

# MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

Szerkesztőség és kiadóhivatal:  
Budapest, II., Pasaréti-ut 6.

KÖZIGAZGATÁSI HETILAP

Előfizetési ára:  
az 1948. évre ..... 32 pengő.

Alapította  
**BONCZA MIKLÓS**

Szerkesztik: Dr. NÉMETHY IMRE és  
Dr. MÁRTONFFY KÁROLY

Ujjászervezte  
**NÉMETHY KÁROLY**

## A közigazgatás szervezetének és működésének alapelvei.

A Magyar Közigazgatás folyó évi 11. és 14. számaiban foglalkoztam dr. Magyary Zoltán: *Magyar Közigazgatás* című nagyjelentőségű könyvével általánosságban, valamint a külföldi közigazgatási jog és közigazgatási irodalom fejlődésmenetére vonatkozó részeiben. Ezúttal megismertetni kívánom az olvasót azokkal a rendkívül érdekes fejtegetésekkel, amelyekét Magyary Zoltán könyve a közigazgatás működésének elveire és szervezetének alapvető kérdéseire nézve tartalmaz.

I. A munka I. részének harmadik fejezetében foglalt megállapítás szerint a közigazgatás szervezésének elvei a következők: centralizáció, decentralizáció, önkormányzat, dekoncentráció (szétpontosítás), hierarchia, integráció és hivatásos közszolgálat.

A centralizáció két faja: az adminisztratív és a politikai. A szerző szerint a parlamentáris kabinetrendszer bevezetése a centralizációval ellentétes fejlődés volt a liberális államban. Ezért nem is minden állam vette át.

Az adminisztratív centralizáció Magyary Zoltán fejtegetései szerint úgy jön létre, hogy az állami főhatalom, illetőleg annak létetemenyese az összes közigazgatási szervek fölötti hatáskört megszerzi, vagyis azokat alárendeltségi helyzetbe, engedelmisségi kötelezettség alá helyezi és így gondoskodik arról, hogy működésük a törvénnyel és az ő törekvéseivel, intencióival mindig összhangban legyen, illetőleg meg tudja akadályozni, hatályon kívül tudja helyezni az azokba ütköző intézkedéseket.

A XIX. századi ú. n. liberális állam a centralizációt fejlesztette, de az adminisztratív centralizáció megoldását megnehezítette azáltal, hogy a korábban az államfő által személyesen gyakorolt kormányzást felbontotta akként, hogy a király uralkodjék s a neki és a parlamentnek egyaránt felelős kabinet kormányozzon. Ez a gyakorlatban mindenütt arra az eredményre vezetett, hogy egyrészt a hatáskörmegosztás mérlege nagyon a kormány javára billent és az uralkodó, illetőleg a köztársasági elnök szerepe sok államban a reprezentálásnál alig terjed többre, másrészt pedig, hogy a kormány kettős felelőssége közül a parlamenttől való függése lett erősebb és pl. a parlament által okozott kormánybukások mellett elenyésző az államfő bizalmának elvesztéséből származó esetek száma.

Az Amerikai Egyesült Államok elnöke alkotmányuk szerint államfő és kormányelnök egy személyben, a miniszterek (ott államtitkárok) pedig alárendeltjei. A bismarcki Német Birodalom kancellárja is a kormányhatalmat egyedül gyakorolja, s neki is államtitkárok voltak alárendelve. Jól ismert, hogy a római katolikus egyház centralizációját a liberális állam módjára sohasem gyengítette. Az autoritár államok (Olaszország, Németország, Portugália, Spanyolország) pedig a testületi kormányzás rendszerét mindenütt elvetik, sőt a nemzetiszocialista Harmadik Birodalom és Franco Spa-

nyolországa az államfő és a kormányfő szerepét egyesítve visszatért a centralizáció szervezetének a liberális állam sikertelen kísérletével megszakított korábbi megoldásához.

A decentralizációról szólva a szerző kijelenti, hogy téves az a szokásos állítás, amely szerint a decentralizáció a centralizáció ellentéte, minthogy centralizáció és decentralizáció ugyanannak a szervezetnek a révén, egymás kiegészítői. A szerző szerint a decentralizációnak két faja: az önkormányzat és a dekoncentráció. Az önkormányzatnak — nemzeti formáját tekintve — két típusa van: a közületi és a testületi. A testületi önkormányzatok a XX. században nemcsak az autoritár, hanem a demokratikus államokban is erősen szaporodnak. A centralizáció szerveinek nagyrésze nincsen a központban, hanem külön szervezeti egységeket alkot, amelyek szétszórtan vannak elhelyezve és teljesítenek szolgálatot. Ezeknek a szerveknek a központhoz való viszonyát nevezzük dekoncentrációnak és ezt a szervezési módot dekoncentrációnak.

A közigazgatás szervezetében az embereknek, illetőleg a szervezeti egységeknek egymáshoz való viszonya nemcsak alá-, vagy fölérendelt lehet, hanem egymás melletti is. Minél alacsonyabb a fok, annál több az egyenrangú egység. Az egyenrangú egységek azonban nem mind egyfélék. A különböző egyenrangú szervek közös célra való együttműködésének szervezeti biztosítását szolgálja az integráció.

Az integráció az Amerikai Egyesült Államok közigazgatási szervezetében játszik aránylag nagy szerepet. Az ottani közigazgatás új feladatok megoldása végett gyakran létesít csak azokra rendelt külön szerveket, s azok többnyire közvetlenül az elnöknek, vagy a törvényhozásnak vannak alárendelve, más szervekkel, pl. a minisztériumokkal azonban nincs kapcsolatuk. Ez a nehézkes szervezési mód a közigazgatás ottani történeti fejlődéséből folyik, de előnyei is vannak. Ezek közé sorolják, hogy egyetlen feladattal (pl. munkanélküliek segélyezése, hadirokkantak ellátási díjainak kezelése stb.) foglalkozván, azt jól elláthatják, őket attól elvonni nem lehet, és nehezebb feladatokra jó specialistákat alkalmazhatnak. Viszont hátránya a most szóbanlévő szervezési módnak, hogy a közigazgatási szervezet nagyon széteső, nem gazdaságos, a javítás nehéz, mert az egyik szerv nem tudja, mi van a másiknál, továbbá az elnök, aki alá közvetlenül több, mint 100 ilyen független (azaz minisztertől nem függő) szerv (independent agencies) volt rendelve, egyéb kötelességei mellett azok irányítását és ellenőrzését nem győzhette. Hasonló helyzet fejlődött ki a tagállamokban is. Ezért az utóbbi évtizedekben céltudatosan törekszenek olyan átszervezésekre, amelyekkel az ilyen független szerveket, vagy horizontálisan összefoglalják, vagy függőlegesen alárendelik valamely szervnek, pl. arra törekszenek, hogy ne lehessen az elnöknek a minisztereken kívül más szerv közvetlenül alárendelve és így az eddig önálló szervek mindegyike valamely miniszter alá kerüljön.



II. Magyary Zoltán művének II. része a magyar közigazgatás szervezetét tárgyalja.

„A magyar közigazgatás alapjai és feladatai“ című fejezet érdemel ebben a részben mindenekelőtt különös figyelmet. A szerző utal arra, hogy a közigazgatás az állam szervezete közfeladatok megoldására. Az a három főteendő, amely a közfeladatok meghatározásában irányadó: 1. a terület; 2. a népesség; és 3. a gazdasági élet. Ezeket ismernünk kell: a) önmagukban, b) egymáshoz való viszonyuk és c) történeti fejlődésük mai időpontja szempontjából.

A következőkben a szerző részletesen ismerteti az az előbb megjelölt szempontok figyelembevételével a magyar állam területét, népességét, és gazdasági viszonyait. A munkának ez a része a szerzőt mint a „Magyar Közigazgatástudományi Intézet“ megalapítóját, fentartóját és vezetőjét dicséri. A most tárgyalt munkában foglalt idevonatkozó összeállítások, statisztikai adatok, diagrammok és kartogrammok másutt sehol fel nem lelhető igen nagyértékű anyagot tartalmaznak a magyar közigazgatás alapjainak a megismeréséhez. Ezt az anyagot a „Magyar Közigazgatástudományi Intézet“ ifjú munkásai gyűjtötték össze sok éven át végzett fárasztó munkájukkal professzoroknak önzetlen és irányító vezetése mellett. Magánember a legnagyobb erőfeszítések és anyagi áldozatok mellett sem tudott volna sohasem ennek a nehéz feladatnak megfelelni.

Egészen eredeti Magyary Zoltán munkájának a közigazgatás nyilvántartásairól szóló része.)

Magyary a közigazgatás nyilvántartásait két csoportra osztja: a) olyanokra, amelyeket a hatóságok jogi jelentőségű tények és viszonyok nyilvántartása végett vezetnek (nyilvános jegyzékek) és b) olyanokra, amelyekhez joghatások nem fűződnek, hanem amelyek tisztán a közigazgatási szervek tájékoztatására szolgálnak. A nyilvántartások vonatkozhatnak: személyekre vagy dolgokra, lehetnek továbbá statisztikai kimutatások.

III. A munka II. részének további három fejezete a következő kérdésekről szól: a) közigazgatásunk szervezete, b) személyzete és c) dologi eszközei.

Eredeti és az eddigi sablonoktól eltérő a közigazgatásunk szervezetéről szóló fejezetben már maga az anyag csoportosítása is, a következő módon: a magyar állam főszervei, az államfő, a kabinetrendszer gyengéi, a közintézmények, a szervezeti egységek jogi személyisége, a közintézetek, a köztestületek (a bevett és az elismert vallásfelekezetek, a szellemi élet köztestületei, a vitési rend, a gazdasági élet fakultatív köztestületei, az érdekképviseletek, társadalomjóléti köztestületek, az érdekképviseletek átmeneti formái), a közüzemek, a magyar közigazgatási hatóságok, a vármegye, a főispán, a községek, a város, a városfejlődés mozgató erői, a városrendezés, a külterület, a tanyakörzet, Budapest, a nagyváros, a szakigazgatási szervek, a hatósági joggal nem bíró közintézmények, a jogorvoslati fokozatok, a közigazgatási szervezet egysége és alkalmazása a változó viszonyokhoz.

Az elősorolt részek közül különösen a mai kabinetrendszerünk gyengéiről, a közintézményekről, a városokról és a nagyvárosokról, továbbá a tanyakörzetekről és a tanyákról szóló részeket tartom kiemelendőknek.

A szerző munkájában részletesen mutat rá a kabinetrendszer mai alakjának számos fogyatékoságára. Álláspontja szerint elsősorban az a feltűnő, hogy amikor az államok politikai legfőbb vezetését úgy átalakították, hogy a király uralkodjék és a kormány kormányozzon, a király s nálunk I. Ferenc József, ezt a megosztást nem engedte a hadseregére is kiterjeszteni és a hadsereg fölötti közvetlen legmagasabb főnöki hatalmát, mint legfőbb hadúr, továbbra is egyedül, miniszteri ellenjegyzés nélkül gyakorolta.

A másik feltűnő körülmény, hogy a parlamentáris kabinetrendszerre áttért államok a világháború közeledtekor vagy kitörése után, a kormánynak kivételes felhatalmazásokat adtak (nálunk az 1912:LXIII. és újabban az 1939:II. törvénycikk) arra, hogy a háború ideje alatt és érdekében rendeleti úton, tehát a törvényhozás közreműködése nélkül intézkedhessék számos kérdésben. Ez arra mutat, hogy a parlamentáris rendszer saját magát csak az egyszerűbb és kevésbé kritikusbékés viszonyok közötti használatra tartja alkalmasnak, belátja ellenben azt, hogy háborúban a kormánynak a parlament alá való rendelése az ország érdekének nem felel meg.

Továbbá fontos tény, hogy egyes államok a kabineti rendszert a kormánynak kettős irányú felelősségével sohasem vették át. Így az Amerikai Egyesült Államokban a kormány tagjai csak az elnöknek felelősek. A második német birodalomban a kancellár csak a császárnak volt felelős és csak a weimari alkotmány vezette be 1918-ban az elnöknek és a nemzetgyűlésnek való felelősséget.

Végül figyelemreméltó, hogy a fasiszta forradalom Olaszországban és a nemzetiszocialista forradalom Németországban egyaránt megszüntették azt, hogy a kormány az államfőn kívül a parlamentnek is felelős legyen. A cél az volt, hogy azt a rendszert, amely az állam feladatainak a megoldására alkalmasabb, ne csak háború idején, rögtönözött alkalmazzzák, hanem békében is, tehát mindig s így a legnagyobb erőpróba: a háború idején ne kezdő korát élje, hanem teljes előkészítés után csúcsteljesítményre legyen képes.

A kormánynak csak az államfővel szemben való felelőssége azt a szembehelyezkedést, antagonizmust, amely a kabinetrendszerben nemcsak lehetséges, hanem rendszerint az államfőnek a háttérbeszorítására vezet, mint az angol király vagy a francia köztársasági elnök esetében, kizárja és visszatérést jelent a régi, sok nagy történelmi siker által igazolt rendszerre, amelynek a lényege az, hogy az államnak nincs fontosabb funkciója, mint az, exekutiva, és ezért annak olyan szervezetre és jogállásra van szüksége, amely feladatának betöltését legjobban biztosítja. A XIX. században elterjedt megoldás, amely az exekutívát a törvényhozás javára gyengítette, sok államban való több mint százéves kipróbálás során nem bizonyult minden helyzetben megfelelőnek. Hasznos arra is gondolni, hogy a római katolikus egyház nem parlamentárizmussal és kabinetrendszerrel ért meg közel kétezret évet. Ezért lehet, hogy egy idő múlva a parlamentáris kabinetrendszerre úgy fogunk visszatekinteni, mint az államszervezés bevált elveitől való eltérés nagy-szerű, de rosszul sikerült kísérletére.

Rámutat azonban Magyary Zoltán arra, hogy most ismertetett megállapításai nem érintik a parlament szükségességének a kérdését. A törvényhozó testületre egyrészt a törvények alkotása, másrészt a nemzeti közvélemény kifejezése céljára továbbra is szükség van, annak az ideje azonban — szerinte — lejárt, hogy a közigazgatás a törvényhozással szemben való eddigi alárendelt helyzetében és a kormány ebből folyó szervezetében maradjon meg. Az eredményességnek ma szükségessé fokát ugyanis Magyary Zoltán ekként nem tartja elérhetőnek.

Dr. Márffy Ede  
egyetemi ny. r. tanár

**Hiszek egy Istenben,  
Hiszek egy hazában,  
Hiszek egy isteni örök igazságban,  
Hiszek Magyarország feltámadásában,  
Amen.**