

Archiuum: 94

NAGYMÉLTÓSÁGU M.KIR. IGAZSÁGÜGYMINISZTER UR !

KEGYELMES URAM !

A Rockefeller-alapítvány ösztöndíjának egy évre elnyerése folytán Nagyméltóságod hivatali elődje nekem - a m.kir. minisztertanács hozzájárulásával - 1932. évi június hó 13. napján 4.754/1932.I.M.E. szám alatt közigazgatási tanulmányok végett tanulmányi szabadságot engedélyezni méltóztatott.

Ennek következtében bátor vagyok az 1932. év szeptember végétől 1932. év augusztus elejéig az Amerikai Egyesült Államokban, azután pedig augusztus hó végéig Angolországban folytatott tanulmányutamról Nagyméltóságodnak a következőkben beszámolni.

I.

Tanulmányaim elsősorban a közigazgatási együttműködés és a közigazgatásban az egyöntetűség biztosítása lehetőségének a kérdésére terjedtek ki. De ezzel a tárgykörrel kapcsolatosan vizsgálódásaim körébe vontam a közigazgatásnak más, főként szervezeti kérdéseit is.

Tárgyam körében egyik fontos feladatnak láttam tanulmányozni az együttműködést az Amerikai Egyesült Államokban különböző szinten eljáró közigazgatási orgánumok, vagyis a szövetségi, az állami és a helyi közigazgatási szervek közt. A közigazgatási együttműködés kérdése Amerikában kiemelkedő jelentőségű ebben a vonatkozásban. Az Amerikai Egyesült Államok fejlődése a közigazgatásban igen nagy teret engedett a helyi közületek /: township, county, város :/ egymástól független berendezésének és működésének;

e mellett az Amerikai Egyesült Államok alkotmányi rendszere a ma 48 tagállamban is mélyreható és egymástól független eltéréseket engedett a közigazgatásban. Mégis a szövetségi közigazgatás jelentősége mindjobban fokozódóbban van a közlekedés fejlődése, a modern élettel kapcsolatos egymásrautaltság állandó szüksége és nem utolsó sorban annak következtében, hogy az államszövetség pénzügyi eszközei nagymértékben tudják szolgálni sokféle vonatkozásban az Amerikai Egyesült Államok területén a közigazgatás feladatait. Többmennyos eredmények felhasználásánál is sok eredményt vár az amerikai gondolkodás és közigazgatási berendezés attól, hogy a szövetségi közigazgatás mindnagyobb mértékben tud befohcsolást gyakorolni az Amerikai Egyesült Államok közigazgatásának alsóbb szintjeire. Általában irányzat az Amerikai Egyesült Államokban, hogy a közigazgatás számos feladata kerül át alacsonyabb szinten levő közigazgatási organumok magasabb szinten levő közigazgatás körébe.

Már a fentebb tisztelettel vázoltakkal kapcsolatban is hangsúlyoznom kell, hogy a közigazgatási együttműködés és egyöntetűség az Amerikai Egyesült Államokban sokkal több nehéz problémát tár fel, mint kisebb államokban, köztül lebből Magyarországon, amelynek közigazgatási intézményeit az Amerikai Egyesült Államok közigazgatási intézményeivel és berendezéseivel már csak akkor is a legnagyobb óvatossággal kell összehasonlítani, ha csupán az Amerikai Egyesült Államok és Magyarország területe, illetőleg népessége közt fennálló rendkívül nagy eltérésekre gondolunk. De az államszövetségi berendezés egymagában is nagy eltérést okozhat a közigazgatásban, az ilyen berendezést nem ismerő nemzetiségű és államhoz képest. Harmadik igen nagyjelentőségű körülmény, amely az óvatosságra figyelmeztet az összehasonlításban az, hogy Magyarországon több mint ezer éves honszerzése

közel ezer éves állami berendezésen épült fel a közigazgatás, amivel szemben az Amerikai Egyesült Államokban ma uralkodó népfaj ősei csupán a XVII. század elejétől kezdve vándoroltak az amerikai Unio területére; ezen a területen a nyugatra huzódó vándorlási mozgalom tulajdonképen csak évtizedekkel ezelőtt szűnt meg, ugy azonban, hogy az Amerikai Egyesült Államok lakosságát még ma sem lehet európai mértékben megtelepedettnek tekinteni. A közigazgatási, általában a hatósági berendezkedés ennek megfelelően aránylag igen fiatal, sőt több tekintetben még mindig formálódás alatt van az Amerikai Egyesült Államokban.

Nem tekinthetem rövid tanulmányi jelentésem feladatának, hogy a most tisztelettel érintett kérdésekre bővebben kiterjeszkedjem. Részletes tanulmányban rendszeresen fogok igyekezni amerikai tanulmányutam eredményének feldolgozására és a Magyarországot érintő ezzel kapcsolatos tanulságoknak tőlem telhető tisztázására.

A Magyarországot érintő összehasonlításra irányuló törekvésem és ennek lehetőségeire fentebb tisztelettel kifejtettek megfelelően ki fognak terjedni arra is, ha a közigazgatási együttműködés és egyöntetűség kérdését más irányokban vesszük vizsgálat alá. Amerikai tanulmányutam során a már tisztelettel vázoltakon kívül fontos részleteként láttam a kérdésnek kutatni azt, mennyiben lehetséges egységesen gondoskodni a közigazgatás végső céljainak alapjául szolgáló közigazgatási berendezésről és működésekről és mennyiben indokolt ezen a téren figyelembe venni egyes szolgálati ágak különleges szempontjait. Ebben a vonatkozásban a költségvetés, beszerzés és kisebb mértékben a közszolgálati jogviszony kérdéseit igyekeztem tanulmányozni, de a most tárgyalt tanulmányaim köréhez kapcsolódtak a pénzügyi ellenőrzés és a szervezeti egységes szempontok módjaira és

lehetőségeire kiterjedő tanulmányaim is. További kérdés volt a szakigazgatás egyes tevékenységeinél annak vizsgálata, mennyiben követelik meg a figyelembejövő különleges szempontok a szervezeti és eljárási kölcsönös eltéréseket.

Az Amerikai Egyesült Államokban ma is még közvetlen népi választás alapján működő sok olyan tisztviselő tevékenykedik, akiknek egymással semmiféle intézményes szervezeti kapcsolatuk nincs. Ebből a szempontból különösen a county igazgatás az elmaradott; ugyanez tünteti fel ma is még nagymértékben a pártpolitikai befolyásnak az Amerikai Egyesült Államok közigazgatására gyakorolt azokat a nagy hátrányait, amelyekkel az Amerikai Unióban más közigazgatási működések során is ismételten találkozunk. De épen a county igazgatás terén több igen érdekes reformkísérletet is tanulmány tárgyává tehettem. Ezen a téren is, mint már évtizedekkel korábban más irányokban, nevezetesen elsősorban a városi igazgatásban tanulságos figyelemmel kíséreni, milyen módon igyekeznek nem hivatalos szervezetek a közigazgatás javításának és korszerű átalakításának utjait egyengetni. A nem hivatalos szervezetekbe tömörült állampolgárok, ilyen szervezetek útján gyakorolt közvéleményirányítás és a közigazgatás, illetőleg általában a nemzeti élet hivatalos orgánumai ekként együttesen szolgálják a reformokat, a javítást, a közigazgatási együttműködést.

A most tisztelettel kifejtettekhez kapcsolódva emlitem meg az egyetemek és más tudományos intézmények, így többek közt a Rockefeller- és a Carnegie-alapítványok nagy munkáját a közigazgatás fejlesztése terén, de itt hangsúlyozom egyúttal azt is, hogy a törvény betűjéhez való merev ragaszkodás helyett igen nagy súly van az Amerikai Egyesült Államokban a szociális és gazdasági viszonyok alapos tanulmányozásán, ezek javításán, a meggyőződésen és belátáson

alapuló reformtörekvéseken. Ez egyuttal azt jelenti, hogy az Amerikai Egyesült Államok közigazgatásának tanulmányozásánál a jogintézmények mellett a társadalmi berendezés és intézmények megismerésének igen nagy súlyt kell tulajdonítani.

Természetesen azonban nem láttam elhanyagolhatónak az amerikai közigazgatás kérdéseinek jogi szempontból való lehető alapos tanulmányozását. Ezen a téren, de a közigazgatás körét részben meghaladó mértékben is a törvényszerkesztés és az ezzel kapcsolatos egyöntetűségre, továbbá áttekinthetőségre törekvés kérdéseit tanulmányoztam.

Nem kevésbé fontos problémának láttam a közigazgatási cselekvés bírói felülbírálásának és ezzel kapcsolatban a közigazgatás szabad belátása helyes mértékének kérdését. A bírói felülvizsgálat helyes szabályozása biztosítja a közigazgatás összhangját a jogi berendezés alapvető elveivel. A kérdés az újabb amerikai irodalomban több irányu megvilágítás tárgya és a közigazgatási fejlődés menet szempontjából a gyakorlatban is igen nagy jelentőségű. Ugyanez áll arra a kérdésre, mi előnyösebb elvben és egyes adott esetekben: az-e, ha a közigazgatási aktusokkal szemben a bíróságnak az aktust szorosán a jogszerűség szempontjából vizsgáló tevékenysége nagymértékben érvényesül, vagy ha ellenkezően elismerjük azt, hogy a közigazgatási cselekvés nagyobb szabadságával az ügyek elintézésénél jobban lehet a szakszerűséget és a gyorsaságot biztosítani, a helyett, hogy ezt a cselekvést a jog korlátaival tulságosan megkösük.

Az Amerikai Egyesült Államok bíraskodásában még ma is igen sok súlyos fogyatkozás van, a bírói szervezet nagyban egészben messze elmarad értékben az európai államok bírói szervezetétől. Hiányosnak láttam volna feladatomban

betöltését az Amerikai Egyesült Államok bírói szervezete és a bírói szervezetet érintő eljárások számos kérdésének, továbbá az amerikai bíróságok és közigazgatási hatóságok közti együttműködés különböző módjainak tanulmányozása nélkül. A korábbi tisztelettel kifejtettekkel kapcsolatban és egyéb vonatkozásokban is nem utolsó sorban indított erre a tanulmányozásra, hogy nem láttam elegendőnek a közigazgatási együttműködés kérdésének a közigazgatást mint csupán belső problémát érintő tanulmányozását, hanem a közigazgatási együttműködéssel mint az állami tevékenységek más ágait érintő problémával, sőt a nemzeti életet a hivatalos állami tevékenységeken túlterjedően érintő problémával is foglalkozni igyekeztem.

Csupán nagy vonásokban voltam bátor a fent kifejtettekben az Amerikai Egyesült Államokban folytatott tanulmányaim körét meghatározni. Amerikai tanulmányutamat követő néhány hetes angolországi tartózkodásom során egyes fontosabbnak tartott területeken igyekeztem az amerikai berendezéseket az angolországiakkal összehasonlító adatokhoz jutni. Végző eredményben az amerikai és angolországi adatokat egyaránt felhasználni igyekszem Magyarországot érintő tanulságokra.

II.

Az 1932. év szeptember 25-én érkeztem New-Yorkba és tanulmányutamnak első szakaszát 1932. év karácsonyáig itt töltöttem el. New-yorki tanulmányaim helye elsősorban a Columbia egyetem könyvtára és ennek közigazgatástani intézete /: Institut of Public Administration :/ volt; tanulmányaim köre megismerkedés az Amerikai Egyesült Államok berendezkedésének alapelveivel, jog és kormányzat, bíráskodás és közigazgatás kapcsolatainak jellegzetességeivel az Amerikai Egyesült Államokban és foglalkozás törvények

egységes szerkezetbe foglalására irányuló törekvésekkel. Szakkönyvek és bírósági döntések olvasásán, továbbá törvénszövegek tanulmányozásán felül már New-Yorkban alkalmat kerestem szakemberekkel való találkozásra. Ezek sorából Chamberlain, Gulick, Lindsay Rogers, Patterson, Dowling és Deák Ferenc egyetemi professzorokat, továbbá Miss Sarah Greer-t, a közigazgatástani intézet /: Institut of Public Administration :/ főkönyvtárosát bátorkodom megemlíteni.

Tanulmányutam második szakaszát Washingtonban töltöttem el. Itt a kongresszus könyvtárából /: Library of Congress :/, a Brookings Institution /: Institut for Government Research :/, továbbá az Amerikai Egyesült Államok igazságügyi department-ja /: minisztériuma :/ könyvtárából szereztem olvasmányaimat, melyek a közigazgatási szervezés elveire, és az igazságügyi közigazgatásnak kérdéseire terjedtek ki tanulmányaim körében; kiterjedtek továbbá bírói határozatok és Hoover elnök megbízása alapján működött Comitte for Law Observance and Law Enforcement jelentése köteteinek a tanulmányozására. Közvetlen helyi tapasztalatok szerzése végett a washingtoni m.kir. követség ajánlólevelével felkerestem Washingtonban az Amerikai Egyesült Államok legfőbb bíróságának elnökét és egyik bíróját, Washingtonban székelő több bíróság bíráit és más tisztviselőit, továbbá számos kormányzati és közigazgatási intézmény tisztviselőit, mint a munkaügyi department /: minisztérium :/ fejét Hoover elnök kormányzata idején, ennek a department-nak több osztályát, az igazságügyi department, az Interstate Commerce Commission, a Federal Trade Commission, a Board of Tax Appeals több tisztviselőjét. Így lehetővé vált közigazgatási és bírósági helyszíni tanulmányaimon felül, melyekhez W.F. Willoughby professzornak meglátogatása is kapcsolódott, az Amerikai Egyesült Államok kongresszu-

sa két házának üléseit is hallgattam és ellátogattam a Washingtonban szinesfajuk részére fenntartott Howard egyetemre. Az Institut for Government Research előadássorozatában, mely a kormányzat és a gazdasági élet összefüggéseiről szólt, az előadások nagy részét meghallgattam és ezekről jegyzeteket készítettem.

Washingtoni tanulmányaim fejezése után a nemzetközi kereskedelmi kamarák magyar bizottságától képviselőre kapott megbízás alapján részt vettem az American Academy of Political and Social Science-nek Philadelphiában 1933. április hóban tartott évi közgyűlésén, amelynek főtárgya a távol Keletet érintő, de vonatkozásaiban a földkerekség minden államára kiható gazdasági és szociális problémák voltak. Philadelphiában és Trentonban rövid ideig tanulmányoztam az állami és városi igazgatás egyes szervezeti kérdéseit.

A folyó év április hónap első felében érkeztem Bostonba. Itt alkalmam volt az Amerikai Egyesült Államok egyik legrégebb és egyuttal leghaladottabb tagállamának, Massachusetts államnak közigazgatási és általában állami berendezését tárgyam körét érintő vonatkozásokban tanulmányozni. Egyidejűen a Bostonnal összeépült Cambridge-ben lévő Harward egyetemen folytattam szakirodalmi olvasmányaimat, melyeket Pound, Holcombe és Glueck professzorokkal való személyes érintkezés is kiegészített. Folytattam tanulmányokat Boston környékén is.

Bostonból folyó évi június hó közepén Albany-ba távoztam közigazgatási szervezeti tanulmányok végett, innen Detroitba folytattam utamat, hol tanulmányaim tárgya az ott igen haladott rendőrségi igazgatás és bírói szervezet volt. Június 21-én érkeztem Chicagoba. Itt több mint három hetet töltöttem és felhasználtam az időt Merriam,

Dimock, Giulick és Lepawsky professzorokkal, továbbá a Chicagóban székelő Public Administration Clearing House szakembereivel való találkozásra. E mellett szakirodalmi olvasmányaimat is folytattam. A Chicagói Magyar Club-ban angolnyelvű szabad előadást tartottam a bíraskodás és a közigazgatás kapcsolatairól egyfelől az Amerikai Egyesült Államokban, másfelől Magyarországon. A hallgatóság köréből előadásom befejeztével hozzám intézett kérdésekre alkalmam volt az előadás tárgyán túlmenően is felvilágosításokat adni a magyar bírói szervezetről és a magyar bíróságok működésével kapcsolatos más kérdésekről. Chicagóból utaztam el egy napra Urbana városba és itt Fairlie professzossal folytattam a közigazgatási együttműködés kérdéseiről hosszabb megbeszélést; a nevezett professzor Illionis államnak Urbanában lévő egyetemén ad elő az állami kormányzatról.

Julius közepén utaztam el Chicagóból előbb Madisonba, azután Minneapolisba. Mindkét helyen alkalmam volt több egyetemi professzossal, ezek sorában Walther Sharp, Kalb, Wehrwein, Lamby, Stevenson, Field professzorokkal és másokkal, továbbá más szakemberekkel, köztük Philip La Follette-el, Wisconsin államnak Magyarországon is járt volt kormányzójával találkozni. A legutóbb említett két városban tanulmányaim elsősorban a county közigazgatás újjászervezésére, de ezenfelül törvényszerkesztési és szakigazgatási kérdésekre is kiterjedtek. Így Minneapolisban alkalmam volt bővebb tájékozódást szerezni a munkaügyi közigazgatás érdekes kérdéseiről.

Augusztus legelső napjaiban New-Yorkban kerestem még fel szakembereket, köztük Reed professzort, augusztus 9-én hagytam el Amerikát és augusztus 14-én érkeztem Angolországba, ahol Londonban folytattam még hivatalos intézmények meglátogatása útján tárgyam körébe vágó tanulmányokat. Az

Angolországban meglátogatott hivatalos intézmények a következők voltak: Lord Chancellor hivatala, Home Office, Treasury Statutory Rule Committee, Stationary Office, Office of Works, Port of London Authority, Metropolitan Water Board, Metropolitan Passenger Transportation Board, London County Council beszerzési osztálya. Londonból Párison át tértem haza; itt a Rockefeller-alapítvány európai irodájában előszóval röviden számot adtam tanulmányutam eredményéről.

Helyszíni tanulmányaim kapcsán számos hivatalos kiadványhoz jutottam, amelyek nagyrészeivel az Amerikai Egyesült Államok hatóságai ingyenesen láttak el. Ezeknek a hivatalos kiadványoknak a tartalmát tanulmányaim részletes feldolgozása során fel fogom használni. Amint azt fentebb már bátor voltam jelenteni, ebben a jelentésemben a részletes beszámolót azért tartottam mellőzhetőnek, mert ezt tanulmányaim eredményének rendszeres feldolgozására tartom fenn. Csupán egyes részletkérdésekre vonatkozó tájékoztatás érdekében vagyok bátor 1-8./ alatt idezártan a Magyar Közigazgatás c. hetilapnak azokat a számaikat bemutatni, amelyek amerikai és angolországi tanulmányutamon szerzett tapasztalataimmal kapcsolatos szócikkek tartalmaznak.

Mély tisztelettel kérem Nagyméltóságodat, hogy ezt a tanulmányi jelentésemet addig is tudomásul venni méltóztassék, amíg megfelelő formában nyilvánosságra hozott rendszeres tanulmányomban módom lesz a részletes beszámoló is elkészíteni.

Mély tisztelettel:

Budapest, 1953. szeptember hó

kir. törvényszéki bíró

Nagyméltóságu

Dr. L Á Z Á R A N D O R
m.kir. igazságügyminiszter Urhoz

BUDAPESTEN

tiszteletteljes jelentése

Dr. NÉMETHY IMRE
a m.kir. igazságügyminisztériumban
alkalmazott kir. törvényszéki bírónak

a Rockefeller-alapítvány
ösztöndijával az Amerikai
Egyesült Államokban és
Angolországban folytatott
tanulmányutjáról.

8 drb. melléklet.