

**A budapesti  
Kir. Magy. Pázmány Péter  
Tudományegyetem tekintetes  
Jog- és Államtudományi  
Karához**

**Dr. Tomcsányi Móric**  
egyetemi ny. r. tanár

**bírálati jelentése**

**dr. Mártonffy Károly**  
magántanári képesítése  
tárgyában.

*Tekintetes Jog- és Államtudományi Kar!*

A magyar közigazgatási jognak „közszolgálati (közhivatalnoki) jog” című tárgyköréből magántanári képesítésért folyamodó Mártonffy Károly dr. miniszteri titkár irodalmi munkásságának megbírálására a folyó évi február 15-én tartott rendes ülésből kiküldetvén, jelentésemet tisztelettel az alábbiakban van szerencsém előterjeszteni.

Mártonffy Károly főbb dolgozatai a következők: A szabatos törvény (A jogszabályok szerkesztése és közzététele), 1932. (108 lap.) A köztisztviselők szolgálati pragmatikája, 1932. (31 lap.) A köztisztviselői jog, 1930. (23 lap.) A magyar közoktatásügyi közigazgatási jog vázlata, 1929. (16 lap.) Ezekon kívül a folyamodó számos szakbavágó cikket írt, melyek főleg a Magyar Közigazgatás című lapban jelentek meg, mely lapnak belső munkatársa.

E dolgozatok közül, mint terjedelemre és fontosságra is leginkább számottevőkkel, az első két helyen említett munkákkal kívánok közelebről foglalkozni, azonban a többi dolgozatot is természetesen figyelembe veszem a folyamodó képességeinek általános bírálatánál.

A szabatos törvény című munka, melynek csak a címe nem eléggé szabatos, derék, komoly dolgozat. Nem terjedelmes, de belső súlyában számottevő, amely elárulja szerzőjének helyes jogi érzékét, a tárgyába való elmélyedés képességét, a széleskörű olvasottságot, a forrásoknak való gondos utánjárást és egyáltalán a minden irányú, úgy az érdemben, mint az előadás formájában való lelkiismeretes munka szeretetét. Ez tulajdonképpen a folyamodó egész írói egyéniségének fotográfiája. Az ilyen képességű írótól különös érdeklődéssel várható a terjedelemre és kidolgozási stílusra nagyobb szabású munkák írása is, mert hiszen az említett képességek teljes mértékben természetesen az ilyen munkák keretében érvényesülnek. Kisebb dolgozatban a szerző sokszor kénytelen megelégedni túltömör tételekkel, találó, de rövid megjegyzésekkel akkor, amikor a téma szinte csábítja az írókat és az olvasót a mélyebbre ható jogi elemzésre, a kérdés bonyolultabb részeinek felderítésére. Ilyen természetű kisebb hiányok Mártonffy egyes dolgozataiban is találhatóak. De csak általánosságban kívántam ezt itt megjegyezni, s ezt sem azért, hogy ezzel a folyamodó írói értékét bármily mértékben is csökkentsem, hanem teszem ezt éppen abból az okból, mert Mártonffy Károlyt már eddigi, kisebb terjedelmű dolgozataiból is erős írói egyéniségnek ismertem meg, akitől még nagyarányú fejlődés és jelentékeny irodalmi eredmények várhatóak.

A szabatos törvény című dolgozata voltaképpen azzal a kérdéssel foglalkozik, hogy a jogszabályok tömegének egy része az életben nem hatályosul: formailag jogérvényes szabályok, de az élő jognak nem elemei, mert elavultak, vagy mert az életben kezdettől fogva hatálytalanok maradtak. A jogszabályokat tehát revízió alá kellene venni, s egységes kódexbe kellene foglalni a valóságban élő, hatályos jogszabályokat.

Rámutat a szerző mindenekelőtt a magánosok jogismerési köteletségére, melynek elmulasztása hátrányos jogkövetkezményekkel jár — ignorantia juris non excusat —, de arról az állam kellőleg nem gondoskodik, hogy az emberek a jogszabályokat megfelelően meg is ismerhessék.

Ez kétségkívül helyes megállapítás, s különösen ott kellene a jogszabályoknak az eddiginél jóval nagyobb megismertetéséről gondoskodni, ahol

a jog nemismerete súlyos következményekkel jár. Mindezeknél fogva meg kellene szüntetni mindenekelőtt a jogszabálygyártást, amely nyilvánvalóan csak a minőség rovására mehet, továbbá sok felesleges, az életben nem hatályosuló jogszabályt eredményez, s amellet a jogszabályoknak olyan kaotikus tömegét hozza létre, hogy az abban való eligazodás még a szakférfiak részére is nehéz feladatot jelent.

Felfogásom szerint már a törvényelőkészítő munkálatokat kellene intézményesen szabályozni oly módon, hogy a minisztériumokkal karöltve működő állandó külső törvényelőkészítő bizottságokat kellene létesíteni kishatározott számú, de érdemlegesen dolgozó elméleti és gyakorlati szakférfiakból, akiknek a kötelező véleményét és javaslatát nem volna szabad egyszerűen hallgatással mellőzni, hanem a törvényjavaslat parlamenti tárgyalása alkalmával pontosan közölni s megvitatás tárgyává kellene azokat tenni. E bizottságokon kívül egy külső központi bizottság is szervezendő volna, melyen mint végső, előkészítő állomáson minden törvényjavaslatnak át kellene futni, egyrészt az általános jogi, másrészt a nyelvészeti szempontokból való felülbírálat céljából. Ennek a központi bizottságnak tagja lehetne annak a szakminisztériumnak a kiküldötte, amelynek körébe a törvényjavaslat tárgyánál fogva tartozik, továbbá a belügyminiszter egy-két kiküldötte az általános közigazgatási, illetőleg jogi szempontok képviselőjére, s végül egy-két tag a szövegek egyöntetű, magyaros és világos elkészítésének biztosítása érdekében. Önálló törvényelőkészítő bizottság szervezésének nyomaival különben találkozunk országunkban is a múlt század 70-es éveiből. Sajnos, azonban ez is csak lelkes fellángolás maradt.

Kívánatos lenne továbbá a jogmegismerés szempontjából, hogy már a középfokú oktatási intézetekben tanítsák — az illető tanulók értelmi színvonalához mért népies, de beidegző módon — a jog elemeit s különösen ama jogi ágazatokat, melyek gyakorlati szempontból a legáltalánosabb érdekűek s melyeknek nemismerete legsúlyosabb hátrányokkal járhat az egyénekre. Ily jogi ágazat elsősorban a büntetőjog.

Mártonffy Károly széles alapokon foglalja a jogszabályrendezés történetével. Rámutat mindenekelőtt Justinianus Institutióra, nálunk Werbőczy Tripartitumára; kifejti a revízió, kodifikáció és kompiláció közti fogalmi különbséget, tüzetesen ismerteti az egyházjogi kodifikáció történetét egész a Codex Juris Cannonici-ig; kiterjed figyelme a legutóbbi jelentős német munkálatokra, melyeknek során megállapítást nyert, hogy az 1867—1925 közötti években megjelent 11.140 törvény és rendelet között mintegy 8228 hatálytalanná vált. Foglalkozik az Amerikai Egyesült Államokkal, ahol különösen hosszú időre nyúlik vissza a jogszabályok rendezésének a munkája. Kifejti az angolok különleges helyzetét kérdésünk területén is. Az idevonatkozó szakaszban a szerző különösen széles és mély alapot kerít a fejtegetéseinek, amennyiben a téma célkörén túlmenőleg kritikailag ismerteti az egész angol jogforrástan vázlatát, a kormányhatalom növekedésének az újabb időben Angliában is folyton erősödő irányzatát s a közigazgatási jogviták terén a rendes bíróságok hatáskörének némi háttérbe szorítását.

A szerző végül a jogszabályrendezés de lege ferenda kérdésével foglalkozik. Hangsúlyozza a miniszterek, sőt a vezető miniszteriális tisztviselők felelősségének is komoly érvényesítését a törvények végrehajtásáért. Kívánja továbbá a jogszabályok kihirdetésének egységesítését. Helyesen mutat rá a francia jog különbségtevésére a promulgáció és a publikáció között. Csak azt kívánom itt megjegyezni, hogy a promulgáció a helyesebb felfogás szerint nemcsak a törvények kihirdetésének és végrehajtásának az elrendelése az államfő részéről, hanem a törvényhozó testület által alkotott törvényjavaslat szövegének államfői hitelesítése is.

A mi helyeslésünkkel is találkozunk a szerzőnek az a felfogása, hogy a törvényszerkesztés terén az utalási módszer helyett kívánatosabb az úgynevezett inkorporálási eljárás. A módosító törvény vagy rendelet, ha maga is nagyobb terjedelmű, vegye át az előző törvény, illetve rendelet érintetlenül maradt rendelkezéseit is a sokszoros utalás helyett, ami a jogszabályok kezelését s tartalmuk áttekintését nagyon megnehezíti.

Ez a gondolat nyer különben testet a pénzügyi jog terén újabban divatba jött úgynevezett hivatalos összeállítások formájában.

Ez a rendszer elvileg helyes, de másfelől óvatosságot igényel a kezelése. Ha pusztán összeállításról van szó, úgy új jogot létesítő rendelkezések abba nem kerülhetnek bele. Ehhez külön törvényi felhatalmazás szükséges. Ha pedig megkapja a minisztérium a felhatalmazást, ennek körét pontosan körül kell írni, nehogy a kormányhatalom nem szándékolt túltengése álljon elő a törvényhozó hatalom rovására, illetőleg új, esetleg törvénymódosító rendelkezések ne bújjanak meg a hivatalos összeállítások ártatlan elnevezésének köntösében.

Vigyázni kell arra is, hogy az összeállítások és gyűjtemények rendszere mellett az összehordott jogi rendelkezések tömegében el ne kallódjék a jogszabályok lelke, legfontosabb eleme: maga a jogeszme, mely a jogi rendelkezések alapja és összekötő lánc. Helyesen fejt ki a szerzőnk is, s az érintett veszedelmes eljárást a német megjelölés után a jog eltechnizálódásának nevezi. Ennek a veszélyével kapcsolatban idézi azután nagy Groschmidünknek más vonatkozásban tett azt a találó megjegyzését, hogyha a jogi karok eltávolodnak a jogelmélettől, úgy „bizonyos, mintegy jogtechnikai ipartanodai jelleg felé lényegülnek s illetőleg fajulnak által“. Bölcs mondás, mely a jogi oktatás, illetőleg a jogi oktatási intézetek szervezési reformjánál is igen megszívlelendő intelem.

Mártonffy Károly irodalmi érdeklődésének főtémája azonban a közhivatalnoki jog. Erről szól számos cikkén és felolvasásán kívül a Köztisztviselők szolgálati pragmatikája címen írott dolgozata is. Ebben a munkájában is bebizonyítja, hogy ismeri kérdésének terjedelmes irodalmát, s van érzéke a kérdések dogmatikai oldala iránt is.

Sorra veszi a közzolgálati jog egyes alapvető kérdéseit és csak sajnálni lehet, hogy nem mindenütt hatol be boncoló kése a kérdések szövevényébe, sokszor megelégszik a kérdéseknek megemlékezésével s a jogi nehézségekre való rámutatással. Mentségül az szolgálhat, hogy ennek a dolgozatának a keretei elfogadható okokból mintegy adva voltak, s ehhez szabta minden bizonytalmondanivalóját. Kívánatos volna azonban, hogy legközelebb ezt a munkáját kiszélesítse s elmélyítse.

Ebben a dolgozatában mindenekelőtt a köztisztviselői jogviszonyra vonatkozó elméletek különféleségére mutat rá. Említi többek között, hogy a különféle magánjogi, közjogi és vegyes természetű felfogás mellett a francia jogtudomány álláspontja az, hogy a tisztviselői jogviszony egyszerűen törvényileg és rendeletileg szabályozott kapcsolat. Ezzel azonban nem szabad megelégednünk. Hiszen törvény szabályozhat magánjogi és közjogi viszonyokat is. Ezzel tehát a kérdés érdemben nincs eldöntve. Ha közjogi s nevezetesen közigazgatási jogviszony a közzolgálati jogviszony, mint ahogy például magam is vallom, meg kell közelebbről állapítani e jogi viszonylat természetét, elveit, s az ebből folyó jogi következményeket.

Érdekes kérdés a közhivatalnoki (köztisztviselői) jog fogalma is, mely azonban szintén csak igen finom jogász elemzés és különbségtételek útján tisztázható. Mi a köztisztviselő fogalmának kritériuma, s hogyan ítélendő meg ebből a szempontból például a parlamenti tag és a miniszter tisztsége, állása.

A szerző már kifogástalanul, illetőleg hiány nélkül ismerteti a közzolgálat egységének az elvét a magyar közigazgatási jogban.

Szépen tárgyalja továbbá a közhivatalnoki engedelmisség problémáját, s érinti rövidebben a hivatali titoktartás kérdését is. Majd sorra kerül a köztisztviselők politikai jogainak mikénti gyakorlása, s rámutat az egységes közzolgálati pragmatika megalkotásának egyes államokban tapasztalható nehézségeire.

Annyi bizonyos, hogy a közzolgálati pragmatikának megalkotása nélkül nem tökéletes a közzolgálati jog rendezése, ami alkotmányjogi szempontból is kifogásolható. Helyesen mutat rá arra a francia jelenségre, hogy az 1884. évi szindikalista törvény, mely a munkásság szakszervezkedését szabályozza, megtiltja a köztisztviselőknek e törvény alapján a szervez-

kedést. Az 1901. évi egyesületi törvény ellenben megengedi az ezen törvény alapján való egyesületalakítást a köztisztviselők részére is. A köztisztviselők azonban ezzel nem elégszenek meg, s törekvésük arra irányul, hogy elérjék az 1884. évi szakszervezeti tömörülhetést is. Meg kellett volna azonban itt szintén magyarázni, hogy mi a különbség jogilag e kétféle szervezkedés előnyei között. A valóságban nincs nagy különbség, de ezt ki kell fejteni, máskülönben nem érteni meg a fennálló ellentétet és a francia köztisztviselőknek említett szívós törekvését.

Végigvezet végül a szerző a magyar szolgálati pragmatikai törekvések változatos útján, igen helyes megvilágosításokkal, kritikai észrevételekkel s a szolgálati pragmatikát követelő helyes konklúzióval. Jól mondja, hogy a szolgálati pragmatikát minden elvi és gyakorlati nehézség ellenére meg kell alkotni: közérdekből és jogos magánérdekből. E kettő ugyanazon dolognak két oldalát mutatja. Közérdek és tisztviselői érdek egyaránt, hogy olyan jogszabályaink legyenek, amelyek a közzolgálatba a legkiválóbbaknak a jutását biztosítják, a közzolgálatban levőknek pedig a protekció nélküli, csupán a képesség és a teljesített munka alapján való előhaladást és a vezető állásokba való jutást eredményezik.

Mártonffy Károly írói és tudományos egyéniségét bírálatom elején már jellemeztem. Rámutattam jeles, igen figyelemreméltó kvalitásaira, úgyhogy bírálatom végeredményeképen a folyamodót tudományos munkálkodásra minden szempontból igen alkalmasnak tartom, akitől ezen a téren — meggyőződésem szerint — igen eredményes, közérdekű munkásság várható.

Mindezeknél fogva tisztelettel javasolom a Tekintetes Jog- és Államtudományi Karnak, hogy a nevezettet a képesítő eljárás következő fokára bocsátani méltóztassék.

Budapest, 1933 július 24.

Kiváló tisztelettel:

*Dr. Tomcsányi Móric,*

a magyar közjog és közigazgatási s pénzügyi jog  
ny. r. tanára.