die Kommentare zu den Erlassen über das betriebliche Rechnungswesen. Zeitschrift für handelswissenschaftliche Forschung. 1940. 2. sz. 52. old.

mozgató erejeként. Most az újabb hullám újból az államot helyezi a gazdasági élet központjába, annak ura és vezetője, nem pedig kiszolgálójaként.

A közigazgatásnak, elsősorban a leghatalmasabbnak, az állami közigazgatásnak, többféle úton és módon volt alkalma az idők folyamán érintkezésbe jutnia a gazdasági élettel. Még az állami beavatkozástól mentes lehető teljes szabadság hirdetői is természetesnek vették a rendészeti szempontból való állami szabályozást, majd nemcsak a rendészeti, hanem a közegészségügyi és szociális szempontból történőt is. A kevésbbé fejlett iparral vagy mezőgazdasággal rendelkező államok vámpolitikája, a védővámok rendszere, majd pedig általános iparfejlesztési politikája, szintén erős beavatkozást jelentett. Ebben az időben bukkant fel „az állam (város, község) mint vállalkozó" probléma is. Kívülről, jogszabályokkal, előírásokkal és eltiltásokkal a közigazgatás nem tudta elérni célját megfelelő mértékben. Megpróbálkozott ezért saját kézben tartott vállalkozásokkal, amelyek minta- és példaadásra voltak hivatottak, amellett azonban jövedelmet is jelentettek. A közigazgatás ezzel a vállalkozók sorába lépve, a magánvállalkozók versenytársaként jelentkezett. Az ennek jogossága és helyessége körül keletkezett széleskörű és sokszor éles — hiszen a pénz, a haszon körül mozgó — vita még el sem ült, amikor az állam ma már az egész gazdasági élet tervezését, szervezését, irányítását, összhangjának biztosítását és mindezek ellenőrzését, azaz a Fayol-féle igazgatási tennivalók mindegyikét átveszi, mégpedig az események kényszerítő szüksége következtében és eredményesen.

A közigazgatásnak (megint elsősorban az állami igazgatásnak) az anyaggazdálkodás kérdése nemcsak azt jelenti, hogyan szerzi meg a maga és üzemei számára szükséges anyagokat és hogyan használja fel azokat. Amint az állam ma már nemcsak a saját tisztviselői képzésével törődik, hanem majdnem minden foglalkozás képesítését szabályozza, ugyanígy az anyagok kérdésénél is saját szükségletén túlmenően a nemzet egészének anyagellátását helyezi feladatai sorába.

A háborús és önellátásos időkben az anyagok kérdése alapvető jelentőségű. A mai roppant méretű tervgazdálkodások korában, amikor maga az állam minden szellemi erejét, képességét a termelés tökéletesítésére, fejlesztésére fordítja, az államok legtöbbjében bizonyos anyagok szűke vagy éppen hiánya jelentkezik. Nem elégséges terveket készíteni az iparágak teljesítményeinek fokozására, az ország megerősítésére, hanem mindezek alap-

jait is biztosítani kell. Az egyes iparvállalatokra aligha bízhatók ezek a kérdések.

A mostani rendkívüli mértékű feladatok megoldásában a közigazgatás teljesen új körülmények között áll az anyagellátásban. A legtisztábban a németek látják és fejezik ki ezeket: „A német gazdaság rendkívüli föllendülése a városi anyagbeszerző hivatalok számára jelentős nehézségeket hozott. Az 1933. évi állapotra anyagkészletek és teli raktárak voltak jellemzők, ma a helyzetet áru- és anyaghiány és a termelők túlterheltsége jellemzik."[1] A másik oldalt nézve, az angolok is kezdik az új körülmények felismerését: „A háború új körülményeket állított fel, amelyek próbára teszik kereskedelmi szervezetünk rugalmasságát és irányítóinak, munkásainak megfelelőségét. Eddig keményen kellett küzdeni rendelésekért olyan piacokon, ahol a kínálat felülmúlta a keresletet, sok vonalon olyan versenytárssal szemben, amelyeknek alacsonyabb életszínvonala lehetővé tette, hogy olcsóbban termeljenek, mint ahogyan mi tudunk. A helyzet most megváltozott és ez az egyszerű tény a követendő politika teljes átirányítását teszi szükségessé. A változást elsősorban a kormány mérhetetlen hadianyag, egyenruha, tábori felszerelés, vegyianyag és különféle más anyag szükséglete okozta, melyek a háború viteléhez szükségesek. Ugyanakkor egyre sürgetőbbé válik kivitelünk fokozásának szükségessége, hogy külföldi fizetési eszközökhöz jussunk megduzzadt behozatalunk kifizetéséhez és az ország pénzügyi egyensúlyának fenntartásához."[2]

A nyersanyagok biztosításának kérdése annál is nehezebb, mert külföldi oldala is van. A népek gazdasági harcában a nemzetek egyik legnagyobb fegyvere a termelés fokozása, általában a nemzetgazdaság teljesítményének és gazdaságossági fokának növelése. A német nemzeti szocializmus uralomra jutása utáni nagy sikereit ezeknek a törekvéseknek jegyében érte el. Fokozott termeléssel azonban fokozott anyagszükséglet jár. Az anyagszükséglet növekedése természetes módon a külföldről behozott anyagok tömegének növekedését is jelenti. Ügyelni kell, hogy ez ne irányítsa kedvezőtlenül a külkereskedelmi mérleget.

Az anyagbeszerzőre a szükségletek megállapításánál rendkívül fontos szerep hárul. A szabványosításnál már említettük a szükséglet helyes megállapításának jelentőségét. A szabványosí-

[1] *D. von der Lühe:* Tagesfragen aus dem gemeindlichen Beschaffungswesen. Zeitschrift für öffentliche Wirtschaft, 1939. 5. sz. 5. old.

[2] The drive for export trade. Times Weekly Edition, 1940. ápr. 24. 41. old.

tás azonban kisebb-nagyobb részletkérdésekkel törődik csupán, többé-kevésbbé inkább az illető közület belső ügye, amely révén lényeges megtakarításokat érhet el költségelőirányzatának keretén belül; míg a szükséglet egészének megállapítása — amely most a mindent háttérbe szorító kérdés — a teljes nemzetgazdaságot szolgálja, annak érdekeire ügyel.

Az anyagellátás ma lényegében véve semmivel kevesebbet nem jelent, mint a nemzet gazdasági programmjának biztosíthatóságát. Minden szervezet működéséhez, különösen pedig a termeléshez, munkálatokhoz anyagtömeg szükséges. A mai tervgazdálkodás korában rendszerint több a terv, mint a rendelkezésre álló nyersanyag. A terveknek és a készleteknek egymáshoz igazítása szükséges. A szükségletek megállapítása mellett azok *rangsorolását* is el kell végezni. A termelés — és vele együtt a fogyasztás és ennek külön ágaként a hadviselés — zavartalansága a rendelkezésre álló készletek felkutatását és pontos elosztását kívánja meg. Ezt az államhatalomnak kell elvégeznie, nehogy egyes anyagokban a szabadjára hagyott kereslet felesleges versenye káros következményeket (drágulás, anyaghiány) eredményezzen. A végső cél a készletek pontos szétosztása és a várható igények biztosítása — mindezek a szükségletek fontosságának sorrendjében.

A szükségletek sorrendjének meghatározásában a hadianyagokon kívül különös figyelemben kell részesíteni a kivitelre dolgozó iparágakat és vállalatokat. Aktív külkereskedelmi mérleg elérése érdekében a kivitel fokozása kívánatos minden államban, különösen a hadviselő államokban. Bármennyire is a közmunkák nagy tömegével érte el gazdasági sikereit a német nemzeti szocialista párt, a németek is azt vallják, hogy „a közmunkákat kiadóknak gondosan óvakodniuk kell a munka- és anyagpiac olyan erős megterhelésétől, amely mellett az ipar nem tudna többé külföldi szállításokat vállalni."[1] Ugyanígy hirdeti a gazdasági és politikai téren egyébként „másik oldal", Anglia is: „Anyagi javak külföldi piacokon való eladása alkotta Anglia pénzügyi erejének gerincét... Nem túlzás annak állítása, hogy a brit kivitel fenntartása, sőt fokozása van annyira fontos, mint a tengerek ellenőrzése."[2]

Az anyagellátás biztosítására az összes európai nagy államok

[1] *Prof. Dr. Weidemann:* Das gemeindliche Beschaffungswesen. Zeitschrift für öffentliche Wirtschaft. 1939. 5. sz. 2. old.

[2] *R. S. Hudson:* Battle for British export trade. The Times Weekly Edition, 1940. febr. 28. 13. old.

szervezetet állítottak fel. Németország a Négyéves Terv keretében szervezett Reichsgruppe Industrie alakjában már évek óta rendelkezik megfelelő szervezettel. A nemzeti szocialista uralom második négyéves időszakára — 1937—1940 — alkotott Négyéves Terv (Vierjahresplan) maga is a szükséges nyersanyagok biztosítását tűzte ki fő céljául: a Német Birodalom függetlenítését a külföldi nyersanyagoktól.[1] Anglia és Franciaország közvetlenül az 1939. évben indult háború elején gondoskodtak nyersanyagellátási minisztérium felállításáról. Ismeretes, hogy Magyarországon is 1940. április óta külön anyaggazdálkodási szakosztály (XVIII. sz.) működik az iparügyi minisztériumban; már 1939. óta folyik továbbá anyaggazdálkodási bizottságok felállítása a legfontosabb iparágakban.[2] A minisztériumok, bizottságok legfőbb munkája kettős. A készletek és velük szemben a szükségletek megállapítása, ezek nyomán pedig a készletek felosztása az egyes célok szerint, azok fontosságának sorrendjében: a *kontingentálás.*

Az anyagellátás kérdése ezek szerint jelentősen megváltozott a közületeknél az elmúlt évek során. A kiadási tételeket annyira szigorú vizsgálat alá vették, annyira megszabták, hogy az anyagokkal való „gazdálkodás" a szó régi értelmében alig talál keretet. Az *anyaggazdálkodás* kifejezés egyébként is más jelentőségre jutott akkor, amikor a közigazgatás feladatai között más szintre került, amikor a közületek belső, háztartási ügyéből az egész gazdasági élet irányítása alakult ki.

A fejlődés a gazdasági élet több-kevesebb állami rendezése felé vezet. Az előállítani engedett árufajták meghatározásától kezdve az ajánlati, a szállítási feltételekig és az árakig minden egységes szabályozásban részesül. Az *anyagbeszerzés* ezek szerint egyre kevesebb gondot okoz olyan értelemben, hogy egyre kevesebb hirtelenül felmerülő és önállóan elintézendő kérdést vethet fel; régi kérdéseit most megoldva kapja készen. Alkalmi beszer-

[1] Ld. *Meznerics Iván:* A német közigazgatás feladatai a négyéves terv végrehajtásával kapcsolatban. Közigazgatástudomány, 1938. 36—48. old.

[2] Az anyaggazdálkodási bizottságok legfontosabb ügyköre: 1. Az anyagokat előállító hazai vállalatok termelőképességének, az anyagkészleteknek és a lakosság szükségleteinek nyilvántartása. 2. A külföldi beszerzések, hazai beszerzések, anyagforgalom, termelés, elosztás, felhasználás, áralakulás figyelemmel kísérése. 3. A pótanyagok kérdésének tanulmányozása. 4. Az anyagok zár alá vételére stb. vonatkozó rendelkezések betartásának ellenőrzése. 5. Az iparügyi miniszter által hatáskörébe utalt ügyekben való intézkedés.

zések, egyes kedvező esetek gyors kihasználásának alkalma egyre valószinűtlenebben felmerülő lehetőség. Jelentőségében roppant módon megnőtt és egyre emelkedik azonban a *szükséglet megállapításának,* a munkák tervezésének helyessége. A közület belső keretén túlnőve, a nemzet gazdasági egészének síkjába emelkedik.

IV.

Az anyagbeszerzés *szervezetében* egyetlen nagy változás történt csupán az elmúlt évek során, az is mintegy negyedszázada: a központosítás gondolatának megjelenése.[1] Azóta is ez maradt az anyagbeszerzés szervezetének fő kérdése, amelyre az egyes államok — különböző szükségleteikhez és beállítottságukhoz képest — különböző megoldásokkal feleltek.

A közigazgatás terjedelmének növekedésével, különösen pedig a szabványosítás bevezetésével megindult az anyagok nagybani beszerzésének lehetősége és szükségessége. A nagyfogyasztóként jelentkező közigazgatás rájött arra, milyen kedvező lehetőségeket nyujthat az átlagember számára rendelkezésre álló módokon túl az, ha közvetlenül a nagykereskedőhöz, vagy éppen a termelőhöz fordul. Érdemesnek látszott ennek további — a lehetőség szerint tökéletes — kihasználása, a közszükségletek, apróbb igények egybegyüjtése a beszerzéshez. Az ilyen központosított beszerzés azonban már szakszerűséget és hozzáértést követelt. Azzal pedig, hogy a beszerzés módja, eljárása egyre kötöttebb szabályozás alá került, szintén a szakszerűség és hozzáértés fontossága domborodott ki. Ezek a tényezők az anyagbeszerzést mindenütt elismerten külön-, szaktevékenységgé emelték. Következményeit azonban más és másként vonták le.

Az anyagbeszerzés központosításának gondolata elsősorban a *városok* szervezetében volt hasznosítható. A városokban valósítható meg leginkább a távolság, hely fogalmában értett központosítás. A területi értelemben szétterülő állami igazgatás a központosított beszerzést nem használhatja mint egyetlen szervet, hanem csak mint egységes szervezetet; ez utóbbi pedig az egyre jobban előtérbe jutó állami tervgazdálkodás szervezetének szorosan vett alkotórésze, mint arra a német példát már idéztük is. Az állami igazgatásban a közigazgatási anyagbeszerzés a nemzeti nyersanyagellátás kérdésének csak egyik része. A városokban és a kö-

[1] Ld. *Gőbel József:* A közigazgatás dologi szükségleteinek gazdaságos kielégítése. Anyagbeszerzés. 1933. Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai 14. sz.

zületek vállalataiban azonban a területi értelemben vett központosítás is könnyen megoldható.

Az *angol* városok anyagbeszerzésének vizsgálatára kiküldött bizottság 1934-ben tett jelentésében a „szabványosítás természetes betetőzéseként" jelentkező nagybani beszerzés előnyeinek kihasználására két módot ajánlott: vagy központi anyagbeszerző bizottság felállítását, vagy az egyes anyagfajtáknál az összes beszerzési eljárásnak, munkának (ajánlatkérés, odaítélés, szerződéskötés) arra az osztályra bízását, amelyik az illető anyag legnagyobb fogyasztója; a többi osztály pedig tegye meg maga a rendelését a megkötött szerződések alapján, a szükséghez képest.[1]

Az angol városokban többhelyütt e kétféle megoldás együtt érvényesül. Így *Birmingham*-ben központi beszerzési osztály (Central Purchasing Department) végzi a városi összes hivatalok és intézetek papíranyag, kisebb szükségleti cikkek és élelmiszer szükségletének beszerzését, utóbbit hetenkint való ajánlatkérések útján. A beszerzési eljárást a városi tanács egyik albizottsága (General Purposes [Stores and Contracts] Sub-Comittee) irányitja. Ugyancsak ez az albizottság irányítja az összes többi anyagszükséglet beszerzésének lebonyolítását is, a beszerzést magát azonban itt más-más ügyosztály végzi: a benzinét és egyenruhákét a közlekedési, a cementét a közmunkaügyi, a villanylámpákét a világítási ügyosztály stb. Ezek az ügyosztályok kérik az árajánlatokat és kötik meg a szállítási szerződéseket, a többi osztályok és városi intézetek közvetlenül a szerződött szállítókhoz fordulnak esetről-esetre; ha az anyagot nem találják megfelelőnek, joguk van a visszautasításra, ebben az esetben a városi vegyész vizsgálata után ismét a tanács beszerzési albizottságához kerül az ügy.[2]

Lényegében hasonló *Berlin* eljárása. A mintegy 1800 különféle városi hivatal, intézet, üzem részére külön beszerzőhivatal (Beschaffungsamt) köti meg — ajánlatkérések, versenytárgyalás útján — a szállítási szerződéseket. E keretszerződések alapján mindegyik városi szerv maga szerzi be szükségletét. (Az önálló vagyonkezelésű intézményeknek azonban külön beszerzési szerveik vannak.) A rendszer előnyeként azt hozzák fel, hogy „a szállítókkal való érintkezés és az árellenőrzés egyrészt, másrészt a beszerzés nincsenek egy kézben.[3]

[1] *S. C. Bird:* Central purchasing schemes in operation — Local Authorities. Public Administration, 1936. 388. old.

[2] *S. C. Bird:* id. cikke, 389—396. old.

[3] *Kurt Jeserich:* Die deutsche Gemeinde. Stuttgart u. Berlin, 1938. 416. old.

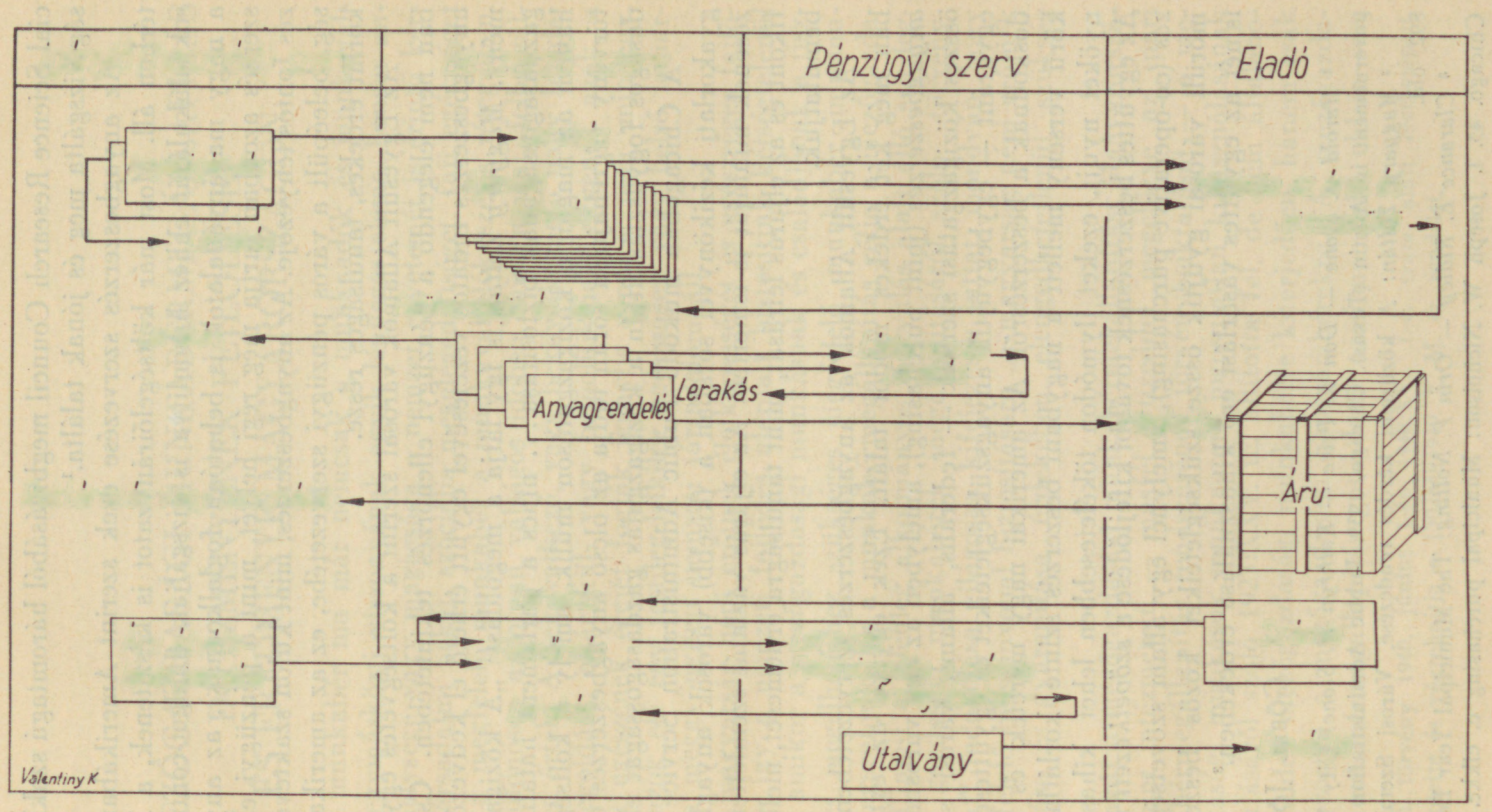
Az anyagbeszerzés központosítása a német városokban különböző fokon áll. Mindenütt foglalkoznak azonban vele. Sok városban a beszerzést a „legtöbbet fogyasztó osztály" végzi, ez München, Köln, Lipcse, Majnai Frankfurt, Stuttgart és Magdeburg kialakult gyakorlata.

Az *Amerikai Egyesült Államokban* a beszerzés központosítása a közigazgatás legfontosabb kérdései között áll.[1] A központi anyagbeszerzés ott egészen különleges szerepre jutott. Európában a költségek időszakonkinti (évenkinti) előirányzása és a valóban felmerült kiadásoknak az előirányzattal való szembeállítása már régen kialakult, minden állam közigazgatása beletanult és hozzászokott. Amerikában viszont az egységes, mindenre kiterjedő költségvetés készítése meglehetősen új. Amerika közigazgatási eljárási módjait maga alakította ki, több helyütt erősen eltérve az európai kontinensen kifejlődött gyakorlattól. Több esetben a magánvállalatok követett gyakorlatától tanultak sokat, ebben is eltérnek az európai közületektől.

Pénzügyi politikájuk terén különösen észrevehető a magánvállalatok hatása. Ez magyarázza az anyagbeszerzés különleges szerepét is, (elsősorban a városi igazgatásban). A kiadások ellenőrzése nem annyira az előirányzattal való egyszerű összehasonlítás útján történt, mint Európában általános volt, ehelyett az anyagbeszerzés és a vállalatbaadás, tehát a kiadások felmerülése alkalmával vették vizsgálat alá a kiadás nagyságát és szükségességét. Az amerikai városokban a magyar értelemben vett számfejtőség alig található. A kiadások előzetes ellenőrzését, a hitelnyilvántartást általában az anyagbeszerző látja el.

Így pl. *Austin*-ban (Texas fővárosa 54.000 lakossal) minden osztály anyagigénylése a központi beszerzőhöz kerül. Ez a rendelkezésére álló nyilvántartásokból megállapítja az előreláthatóó kiadást és azt, hogy vajjon van-e az illető osztály számláján megfelelő fedezet. Az igénylés így kerül a városigazgató (city manager) elé, akinek jóváhagyása minden kiadáshoz szükséges. A city manager aláírásának megszerzése után legalább 5—10 ajánlat bekérése utján gondoskodik az anyagbeszerző az anyag szállításáról. A szállítás közvetlenül a használó osztálynak történik. Szó van a központi raktár kibővítéséről, akkor az anyagbeszerző raktározni is fog, ezzel a nagybani beszerzés előnyeinek kiterjesztését várják. — Austin beszerzési eljárását, a városi igazgatás egészével együtt, 1937-ben a Comittee on Public Administration of the So-

[1] *Magyary Zoltán:* Amerikai államélet. Bp., 1934. 160. old.


Pénzügyi szerv
Eladó
Anyagrendelés
Lerakás
Áru
Utalvány
Valentiny K

nak.

alapj A

e

cial Science Research Council megbízásából háromtagú szakbizottság vizsgálta meg és jónak találta.[1]

Az anyagbeszerzés szervezése ezek szerint Amerikában előtérben áll. Most már költségelőirányzatot is készítenek, a kiadások alakulását ehhez hasonlítva is vizsgálják (budget-controll-lal a nagy magánvállalatok is behatóan foglalkoznak), az anyagbeszerzés azonban tartja még régi helyét, mint a pénzügyi ellenőrzés fontos tényezője. Az anyagbeszerzés, mint külön szaktevékenység, beleépült a város pénzügyi szervezetébe, ez az amerikai gyakorlat érdekes, tanulságos része.

Az Egyesült Államok városai szerint a költségvetés egymagában nem elegendő a pénzügyi ellenőrzés tekintetében. Csak az anyagbeszerzés tudatos vezetésével együtt érhető el kedvező eredmény. *Magyary Zoltán* is így látja a megoldást: „A közigazgatás gazdaságosságának biztosítása... nincs a parlament hatalmában, hanem az magán a közigazgatáson múlik, amely a költségvetési törvény végrehajtása során tudja az olcsó anyagbeszerzés és gazdaságos fogyasztás útján a közigazgatás gazdaságosságát elérni."[2]

A Chicagoban működő Public Administration Service rövid, gyakorlati kézikönyvei sorában a (kisebb) városok anyagbeszerzésének mintáját is ismerteti. Az eljárás vázlatát szemléltető grafikont és az eljárás leírását, mint tanulságra érdemeset, mellékelve bemutatjuk.

Az Egyesült Államok az anyagbeszerzés szervezetében újabban még két érdekes módot talált. Ezek egyike az *egyesített anyagbeszerzés* (joint purchasing), amelyben az egy városban lévő összes közigazgatási szervek — federális, állami, városi szervek egyaránt — egybegyüjtik anyagszükségleteiket és együttesen gondoskodnak a beszerzésről. Az amerikai nagy méretek és széleskörű verseny mellett a nagybani beszerzés szinte korlátlan előnyöket nyujt, ezeket ilymódon tökéletesebben lehet kihasználni. Az együttes beszerzésnek további kifejlődése a *szövetkezett beszerzés* (co-operative purchasing), amelynél egy állam szövetségbe tömörült városai gyüjtik össze szükségleteiket közös beszerzésre, ismét az együttes vásárlási erő kihasználása érdekében.[3]

GÓBEL JÓZSEF.

[1] *Harold A. Stone — Don K. Price — Kathryn H. Stone:* City Manager governement in Austin (Texas). Chicago, 1939. Public Administration Service.

[2] *Magyary Zoltán:* A közüzemi kérdés rendezése. Városi Szemle, 1933. 892. old.

[3] *Clarance E. Ridley — Orin F. Nolting:* The Municipal Year Book 1938, Chicago. 45. l. Joseph W. Nicholson: Municipal purchasing c. cikke.

A MEZŐGAZDASÁGI MUNKABÉRMEGÁLLAPÍTÁS INTÉZMÉNYÉNEK FEJLŐDÉSE ÉS EREDMÉNYE MAGYARORSZÁGON.

A munkabér ma már nemcsak a munkaadók és munkavállalók egymásközti viszonyának egyik lényeges eleme, hanem annak mélysége vagy magassága a nemzet egyetemét is érintő kérdés. Társadalmi békét, szociális megelégedettséget, faji egészséget jelent a megfelelő munkabér a munkavállalók széles rétegeiben, ami különösen az olyan válságos időben, mint a mai, felbecsülhetetlen érték. A bekövetkező, vagy bekövetkezhető nagy feladatok megoldása, akár kül- vagy belpolitikaiak legyenek azok, a nemzet egészének erejét fogják igénybe venni s nem mindegy, hogy azok elé egy testileg-lelkileg egészséges, vagy belső léthárcokban meggyöngített nemzeti társadalom áll.

A magyarság népi erőinek életképességét és egészséges fejlődését s így a nemzeti fejlődés alapjait biztosítjuk kétségtelenül akkor, amikor a mezőgazdasági munkásnak és családjának a tisztességes megélhetéshez szükséges megfelelő munkabér minimumát megszabjuk. Ez a munkabérmegállapítás célja a mezőgazdaságban, amit a jelenleg alkotmányos tárgyalás alatt álló s a legkisebb gazdasági munkabérek megállapításáról szóló törvényjavaslat* indokolása világosan kifejezésre juttat, mondván, hogy a megfelelő bérszínvonal biztosítására „a magyarság népi erőinek megóvása és gyarapítása érdekében elengedhetetlenül szükség van."

Magát a mezőgazdasági munkabérmegállapítást Magyarországon, mint intézményt, — másfél évtizeddel megelőzve az ipari munkabérmegállapítás rendszerének törvénybeiktatását — a mezőgazdasági munkások munkaereje jogosulatlan kihasználásának meggátlásáról szóló 1923:XXV. tc. állította fel, de nem általánosan, minden mezőgazdasági munkabérre kiterjedően, hanem csak korlátozottan a mezőgazdasági napszámbérekre. A mezőgazdasági munkabérmegállapítás gondolata azonban már ekkor sem

* A törvény 1940. június 1-én 1940:XV. t.-c. szám alatt életbelépett. Életbeléptette és végrehajtja a 130.000/1940. F. M. sz. rendelet.

volt új. Felmerült az, az 1898 : II. tc. megalkotásánál is, de az akkori kor liberalisztikus felfogása elvetette. Az idézett törvény indokolása szerint „ahelyett, hogy a szerződő felek között a munkabér-képződés tekintetében, bármely fél előnyére részrehajló bíró kívánna lenni, csak megszabja azon keretet, amelyben a munkabér-képződés természetes törvényei, mindkét fél érdekének egyenlő méltatása mellett, érvényesülhetnek." Felesleges ehhez hozzáfűzni, hogy az így szabályozatlanul maradt munkapiacon ki lett az erősebb fél. Maga az 1923 : XXV. tc. megalkotása szolgál igazolására annak, hogy ez az erősebb fél „a munkabér-képződés természetes törvényeit" az önzés természetes emberi tulajdonságánál fogva a maga számára kamatoztatta.

Az 1923 : XXV. tc. törvénycikkel létesített hatósági munkabérmegállapítási rendszer azonban maga is csak egy óvatos, kezdő lépésnek szánt átmeneti intézmény volt, amelyen még érződött a megelőző kor liberalisztikus hagyománya. Ez indokolásában is kifejezésre jut. „A javaslat..." mondja az indokolás, „nem akarja a felek szerződési szabadságát, szabad egyezkedési jogát korlátozni, hanem csakis kivételes esetekben kíván ott és akkor közrehatni, ahol és amikor arra közérdekből... indokolt szükség van és amíg a viszonyok állandósulása nem valószínű." Az óvatosságot és kezdő lépés jellegét igazolja az is, hogy hatályát maga a törvény is csak két évre állapította meg s azt később kibocsátott miniszterelnöki rendeletek hosszabbították meg időről-időre.

Késégtelen érdeme a törvénynek azonban az, hogy ha saját meghatározása szerint is csak átmenetileg, de egyáltalában egy bizonyos szabályozását létesítette a mezőgazdasági munkabéreknek, illetőleg azok egy fajtájának, a napszámbérnek, s ezzel megvetette a további fejlődés lehetőségének alapját. Ezért a később ismertetendő hibáit ebből a szemszögből kell megbírálnunk s nem annyira kritizálni kell azokat, mint inkább az elért eredményeiből és elkövetett hibáiból tanulságot levonni a jövő számára.

Az 1923 : XXV. tc. megalkotása óta a korszellem erőteljesebben hajlott el a megelőző kor felfogásától. A liberalizmus teljesen lehanyatlott s a nemzeti élet egész vonalán megkezdték, vagy be is fejezték az ittmaradt emlékeinek eltüntetését. A gazdasági élet is óriási változáson ment keresztül s a fejlődés a szabad gazdálkodásból az irányított gazdálkodás felé oly rohamosan és oly nagy mértékben történt meg, hogy azt átmenetnek többé már nem tekinthetjük. A napjainkban folyó háború pedig, a totális hadviselés következtében, ez elé a fejlődés elé csak újabb és egyelőre még beláthatatlan távlatokat nyitott és nyit meg. Elérkezett

tehát a mezőgazdasági munkabérmegállapítás terén is az ideje annak, hogy az óvatos kezdőlépés után a kor követelményeinek megfelelő intézmény hivassék életre, amely szakít „a munkabér-képződés természetes törvényei"-nek hangzatos, de a nemzet nagy tömegeire nézve káros jelszavával. De nem csak az elméleti meggondolás igazolja a revízió szükségességét, hanem a gyakorlat is. Említettük az előbb, hogy az 1923 : XXV. tc. hatályát időről-időre kibocsátott miniszterelnöki rendeletek hosszabbították meg, amelyek már az intézmény állandósításának szükségességére mutattak rá. Vessünk egy pillantást a munkabérmegállapításoknak évenkint fokozódó alkalmazására s világos lesz előttünk, hogy az átmenetinek szánt intézmény az idők folyamán élő és állandósulásra igényt tartó lett.

Év	A legkisebb mezőgazdasági napszámbérek megállapítása elrendeltetett				
	Járásban	M. városban	Tj. városban	Városokban együtt	Összesen
1936	56	13	2	15	71
1937	84	9	2	11	95
1938	94	16	3	19	113
1939	113	18	4	22	135

(A táblázatban szereplő adatoktól csekély eltérést okoz az, hogy a megállapítás nem mindenütt történt meg ott, ahol elrendeltetett. Az 1939-es adatoknál azonban csak azok a területek vétettek figyelembe, ahol a megállapítás meg is történt.)

A konzekvenciák levonása nem is maradt el. Az 1923 : XXV. tc. ma már a múlté. Az 1940. évre nem hosszabbíttatott meg. Átadta a helyét a jelenleg parlamenti tárgyalás alatt álló új törvénynek, amely állandó intézményként és mindennemű mezőgazdasági munkabérre kiterjedően rendszeresíti a munkabérmegállapítást. Az új törvény egész szelleme teljesen szakít a liberalizmus eszméjével és indokolása rámutat a kor felfogásának megfelelően arra, hogy az egyéni érdekek korlátnélküli érvényesülésénél előbbre való a nemzet egyetemes érdeke. „... a tapasztalat már

rég megtanított arra" mondja az indokolás, „hogy szabad alkú mellett a munkavállaló helyzete szükségszerűen is lényegesen hátrányosabb, mint a munkaadóé. A szabad alkú tehát nem képes a munkavállalók, így a gazdasági munkavállalók részére megfelelő bérszínvonalat és megélhetést biztosítani, amire pedig a magyarság népi erőinek megóvása és gyarapítása érdekében elengedhetetlenül szükség van."

A mezőgazdasági munkabérmegállapítás tehát új és a nemzet érdekeinek megfelelő vágányokra terelődött át. Mielőtt az új rendszer ismertetésére térnénk át, vizsgáljuk meg a régi rendszert, annak eredményeit és azokat a hibákat, amelyek a küszöbön álló új törvény megalkotásához vezettek.

Az 1923 : XXV. t.-c. értelmében napszámbérmegállapításnak helye volt akkor, ha valamely járásban vagy egyes községben a készpénzben vagy terményben fizetett napszámbérek oly alacsonyak voltak, hogy azok fenntartása a napszámbérért dolgozó gazdasági munkás és családja munkaerejének túlhajtott és jogosulatlan kihasználását jelentette. Alkalmazást nyer az előbbi rendelkezés akkor is, ha részesszerződéssel kapcsolatban kötötték ki a napszám- vagy szakmánymunka teljesítését. Nem volt alkalmazható ellenben a részes keresetre és a cselédbérekre vonatkozóan, amelyek pedig jelentőségben a napszámkereset felett állanak, mert ezek alkotják a mezőgazdasági munkavállalók keresetének tulajdonképeni gerincét. Ez az első és alapvető hibája a törvénynek, mert így a mezőgazdasági munkavállalók keresetének csupán egy kisebb hányadát vonta szabályozása alá, szabályozatlanul hagyva a cseléd és a részes béreket. Növelte ezt a hibát egy, a megállapítás elrendelésénél felmerülő technikai akadály is, amely azt eredményezte, hogy ezen az előbb említett szűkebb körön belül is a tavaszi napszámos munkák rendszerint szabályozatlan bérek mellett folytak le. A megállapítást ugyanis a földmívelésügyi miniszter rendelte el, mégpedig bárki kérelmére. Az elrendelés azonban hosszadalmas eljárás volt, mert a fentemlített körülmények fennforgásának megállapítása végett a földmívelésügyi miniszter meghallgatta az illető járás főszolgabíráját (város polgármesterét), a gazdasági felügyelőséget, az illetékes mezőgazdasági kamarát is, s a megállapítás elrendelése csak mindezek meghallgatása után következhetett be. Ez természetesen arra vezetett, hogy legtöbbször a megállapítás csak akkor történt meg, amikor a tavaszi napszámosmunkák ideje már elmúlt, s így ez az idő a bérszabályozásból kiesett.

A munkabéreket paritásos bizottság állapította meg, melyet járásonkint, illetőleg városonkint szerveztek. Az elnökön és helyettes elnökön kívül — akik érdektelenek voltak — a bizottság négy rendes és négy póttagból állt, fele munkaadó, fele munkavállaló arányban.

Az elnököt és helyettes elnököt az illetékes mezőgazdasági kamara által kijelölt öt egyén közül a gazdasági munkabérmegállapító bizottság rendes tagjai általános szótöbbséggel választották. Ha a szavazás eredménytelen volt, akkor az elnököt, illetőleg helyettes elnököt a szóbanforgó öt egyén közül a földmívelésügyi miniszter nevezte ki. Eredményes szavazásnál a megválasztott elnököt és helyettes elnököt a földmívelésügyi miniszter erősítette meg tisztében, meg nem erősítés esetén pedig új választást rendelt el. Ezek a szabályok az elnök pártatlanságának biztosítására szolgáltak, ami fontos volt, mert a határozathozatalnál szavazategyenlőség esetén az elnök szava döntött.

A tagok választása a járási, illetőleg városi mezőgazdasági bizottságokban történt meg. A választásokat a mezőgazdasági bizottság elnöke vezette. A bizottság négy tagja közül kettőt a mezőgazdasági munkavállalók közül, kettőt pedig a birtokosok, még pedig egyiket a 10—100 kat. hold közötti, a másikat a 100 kat. holdon felüli birtokosok közül választották. Ugyanilyen arányban mindkét részről egyúttal két-két póttagot is választottak.

A bizottság ülésén az elnök, a két munkavállalói és a két munkaadói rendes tag vett részt. Ha sürgős intézkedésre volt szükség és a tagok meghívás ellenére kellő számban nem jelentek meg és póttagokkal a bizottság nem volt kiegészíthető, az elnök egy birtokos és egy munkavállaló taggal állapította meg a minimális munkabéreket.

Hivatalból volt tagja a bizottságnak az illetékes gazdasági felügyelő. Szavazati joggal azonban nem rendelkezett. A tárgyalásokon a mezőgazdaság általános érdekeinek védelme volt a feladata.

Határozathozatalánál a bizottságnak figyelemmel kellett lennie a munkások teljesítőképességére, nemére, korára és a teljesítendő munka minőségére. Ez a rendelkezés gyakorlatban azt eredményezte, hogy rendszerint megkülönböztettek I. osztályú és II. osztályú munkást. (Teljes munkabírású, korlátoltabb munkabírású munkást.) A II. osztályú munkás munkabére természetesen alacsonyabb volt az első osztályúnál, rendszerint a női munkaerő bérével volt egyszínvonalon. Legalacsonyabbra a gyermek és a

63 éven felüli munkavállaló munkabérét szabták. A munka minősége tekintetében is voltak elhatárolások. (Nehéz, könnyű, aratási, permetezési stb. napszám.) Ezeknek a munkáknak a bérét magasabban állapították meg, még pedig vagy úgy, hogy a I. osztályú munkás részére megállapított napszámbért emelték egy bizonyos százalékkal (rendszerint 30 %-kal) vagy pedig külön állapították meg a nehezebb munka napszámbérét. A bérek magassága végül évszakok szerint is változásokat mutatott fel. Télen a legkisebb, nyáron a nagy dolog időben a legnagyobb volt.

A gazdasági munkabérmegállapító bizottság határozata ellen a bizottságnak bármelyik tagja a megállapítástól számított 8 nap alatt a földmívelésügyi miniszterhez írásban előterjesztéssel élhetett. Az illetékes gazdasági felügyelő önállóan élhetett előterjesztési joggal az értesüléstől, illetőleg az értesítés kézhez vételétől számított nyolc napon belül.

Ha a munkaadó a végérvényesen megállapított legkisebb munkabérek közhirrététele után az ott megállapított béreknél kevesebbet fizetett, kihágást követett el. A munkás pedig a munka megszünte után is, 90 napon belül követelhette teljesített munkája után a megállapított legkisebb munkabér és a részére kifizetett munkabér közötti különbözetet. Ennek a szankciónak azonban gyakorlatban nem volt nagy jelentősége. A munkás a legritkább esetben élt csak a részére biztosított joggal, mert tartott attól, hogy feljelentés esetében az illető munkaadó többé nem fogja alkalmazni. Ellenőrző szerv pedig, amely a megállapított béreknek tényleges kifizetését ellenőrizte volna, nem volt.

Ez volt az 1923 : XXV. törvénycikkel létesített gazdasági munkabérmegállapítási rendszer. A rendszer főhibáját a járásonkénti szervezésben kell keresni. Egy rendszer ugyanis mindig csak annyit ér, amennyiben megfelel annak a célnak, amiért alkották. A járásonkinti szervezés pedig gyakran megakasztotta a munkabérmegállapító bizottság működését, vagy legalább is késleltette azt. A munkabérmegállapító bizottságot ugyanis, mint előbb láttuk, a járási mezőgazdasági bizottságban alakították meg. A járási mezőgazdasági bizottság azonban gyakran maga sem működött s így sokszor nehézségek tornyosultak a munkabérmegállapító bizottság megalakítása elé.

Az ismertetett hibák ellenére, amelyek egy új és még kiforratlan rendszer természetes velejárói voltak, az 1923 : XXV. t.-c. alapján megtörtént munkabérmegállapításoknak a mezőgazdasági munkásság szempontjából jelentős eredményei is voltak. Eltekintve

attól, hogy a törvény hatálybalépése a mezőgazdasági munkapiac terén a kereslet-kínálat törvényének első áttörését jelentette, gyakorlatilag is nagy fontosságra tett szert a mezőgazdasági napszámbérmegállapítás rendszere. Ez a gyakorlati hatás abban jelentkezett, hogy a munkabérmegállapító bizottságok által megállapított napszámbérek a többi mezőgazdasági munkabérek tekintetében is irányítólag hatottak. A munkabérmegállapító bizottságok ugyanis az egymásután következő években az általuk megállapított napszámbéreket egyre magasabbra szabták meg és így hivatalosan is kifejezésre juttatták — a mezőgazdasági javuló helyzetének ismeretében — a mezőgazdasági munkabérek emelésének szükségességét. (Ez az eredmény természetesen csak akkor vált érezhetővé, amikor a bérmegállapítás az ország jelentős és egyre növekvő területén érvényesült s így hatását széles körben fejthette ki.)

Természetesen vitatni lehet azt, hogy vajjon a munkabérmegállapító bizottságok a napszámbérek emelése terén önálló, kezdeményező lépést tettek-e vagy csupán a ténylegesen fennállott helyzetet rögzítették utólagosan. Bármint is dőlne el azonban a vita, ez a dolog lényegén nem változtatna. A munkabérmegállapító bizottságok munkájától akár kezdeményező, akár csak megállapító volt az, nem vitatható el az az eredmény, hogy az általuk hivatalosan és kötelezően egyre magasabban megállapított napszámbérek a mezőgazdasági munkabérek egyik fajtájának állandó emelkedését mutatták s így mindennemű más mezőgazdasági munkabérek tekintetében is irányítólag hatottak.

A fenti eredmény országos igazolására a mellékelt táblázat szolgál. A táblázatban csak azok a járások, illetőleg városok szerepelnek, amelyekben mind a három évben (1937, 1938, 1939) megtörtént a napszámbérek megállapítása s így alkalmasak a szembeállításra. Mindegyik járásban a július, október és december havi megállapított napszámbérek vannak feltüntetve, egyrészt azért, hogy a nyári, őszi és téli napszámbérek közötti különbözőség szemléltessék, másrészt azért, mert a táblázat ilyen formájában nagy vonalakban egy fél év bérmegállapítása eredményének az összehasonlítására is alkalmas. A tapasztalat szerint ugyanis a júliusban megállapított napszámbérek rendszerint egyeznek az augusztusra megállapítottakkal, a szeptemberiek az októberre és a novemberiek a decemberre megállapított napszámbérekkel.

A táblázat világosan szemlélteti, hogy a munkabérmegállapító bizottságok által 1937. év óta megállapított napszámbérek állandóan emelkedő irányzatot mutatnak. Ez igazolja a fentebb mon-

dottakat, hogy a munkabérmegállapító bizottságok a napszámbérek megállapításánál a mezőgazdaság javuló helyzetét szem előtt tartották s igyekeztek a napszámbéreknél a mezőgazdasági munkások munkaerejének jogosulatlan kihasználását elhatároló minimumot egyre magasabbra emelni.

A bérmegállapítás eredménye szempontjából érdekes következtetéseket vonhatunk le a gazdasági munkabérmegállapító bizottságok működésére, ha a megállapított napszámbérekkel szembeállítjuk az ugyanakkor ténylegesen fizetett napszámbéreknek vármegyénként kiszámított havi átlagait — amelyek a megállapított bérekkel ellentétesen — a mindenkori kereslet-kínálat érvényesülését mutatják. (Az összehasonlításnál figyelemmel kell lenni arra, hogy a ténylegesen fizetett napszámbérek vármegyei átlagok. Ha tehát csak kisebbmérvű eltérések mutatkoznak a két táblázat összehasonlításánál, akár fel vagy akár lefelé, akkor a ténylegesen

I.

A munkabérmegállapító bizottságok által megállapított napszámbérek az 1937., 1938. és 1939. évben.

Vármegye	Járás, város	Hónapok	1937 férfi	1937 nő	1937 gyermek	1938 férfi	1938 nő	1938 gyermek	1939 férfi	1939 nő	1939 gyermek
			napszámbér fillérben								
Abauj Torna	Szikszói	Július	140	120	70	160	120	70	180	140	130
		Október	120	100	60	140	110	60	160	130	120
		December	100	85	50	120	90	50	140	100	90
Baranya	Baranyavári	Július	160	140	100	—	—	—	220	180	140
		Október	140	120	80	180	140	110	180	140	110
		December	120	100	60	160	120	100	160	120	100
Békés	Békési	Július	260	195	130	260	170	130	300	220	120
		Október	170	128	85	170	130	80	200	150	80
		December	140	105	70	150	110	60	160	120	60
	Gyulai	Július	200	150	100	300	200	130	400	300	200
		Október	140	110	70	180	130	90	250	188	125
		December	120	90	60	160	120	80	180	135	90
	Szarvasi	Július	220	154	88	250	175	100	300	225	150
		Október	150	105	60	150	105	60	180	135	90
		December	130	91	52	130	91	52	150	110	75
	Békéscsaba m. város	Július	300	250	125	370	250	125	400	270	125
		Október	160	120	60	160	120	60	200	140	60
		December	120	80	40	120	80	40	140	80	40
	Gyula m. város	Július	280	210	140	370	250	125	400	300	200
		Október	200	140	100	180	130	70	250	190	120
		December	160	110	75	120	80	40	180	130	90
Bihar	Berettyóújfalusi	Július	220	180	140	220	150	130	300	240	180
		Október	150	120	100	150	110	100	200	160	130
		December	120	100	80	130	100	80	160	130	120
	Cséffa—Nagyszalontai	Július	160	112	80	180	126	90	óránként 20	14	10
		Október	130	91	65	150	105	75	óránként 20	14	10
		December	110	77	55	130	91	65	óránként 20	14	10

Vármegye	Járás, város	Hónapok	1937 férfi	1937 nő	1937 gyermek	1938 férfi	1938 nő	1938 gyermek	1939 férfi	1939 nő	1939 gyermek
			napszámbér fillérben								
	Sárréti	Július	220	180	140	—	—	—	300	230	200
		Október	150	120	100	190	150	130	200	150	130
		December	120	100	80	160	130	110	160	130	110
	Székelyhidi	Július	200	160	100	280	200	160	260	200	140
		Október	150	120	70	170	130	80	220	170	120
		December	—	—	—	150	120	70	160	120	80
Fejér	Adonyi	Július	240	170	110	250	180	115	250	180	120
		Október	180	140	70	190	150	75	190	150	80
		December	120	100	60	130	110	65	150	110	70
	Móri	Július	180	150	120	200	160	120	220	170	120
		Október	140	120	80	150	130	90	150	140	100
		December	120	100	70	130	110	80	150	120	90
	Sárbogárdi	Július	220	140	110	240	150	110	260	180	130
		Október	140	120	70	160	110	80	180	140	100
		December	120	80	60	120	80	80	150	100	80
	Székesfehérvári	Július	200	140	100	230	170	130	250	180	130
		Október	130	90	60	140	100	70	160	110	70
		December	100	70	50	110	80	60	130	90	60
	Váli	Július	250	200	140	250	200	140	250	200	140
		Október	140	120	90	140	120	90	150	120	90
		December	120	90	80	120	90	80	130	90	80
Győr-Moson-Pozsony	Magyaróvári	Július	230	180	110	250	200	120	280	220	140
		Október	160	130	90	170	140	100	190	150	100
		December	100	80	70	120	90	70	130	100	80
	Pusztai	Július	240	190	150	240	190	150	óránként 20	16	12
		Október	150	110	90	180	110	90	óránként 20	16	12
		December	120	80	60	120	80	60	óránként 20	16	12
	Sokoróaljai	Július	240	190	150	240	190	150	óránként 20	16	12
		Október	150	110	90	150	120	100	óránként 20	16	12
		December	120	80	60	120	80	60	óránként 18	14	10
	Magyaróvár m. város	Július	250	200	120	260	210	130	280	220	140
		Október	180	150	100	180	150	100	190	150	110
		December	120	90	80	130	100	80	140	110	90
Heves	Egri	Július	200	150	100	250	170	120	300	200	170
		Október	150	120	80	180	140	80	—	—	—
		December	100	80	50	120	100	60	—	—	—
	Gyöngyösi	Július	—	—	—	150	140	100	200	160	110
		Október	120	90	60	120	110	80	170	130	90
		December	120	80	60	100	100	80	150	120	90
	Hevesi	Július	200	150	100	250	170	120	250	220	150
		Október	120	100	70	150	120	80	250	180	120
		December	100	80	60	110	100	60	180	100	80
Jász-Nagykun-Szolnok	Turkeve m. város	Július	250	160	140	280	180	160	300	230	150
		Október	150	120	100	170	130	100	220	170	110
		December	130	100	80	140	110	90	140	110	70
Komárom	Gesztesi	Július	200	150	120	200	160	140	260	190	130
		Október	150	100	80	160	120	80	180	130	90
		December	120	80	—	120	100	—	150	100	70
	Tatai	Július	220	180	120	240	200	130	260	190	130
		Október	150	120	80	160	120	80	180	130	90
		December	100	80	—	120	80	—	140	100	70

Vármegye	Járás, város	Hónapok	1937 férfi	1937 nő	1937 gyermek	1938 férfi	1938 nő	1938 gyermek	1939 férfi	1939 nő	1939 gyermek
			napszámbér fillérben								
Nógrád	Sziráki	Július	180	160	140	220	190	130	220	190	130
		Október	160	140	120	170	140	100	170	140	100
		December	140	110	100	140	120	100	140	120	100
Somogy	Marcali	Július	180	140	—	180	140	—	200	180	180
		Október	120	100	—	130	110	—	150	130	100
		December	—	—	—	—	—	—	100	90	—
	Kaposvár m. város	Július	250	180	120	280	200	140	300	220	160
		Október	160	120	100	200	150	100	280	200	140
		December	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Sopron	Csepregi	Július	220	160	100	240	140	100	240	140	100
		Október	160	120	70	170	110	80	170	120	90
		December	120	100	60	140	110	80	140	110	80
	Csornai	Július	220	160	100	240	180	120	240	180	120
		Október	160	120	70	180	150	100	200	150	100
		December	100	80	50	130	110	100	180	140	120
	Kapuvári	Július	220	160	100	240	180	120	240	180	120
		Október	160	120	70	180	150	100	180	150	100
		December	100	80	50	140	120	100	150	120	100
	Soproni	Július	220	160	100	220	160	120	220	160	120
		Október	160	120	80	180	140	100	200	150	110
		December	120	100	80	140	120	100	150	120	100
Tolna	Dombóvári	Július	—	—	—	200	160	120	200	160	120
		Október	—	—	—	160	140	100	160	140	90
		December	100	80	60	100	80	60	100	80	60
Vas	Celldömölki	Július	150	125	100	200	150	100	240	150	120
		Október	120	100	80	140	100	60	160	120	80
		December	100	80	60	120	80	60	130	100	70
	Sárvári	Július	150	120	100	200	140	100	240	150	120
		Október	120	100	80	130	100	60	160	120	80
		December	100	80	60	120	80	60	130	100	70
Veszprém	Devecseri	Július	180	120	90	200	135	100	240	150	120
		Október	120	90	60	140	100	70	150	110	80
		December	120	90	60	130	90	60	150	100	70
	Enyingi	Július	200	160	100	240	180	120	240	180	120
		Október	170	130	80	200	150	100	200	150	100
		December	130	110	70	140	110	70	140	110	70
	Pápai	Július	220	180	120	240	200	130	250	200	150
		Október	160	130	100	160	130	100	160	130	100
		December	80	60	40	100	80	50	100	80	60
	Veszprémi	Július	200	150	120	230	170	120	250	180	140
		Október	150	120	90	150	110	70	160	120	100
		December	150	120	90	120	90	60	130	100	70
	Zirci	Július	180	130	100	200	160	120	220	170	140
		Október	140	110	90	140	120	100	160	140	110
		December	110	90	70	130	110	80	140	120	90
	Pápa m. város	Július	250	200	140	260	210	160	300	200	180
		Október	170	140	110	170	150	110	220	140	120
		December	120	100	80	130	110	100	200	120	100
Zemplén	Tokaji	Július	170	120	90	170	140	100	órénként 25	20	12
		Október	160	110	80	—	—	—	20	15	12
		December	160	110	80	—	—	—	20	15	12

II.

Ténylegesen fizetett napszámbérek.

Vármegye	Hónapok	1937 férfi	1937 nő	1937 gyermek	1938 férfi	1938 nő	1938 gyermek	1939 férfi	1939 nő	1939 gyermek
		napszámbér havi átlaga								
Abauj-Torna	Július	150	130	90	180	140	100	295	145	120
	Október	120	90	60	120	100	80	200	123	90
	December	120	90	60	100	90	60	182	105	70
Baranya	Július	230	190	145	212	171	118	340	238	181
	Október	194	154	117	218	191	111	238	199	130
	December	145	112	88	184	134	96	187	144	120
Békés	Július	227	168	—	276	192	—	380	248	164
	Október	186	143	—	281	192	—	301	176	95
	December	128	88	56	150	113	82	226	131	79
Bihar	Július	275	196	165	278	213	152	264	202	152
	Október	171	133	88	255	186	142	210	151	116
	December	100	72	50	135	113	71	172	136	112
Fejér	Július	195	155	90	233	156	104	250	188	135
	Október	146	126	74	165	130	79	188	150	96
	December	118	88	64	126	98	68	152	116	80
Győr-Moson-Pozsony	Július	242	192	144	246	196	140	262	209	149
	Október	158	120	96	155	120	95	210	168	123
	December	112	88	—	122	85	65	180	141	109
Heves	Július	312	194	105	341	210	146	325	212	133
	Október	161	121	95	258	148	115	262	159	115
	December	125	92	62	171	117	96	226	144	107
Jász-Nagykun-Szolnok	Július	280	201	145	338	268	—	353	251	200
	Október	153	119	98	441	190	160	214	161	114
	December	145	111	89	205	150	121	177	140	95
Komárom	Július	256	184	140	275	220	170	272	216	160
	Október	182	144	100	210	170	104	225	155	106
	December	144	92	90	154	114	—	151	104	77
Nógrád	Július	156	142	116	260	200	118	345	266	169
	Október	177	148	120	181	127	95	231	176	119
	December	166	128	93	172	133	95	190	141	100
Somogy	Július	247	189	134	533	274	168	300	200	150
	Október	181	136	85	160	120	80	180	140	100
	December	129	87	59	160	120	100	130	100	80
Sopron	Július	244	172	104	228	165	116	264	182	128
	Október	192	144	88	212	166	128	231	167	115
	December	132	100	—	162	108	88	179	144	106
Tolna	Július	291	187	130	279	206	140	275	190	119
	Október	180	165	104	205	161	111	188	144	94
	December	134	92	72	144	92	—	177	126	83
Vas	Július	201	147	101	265	175	143	286	194	135
	Október	153	113	85	196	141	100	197	143	101
	December	138	96	71	176	116	75	169	129	92
Veszprém	Július	300	250	200	264	180	162	336	246	157
	Október	198	140	108	200	155	115	209	147	103
	December	122	90	68	141	109	77	166	120	87
Zemplén	Július	196	150	105	183	126	86	266	192	145
	Október	150	115	78	164	122	91	188	143	99
	December	138	93	75	145	81	60	165	123	93

fizetett napszámbér a megállapított napszámbérnek megfelelt. Természetesen előfordult az is, hogy a megállapított napszámbérnél kevesebbet fizettek valamely járás területén. Ez azonban nem a munkabérmegállapító bizottságok működésének eredménytelenségét jelenti, hanem azt, hogy nem volt megfelelő ellenőrző szerv, amely a megállapított bérek tényleges kifizetését ellenőrizte volna.)

Mindenekelőtt megállapíthatjuk, hogy Abauj-Torna, Baranya, Heves, Somogy és Veszprém vármegyékben a ténylegesen fizetett napszámbérek erősen meghaladták a megállapítottakat. Az összehasonlításban szereplő többi vármegyékben pedig körülbelül megfelelnek egymásnak. Az előbbi tényekből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a jelen szempontból túlfizető vármegyékben a munkabérmegállapító bizottságok működése óvatos volt. Ez az óvatosság azonban természetesnek fog feltűnni akkor, ha meggondoljuk, hogy a munkabérmegállapító bizottság feladata az 1923 : XXV. t.-c. értelmében az, hogy megakadályozza a gazdasági munkás munkaerejének jogosulatlan kihasználását. Oly bérek megállapítása volt tehát a kötelessége, amelyek a mezőgazdasági munkás részére, munkaereje jogosulatlan kihasználása nélkül az adott mezőgazdasági viszonyoknak megfelelően a legkisebb napszámbért biztosítják. Maga a kereslet-kínálat törvényszerűsége tehát tovább is érvényesült, de volt egy határ, — a megállapított legkisebb napszámbér — amely alá a ténylegesen fizetett bér nem szállhatott s amelynek megfizetését kihágási büntetés és a munkás utólagos követelési joga is szankcionált.

Vizsgáljuk meg azonban most azt, hogy milyen munkát végeztek a bizottságok ott, ahol a ténylegesen fizetett napszámbérek nagyban egészben egybeestek a megállapítottakkal. Ezt a legvilágosabban akkor állapíthatjuk meg, ha megnézzük milyen viszonyban állanak egymással a megállapított s az ugyanabban az évben és hónapban országos átlagban ténylegesen fizetett napszámbérek. Ez az összehasonlítás alkalmat fog adni annak a megállapítására, hogy a vizsgálatunk körébe vont vármegyékben a megállapított napszámbérek mennyire közelítették meg, érték el vagy haladták meg a napszámbérek illető havi országos átlagát. Vagyis mennyire jelentettek csak minimumot és mennyire megfelelő napszámbért.

Csoportosítsuk tehát az 1937., 1938., 1939. évben a júliusban, októberben és decemberben ténylegesen fizetett napszámbérek országos átlagait.

Hónap	1937			1938			1939		
	Férfi	Nő	Gyerm.	Férfi	Nő	Gyerm.	Férfi	Nő	Gyerm.
	napszámbér fillérben			napszámbér fillérben			napszámbér fillérben		
Július	248	182	122	286	208	143	315	229	157
Október	171	131	88	225	163	114	233	166	112
Dec.	134	97	70	161	117	83	188	137	92

Az eredmény érdekes. Mindenekelőtt tapasztalhatjuk, hogy az előbb említett s szempontunkból túlfizető vármegyékben a megállapított napszámbér általában erősen az illető havi országos átlag alatt maradt. Azokban a vármegyékben pedig, ahol a ténylegesen fizetett napszámbér és a megállapított napszámbér körülbelül egyszinten mozgott, a megállapított napszámbér és az országos átlag között csupáncsak kisebb különbség mutatkozik. Ennek a magyarázatára a következők szolgálhatnak:

A túlfizető vármegyékben a napszámbérmegállapító bizottságok, mint ahogy már fentebb is kifejtettük — szigorúan azt a minimumot igyekeztek megállapítani, amelyen alulfizetés már a munkás munkaerejének jogosulatlan kihasználását jelentette, még pedig nem is annyira a nyári, mint inkább a téli hónapokra tekintettel. A nyári hónapokban ugyanis a szóbanforgó és szempontunkból túlfizető vármegyékben — a ténylegesen fizetett napszámbérek táblázatából kitűnően — a kereslet-kínálat elve alapján a napszámbérek a helyi viszonyokhoz mérve, kedvezően alakultak s a bérminimálás igazi szerepét — a munkaerő jogosulatlan kihasználásának meggátlását — a bizottság inkább télre, a kevés munka idejére, szánta. Erre mutat az a tény is, hogy december hónapban már általában nincs különbség a ténylegesen fizetett és a megállapított napszámbér között.

Azokban a vármegyékben pedig, ahol a ténylegesen fizetett és a megállapított napszámbérek egymásnak nagyjában megfeleltek, az országos átlag és a megállapított napszámbér között csak kisebb eltérés a munkabérmegállapító bizottságok oly irányú működésére mutat, hogy azok — tudatában annak, hogy vármegyéjükben (járásukban) a kereslet-kínálat törvényszerűsége a béremelkedés tekintetében kevésbbé érvényesül — nem annyira a minimális bér, hanem inkább megfelelő bér megállapítására törekedtek.Ezért mutatkozik itt kevesebb eltérés az országos átlag és

a megállapított napszámbér között, s ezért nincs itt oly óriási különbség a ténylegesen fizetett és a megállapított napszámbérek között. A vázolt eredmények alapján mondhatjuk, hogy az 1923 : XXV. t.-c. megalkotása a mezőgazdasági munkásság érdeke szempontjából jelentős eredményekkel járt. Szerepe azonban kétségen kívül csak úttörő volt s miután hatását és hibáit megvizsgáltuk, térjünk át az új rendszer ismertetésére, amely hivatva lesz a hiányokat pótolni s így a magyar mezőgazdasági munkásság egyetemes érdekét szolgálni.

A mezőgazdasági munkabérmegállapítás új rendszerét megvalósító törvény a munkabérmegállapítás intézményét kiszélesíti és állandósítja. A gazdasági munkabérmegállapítás céljának a munkavállalók részére oly munkabér biztosítását jelöli meg, amely a munka értékének, a megélhetési és gazdasági viszonyoknak megfelel. Ezért a mezőgazdasági munkabérmegállapítást bármely mezőgazdasági munkavállalónak kifizetett mindennemű munkabérre (napszámbérre, szakmánybérre, részesbérre, cselédbérre stb.) kiterjeszti. Magát a munkabérmegállapítást bár állandó intézményként szervezi meg, kötelezővé nem teszi.

A törvény ez utóbbi rendelkezéssel azt óhajtja elérni, hogy a legkisebb munkabérmegállapítás olyan helyen ne történjék meg, ahol eddig a munkabérek megfelelően alakultak, mert a minimális munkabérek megállapítása ily helyen esetleg az addig fizetett magasabb munkabérek leszállítására vezetne.

A mezőgazdasági munkabérmegállapítás állandósítása és kiterjesztése az 1923 : XXV. t.-cikkel megindított fejlődés befejeződését jelenti s ha a munkabérmegállapítás nem is szabályoztatott kötelezően, mint ahogy előbb is említettük, a törvény lehetőségképen mégis biztosítja a fölmívelésügyi miniszter részére azt a jogot, hogy egyes munkabérnemek legkisebb mértékének megállapítását rendelettel az egész ország területére vagy annak csak egyes részeire kötelezővé teheti. A munkabérmegállapító bizottság egyébként minden év december havában köteles megvizsgálni, hogy indokolt-e a legkisebb munkabéreket a következő évre megállapítani. Ezenfelül határozatot hozni köteles a földmívelésügyi miniszter vagy a főispán (főpolgármester) felhívására, vagy az alispán (polgármester), a gazdasági felügyelőség, erdőfelügyelőség, szőlészeti és borászati kerületi felügyelőség (vagy a mezőgazdasági bizottság) indítványozására s végül az elnök (helyettes elnök) kezdeményezésére is. Az elnök akkor is köteles a munkabérmegállapító bizottságot összehívni, ha azt a bizottság legalább három tagja írásban kívánja. Végül köteles a munkabérmegállapító bizottság a járási (városi) mezőgazdasági bizottságnak a legkisebb munkabérek megállapítására vonatkozó indítványát vagy véleményét is tárgyalni. Ez a rendszer most már teljes mértékben biztosítja a gyors intézkedés lehetőségét, ami az 1923 : XXV. t.-c. alapján nem volt keresztülvihető, mert a bérmegállapítási eljárás megindítása egy kézben volt s azt csakis a földmívelésügyi miniszter rendelhette el.

A legkisebb munkabéreket a munkabérmegállapító bizottság — amely vármegyénként szerveztetik — megállapíthatja a vármegye egész területére vagy annak csak egy részére; egységesen vagy területileg eltérően; a szükség szerint az összes munkákra vagy a munkáknak csak egyes nemeire. Meg lehet állapítani mindennemű munkabér, vagy csak egyes munkabérnem (napszám, szakmány, részbér, cselédbér stb.) legkisebb mértékét. A munkabérek megállapításánál figyelemmel kell lenni a munkavállalók nem és kor szerint eltérő teljesítőképességére és — az éves gazdasági cselédek bérét kivéve — legalább az egyes évszakokra.

A megállapított munkabérek kifizetésének biztosítására a törvény rendkívülien fontos új rendelkezést tartalmaz; az ellenőrzés intézményesítését. Ismertettük már előbb, hogy az 1923 : XXV. t.-c. értelmében, ha a munkaadó a megállapított napszámbérnél kevesebbet fizetett, a munkavállaló 90 napon belül követelhette a ténylegesen fizetett és a megállapított napszámbér közötti különbözetet. Említettük az is, hogy ez a rendelkezés a valóságban csekély jelentőséggel birt az ellenőrzés hiánya miatt. Az új törvény okulva a mult tapasztalatán, megbízza az m. kir. gazdasági felügyelőséget annak ellenőrzésével, hogy a munkaadó a munkavállalónak a hatályos legkisebb munkabéreket valóban megfizeti-e. Az ellenőrzés hatályosságának biztosítására a földmívelésügyi miniszter egyelőre csak a szociális szempontból fontosabb vármegyékhez már ki is nevezett külön munkaügyi felügyelőket, akiknek kizárólagos feladata az új törvény alapján a legkisebb munkabérek valóságos kifizetését s általában a gazdasági munkásvédelmi jogszabályok végrehajtását is ellenőrizni. Ellenőrzési feladatuk ellátása közben bármelyik gazdaságban, amely gazdasági munkavállalót alkalmaz, vizsgálatot tarthatnak, ennek során a gazdaságot megszemlélhetik, a munkaadótól vagy megbizottjától felvilágosításokat kívánhatnak s a munkavállalókat kihallgathatják. Ha a vizsgálat során hiányokat tapasztalnak, azok pótlására a munkaadót felhívják, szükség esetén a hatóságnál feljelentést tesznek. Kötelességük a munkavállalókat jogaik védelme szempontjából megfelelő felvilágosításokkal ellátni.

Az ellenőrzésnek intézményesítése előreláthatólag nagy jelentőségre fog szert tenni, mert miként azt a törvény indokolása is mondja, „a mezőgazdasági szociálpolitikai kérdések megoldása nemcsak, sőt nem is annyira új törvények alkotásától, mint inkább a meglevő és túlnyomó részben helyes jogszabályok végrehajtásától függ." Növeli az ellenőrzés jelentőségét az is, hogy a munkaügyi felügyelők eljárása a panasz megtételétől független.

A legkisebb munkabér biztosítása szempontjából további fontos és új rendelkezése a törvénynek az is, hogy a megállapítottnál kevesebb munkabér kikötése, vagy fizetése esetén kihágás címén a munkaadót akkor is bünteti, ha a kihágást ugyan nem a munkaadó, hanem megbízottja követte el, de a kihágás elkövetése körül felügyeleti vagy ellenőrzési kötelességeinek teljesítésében, akár szándékos, akár gondatlan mulasztás terheli. Ezzel az úgynevezett strohmann rendszert küszöböli ki a törvény, elvárva a gazdától annyi szociális gondoskodást, hogy maga is ellenőrizze megbízottját a munkásvédelmi jogszabályok szabályainak megtartása terén.

Kimondja továbbá a törvény a legkisebb munkabér biztosítására, hogy a munkavállaló a legkisebb munkabérre vonatkozó jogáról sem előre, sem utólag nem mondhat le. A megállapított legkisebb munkabér ki nem fizetése esetén a megállapított és a valóban fizetett munkabér közötti különbözet követelésére vonatkozó határidőt 90 napról egy évre emeli fel.* A különbözet megfizetésére vonatkozó követelés az alacsonyabb munkabér átvételétől számított két év elteltével évül el.

A legkisebb munkabéreket az 1923 : XXV. t.-c. szervezeti rendelkezéseihez hasonlóan az új törvény szerint is paritásos bizottság állapítja meg azzal az eltéréssel, hogy a bizottságokat ezentúl nem járásonként, hanem vármegyénként kell szervezni. A vármegyei munkabérmegállapító bizottság hatásköre kiterjed a területén fekvő törvényhatósági jogú városra is, hacsak a földmivelésügyi miniszter el nem rendeli itt is külön munkabérmegállapító bizottság alakítását. Megváltozott a bizottság tagjainak száma is. A bizottság elnökön és helyettes elnökön kívül négy munkaadói és négy munkavállalói tagból áll. Az elnököt és helyettes elnököt nem választják, hanem a mezőgazdasági kamara öt jelöltje közül a főispán (Budapesten a főpolgármester) nevezi ki.

A bizottsági tagok választása a korábbi rendszerhez hasonlóan a mezőgazdasági bizottságban történik, csakhogy nem a járási, hanem a vármegyei mezőgazdasági bizottságban. A munkaadó tagok felét 100 kat. holdnál nem nagyobb, a másik felét az ennél nagyobb birtokkal rendelkező mezőgazdasági bizottsági tagok közül választják. Egyidejüleg úgy a munkaadók, mint a munkavállalók négy-négy póttagot is választanak.

* A felsőház a tárgyalások során a 90 napos határidőt visszaállította. A határidő azonban a munkaadó és munkavállaló közötti elszámolástól veszi kezdetét.

Ha a választás a kitűzött időben nem történik meg, a tagokat a főispán, (Budapesten a főpolgármester) nevezi ki, lehetőleg a mezőgazdasági bizottsági elnök meghallgatásával. A tagok megbízatása a választást illetőleg a kinevezést követő második naptári év végéig tart.

A bizottság ülésére valamennyi tagot meg kell hívni. A tanácskozó és határozatképességhez az elnökön felül legalább két munkaadó és két munkavállaló tag jelenléte szükséges. Ha az egyik részről több tag jelenik meg, a tanácskozásban valamennyi tag résztvesz, de a határozathozatalban a munkaadó és munkavállaló tagok csak egyforma arányban szerepelhetnek. Határozathozatalhoz egyszerű szótöbbség szükséges. Szavazategyenlőség esetén az elnök dönt.

Az ülésre szavazati jog nélkül meg kell hívni az alispánt (polgármestert) a gazdasági felügyelőséget (erdőfelügyelőséget, szőlészeti és borászati kerületi felügyelőséget.) Az ülésre az elnök esetenként legfeljebb két szakértő tagot is meghívhat. Ezeknek szavazati joguk nincsen.

A hozott határozat ellen a kézbesítést követő 8. napon belül az országos munkabérmegállapító bizottsághoz előterjesztéssel élhetnek az elnök (helyettes elnök), a bizottság tagjai, a főispán (főpolgármester) az alispán (polgármester), a vármegyei (városi) mezőgazdasági bizottság elnöke és az ülésre meghívandó szakhivatalok. Az előterjesztés azonban a határozat végrehajtását nem akadályozza meg.

Lényeges újítást jelent a korábbi rendszerhez képest az országos gazdasági munkabérmegállapító bizottság szervezése. A bizottság elnökből, helyettes elnökből, négy érdektelen, tíz munkaadó és tíz munkavállaló tagból áll. Az elnököt és a helyettes elnököt, valamint a négy érdektelen tagot a földmivelésügyi miniszter nevezi ki.*

A tagok közül hat munkaadó és hat munkavállaló tagot az országos mezőgazdasági kamara választ. A munkaadó tagok felét

* A felsőházi tárgyalás során módosult. Az elnök a földmivelésügyi miniszter.

a 100 kat. holdnál nem nagyobb, másik felét az ennél nagyobb birtokkal rendelkező kamarai tagok közül kell választani. Egyidejüleg ugyanolyan számban és arányban póttagokat is választanak. A fennmaradó négy munkaadó és négy munkavállaló tagot a földmívelésügyi miniszter által megállapított arányban, az általa kijelölt érdekképviseleti szervek küldik ki. Ha a választás, illetőleg a kiküldés a kitűzött időben nem történik meg, a tagokat a földmívelésügyi miniszter nevezi ki. A tagok megbízatása a választást, illetőleg kinevezést követő második naptári év végén jár le.

Az országos munkabérmegállapító bizottság ülése, tanácskozó és határozatképessége a számbeli különbségektől eltekintve, a vármegyei munkabérmegállapító bizottságokéval azonos. Az ülésre azonban meg kell hívni a földmívelésügyi minisztert és mindazokat a hatóságokat, hivatalokat, intézeteket, intézményeket és érdekképviseleti szerveket, amelyeket a földmívelésügyi miniszter evégett esetenként, meghatározott időre vagy további rendelkezésig kijelöl. Szavazati joggal azonban nem rendelkeznek.

Az országos munkabérmegállapító bizottság feladatkörébe a vármegyei munkabérmegállapító bizottság határozatai ellen beadott előterjesztések elbírálása tartozik. Előterjesztés nélkül is hozhat azonban határozatot akkor, ha a vármegyei munkabérmegállapító bizottság a legkisebb munkabérek megállapítását elmulasztja és a földmívelésügyi miniszter e mulasztás pótlására felhívja.

Nagy jelentőségre fog szert tenni a törvénynek az az új rendelkezése, hogy az országos munkabérmegállapító bizottság a földmívelésügyi miniszter jóváhagyásával a munkabérmegállapításra kötelező irányelveket szabhat meg. Ez a rendelkezés azt jelenti, hogy ezután lehetőség fog adódni bármely munkabérnem tekintetében olyan minimum megszabására, amelynél kevesebbet az ország egész területén fizetni nem szabad. A kötelező irányelvekbe foglaltakhoz a munkabérmegállapító bizottságok is kötve vannak s a munkavállalókra nézve ennél kedvezőtlenebb legkisebb munkabéreket nem állapíthatnak meg. A kötelező irányelveket a földmívelésügyi miniszter — lehetőleg az országos munkabérmegállapító bizottság meghallgatásával — bármikor hatályon kívül helyezheti.

Az országos munkabérmegállapító bizottság tehát igen fontos szerepet fog betölteni. A törvény gondoskodik ezért arról is, hogy a munkaadói és munkavállalói érdekeltség mellett a szakszerűség szempontja is biztosítva legyen. A földmívelésügyi miniszter munkabérelemző szakbizottságot szervez, amely az országos munkabérmegállapító bizottság tanácsadó szerveként fog szerepelni. Feladata lesz az országos bizottságnak szakkérdésekben véleményt szolgáltatni.

Fentiekben vázoltuk azt a fejlődést, amelyet a mezőgazdasági munkabérmegállapítás intézménye Magyarországon befutott. A fejlődés megnyugtató. Az új rendszerben most már teljes mértékben megvannak azok a biztosítékok, amelyek elegendők lesznek arra, hogy megfelelő mezőgazdasági munkás érdekképviselet hiányában a magyar mezőgazdasági munkásság anyagi érdekeit hatóságilag megoltalmazzák.

KOVÁCS ERNŐ.

MAGYARY ZOLTÁN NYOMTATÁSBAN MEGJELENT FONTOSABB IRÁSAI.

A bolsevizmus közigazgatásának jellemzése. Budapest, 1919. 20. l. 8°

Az állami költségvetés. Néptanítók Lapja. 1921. 24—25. sz.

A tanszemélyzet illetményei utalványozásának decentralizálása. Néptanítók Lapja 1921. 24—25. sz.

A hitfelekezeti tanítók államsegélyeinek gyorsabb utalványozása. Néptanítók Lapja. 1921. 26—29. sz.

Az új indemnitási törvényjavaslatról. Néptanítók Lapja. 1921. 48—52. sz.

A vallás- és közoktatásügyi központi igazgatás 1867 előtti történetének vázlata. Budapest, 1922. Lampel. 16 l. 8°.

Művelődési politika és közoktatásügyi közigazgatás. Klny. Társadalomtudomány-ból 1922. I.—II. szám. 72 l.

A felesleges tisztviselők elbocsátása. Néptanítók Lapja. 1922. 4—7. sz.

Az elemi iskolai tanítók, tanítónők és óvónők illetményeinek újabb szabályozása. Néptanítók Lapja. 1922. 8—9. sz.

A köztisztviselők új átmeneti segélye. Néptanítók Lapja. 1922. 18—20. sz.

A Magyar Állam költségvetési joga. Közigazgatásjogi tanulmány. Budapest, 1923. Studium. 224 l. 8°.

Das ungarische Budgetrecht. Berlin—Leipzig, 1924. W. de Gruyter 24 l. 8°.

Ungarische Bibliothek. 2. Reihe. 4.

Ludendorff és Rathenau szellemi műhelyéről. Klny. Budapesti Szemlé-ből. 1924. február. 30 l.

Az alanyi adók a magyar adórendszerben. Budapesti Szemle. 1924. CLIX. köt. 35 l.

A magyar tudománypolitika alapvetése. Szerkesztette. Budapest, 1927. Egyetemi ny. VIII. 628 l. 46 melléklet. 4°

Előterjesztés a budapesti Pázmány Péter Tudományegyetem új gazdasági igazgatásának életbeléptetése tárgyában. Budapest. 1928. Egyetemi ny. 34 l. 2°.

Emlékirat az egyetemi ifjúság szociális gondozásának megszervezése tárgyában. Budapest, 1929. Egyetemi ny. 173 l. 2°.

Külföldi magyar intézetek. Magyar Művészet. 1929. V. évf. 7. szám.

A magyar közigazgatás racionalizálása. A m. kir. miniszterelnök úr elé terjesztett javaslat. Budapest, 1930. Egyetemi ny. 184 l. 8°. Magyar Közigazgatástudományi Intézet 1. sz. kiadványa.

A magyar tudományos nagyüzem megszervezése. Nyolc év a magyar tudományos élet kormányzatában. Pécs. 1931. Danubia. 233 l. 8°. Tudományos Gyüjtemény 106. sz.

A magyar Közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása. A m. kir. miniszterelnök úr elé terjesztett javaslat. Budapest, 1931. Athenaeum. 31 l. 2 mell. 8°. Magyar Közigazgatástudományi Intézet 2. sz. kiadványa.

A kormány és az egyetemek tudománypolitikai együttműködése. Klny. „Felső Oktatásügyi Egyesület Közleményei"-ből 1931. 2. sz. 15 l.

Ungarische Wissenschaftspolitik. Klny. Fenno—Ugrica. Budapest, 1931. 26 l.

Magyar Közigazgatás Tükre. Szerkesztette. Budapest, 1932. Állami Nyomda. I—XXXV. 782 l. haránt 2°.

Die Entstehung einer internationalen Wissenschaftspolitik. Die Grundlagen der ungarischen Wissenschaftspolitik. Leipzig, 1932. Félix Meiner. Budapest, Egyetemi ny. 683 l. 4°.

A magyar közigazgatás racionalizálásának programmja. Budapest, 1932. Egyetemi ny. 16 l. 8°. Magyar Közigazgatástudományi Intézet 4. sz. kiadványa.

The Rationalisation of Hungarian Public Administration. Budapest, 1932. Athenaeum. 21 l. 1 mell. 8°. Magyar Közigazgatástudományi Intézet 11. sz. kiadványa.

Különvélemény a budapesti kir. m. Pázmány Péter Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Karának a jogi oktatás reformja tárgyában készített véleményes jelentésére vonatkozólag. Budapest, 1932. Egyetemi ny. 15 l. 8°.

Vorbereitungen zur Rationalisierung der ungarischen Verwaltung, Ungarisches Wirtschafts-Jahrbuch. 1932. 13 l.

A francia közigazgatás racionalizálása. Magyar Közigazgatás. 1932. 16. sz.

Kuncz, Magyary, Hoor-Tempis: Közüzemi problémák. Statisztikai Közlemények. 1933. 71. kötet 2. sz. 51 l, 8°.

Scientific Management in Public Administration Paper presented to the Fifth International Congress of Administrative

Sciences in Vienna. Budapest, 1933. Egyetemi ny. 26 l. 8°. Magyar Közigazgatástudományi Intézet 12. sz. kiadványa.

Kodifikációs törekvések a jogpolitika tükrében. Klny. „Magyar Jogászegyleti Értekezések és egyéb Tanulmányok"-ból. 1933. évi 3. sz. 11 l.

L'organisation Scientific du Travail dans l'Administration Publique. Revue Internationale des Sciences Administratives. Bruxelles. 1933. No. 4. 17 l.

International organisation of administratif research. Public Administration. London 1933. XI. 311. 18 l.

A közüzemi kérdés rendezése. Klny. Városi Szemle. XIX. évf. 1933. 21 l.

Az amerikai városigazgatás. Városok Lapja. 1933. 19—20. sz.

Új célok és új utak a közigazgatási tudományokban. Magyar Közigazgatás. 1933. 21. sz.

Az Északamerikai Egyesült Államok. Magyar Közigazgatás. 1933. 24. sz.

Amerikai államélet. A közigazgatás útja az Északamerikai Egyesült Államokban. Budapest, 1934. Egyetemi ny. VII, 302 l. 4 mell. 8°.

A Magyar Közigazgatástudományi Intézet. Budapest, 1934. Egyetemi ny. XVI, 189 l. 8°. Magyar Közigazgatástudományi Intézet 15. sz. kiadványa.

The Hungarian Institute of Public administration. Its history, organisation, programme. Budapest, 1934. Egyetemi ny. 16 l. 8°. Magyar Közigazgatástudományi Intézet 15/a. sz. kiadványa.

L'institut Hongrois des Sciences Administratives. Histoire, organisation, programme. Budapest, 1934. Egyetemi ny. 16 l. 8°. Magyar Közigazgatástudományi Intézet 15/b. sz. kiadványa.

Az északamerikai egyetemek. Klny. „Felső Oktatásügyi Egyesület Közleményei"-ből. 1934. 1. sz. 17 l.

Grundlagen des ungarischen Verwaltungsrechts. Deutsche Verwaltung. 1935. 183—7. l.

Hauptprobleme der ungarischen Verwaltungsrationalisierung. Zeitschrift der Akademie für Deutsches Recht. 1935. 5. sz.

Raport général sur le Thème: L'organisation des autorités et surtout le role du chef du gouvernement au sein de l'administration publique. Varsovie, 1936. Congrès international des sciences administratives. 160 l. 8°.

L'organisation des etats autoritaires. Tableaux d'organisation. 10 drb. VIe Congrès International des Sciences Administratives. 1936.

L'organisation de l'enseignement superieur en Hongrie. Institut International de Cooperation Intellectuelle Societé des Nations. 1936. 25 l. 8 r.

Universities and other Institutions of Higher Education in Hungary and fundamental principles. The Universities Rewiew. 1936. No. 2.

Hongarije. Aus dem Jubileumbuch des Holländischen Städteges. 1936. 17 l. 4°.

Die ungarische Kommunalpolitik nach dem Kriege. Klny. Jahrbuch für Kommunalwissenschaft 1936. Kohlhammer 25. l.

A földmérés jövője és a közigazgatás. Klny. Geodéziai Közlöny 1936. XII. évf. 5—8. sz.

A városok, mint a közigazgatás úttörői. Városok Lapja. 1936. 14. sz.

Nemzeti szocialista községi közigazgatás. Klny. „Városi Szemle"-ből, XXII. évf Budapest, 1936. Szfőv. háziny. 56 l.

A miniszterelnök szerepe a közigazgatásban. Magyar Jogászegyleti értekezések és egyéb tanulmányok, 1936. IV. évf. 551—8. l.

Az államtudomány új problémái. Magyar Közigazgatás. 1936. 51. sz.

Organizacja wadz a zwaszcza rola szefa rzadu w administracji publicznej. Warszawa, 1937. Tow. Pracy Spoeczno-Gospodraczej. 152 l. 10 mell. 8°. Bibliotheka Towaristva Pracy Spoeczno-Gospodraczej l.

A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból. Városi Szemle. XXIII. évf. 1937. 150 l.. Statisztikai Közlemények. 80. kötet. 1. sz. 152 l. 8°

Die überragende Stellung der Executive im heutigen Staat und ihre Folgen. Ungarische Jahrbücher 1937. Band XVII. Heft. 1/3. 9 l. 8 r.

Le role administratif du Chef du Gouvernement, Revue Internationale des Sciences Administratives. Bruxelles. 1937. 10 l.

Az országos felsőoktatási kongresszus. Katolikus Szemle. 1937. 1. sz.

A pápai hatalom szervezete, Magyar Közigazgatás. 1937. 9. sz.

Verwaltungsgeneralstab — Wirschaftsgeneralstab Deutsche Verwaltung. 1937. 195—204. l.

Az amerikai közvállalatok hatósági ellenőrzése. Magyar Közigazgatás. 1937. 48. sz.

Két úttörő városi monográfia. Városok Lapja. 1937. XXXII. évf. 130. l.

Verwaltungsgeneralstab. Zeitschrift für Organisation. 1937. 265—8. l.

A közigazgatás és a közönség. A városi tisztviselők továbbképzése. Városok Lapja. 1937. XXXII. évf. 392. l.

Die starke Exekutive. Zeitschrift für die Gesamte Staatswissenschaft. 1937. 97. Band. 688—705. l.

The industrial state. Ed. by. Raymond Leslie Buell New-York, 1938. T. Nelson. XI, 203 l. 8°.

Közigazgatási vezérkar. Budapest, 1938. Dunántúl. 41 l. 2 mell. 8°, Magyar Közigazgatástudományi Intézet 25. sz. kiadványa.

A közigazgatás és a közönség. Klny. „A mai magyar község"-ből. Budapest, 1938. M. Kir. Áll. Ny. 13 l.

A magyar várospolitika alapvetése. Klny. „A mai magyar város"-ból. Budapest, 1938. M. Kir. Áll. Ny. 12 l.

Mi lesz Tatatóvárosból? Budapest, 1938. Egyetemi ny. 22 l. 16°.

Programmunk. Közigazgatástudomány. 1938. 1—3. l.

A kabineti kormányzás Angliában. Közigazgatástudomány. 1938. 4—20 l.

Gondolatok a beruházási hozzájárulásról. Gazdasági Világ. 1938. 9—10. sz.

Nagy-Budapest. Közigazgatástudomány. 1938. 161—164. l.

A közigazgatási vezérkar. Közigazgatástudomány. 1938. 273—296. l.

Roosevelt elnök javaslata a közigazgatási vezérkarról. Közigazgatástudomány. 1938. 296—305. l.

A városrendezés sikerének feltételei. Városok Lapja. 1938. XXXIII. évf. 347. l.

Bulletin No. 1. of the Hungarian Institute of Public Administration for the Years 1934—1938. Budapest, 1939. Dunántúl. 18. l. 8°. Magyar Közigazgatástudományi Intézet 27. sz. kiadványa.

Magyary—Kiss: A közigazgatás és az emberek. Ténymegállapító tanulmány a tatai járás közigazgatásáról. Budapest, 1939. Dunántúl. 377. l. 130 mell. 8°.

Államéletünk válsága. Klny. „Egyedül vagyunk" c. műből. 1939. 6. sz.

A Táj- és Népkutató Központ rövid fennállásának története. Klny. „Közigazgatástudomány"-ból. 1939. 1. sz.

L'Institut Hongrois des Sciences Administratives. Klny. Revue International des Sciences Administratives. 1939. No. 1. 16 l.

A hites könyvvizsgálók és a közigazgatás. A Hites Könyvvizsgáló. 1939. 3. sz.

A Táj- és Népkutató Központ fennállásának rövid története. Közigazgatástudomány. 1939. 53—70. l.

A közszolgálati minősítési rendszerek. Közigazgatástudomány. 1939. 73—83. l.

Az állam gazdasági vezérkara. Közigazgatástudomány. 1939. 401—418. l.

Mikor újul meg közigazgatásunk? Magyar Szemle, 1940. ápr.

Hány közvetlen alárendeltje lehet egy főnöknek? Közigazgatástudomány. 1940. 65—71. l.

A Magyar Közigazgatástudományi Intézet folyóiratát, a Közigazgatástudományt szerkeszti 1938 óta.

FÜGGELÉK

A

MAGYAR KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYI INTÉZET LEIRÁSA

A Magyar Közigazgatástudományi Intézet az 1939—40. akadémiai évben, fennállásának 10. évében, terjedelmének kétszeresére növekedett és a Tudományegyetem Jogi Karának épületében az első emelet majdnem egész bal szárnyát foglalja el, ami 6 egymásbanyiló helyiséget jelent. Ezt a terjeszkedést a műszaki osztálynak a régi kecskeméti utcai helyiségekből az Egyetemre való beköltözésén kívül, melyet a Központi Egyetem új építkezése tett lehetővé, az Intézet feladatainak szaporodása és ezt is főleg az okozta, hogy működése az életben mindinkább erősbödő visszhangra talál. Egyesek és közületek mind gyakrabban keresik fel az Intézetet az igazgatásba és szervezésbe vágó problémáik megoldása végett. 1938-ban pedig, mikor az Intézet folyóiratot indított „Közigazgatástudomány" címen, melynek szerkesztése és kiadása az Intézet legközvetlenebb munkakörébe tartozik, a viszony még szorosabbra fűződött az Intézet és azok közt, kik a közigazgatás fejlődésének az Intézet által képviselt irányát magukévá tették. Természetes, hogy mindezekkel egyidejűleg az adminisztrációs munka szükségszerűen megnövekedett. Ez pedig szükségessé tette az ügyintézésnél a megfelelő rendszernek bevezetését. Így az intézet műszaki osztályán folyó rajz és számolási munkák munkautalvánnyal adatnak ki. Ez a munka részletes leírását is tartalmazza. A munka pontos folyásának ellenőrzését a szükséges aláírások biztosítják; az átvétel elismervénnyel történik.

Az Intézet 108 folyóiratot járat. Ezek befutásának ellenőrzésére kartotékot alkalmaz. A kartotékok használatát, praktikus voltuknál fogva, több tárgynál vezették be. A könyvtár betűrendes és szakkatalógusa, a térképek, grafikonok, diapozitívek, a Közigazgatástudománynak előfizetői és egyéb nyilvántartások megfelelő kartotékok felhasználásával készültek. Igen gyakorlati célt szolgál az iktatás nélküli iratkezelés. Ez függő irattartókban történik, ahol minden ügykörnek külön irattartója van.

Könyvtár.

A Magyar Közigazgatástudományi Intézet könyvtára 1940. júniusában 6826 kötetből áll. A kötetek számát tekintve nem nagy

gyüjtemény. Alkotója, az Intézet igazgatója, *Magyary Zoltán* egyetemi tanár kifejezetten kézikönyvtárnak is szánta. Összeállítása azonban a kötetszámok szerint számított jelentőségen jóval felül emeli.

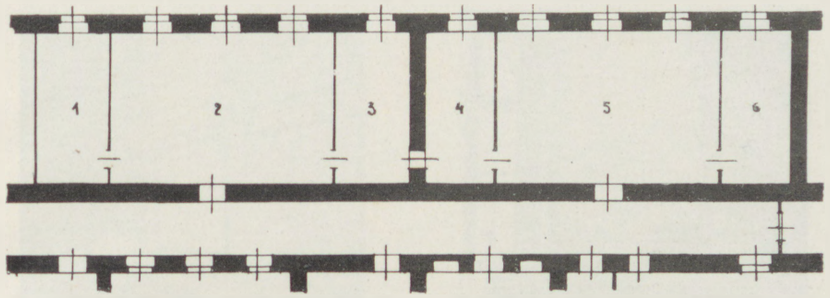
A könyvtár egyik legértékesebb tulajdonságát a benne foglalt *jogszabálygyüjtemény* adja. A teljes magyar törvénytár mellett a Rendeletek Tárának teljes sorozatát, sőt az 1850-es évek abszolutizmusának rendeletgyüjteményét is tartalmazza. Emellett teljes sorozatokban állanak rendelkezésre a minisztériumok hivatalos közlönyei, a Belügyi Közlöny, Pénzügyi Közlöny, Hivatalos Közlöny, Igazságügyi Közlöny, Földművelési Értesítő stb.

A magyar jogszabályok mellett sorakoznak a külföld legjelentősebb közigazgatási jogszabálygyüjteményei. Kiemelkednek ezek közül a francia Reçueil Sirey, az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya és törvénykódexe, valamint a Harmadik Német birodalom jogszabálygyüjteménye; közülük a két utóbbi, különösen pedig a német a hatályos jogszabályok egybegyüjtésére is példákkal szolgálnak.

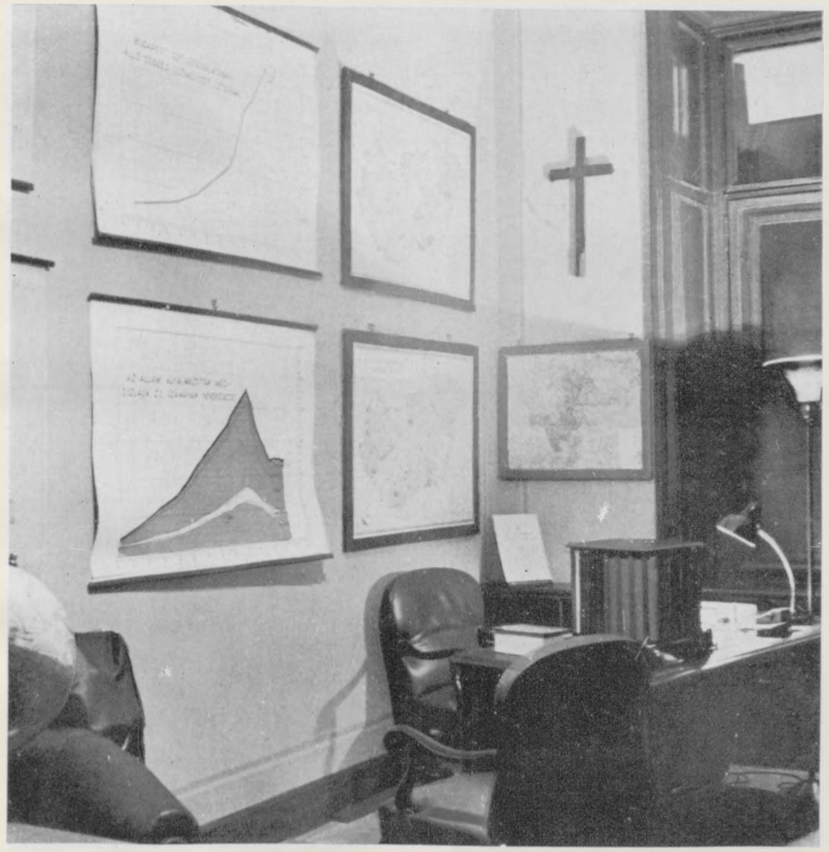
A jogszabályok mellett kiváló segítséget nyujtanak a közigazgatástudomány művelőinek a jogi és közigazgatási *lexikonok*, amelyek legjelentősebbjeit a könyvtár szintén tartalmazza (Magyar Jogi Lexikon, Közgazdasági Enciklopédia, a világháború utáni német és osztrák állam- és városstudományi lexikonok, a Dalloz féle Repertoire pratique és a közelmultban megjelent Encyclopaedia of the Social Sciences), egyes fontos — statisztikai és egyéb — *évkönyvek*, állami és városi költségvetések és zárószámadások.

A gyüjteményes munkáknál kell megemlíteni a *szakfolyóiratokat is*. A könyvtár nemcsak magában foglalja a magyar és a világnyelveken megjelenő összes jelentős közigazgatástudományi folyóiratot, hanem ezek legtöbbjének lehető teljes sorozatát is nyujtja. (Magyar Közigazgatás, Városi Szemle, Archiv des öffentlichen Rechts, Verwaltungsarchiv, Der Gemeindetag, Vierjahresplan, Revue du droit public, Revue internationale des sciences administratives, Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione, Journal of Public Administration, American Political Science Review, National Municipal Review stb.) A folyóiratok legutolsó évfolyama külön erre a célra készült fiókos állványokon nyert elhelyezést, amellyel a legújabb szám állandóan szem előtt van.

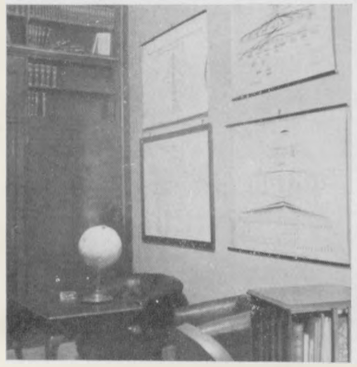
A könyvtár igen fontos és terjedelmes részét alkotják a *kézikönyvek*. Kellő értékelésükhöz hozzá tartozik annak megemlítése, hogy legnagyobb részüket *Magyary Zoltán* maga gyüjtötte össze

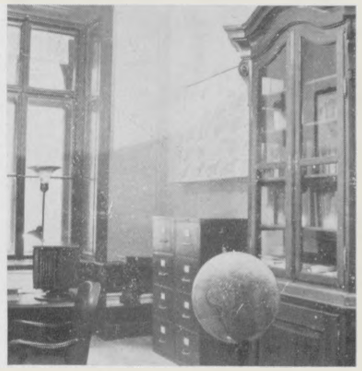


1. TANÁRI SZOBA. 2. KÖNYVTÁR. 3. ASSZISTENSI SZOBA. 4. MUNKATÁRSI DOLGOZÓ 5. RAJZ ÉS VETITŐ TEREM. 6. MUNKATÁRSI DOLGOZÓ.



TANÁRI SZOBA.



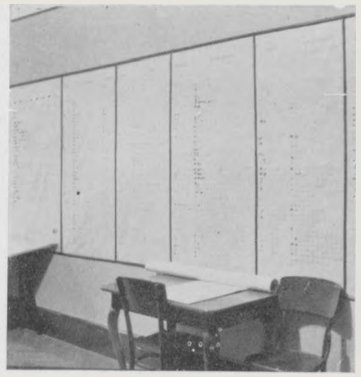


RÉSZLETEK A TANÁRI SZOBÁBÓL.

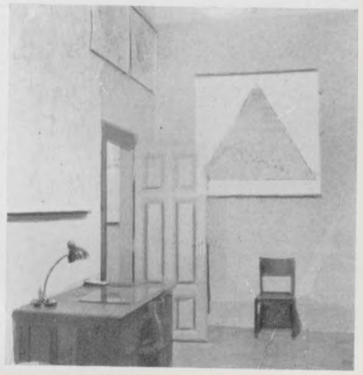
A TANÁRI SZOBÁBÓL.

KÖNYVTÁRSZOBA.

RÉSZLETEK A KÖNYVTÁRBÓL.

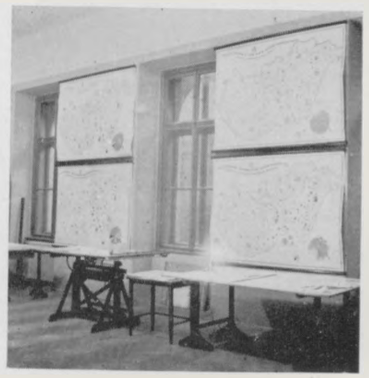


RÉSZLETEK AZ ASSZISZTENS SZOBÁJÁBÓL



A MUNKATÁRSAK DOLGOZÓSZOBÁJÁBÓL. (4)

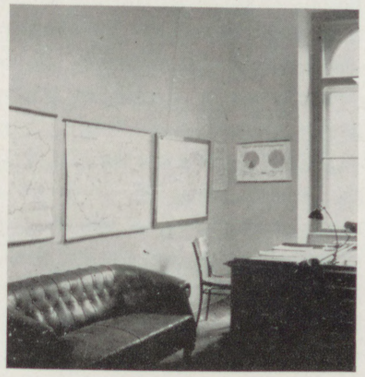
A JOGSZABÁLY GYŰJTEMÉNY (4)



RAJZTEREM.

RÉSZEK A RAJZ ÉS VETITŐTEREMBŐL.

RÉSZEK A RAJZ ÉS VETITŐTEREMBŐL.



MUNKATÁRSAK DOLGOZÓSZOBÁJA. (6.)

újabb tanulmányútjai során. A külföldi szakirodalmak nagy és számunkra Magyarországról nehezen áttekinthető tömegéből azokat választotta ki, amelyeket maguk az illető ország szaktekintélyei a legjobbaknak ismernek el.

Az egyes szakkérdésekkel foglalkozó tanulmányoknál ugyancsak ez az erős válogatás érvényesült, a használhatóság nagy előnyére.

Az intézet látogatóinak a könyvtárról áttekinthető pontos *betűrendes- és szakkatalógus* áll rendelkezésére. A polcokon való elhelyezés harmadik szempontot szolgál, a könyvanyag országok szerinti csoportosításával.

A Magyar Közigazgatástudományi Intézet könyvtára e röviden felsorolt tulajdonságai révén egész Magyarországon páratlan lehetőséget nyujt a közigazgatástudomány művelői számára. Szervesen belekapcsolódik így az Intézet munkájába, azt segítően halad, fejlődik maga is.

Térképek és grafikonok.

Az intézet térkép és grafikon gyüjteménye az oktatásnál és a különböző előadásoknál elengedhetetlenül szükséges bemutatáson kívül, ezzel egyenértékűen, vagy talán egyes esetekben ezt túlszárnyalóan is a kutató munka céljait szolgálja. A közigazgatástudomány módszereiben az egyik legnagyobb jelentőségű a fact finding survey, a ténymegállapító vizsgálat. Az egyes tények grafikus ábrázolása, történjék az akár kartogrammok, akár diagrammok segítségével, hallatlanul megkönnyíti egyrészt az észlelt tények állandó rögzítését, másrészt pedig a különféle tények közötti összefüggések vizsgálatát. Ennek következményeként az Intézet térkép és grafikon gyüjteménye legnagyobb részt az Intézet saját kutató munkája következtében jött létre. Ezenkívül természetesen az Intézeten kívül álló kutatók kiadványai, vagy kéziratos térképei és grafikonjai is eléggé nagy mértékben nyertek képviseletet a gyüjteményben.

A különböző kiadványokban közzétett térkép és diagramm anyagból megemlítendők a hivatalos térképészeti kiadványok és atlaszok. Magyarország jelenlegi területének teljes 1:75.000-es részletes térképszelvényei két példányban állanak rendelkezésre. Az egyik példány községhatáronkint kivágva, megfelelő kartonlapokra ragasztva s ezenkívül a Helységnévtár adataival ellátva, acélszekrényekben álló kartotékszerűen van a közigaz-

gatási beosztás szerint tárolva. A másik példány pedig szelvényekben áll a kutató munka rendelkezésére. Ugyancsak teljes példánysorozatok állanak rendelkezésre az 1:200.000-es általános és az 1:750.000 átnézeti térképekből. Egyes fontosabb vizsgálati területek (Tatai járás, Komárom vármegye, Pestkörnyék, egyes városok környéke: topográfiai térképe 1:25.000-es szelvényekben szolgálja a kutató munkát. A városok, valamint egyes népesebb nagyközségek legkülönbözőbb méretű térképein kívül igen nagy részükről rendelkezésre álanak a 1:2880-as, illetve ennek megfelelő kisebbítéseit, illetve nagyításait tartalmazó térképek. A jelenlegi országterületről pedig 1:144.000-es katasztéri átnézeti térképek. Ezt a főanyagot számos legkülönbözőbb léptékű (1:1.500.000-estől 1:300.000-esig) egyéb térkép egészíti ki. Európáról és a külföldi államokról, valamint a világ nagyvárosairól szintén megfelelő térképanyag áll rendelkezésre. Az atlaszok közül megemlítendő az Andrees Allgemeiner Handatlas 1930., The Chambers of Commerce Atlas, 1925. Atlas of the Historical Geography of the United States 1932.

A diagramm publikációk közül első helyen áll a m. kir. Belügyminisztériumban működő Közigazgatási Racionalizálási Bizottság kiadványaként megjelent Magyar Közigazgatás Atlasza. Ezenkívül számos magyar és külföldi szervezeti diagramm és egyéb grafikon.

Az Intézeten kívül álló kutatók által rendelkezésre bocsátott kéziratos anyagból megemlítendő a m. kir. Központi Statisztikai Hivatal térképészete által készített demográfiai térképek, valamint ugyancsak ez által, de a Földművelésügyi Minisztérium Gazdasági Műszaki Hivatala megbízásából készített és a földbirtokpolitika egyes kérdéseit tárgyaló térképek. Mindkét sorozat 1 : 300.000 léptékben.

Az Intézet saját kutató munkája következtében létrejött térképek és diagrammok közül megemlítendők a különböző közigazgatási és kormányzati rendszereket ismertető s részint az Igazgató-Professzor egyetemi előadásaira, valamint a VI. Nemzetközi Közigazgatástudományi Kongresszusra (1936 nyarán Varsóban) készült összehasonlító szervezeti diagrammok, amelyek egyes magyar községektől kezdve a pápai hatalom szervezetéig úgyszólván minden számításba jövő szervezetet mutatnak be grafikus ábrázolásban. Jelentőségteljes a Táj és Népkutató Központ 1938-as kiállításán szerepelt és a Magyar Közigazgatástudományi Intézet által készített agráranyag. Ezt bővebben jelen kötetben Elek Péter tanulmánya ismertette. Hasonló jelen-

tőségü 1:10000-as léptékü térképeken a jelenlegi országterületen lévő minden 10.000 léleknél népesebb zárt település beépítési és útviszonyait, a kettőből eredő külső városképet, valamint a közművekkel való ellátottságot feltüntető térképsorozat.

Az egyes részletekbe menő munkálatok eredményeként létrejött térkép és diagramm anyagból megemlítendőek Szeged tanyai közigazgatásának, valamint Komárom vármegye szociális és gazdasági viszonyainak jellemző tényeit tartalmazó sorozatok. Ez utóbbihoz hasonló sorozat készül jelenleg Nyitra és Pozsony közigazgatásilag egyelőre egyesített vármegyék szociális és gazdasági viszonyairól. Mindkét sorozat a szóbanforgó vármegyék alispánjai felkérésére, valamint az általuk rendelkezésre bocsátott, de csak a ténylegesen felmerült készköltségeket fedező hitel terhére készült.

A térkép és diagramm gyüjteményt, részint állandó kiállításként, az egyes intézeti helyiségek falfelületén, továbbá a már említett acélszekrényekben, valamint külön erre a célra készített térképtárolókban, részint lemezpapirra, részint vászonra húzva, részint pedig csak eredeti papiros állapotában helyezték el. A térképtárolókban pedig részint tekercselve, részint pedig megfelelő tokokban helyezték el a gyüjtemény egyes darabjait.

A térkép és diagramm gyüjteményről megfelelő szakkatalógus készült, amely a szükséges könyvészeti adatokon felül, a rajz méretét, térképeknél a léptéket is, valamint a tárló jelzését tartalmazza, feltüntetvén egyben a megőrzés módját is.

Rajzterem.

A rajzterem célja az, hogy az intézetben folyó munkák használható eszköze legyen. Berendezése és felszerelése gondos előrelátással úgy történt, hogy ott a megkívánt élet, üzem és forgalom a leggördülékenyebben és legzavartalanabbul lefolytatható legyen.

Alaprajzilag jól kihasznált, egészséges világítású, célszerűen bútorozott. Bútorzata 2 íróasztalból, 5 nagyméretű rajztáblából, 1 átvilágítható, üveglapos rajzasztalból, 1 fiókos szekrényből, 1 tároló asztalból áll. A terem falai célszerűen térképek szemléltetésére szolgálnak. Világítását 3 nagyméretű ablak biztosítja, melyek a terem egy oldalán helyezkednek el, így a rajzfelületek káros tükröződéseit kizárják.

Rajzfelszerelése a rendkívül sokoldalú munkának és kívánalmaknak megfelelően országos viszonylatban is az elsők között áll.

Leggyakrabban előforduló munkák: térképtervezés, térkép kicsinyítés, nagyítás vagy átrajzolás, diagrammok, kartogrammok rajzolása.

Érdekes megemlíteni néhány speciális célt szolgáló rajzeszközt. Térképek kicsinyítésére vagy nagyítására szolgál az optikai berendezéssel készült „Világos kamra" (camara lucida). Igen megbízható eszköz, könnyen kezelhető és rendkívül gyors műszer. Területek mérésére Gamma-gyártmányú görgős planimetert használunk. Közvetlen másolatok készítésére szolgáló átvilágítható asztal használatánál nagy sikerrel alkalmazzuk a különböző színek celofán színszűrőkkel való kiszűrését. Ezeken kívül még a többi szokásos műszerek és eszközök is a kellő számban rendelkezésre állnak.

Jelenleg 10 m² rajztábla felületet használnak rajzolóink. A rajzterem területe azonban lehetővé teszi, hogy szükség esetén ennek kétszeresére, még mindig nagyon kényelmes elrendezéssel, vagy háromszorosára, megengedhető zsúfoltsággal, emelhessük a rajzfelületet.

A rajzterem előadások tartására és főleg vetített diapozitív képekkel illusztrált előadások céljaira is felhasználható. Ablakai fekete függönyökkel sötétíthetők. 3 × 2.40 m-es vetítőfelülete egyik rövidebb falfelületén készült. A bútorzat megbolygatása nélkül is 100 személy befogadására alkalmas területtel rendelkezik.

A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYI INTÉZETBEN TARTOTT TUDOMÁNYOS ELŐADÓI ÜLÉSEK 1932—1940.

1932.

Február 17. *Mártonffy Károly:* A jogszabályok szövegezése és közzététele.

Április 13. *Gőbel József:* Az állami anyagbeszerzés gazdaságos szervezése külföldön (Referátum).

Április 20. *v. Guothfalvy Dorner Zoltán:* A nemzeti gazdasági tanácsok.

Május 4. *Sipos Sándor:* A grafikus ábrázolási módszer a gazdasági válság példáján bemutatva.

Május 11. *Alsó László:* A községek racionális szervezése.

Május 24. *Martonyi János:* A közigazgatási bíráskodás és annak reformirányai.

1933.

Június 1. *baron Hugo von Haan:* Streiflichten zur amerikanischer Verwaltungsreform.

„ 30. *Magyary Zoltán:* Az V. Nemzetközi Közigazgatástudományi Kongresszus tanulságainak levonása, megbeszélése.

Október 12. *Magyary Zoltán:* Az Északamerikai Egyesült Államok alkotmánya és közigazgatása. I. Az Egyesült Államok jogfejlődésének sajátossága.

„ 16. *Magyary Zoltán:* Az 1933/34. évi működési programm megállapítása.

„ 19. *Magyary Zoltán:* Az Északamerikai Egyesült Államok alkotmánya és közigazgatása. II. Az alkotmány.

„ 23. *Magyary Zoltán:* A nemzeti szocialista reformok az alkotmány és közigazgatás terén.
Szöllősy Zoltán: A fascista szakirodalom.

„ 26. *Magyary Zoltán:* Az Északamerikai Egyesült Államok alkotmánya és közigazgatása. III. Local, State and Federal Governement.

November 6. *Némethy Imre:* Beszámoló az Egyesült Államokban töltött tanulmányútról.
„ 9. *Magyary Zoltán:* Az Északamerikai Egyesült Államok alkotmánya és közigazgatása. IV. A pártok és a közvélemény.
„ 13. *Magyary Zoltán* és *Gőbel József:* A közigazgatástudomány háború utáni állása Angliában.
„ 16. *Magyary Zoltán:* Az Északamerikai Egyesült Államok alkotmánya és közigazgatása. V. A bíróságok.
„ 20. *Martonyi János:* A közigazgatástudomány és a közigazgatási jog mai képe Franciaországban.
„ 23. *Magyary Zoltán:* Az Északamerikai Egyesült Államok alkotmánya és közigazgatása. VI. A kongresszus és az elnök.
„ 30. *Magyary Zoltán:* Az Északamerikai Egyesült Államok alkotmánya és közigazgatása. VII. A hatalmi eltolódás. Centralizáció.
December 1. *Dr. Egbert Mannlicher:* Das österreichische Verwaltungsverfahrensrecht.
„ 1. *Magyary Zoltán:* Az Északamerikai Egyesült Államok alkotmánya és közigazgatása. VIII. Az új közigazgatás. A közszolgálat.
„ 14. *Magyary Zoltán:* Az Északamerikai Egyesült Államok alkotmánya és közigazgatása. IX. Közigazgatási kutató intézetek. A jövő fejlődés várható irányai.
„ 18. Vita dr. Mannlicher Egbertnek december 1-i ülésen tartott előadása felett. A vitában résztvettek: *Bíró Balázs, Szitás Jenő* és *Magyary Zoltán.*

1934.

Február 5. Mannlicher Egbert előadása feletti vita folytatása. A vitában résztvettek: *Harrer Ferenc, Alsó László, Bíró Balázs, Zubriczky József* és *Magyary Zoltán.*
„ 19. *Harrer Ferenc:* Az új székesfővárosi törvényjavaslat ismertetése.
„ 26. *Gőbel József:* Reformirányok a közigazgatás anyagbeszerzése terén.
Március 5. *Kerékgyártó György:* A szabványosításról. Az anyagbeszerzéséről kezdett vita folytatása.
„ 12. *Mártonffy Károly:* A köztisztviselői szervezetek. *Benkő Gyula:* Az angol Whitley-Council ismertetése.

„ 19. *Tusnádi Élthes Gyula:* A rendőri büntetőbíráskodás és a Kihágási Tanács.
Április 16. *Stux László:* Az ipari békéltetés.
„ 23. *Valkányi Károly:* Irodagépek alkalmazása a közigazgatásban.
„ 30. *Dr. v. Fábry Dániel:* A testnevelés közigazgatása.
Október 29. *Magyary Zoltán:* Az 1934/35. évi működési programm megállapítása.
November 5. *Szöllősy Zoltán:* A közegészségügyi jogszabályok egységes szerkezete.
„ 19. *Johan Béla:* Az Országos Közegészségügyi Intézet bemutatása.
December 3. *Flaxmayer József:* Budapest Székesfőváros kerületi közigazgatása.
„ 10. Az előző ülés vitájának folytatása. A vitában résztvettek: *Duday Alajos, Zubriczky József, Balás Vilmos, Magyary Zoltán* és *Flaxmayer József.*
„ 17. *Harrer Ferenc:* Nagy-Budapest problémái közigazgatási szempontból.

1935.

Február 21. *Magyary Zoltán:* „A Német Birodalom belső átalakulása és közigazgatásának újabb fejlődése" 1. A Német Birodalom belső fejlődése 1918—1933-ig.
„ 25. *Magyary Zoltán:* Beszámoló berlini tanulmányútjának tapasztalatairól.
„ 28. *Magyary Zoltán:* „A Német Birodalom belső átalakulása és közigazgatásának újabb fejlődése." 2. A nemzeti szocialista forradalom és programmja.
Március 4. *Szász Lajos:* A magyarországi református egyház törvényei.
„ 7. *Magyary Zoltán:* „A Német Birodalom belső átalakulása és közigazgatásának újabb fejlődése." 3. A párt, mint a forradalom főtényezője és helye az új állam szervezetében.
„ 14. *Magyary Zoltán:* „A Német Birodalom belső átalakulása és közigazgatásának újabb fejlődése". 4. A forradalom nemzeti iránya: a Birodalom egységesítése.
„ 18. *Alsó László:* A községek racionális szervezése.
„ 21. *Magyary Zoltán:* „A Német Birodalom belső átalakulása és közigazgatásának újabb fejlődése." 5. A forradalom

„ 28. *Magyary Zoltán:* „A Német Birodalom belső átalakulása és közigazgatásának újabb fejlődése." 6. Ami a Führerstaat-ban új.
szocialista iránya.

Április 1. *Reichswalter Hermann:* Umbau der deutschen Verwaltung und die Beamtenstellung.

„ 4. *Magyary Zoltán:* „A Német Birodalom belső átalakulása és közigazgatásának újabb fejlődése." 7. Amit a Führerstaat nem old meg.

„ 8. *Bíró Balázs:* A választási bíráskodás a közigazgatási bíróság gyakorlatában.

Április 11. *Magyary Zoltán:* „A Német Birodalom belső átalakulása és közigazgatásának újabb fejlődése." 8. A Führerstaat és a háború utáni többi új irányok.

Május 20. *Magyary Zoltán:* Az 1934. évi osztrák alkotmány és ennek végrehajtása.

„ 27. *v. Fábry Dániel:* Németország hadserege.

November 4. *Magyary Zoltán:* Beszámoló oroszországi tanulmányútjáról. Folyó félévi működési programm megbeszélése.

„ 18. *Kiss István:* Beszámoló az első intézeti ténymegállapító tanulmányról (Csongrád-megyei város közigazgatása.).

December 2. *Szöllősy Zoltán:* Az olasz helyi (tartományi, községi) közigazgatás.

1936.

Február 17. *Magyary Zoltán:* A pápai hatalom szervezete és gyakorlása (Római tanulmányút alapján.).

Március 2. *Flaxmayer József:* A mai Budapestet alkotó három város szervezete a XVIII. és XIX. században.

„ 16. *Kostyál László:* Munkaszolgálat-közszolgáltatás.

„ 30. *Kiss István:* Szeged tanyai közigazgatása.

Április 20. *v. Fábry Dániel:* A modern honvédelem problémái.

Május 4. *Benisch Artur* Község és tanyai területek rendezése.

Október 8. *Magyary Zoltán:* „Fasizmus és közigazgatás" 1. A fasiszta mozgalom története.

„ 12. *Magyary Zoltán:* 1. Beszámoló a berlini nemzetközi városi kongresszusról.
2. Beszámoló a varsói nemzetközi közigazgatástudományi kongresszusról.
3. Az intézet 1936/37. évi programmjának megállapítása.

Október 15. *Magyary Zoltán:* „Fasizmus és közigazgatás" 2. A fasizmus elmélete.

„ 22. *Magyary Zoltán:* „Fasizmus és közigazgatás" 3. A fasizmus politikai elvei. A párt.

„ 26. *Menczer Károly:* A francia és olasz államtanács összehasonlító vizsgálata.

„ 29. *Magyary Zoltán:* „Fasizmus és közigazgatás." 4. A fasizmus szociális elvei. A Carta del Lavoro.

November 5. *Magyary Zoltán:* „Fasizmus és közigazgatás." 5. A Capo del Governo.

„ 9. *Kiss István:* A tatai járás közigazgatási szervezete.

„ 12. *Magyary Zoltán:* „Fasizmus és közigazgatás." 6. Az önkormányzati igazgatás reformja: község, provincia.

„ 16. *Göbel József:* A közvállalatok szabályozása az U. S. A.-ban

„ 19. *Magyary Zoltán:* „Fasizmus és közigazgatás." 7. Az állami igazgatás reformja. A korporációk.

„ 26. *Magyary Zoltán:* „Fasizmus és közigazgatás." 8. A gazdasági élet állami irányítása.

„ 30. *Szabados Mihály:* A magyar mezőgazdasági és földmunkás kérdés.

December 3. *Magyary Zoltán:* „Fasizmus és Közigazgatás." 9. Az olasz közigazgatási jog jellemzése.

„ 4. *H. H. Lammers:* Die Beamtenweiterbildung und die deutschen Verwaltungs-Akademien.

„ 10. *Magyary Zoltán:* „Fasizmus és közigazgatás." 10. A „diritto corporativo".

1937.

Február 1. *Kiss István:* A tatai ténymegállapító tanulmány tárgyalása. A községek vagyoni helyzete.

Február 15. *Nyáry András:* A tatai ténymegállapító tanulmány tárgyalása. A járás közegészségügyi helyzete.

Március 1. *Fél Edit, Gunda Béla, Elek Péter:* A tatai ténymegállapító tanulmány tárgyalása. Föld-, nép- és társadalomrajz.

Május 24. *Lantos Zoltán:* Nagy New-York közigazgatása.

November 15. *Birbauer Virgil:* Nagy Páris rendezése.

„ 29. *S. E. Salvatore Gatti:* „Az olasz államtanács szervezete és működése."

December 13. *Mihelics Vid:* Államhatalom és közigazgatás az új Portugáliában.

1938.

Február 9. *Hans Pfundtner:* „Die Vereinheitlichung des Deutschen Reiches."
„ 21. *Ember Győző:* A magyar közigazgatás szervezeteinek fejlődése 1000—1526-ig.
Március 14. *Menczer Károly:* Az olasz korporativ szervek és eddigi eredményeik.
Október 14. *Hans Kölzow:* Staat und Technik und die Rolle des Ingenieurs in der Verwaltung.
November 18. *Bronislaw Helczyński:* Die Entwicklung der Exekutive.

1939.

Március 27. *v. Pétery István:* Magyarország villamosenergia ellátási politikája.
Május 1. *Valló József:* A hatályos jogszabályok összegyüjtésének lehetősége és módszerei.
November 29. *Magyary Zoltán:* Győr. A városi továbbképző tanfolyam megnyitása.
A közigazgatás a XX. század államában.
December 4. *Magyary Zoltán:* Győr. A ténymegállapító módszer a közigazgatásban.

1940.

Január 30. *Carlo Alberto Biggini:* „A fasizmus alkotmányreformjai."
Február 19. *Küry Béla:* A jász népcsoport és közigazgatása.
Június 3. *Karay Kálmán:* A közigazgatási területi beosztás és a tanyai közigazgatás rendezése Olaszországban.

A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYI INTÉZET KIADVÁNYAI.

1. *Magyary Zoltán,* A magyar közigazgatás racionalizálása, Budapest, 1930, 184 l.

2. *Magyary Zoltán,* A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása, Budapest, 1931, 30 l. és 2. melléklet.

3a. *Hantos Gyula,* A magyar közigazgatás területi alapjai. Emlékirat. Budapest, 1931. 14 l. és 56 térkép.

3b. *Hantos Gyula,* Administrative Boundaries and the Rationalisation of the Public Administration. With an introduction by Prof. Count P. Teleki and Prof. Z. Magyary, 25 pages with 56 maps, Budapst, 1932.

4. *Magyary Zoltán,* A magyar közigazgatás racionalizálásának programmja, Budapest, 1932, 20 l.

5. *Mártonffy Károly,* A szabatos törvény. A jogszabályok szerkesztése és közzététele. (Avec un resumé français: Del'exactitude dans les lois. La rédaction et la publication des règles de droit). Budapest, 1932, 108 l.

6. *Fluck András,* A budapesti közhivatali kézbesítési szolgálat, 1932, 24 l. és 5 melléklet.

7. *Kiss István,* A magyar tanyai közigazgatás. A tanyapolitika vázlata. (With an english abstract: The administration of Hungarian Homesteads, 144 pages with 3 maps). Budapest, 1932, 144 l. és 3 térkép.

8. *Martonyi János,* A közigazgatási bíráskodás és legújabbkori fejlődése. (Avec un résumé français: Le juridiction, administrative et son évolution récente), Budapest, 1932. 80 l.

9. *Julier Ferenc,* A vezérkarok szervezete és működése. (Mit einem deutschen Auszug: Organisation und Tätigkeit der Generalstäbe), Budapest, 1932. 27 l.

10. *Vitéz Guotfalvy-Dorner Zoltán,* A nemzeti gazdasági tanácsok. (Avec résumé français: Les conseils nationaux économiques), Budapest, 1932, 172 l.

11. *Magyary Zoltán,* The Rationalisation of Hungarian Pub-

lic Administration, Budapest, 1932, with an Organisation Chart, 21 pages.

12. *Magyary Zoltán,* Scientific Menagement in Public Administration. Paper presented to the Fith International Congress of Administrative Sciences in Vienna 1933, Budapest, 1933, 26 l.

13. *Kodifikációs törekvések,* Vladár Gábor, Magyary Zoltán, Mártonffy Károly és Oszvald István felszólalásai a Magyar Jogászegylet vitájában. (Kapcsolatos az 5. sz. kiadvánnyal.) Budapest, 1933, 82 l.

14. *Gőbel József,* A közigazgatás dologi szükségleteinek gazdaságos kielégítése. Anyagbeszerzés. (Mit einem deutschen Auszug: Die Materialbeschaffung der öffentlichen Verwaltung in Ungarn). Budapest, 1933. 67 l.

15. *Magyary Zoltán,* A Magyar Közigazgatástudományi Intézet, Budapest, 1934. XVI, 189 l.

15a. *Magyary Zoltán,* The Hungarian Institute of Public Administration. Its history, organisation, programme, Budapest, 1934, 16 pages.

15b. *Magyary Zoltán,* L'Institut Hongrois des Sciences Administratives, Budapest, 1934. 16 pages.

16. *Szőllősy Zoltán,* A közegészségügyi törvények egységes szerkezete. Budapest, 1935, 213 l.

17. *Ratkovszky Károly,* Tanulmányok a nyugdíjkérdéshez. (With an english abstract: Pensions and the Hungarian Budget), Budapest, 1935, 84 l.

18. *Kiss István,* Csongrád megyei város közigazgatása. Ténymegállapító tanulmány. Budapest, 1935, 184 l. 2 melléklettel.

19. *Alsó László,* A községszervezés alapelvei. A községek szervezeti beosztásának racionális rendezése, Budapest, 1935, 229 l.

20. *Mártonffy Károly,* A közszolgálat utánpótlása és a gyakorlati közigazgatási vizsgáról szóló törvény magyarázata, II. átdolgozott kiadás, Budapest, 1937, 335 l.

21. *Meznerics Iván* és *Torday Lajos,* A magyar közigazgatás szervei 1867—1937. Budapest, 1937. 436 l.

22. *Valló József,* Közigazgatási eljárás. A közigazgatási eljárás célja, természete, alapelvei és eddigi tételesjogi szabályozása; a közigazgatási eljárás törvényi szabályozásának előkészítése, Budapest, 1937, 207 l.

23. *Menczer Károly,* A francia és az olasz államtanács szervezete és működése. Budapest, 1937. 164 l.

24. *Drágffy Miklós,* Az önkormányzat multja és jelene Franciaországban. Budapest, 1937, 165 l.

25. *Magyary Zoltán,* Közigazgatási vezérkar. Budapest 1938. 41. l.

26. *Vecseklőy József, Horváth Kálmán, Menczer Károly,* Világvárosok közigazgatása. Budapest, 1938, 193 l.

27. *Magyary Zoltán,* Bulletin No. 1. of the Hungarian Institute of Public Administration for the years 1934—1938. Budapest, 1939, 18 l.

28. *Drágffy Miklós,* A testületi önkormányzat Franciaországban. Budapest, 1939, 189 l.

29. *Martonyi János,* A közigazgatás jogszerűsége a mai államban. Budapest, 1939, 158 l.

30. *Magyary Zoltán és Kiss István,* A közigazgatás és az emberek. Ténymegállapító tanulmány a tatai járás közigazgatásáról. Budapest, 1939. 357 l. és 16 ív melléklet.

31. *Ratkovszky Károly,* Tanulmányok a nyugdíjkérdéshez II. rész. Budapest, 1940. 170 l.

32. *Valló József,* A Service public eszméje a mai francia közigazgatási jogban. Budapest, 1940. 157. l.

Közigazgatástudomány, a Magyar Közigazgatástudományi Intézet folyóirata, Budapest, 1938, 1939, 1940.

200,—