

„Magyar közigazgatás”

— Megjegyzések Magyary Zoltán könyvéhez —

III.

(Befejező közlemény.)

A munka harmadik része a közigazgatás működését tárja elénk. Felveti először a kormányzás és a közigazgatás összefüggésének a kérdését. Nem véletlen az, hogy a közigazgatás legfőbb vezetése és a kormányzás mindig egy kézben van. Mind a kettő a legmagasabb rendű vezetést jelenti. A kormány főnöke a közigazgatási szervezetnek, de főnöke egyszerre mind a nemzetnek is, amelynek életét irányítja. A közigazgatási feladatkörben a főnöki funkció pontosan körülírt hatáskör; a politikai feladatkörben nincsen határ, hatásköri kizárás, a kormánynak a nemzeti élet egyetemére kell a figyelmét kiterjesztenie. Magyary tehát nem adja tulajdonképpen a kormányzás meghatározását és azt kettős értelemben veszi. Érti rajta egyrészt a legfőbb irányítást, amely a politikai vezetést jelenti, másrészt a Stein-féle értelemben vett kormányzati működést: az igazgatás előfeltételeinek és kereteinek megállapítását. Helyesen állapítja meg, hogy a kormányzás irányítást jelent, de irány csak akkor kell, ha mozgás van. Számos olyan kormányunk volt, amelytől csak negatív értelemben vett kormányzás telt ki: nemcsak nem alkalmazkodtak az élet változásaihoz, hanem arra törekedtek, hogy a változásokat kizárják, a fennálló viszonyokat megmerevítsék. Ez kétségtelenül hiba, mert a kormány nem várhatja ugyan a polgároktól a politika irányának megállapítását, amihez csak a kormánynak van áttekintése, de alkalmazkodni kell a polgárokhöz, folyton változó igényeikhez, kívánságaikhoz.

A közigazgatási tevékenységben a működés két csoportját különbözteti meg Magyary: a szervi működést és a szakirányú működést. A szervi működés az, amelyet az összes szervezetnek végezniök kell azért, hogy mint szervek létrejöjjenek és működni tudjanak. A szakirányú pedig az, amelyet a szerv azért végez, hogy megvalósítsa azt a célt, amiért létesítették. Szervi működés pl. a hatáskör megállapítása, a személyzet kinevezése, a költségvetési keret felállítása, szakirányú működés viszont a tanítás az iskolában, a gyógyítás a kórházban. A szervi tevékenység minden igazgatási ágban azonos, azért általános igazgatásnak is nevezik. A kívülálló a szakirányú működés igényeit és költségeit könnyebben értik meg és fogadják el, pedig az általános igazgatás jó megszervezése és kellő eszközökkel ellátása alapja a szakirányú igazgatás sikerének is. A közigazgatásnak az az állapota, amelyben a szakigazgatás áll előtérben, az extenzív korszak. Az a szervezési mód pedig, amelyben a szervi működés fontosságát elismerik és kifejezésre juttatják, az intenzív korszak. A szakirányú közigazgatás működésében Magyary két feladatkört különböztet meg: a közhatalom igénybevételével végzett közigazgatást és a teljesítményeket nyújtó közigazgatást. Előbbi az előző korszakokban érvényesült jobban, az utóbbi most van kifejlődésben, ami az egyén szociális teljesítőképeségének csökkenésével függ össze. Az életviszonyok az egyén önálló elhatározási és érvényesülési körét mind szűkebbre szorítják.

Az általános igazgatás feladatkörében öt nagy csoportot sorol fel Magyary. Ide tartozik első sorban a közigazgatás vezetésére vonatkozó működés, tehát mindaz, mit főnöknek tudnia kell: a tervezés, szervezés, parancsadás, az összhang biztosítása és az ellenőrzés. Másod sorban mindaz, ami a közigazgatás személyzetének nagyságára és minőségére vonatkozik, vagyis a személyzeti politika megállapítása. A szervi működés harmadik csoportja a dologi szükségletek kielégítésének irányítása: a költségvetés, a zárószámadás, a számvitel, a központi anyagbeszerzés stb. A negyedik csoport az ügyintézés rendjének a megállapítása, tehát az ügyvitel, az ügykezelés és az eljárás. Ötödik csoportnak veszi a közigazgatás jogi rendjének a kialakítását, a kodifikációt.

Megállapíthatjuk tehát, hogy az általános igazgatásba sorolt feladatkörök többsége a Stein—Concha-féle elmélet szerint a kormányzati funkciók keretében kerül tárgyalásra. Ez az ellentét azonban csak látszólagos, mert még abban az esetben is, ha a kormányzatot nem a legfőbb irányításnak, hanem az elő-

feltételek megteremtésének tekintjük, nem húnyhatunk szemet azon, hogy mindezeknek a működéseknek nemcsak előfeltétellel jellegük van, hanem az egyes közigazgatási szervek mindennapi életére, a folyó ügyek intézésére is döntő hatásuk, állandó érvényesülésük; a kormányzati és általános igazgatási elemek tehát a gyakorlatban összefonódnak, egymástól meg sem különböztethetők.

A főnöki funkció egyes csoportjaiból kiragadja a tervezést, és a tervezés eddigi példái közül rámutat az országrendezésre, valamint a tervgazdálkodásra. A négy és ötéves tervek korában ez a mozzanat döntő fontosságú; a különböző hosszú lejáratú tervek mindenütt a közigazgatás átszervezésének, javításának gondolatát vetették fel. Előrelátásra és tervezésre azonban, nemcsak a legmagasabb főnöknek van szüksége, hanem az alárendeltnek is. Egyetlen főnök sem élhet máról-holnapra, hanem tervet kell készítenie arra vonatkozólag, hogy az alája rendelt szerv, mit és hogyan végezzen.

Eppen így minden főnöknek kell szerveznie is, mert a tényleg és a feladatok alapján osztja be a személyzetét és anyagi eszközeit. Minden főnöknek szervezőnek kell lennie, aki nem tud szervezni, nem állhatja meg helyét mint főnök. Ez egyik döntő érv a mi rendszerünk ellen, amelyben bárki főnök lehet a kor- és a rangidősebség elve alapján, főnöki lelki tulajdonságok nélkül. A főnöknek azonban nem csak szerveznie kell, hanem parancsolnia, vezetnie is. A vezetés lényege: emberek vezetése. A főnök és alárendeltjeinek viszonya, érintkezési módja tehát döntő jelentőségűvé válik. A jó főnök parancsa utasítása érvényesül, a rossz nem. Régi tételünket hangoztatja Magyary akkor, amikor a főnök cselekvő képességét sürgeti. Sokszor a hibás döntés is jobb, mint a döntés elmaradása. A főnöknek kell az összhangot biztosítania. A jogállam közigazgatása azért bukott meg, mert mindent jogszabályokkal akart rendezni; a jogszabályok túlzott száma nemcsak hátráltatóan hatott, hanem végül jogbizonytalanságot idézett elő. A jogszabály alkotója nem láthat mindent előre, különböző nem a surlódásokat, a végrehajtás nehézségeit, a különböző szervezetek különböző magatartását. Ezt az összhangzatos működést a főnök, illetőleg a főnöki kar biztosítja; a főnököket egységes szellemnek kell áthatnia.

Nagyon röviden végez Magyary az ellenőrzés rendszerével, holott éppen azt kellene kimutatnia, hogy az előzetes és utólagos ellenőrzés szervezetének és működésének elburjánzása mennyire cselekvőképtelenné tette közigazgatásunkat, mennyire segítette elő a felelősségtől irtózást, és milyen habozóvá teszi ez az intézményes bizalmatlanság még azt a tisztviselőt is, aki eredetileg tetterős és bátor volt.

Az ügyintézés leírásánál végre kellő méltatásra talál az ügykezelés kérdése is, amely eddig a közigazgatás hamupipókéja volt. Az írók többnyire nem tartották magukhoz méltónak azt, hogy ezzel a szerintük alárendelt jelentőségű részletkérdéssel foglalkozzanak és így az többnyire kellő elméleti tudással nem rendelkező gyakorlati szakemberek zsákmányává vált, akik minden jóakarattal mellett sem voltak képesek arra, hogy átfogó megoldásokat készítsenek elő. Az ügyintézés, de különösen az ügykezelés pedig a közigazgatás eredményes működésének lényeges alkotó eleme; sok helyes elgondolás megvalósulása vagy kellő időpontban érvényesülése irodatechnikai okokból marad el. Szerzőnk igen szemléltetően állítja elénk az egyszerűsítési lehetőségeket és vázolja azok módját. Kellő figyelmet szentel az újabb eljárásoknak, célszerű nyilvántartásoknak.

Különös figyelmet érdemel a közigazgatás jogi rendjéről szóló fejezet, amely természetesen csak a közigazgatási jog általános részét, alapintézményeit tárja elénk. A közigazgatástani és közigazgatásjogi szempont különbözőségét úgy vázolja, hogy a jog lehető megoldások között csak egyet választ és azt kötelezővé teszi, tekintet nélkül arra, hogy ez-e a legcélszerűbb, legeredményesebb lehetőség, a közigazgatáspolitikai viszont ezt a kötelező megoldást éppen ezekből a nézőpontokból vizsgálja, és ha eredmény kedvezőtlen, jobb megoldást ajánl. A jog a közigazgatás szabályozásában három féle megoldást találhat. Megelégedhetik a hatáskör szabályozásá-

val, a működésre vonatkozó jogi korlátok felállításával. Részletes jogi szabályozás alá vonhatja a közigazgatás egész működését, úgy, hogy az teljesen jogi megkötöttségben él. Végül választhatja azt a megoldást is, hogy a két véglet között marad. A pénzügyi közigazgatás pl. részleteiben is jogilag szabályozott, a rendészet csak általánosságban. Mind erősebben érvényesül a szabad belátás. Ennek két esete van; ha a jogszabályalkotó hallgat, az intézkedő szerv szabadon járhat el; lehet azonban az is, hogy a jogszabályalkotó átengedi a cselekvő szervnek a cselekvés módjának megállapítását.

Helyesen ismeri fel Magyary azt, hogy a közigazgatási élet számos cselekvésből, aktusból áll és ezeknek aránylag kis része jogi jelentőségű. A részleteiben is jogilag szabályozott, a jogi csökken. A szakirányú és szervei cselekvések mellett négyféle közigazgatási jogi aktust sorol fel. Szerinte vannak jogszabályalkotó aktusok; alanyi jogi helyzeteket teremtő egyoldalú, vagy kétoldalú cselekvések; feltételt teljesítő aktusok és végül bírói tények. A felosztás logikus és áttekinthető; nézetünk szerint azonban az újabb német irodalom megállapításai — amelyek már alanyi jogokat nem ismernek el — a közigazgatás lényegének jobban megfelelnek.

Magyary helyes tétele az, hogy a közigazgatási aktus mindig egyes esetre vonatkozik és közvetlenül az életviszonyok alakítására, valamely eredmény elérésére irányul; ez különbözteti meg a bírói akaratnyilvánítástól, amelynek célja a jogvita eldöntése. A közigazgatási aktusok parancsok, vagy engedélyek: mindkét csoport az eddigi jogállapotot megváltoztatja. Magyary szerint a közigazgatási hatóság akkor hoz határozatot, ha jogszabályhoz alkalmazkodik: a közigazgatási hatóság tehát a határozattal a jogszabály általános parancsát egyéníti. Ezzel szemben intézkedés szerinte a szabad mérlegelés alapián létrejött akaratelhatározás. A határozatnál tehát az anyagi jogszabályt is figyelembe kell venni, az intézkedésnél csak az alaki jogszabályt. Nézetünk szerint ilyen határozott határvonal alig vonható: az engedély kiadása pl. határozat és mégis a szabad mérlegelés döntő abban a vonatkozásban, hogy az általános feltételeket teljesítők közül ki kapja meg az engedélyt.

A közigazgatási eljárásnál két alaptípust különböztet meg. Ha a hatóság és egytlen fél állanak egymással szemben, egyoldalú közigazgatásról beszélünk, míg azt az eljárást, amelyben az ellentétes magánérdekeiket képviselő felek között a hazalékában nem kerül alkalmazásra. Mi a különleges közigazgatás neves külföldi író által is osztott álláspont, nézetünk szerint is sokkal jobban magyarázza a lényegét, mint törvényes megoldásuk, amely szerint vitás megoldás az, amelyben a fél alanyi jogáról van szó.

Az általános eljárási jog, nálunk csak jogorvoslati részében talál szabályozásra, tehát a felmerülő ügyek kilencven százalékban nem kerül alkalmazásra. Mi a különleges közigazgatási eljárásokat szabályoztuk, amelyek közül szerzünk néhányat, így a fegyelmi eljárást, a rendőri büntető eljárást részletesen ismeret. Megkísérlé azonban az általános közigazgatási eljárás alapelveinek lefektetését is, és erre vonatkozó fejtegetései alapvető fontosságúak.

Részletesen foglalkozik Magyary a közigazgatási jogorvoslatokkal és a jogerővel. Szerettük volna, ha rámutat a magyar közigazgatási jog egyik nagy fogyatkozására; arra tudniillik, hogy a felsőbb hatósági és a felügyeleti hatósági jogkör sok esetben egybeesik és a felsőbb fokú döntésre vagy a felügyelő hatóság beavatkozásának kieszközölésére irányuló beadványoknak többnyire ugyanaz az elnevezése. Nem látjuk annak kifejtését, hogy a fellebbezési fokozat teljesen ismétli az alsóbbnak egész munkáját, a felügyelő hatóság pedig utólagos ellenőrzést fejt ki. Igaz, hogy törvényhozásunk legutóbb is hozzájárult a zavar fokozásához akkor, amikor megengedte pl. azt, hogy felülvizsgálati kérelem alapján a miniszter határozzon az ügy érdemében. A jogorvoslatokat a törvény kereteiben tárgyalja, de figyelmet szentel azokra az esetekre is, amikor a közigazgatási határozat módosítása egyéb jogcímen megy végbe. Nézetünk szerint a jogorvoslatok között kell tárgyalni a különböző közigazgatási panaszokat, valamint azokat az eseteket is, amelyekben rendes bíróság előtt lehet keresetet beadni, közigazgatási intézkedéssel szemben. Szerzünk is kiemeli, hogy a közigazgatási bírósági panasz a jogorvoslatok egyik neme.

Részletesen foglalkozik a közigazgatási bíráskodással. Elismeri, hogy a közigazgatási bíráskodás a jogállamnak, tehát egy letűnőben lévő politikai és jogrendszernek a velejárója.

Mégis elfogadja a jogállam irodalmának azt a megállapítását, hogy a közigazgatási bíráskodás célja az alanyi jogok védelme és a tárgyi jogrend érvényesülésének biztosítása. Nézetünk szerint Koereuter helyesebb nyomon jár, amikor csak az utóbbi célt ismeri el. A közigazgatási panasz nem alanyi jogokat véd, hanem eszköz arra, hogy az illető esetben megsértett tárgyi jogrend helyreálljon.

Rendkívül figyelemreméltók a könyv befejező fejtegetései.

Tudjuk, hogy nálunk is sokan vannak, akik a közigazgatás korszerű átalakításától, a mélyreható reformoktól félnek. Elmulasztottuk azt az alkalmat, hogy 1919-ben, a nagy megrázkódtatások után megfelelő végrehajtó hatalmi szervezetet alakítsunk ki. Nem vontuk le a következtetéseit annak, hogy társadalmi összetételünk, gazdasági berendezésünk teljesen megváltozott. Nem voltak széles látókörű, a jelen szükségleteit és a jövő fejlődési lehetőségeit áttekintő közigazgatási vezető embereink. Toldoztunk-foldoztunk, kicsinyes részletreformokkal odáztuk el a becületés és gyökeres megoldásokat. Magyary bátran áll most ki a fórumra; vészkiáltásának lényege az, hogy közigazgatásunknak komoly reformra van szüksége. Ezt úgy fejezi ki, hogy a praecindusztriális közigazgatásnak posztindusztriális közigazgatással kell átalakulnia. A magyar közigazgatásnak az eredményesség követelményét kell előtérbe állítania és működését annak szolgálatába kell állítania.

Magyary azonban ennél is tovább megy. Bátran rámutat arra, hogy a mai állam más, mint a régi volt: jellemzője az erős végrehajtó hatalom. A végrehajtó hatalmat megtestesítő közigazgatás csak akkor teljesítheti hivatását jól, ha az állam alkotmánya is átalakul. Alkotmányunk lényegében most is az 1848-as alapokon nyugszik; azóta eltelt egy évszázad, amely megváltoztatta az életviszonyokat, anélkül, hogy állami berendezkedésünk változott volna.

Nyilvánvaló, hogy szerzünk is tudja, mennyire változott állami életünk, különösen az utóbbi években és a gyakorlatban — egyes törvényes lehetőségek felhasználásával — tulajdonképpen olyan mélyreható alkotmányreformot élünk át észrevétlenül, amely kihatásaiban meghaladja a negyvennyolcas reformokat. Ezt hallgatólagosan türük azok is, akik még teljesen a liberális jogállam eszmekörében élnek. Igaza van azonban Magyarynak abban, hogy helyesebb, becületesebb és célszerűbb lenne, ha nem kibúvókkal, félmegoldásokkal dolgoznánk, hanem nyíltan változtatnánk meg az utóbbi és becületesebb átalakulást.

A megoldás mikéntjére is elfogadhatjuk Magyary tételét. Vannak koreszmék, amelyek hatása alól nem vonhatjuk ki magunkat; vannak nemzetközi megoldások, amelyeket egy helyen kitalálnak, más helyen meg felhasználnak. Ezt az utat jártuk ezer esztendeje. Nyugatról vittünk át intézményeket és elveket, amelyeket azután saját elgondolásunk, nemzeti szellemünk szerint átalakítottunk. A szintén nyugatról átvett liberális jogállam védelmében nem zárhatjuk le kapuinkat a közigazgatás és az alkotmány átalakítására irányuló azon törekvések előtt, amelyek eredményeiből nem egyet a központi hatalmakkal hadban álló államok is átvettek.

Ez Magyary könyvének legnagyobb érdeme: a bátor állásfoglalás a közigazgatás és az alkotmány korszerű átalakítása mellett. Mélyreható közigazgatáspolitikai fejtegetéseivel, közigazgatási jogi elemzéseivel előbbrevitte a tudományt. Mindenki minden megállapításával nem érthet egyet, hiszen a tétel közigazgatási jog adatainak csoportosítása, jogszabályainak magyarázata is egyéni munka; az értékelő közigazgatáspolitikai pedig ítéleteiben az alanyi érzésektől és meglátásoktól függ. Ezekben a vonatkozásokban tehát lehetséges a további megbeszélés, megvitatás; különösen üdvös lenne ebből a nézőpontból az, ha most többen, Magyary rendszerének alapelveit elfogadva, azt részleteiben kiegészítve és javítva magirák az egyes szakigazgatások összefoglaló monográfiáit.

Lehet, sőt valószínű, hogy a közigazgatás lényegének teljes és tudatos felismerése, céljainak meghatározása, még több oldalról igényel megvilágítást. Egy azonban biztos: a teljes átalakulás szükségessége és ennek felismerésében Magyaryé a legnagyobb érdem. Ebben a vonatkozásban mondhatjuk, hogy munkája nemcsak jó könyv, hanem jó tett is.

Dr Weis István.

Légtalmi készütségi és riasztási tervek elkészítését vállalom községek, intézmények és ipartelepek számára. Cím a kiadóhivatalban. (503)