

amely a BEVÁSÁRLÁS TUDOMÁNYOS szigoruan véve kívül esik, bár  
Allamigazgatási és Közigazgatási Tanszék  
Budapest, V. Egyetem tér 1-3.  
*arekizuma, 97*

TEKINTETES JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI KARI

A m. kir. belügyminiszter ur által a magyar közigazgatási jogból kitűzött s ez évben "A hivatásos közzolgálat fejlődésének újabb irányai" címmel másodszor meghirdetett pályamunkáról szóló bírálatos jelentésemet tisztelettel a következőkben terjesztem elő:

Hogy a konkluzióval kezdjem, a pályadij véleményem szerint a pályamunka szerzőjének nem adható ki. Eltekintve attól, hogy terjedelmileg csupán 60 kis oldalra terjed, -ami egymagában nem volna baj,- a dolgozat tartalmilag sem üti meg a kellő mértéket. Valójában nem egyéb, mint a közigazgatás racionalizálásával kapcsolatos közzolgálati elvekről az utóbbi időkben napvilágot látott külföldi és magyar munkák szemelvényeiből mozaikszerűen, de hiányosan összeállított kivonat. Ezekkel a kérdésekkel az utóbbi évtizedekben néhány nyugati, főleg amerikai író kezdésére, a magán-gazdasági élet szervezeteiből vont s részben téves analogiák hatása alatt nemzetközi közigazgatási kongresszusok is foglalkoztak, s a tárgyalások ismertetéséről és eszméik propagálásáról kimerítő dolgozatok jelentek meg országunkban is. Itt elsősorban MAGYARY ZOLTÁN egyetemi tanár, igen tisztelt szakkollégám bőséges és nagyértékű publikációira utalhatok. Ezeknek az ismert publikációknak kivonatos és hiányos ismertetése tehát nem fogadható el olyan dolgozatnak, amely a pályadijra számot tarthatna; közbevetőleg megjegyezve, hogy a szóban lévő reformirányzat ezideig különben alig jutott túl a kísérletezés stádiumán, s bármilyen nemes is a törekvés, mely e mozgalom vezetőit és munkásait heviti, megnyugtató, általánosabb elismerésre jutó eredményt elérni mostanáig nem tudott. Ez azonban külön kérdés,

amely a pályamű értékelésének körén szigoruan véve kívül esik, bár ennek az irányzatnak néhány irányelvét kritikailag érinteni a bírálat kapcsán szinte elkerülhetetlen.

A pályamű szerzője azonban sokszor, még hozzá egyoldaluan és elnagyolva is állítja fel tételeit, úgy, hogy állításai nem egyszer egészen alaptalanok. Egyoldalunak tartom pl. azt az állítást /: 2 old. :/, hogy az ipari forradalom, a gépek tökéletesbülése a technikai vívmányok az új szellemiség átalakulásának a főokozója, ezzel hozható főleg kapcsolatba a közigazgatási reformirányzatok és az államszervezetek átalakulása is. Az új életszemlélet s nevezetesen a kollektív politikai világnézet erőteljes kialakulása nézetem szerint sok erőtényező közrehatása során állott elő. Így közrehatottak többek között a liberálizmusnak különösen gazdasági téren mutatkozó tulhajtásai, melyek a keresztény felebaráti szeretettel kapcsolatos szociális érzés kellő mértékének hiányában a gyengébb existenciák tömegeit a védtelenség állapotába helyezték. Belejátszott -különösen a világháboru óta- a hadsereg és honvédelem intézményének s általában a totális nemzetvédelem kérdésének existenciális fontosságra emelkedése a nemzetek fennmaradása szempontjából. De döntőleg hatott közre a hatékony védekezés szükségessége a bolsevista veszedelemmel szemben is, amely a polgári társadalmi rendnek, sőt magának a nemzeti életnek a megsemmisítésével fenyegetett. Ez áll különösen a szomszéd nagyhatalmak államszervezeti átalakulására nézve. Innen van, hogy bár Oroszország is, meg Német és Olaszország is a kollektívizmus álláspontján áll, e három állam mégsem vonható egy kalap alá, amint ezt bizonyos vonatkozásban a szerző teszi /: 18 old. :/, mert a német és olasz kollektívizmus szemben az oroszal az erőteljes nemzeti és faji uralom kifejlesztésére és fenntartására törekszik, s ennek a mozgalomnak egyik főrugója éppen az orosz bolsevizmus ellen védekezés volt.

El nem fogadható a pályázónak az az egyoldalú beállítása sem, mely a szerinte új népi közigazgatást /: tisztviselőt :/ élesen szembeállítja a régi hivatalnokkal. Sőt arra az állításra ragadtatja magát, hogy népi közigazgatásnak, saját szavai szerint "népi bürokráciának" nálunk Magyarországon még nyomát sem lehet látni. Hát az önkormányzat, amelynek hazánk egyik őshazája, mi más, mint népi közigazgatás?! Ha pedig azt akarja kifejezni a pályázó, amint hogy utal is erre, hogy a népi hivatalnok a nép fia és barátja, míg a régi hivatalnok ellenséges érzésű a néppel szemben, ez az állítása is tarthatatlan. Ami Magyarországot illeti, lehetett a magyar közigazgatás a múltban kissé lassú, pontatlan, s a szakszerűségben is volt kívánni való, de a jóérzést és a patriarchális vonást nem lehet tőle megtagadni. A bürokratizmusnak van bizonyos, néha túlzásba is menő kasztszelleme. ~~xxxxxxxxxxxx~~ De ez így van ugyyszólván mindennütt. S ha a nép ugynevezett egyszerű fiából hivatalnok lesz, bizonyos idő múlva az is bürokratává válik. Különböző régi elv, s nem az új reformirányzat találmánya, hogy a közigazgatás a népért van, s nem a ~~közigazgatás~~ nép a közigazgatásért. Egyáltalán sok újabb hangzott elv és szólam régtől fogva ismert; a közigazgatás jósága, egyszerűsége, olcsósága, gyorsasága, szakszerűsége, eredményessége, a hivatali személyeknek helyes kiválasztása, a közigazgatásnak az adminisztrációhoz közelhozása, a kormányzásnak a folyó közigazgatástól való elválasztása és így tovább, a régi közigazgatásban szinte elcsépelet tételei és követelményei. A baj csak az, hogy a gyakorlatban teljesen nem valósítják meg őket, jórészt azért, mert a pártpolitika és a protekció áradata el-el önti a közigazgatás tiszta területeit. Ezzel is úgy vagyunk, mint az elvekkel általában. Az elvek helyesek, elfogadtatnak, - csak az alkalmazásuk körül vannak bajok. Pedig az elveket, éppúgy mint az erényeket nem is annyira hirdetni, mint inkább gyakorolni kell.

Nem lehet a közigazgatásnak jogi és a gazdaságosságra és eredményességre vonatkozó irányait sem mereven szembeállítani egymással, amint ezt különben a pályázó maga is érzi. Az állam a legkülönfélébb célok legeredményesebb elérésére törekszik, de mindig a jog keretei között, a jog eszközeivel, a jog közegén keresztül. Ezért nem hozható ellentétbe a jogállam az új irányzat modern államával, amintohogy nézetem szerint az az antitézis sem volna felállítható, hogy a régi állam jogállam, a modern állam cselekvő állam. Minden állam cselekvő állam, - mert ha nem az, úgy nem is állam. Az más kérdés, hogy az államon belül a végrehajtóhatalomnak, mint az állami cselekvés par excellence szervének a fontossága az újabb időkben jelentékenyen és indokoltan emelkedett.

Valóban a végrehajtóhatalom szerepe az állami cselekvőség feladatkörének óriási bővülésével mindenütt növekszik; ez a modern idők fentebb jelzett fejlődésének szükségszerű következménye, anélkül, hogy ezért az állami életet, annak alkotmányos szervezetét ki kellene forgatni alapjaiból. Az csak az állami kormányzás belső rendszerének a kérdése, hogy melyik államhatalmi főszerven van tényleg a főszó az állam életében. Azért, mert a végrehajtóhatalom a dirigens tényező, megmaradhat az állam jogállamnak is és parlamentáris alkotmányos államnak is. Hiszen valójában a minisztérium a dirigens még a parlamentáris kormányzás rendszerében is, amelyben a kabinet, illetve annak feje, a miniszterelnök a parlament vezére és bizalmi embere, s egyben az államfő bizalmát is bírja, úgy hogy ő irányítja a parlament munkáját és közvetve /a miniszteri ellenjegyzések/~~közvetve~~ részt vesz az államfői hatalom gyakorlásában is.

Ismétlem, az elvitathatatlan, hogy a kormányhatalom szerepe az újabb időben jelentékenyen bővült, s az államélet vezetésének súlypontja is reá esik. De mindez nem kell, hogy maga után vonja az államhatalmak szétválasztásának és hierarchikus szerveze-

tének feladását. Éppen így céltévesztett reformnak tartanám azt is, ha a szakminisztériumok megszüntetésével a miniszterelnökben központosított egyéni kormányzás rendszerére térnénk át. Ez különben a valóságban keresztülvihetetlen, illetve gyakorlati hatásában értéktelen is volna. Ugyanis a miniszterelnöki fórumon ilyen rendszer mellett is a szakminisztériumok tárgykörének megfelelő osztályok, tagozatok keletkeznének, amelyek, ha nem is a jogi forma szerint, de a valóságban a szakminisztériumok ügykörét tölténék be; mert a miniszterelnök önmaga már csak fizikailag is képtelen volna az összes teendők ellátására. Legyünk tisztában azzal, hogy a diktatúrás kormányfők sem látják el személyesen az összes ügyeket, hanem a valóságban az ügyek zömét a nekik alárendelt és különféle elnevezésű szervek önállóan intézik el. Vagy, hogy kisebb példára hivatkozzam, nálunk a városi törvényhatóságokban, s így Budapesten is a központi végrehajtó szerv nem a városi tanács ugyan többé, hanem a polgármester; a valóságban azonban az ügyek legnagyobb részét a tanácsnokok tényleges önállósággal és a polgármesterrel szemben való személyes felelősséggel látják el, bár jogilag a polgármester nevében és annak megbízásából. Ha tehát az állami kormányzás feladatai óriási módon megnövekedtek, ennek logikai folyománya nézetem szerint nem az, hogy a kabinetkormányzást összezsugorítsuk és egyéni miniszterelnöki kormányrendszerre alakítsuk át, hanem éppen ellenkezőleg, hogy a minisztériális rendszert tökéletesítsük. Azt azonban magam is célszerűnek tartanám, ha a közigazgatásnak az összes tárcákat közösen és közvetlenül érintő ügyei egy helyen kezeltetnének, legyen ez a fórum akár a miniszterelnökség, akár pl. a belügyminisztérium; a magam részéről továbbá helyesnek tartanám, ha egy állandó jellegű magas rangú miniszterközi bizottság alakíttatnék külső elméleti és gyakorlati szaktekintélyek bevonásával a törvényelőkészítés valóban szakszerű, átfogó és összhangzatos munkájának biztosítására és a legfőbb véleményezés hivatásával.

Fenntartással kell nézetem szerint fogadni a más területekről, pl. a katonai szolgálat köréből vett, s forráshelyeire támaszkodva a pályázó munkájában is előforduló analogiás gondolatokat is. A katonai szolgálat nem hasonlítható a közigazgatási szolgálathoz; lényegbeli különbség van kettejük között. A katonai szolgálat céljánál és természeténél fogva teljes és szoros egységet, vak engedelmességet, a felsőbb utasítások mechanikus, merev végrehajtását követeli. Erre van felépítve az egész szervezete és működési rendszere. A közigazgatási szervezetben viszont minden hatósági tisztviselő külön fórum, bizonyos önállósággal és a törvény keretein belül egyéni mérlegeléssel felruházva a személyes felelősség kautélája mellett. Minegyik hatósági tisztviselőtől a legmagasabb képzettséget kell ezért <sup>meg/</sup> követelni, legyen az illető szolgabíró, polgármester, miniszteri titkár, vagy államtitkár. Míg a katonai szolgálatban a csapatszolgálatot teljesítő tiszt kisebb szellemi képzettségű lehet mint a vezérkar tisztje, a közigazgatásban minden tisztviselőnek egyaránt vezérkari vagyis legmagasabb képzettségű tisztviselőnek kell lennie, mert itt nincs a szolgálathak olyan intézményes és fogalmi bifurkációja, mint a katonai szolgálatban.

Hiába, az egy parancs, egy akarat és egy kar rendszerre érvényesülhet a hadseregben, sőt kell is hogy érvényesüljön, különösen háboru esetén, de ez a közigazgatásban alkalmazást nem nyerhet. A hadsereg hivatásánál fogva sujt, üt, ehhez pedig valóban egy fej, egy akarat és egy kar kell. A százkaru közigazgatás ellenben nemcsak üt, szorit, hanem segít is, gyámolít, felemel, továbbá a közintézmények tömegét állítja fel, és az embereknek legkülönbözőbb, el sem sorolható szükségleteit elégíti ki. Ehhez pedig, éppen a végrehajtás során, a legkülönbözőbb elhatározások, mérlegelések és fogantatosító intézkedések, bonyolult lelki és fizikai folyamata szükséges, mely teljesen eltér a hadsereg dinamikájától.

Mindezeket kötelességszerűen el kellett mondanom birálatom során a pályatétel kidolgozásával kapcsolatban már a témakör fontosságánál fogva is, bár a mondottak egy része magának a többször említett reformirányzat egyes tételeire vonatkozik is. Mindezeknél fogva csak ismételhetem a birálatom kezdetén előrebocsátott konkluziómat, hogy a pályadíj ennek a pályamunkának nem volna odaitélen-dő. Tisztelettel javaslom a tekintetes Karnak, hogy ilyen értelemben méltóztassék határozni.

Budapest, 1939. június 21.

Kiváló tisztelettel:

TOMCSÁNYI MÓRIC s. k.  
egyetemi ny.r.tanár.

-----  
A másolat hiteléül:

Budapest, 1939. június 22.

egyetemi titkár.

