

24
2642.
magy. 1938 jan 1. sz. 15
I. évfolyam.

1. szám.

KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNY

Szerkeszti

MAGYARY ZOLTÁN

Programmunk

A kabineti kormányzás Angliában

A francia község vagyoni felelőssége zavargások esetén

A német közigazgatás feladatai a négyéves terv végrehajtásában

A csehszlovák közigazgatási bíróság reformjának tervezete

Alapvető munkák az amerikai közigazgatástudományban

Szeged tanyai közigazgatása

A Magyar Közigazgatástudományi Intézet működése.

MAGYARY ZOLTÁN

MAGYARY ZOLTÁN

DRÁGFFY MIKLÓS

MEZNERICS IVÁN

MARTONYI JÁNOS

GÖBEL JÓZSEF

KISS ISTVÁN

K I A D J A A

MAGYAR KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYI INTÉZET

B U D A P E S T

1 9 3 8

E szám ára 2 P.

KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNY

MEGJELENIK ÉVENKINT NÉGYSZER.

SZERKESZTŐSÉG ÉS KIADÓHIVATAL: MAGYAR KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYI INTÉZET, BUDAPEST, IV. PÁZMÁNY PÉTER-TÉR 1.

I. EMELET, 116. SZ. — TELEFON: 184—625.

TARTALOM

	Oldal
Programmunk,	MAGYARY ZOLTÁN 1
A kabineti kormányzás Angliában.	MAGYARY ZOLTÁN 4
A francia község vagyoni jogi felelősége zavargások esetén.	DRÁGFFY MIKLÓS 21
A német közigazgatás feladatai a négyéves terv végrehajtásában.	MEZNERICS IVÁN 36
A csehszlovák közigazgatási bíróság reformjának tervezete.	MARTONYI JÁNOS 48
Alapvető munkák az amerikai közigazgatástudományban. W. F. Willoughby és L. D. White művei.	GÖBEL JÓZSEF 56
Szeged tanyai közigazgatása. Első rész.	KISS ISTVÁN 81
A Magyar Közigazgatástudományi Intézet működése.	94

Munkatársaink:

Dr. Magyary Zoltán egyetemi tanár. Dr. Drágffy Miklós, az igazságügy-minisztériumba beosztott törvényszéki bíró. Dr. Meznerics Iván, a Magyar Nemzeti Bank titkára. Dr. Martonyi János, a vallás- és közoktatásügyi minisztériumba beosztott tanügyi segédtitkár. Dr. Göbel József, a Magyar Közigazgatástudományi Intézet tanársegéde. Dr. Kiss István, a Magyar Közigazgatástudományi Intézethez beosztott tanügyi fogalmazó.

A Közigazgatástudomány évi előfizetési ára 8 pengő. Jogi személyek, könyvtárak, intézetek részére évi 20 pengő. Az előfizetési ár félévi részletekben is fizethető. Póstatakarékpenztári csekk számla száma: 36.111.

PROGRAMMUNK.

Folyóiratunk megindításának többféle oka van:

1. A Magyar Közigazgatástudományi Intézet azt vallja, hogy a közigazgatással való tudományos foglalkozás feltételezi a *gyakorlati* közigazgatás alapos ismeretét. Ugyanez a belátás vezetett a külföldön is (Angliában, Amerikában, Németországban) közigazgatástudományi intézetek létesítésére és Brüsszelben a Nemzetközi Közigazgatástudományi Intézet megalapítására. Ez a szempont elkerülhetetlenné teszi a közigazgatás jogi problémáin kívül annak *szervezési* és *technikai* problémái figyelembevételét is. Közigazgatási tudományon tehát nemcsak a közigazgatási jogot, hanem egyúttal a közigazgatástant és a közigazgatási politikát is értjük.

A Magyar Közigazgatástudományi Intézet a Kir. M. Pázmány Péter Tudományegyetem alapítása, amely munkaközösségbe foglalja egybe azokat, akik a közigazgatással elméletileg foglalkoznak és azokat a közigazgatási tisztviselőket, akik gyakorlati tapasztalatból érzik az elmélet támaszának szükségét és a munkaközösségben való részvételükkel megtermékenyítik az elméletet. Ebben a munkaközösségben tehát együtt vannak a különböző korosztályok, a tudományos képzettségnek és a közigazgatásban betöltött állásoknak különböző fokozatai. És mindannyiokat összefűzi a közigazgatásnak ugyanaz a szemlélete. Ez az a szemlélet, amely a mai, a háború utáni XX. század közigazgatását a maga egészében veszi alapul és csak azzal az elmélettel éri be, amely ennek az összes problémáit átfogja és nem hajlandó az új fejlődést figyelmen kívül hagyni azon az alapon, hogy velük az elmélet eddig nem foglalkozott.

2. A közigazgatás tudományos felfogásának két fő iránya van. Egyrészt az európai kontinens felfogása, amely kizárólag, vagy főleg jogi vonatkozásai iránt érdeklődik, másrészt az angol-amerikai, amely a közigazgatást a gazdaságosság és eredményesség szempontjából vizsgálja, abból a tételtől indulva ki, hogy a *public administration* épügy *administration*, mint a *private administration*. Kétségtelen, hogy mind a két szempont egyaránt

jogosult. Eddigi egyoldalúságában egyik sem vezet megnyugtató eredményre. Ezért már megindult a két iránynak egymás-keresése és a két kontinens elméletének fejlődése egymás felé. Angliában és Amerikában is elismerik már külön közigazgatási jognak a létét és megindult annak a fejlődése. Viszont az európai kontinensen is tért hódít a közigazgatásban az eredményesség és gazdaságosság követelménye, amit a kontinensen racionalizálásnak hívnak. Amerikában az egyetemeken külön van a jogi kar (*Law School*) és az államtudományi kar (*Political Science Department*). A közigazgatással való elméleti foglalkozás fejlettebb az utóbbiakban, és ahogyan ezt igen magas fokon művelik, az szoros szellemi rokonságban van a közigazgatástannak azzal a felfogásával, amelyet a kontinensen *Lorenz von Stein*, s nálunk Concha Győző, képviselt és amely itt a közigazgatási jog művelése mellett az utóbbi évtizedekben teljesen háttérbe szorult.

A közigazgatástudomány művelése a mai időkben tehát inkább, mint bármikor máskor, szükségessé teszi a külföldi tudományos irodalom figyelemmel kísérését. A háború előtti magyar tudományos irodalmon szembeszökően érvényesült a német tudomány túlnyomó befolyása és mellette csak a francia jutott számottevő szerephez. Kevés volt az érdeklődés az olasz iránt és meglehetősen figyelmen kívül hagyta az egész angol irodalmat és fejlődést. Intézetünk célkitűzéséből folyik, hogy ép annyi gondnal és alaposággal tartsa számon az angolszász tudományos termelést, mint az európai kontinensnek forradalmon átment nagyhatalmainak irányát és a francia irodalmat.

3. A közigazgatás tudományos művelése tehát gyökeres átalakuláson megy át és horizontja sokszorososan kitágult. De nem csak a közigazgatás tudománya ment át ebbe a nagyjelentőségű új korszakába, hanem maga a közigazgatás is a XX. század államában új helyzetben van. A törvényhozás, közigazgatás és igazságszolgáltatás egyensúlyán felépülő XIX. századbeli állam fokozatos fejlődés folytán odajutott, hogy a közigazgatás túlsúlya a másik két funkcióval szemben tagadhatatlan. Ez a fejlődés sokáig észrevétlen volt. A világháború óta oly nyilvánvaló, hogy követeli a figyelembevételt. A XIX. század államának át kell alakulnia a XX. század államává. Az átalakulást követeli és kikényszeríti az a nagy technikai fejlődés és az a gazdasági, kapitalista fejlődés, amely a kettő közé esik. Az átalakulást három nagyhatalom más-ként, mint mélyreható forradalommal, nem tudta megoldani. Az angolszász államok nyújtják a legjobb példát a forradalom nélküli átalakulásra, az evolúcióra, de nem mondhatják el még magukról,

hogy ezen az átalakuláson már túl volnának. A nálunk most napirenden lévő közjogi javaslatok ezt az átalakulást *nem* jelentik. Alkotmányos fejlődésünk története azt mutatja, hogy minden korszak és minden század fejlődésével evolúciós úton lépést tudtunk tartani. Kisebb-nagyobb távolságban követtük az új világáramlatok kifejlődését. A XIX. század államára jellemző alkotmányos átalakulás nálunk csak 1848-ban következett be. Ennek a megfontolt haladásnak azonban előnyei is vannak, ha a megfontoltság abban áll, hogy kellő distanciában, a tapasztalati eredmények bevárásával követjük az úttörő nemzeteket, de nem akkor, ha nem értjük, hogy mi az új fejlődés lényege és azt hogyan kell a magyar talajba átültetni.

Az elmondottakból folyik folyóiratunk programja. Folyóiratunknak feladata lesz elsősorban azoknak a külföldi törvényeknek, hivatalos memoradumoknak és más hivatalos forrásoknak gondos ismertetése, némelykor teljes fordításban való közlése, amelyek a körülöttünk folyamatban lévő nagy állami átalakulások tudományos szempontból való megítélésének alapjául szolgálhatnak. Ezt abban a meggyőződésben fogjuk tenni, hogy nemcsak a tudománynak teszünk ezzel szolgálatot, hanem a magyar közéletnek és azoknak a felelős tényezőknek is, akik elhatározásaikban és cselekvéseikben ezeknek a forrásoknak az ismeretét eddig nélkülözni voltak kénytelenek.

Figyelemmel kísérjük ugyanígy a tudományos irodalom különböző nyelvű termékeit és azok legjavát alkalmas feldolgozás útján megismerhetővé tesszük munkaközösségünk ama tagjai számára is, akik azt eredetiben nem használhatnák. Egyúttal önálló tanulmányokat is közlünk a közigazgatástudomány problémáiról és szolgálni óhajtjuk az új tudományos szintézis előkészítését.

Folyóiratunk, nyolc év lelkes munkájával kialakult, új közigazgatástudományi iskolának az organuma, amely arra törekszik, hogy munkaközösségébe bevonja a magyar közigazgatás idősebb és fiatalabb munkásai közül mindazokat, akik az új idők nagy problémáit látják és azoknak alkalmas megoldását előkészíteni óhajtják. Az alkotmányjogi reformon kívül ugyanis, ami egyszeri erőfeszítést jelent, szükség van az új közigazgatás állandó munkájára, a közigazgatásnak új szellemmel való megtöltésére, új képességekkel való felruházására is. Ez állandó erőfeszítést jelent és kitaró munkát. A folyóiratot megindító munkaközösség ennek a munkának a tudományos részét óhajtja szolgálni.

MAGYARY ZOLTÁN.

A KABINETI KORMÁNYZÁS ANGLIÁBAN.¹

I. A kormányformák változásának korát éljük. Már három nagyhatalom tartozik az ú. n. autoritár államok sorába, amelyek a kormányzásnak kabinet rendszerével olyan tapasztalatokat szereztek, hogy azt elvetették. Lényegesen módosította Ausztria és Lengyelország is. A kabinet rendszer, amit elítéltek és elhagytak, az angol talajban évszázadok alatt termett és alakult ki és a francia forradalom után onnan terjedt el az egész európai kontinensen és részben azon túl is. Az autoritár államok megjelenését kiváltó okok azonban a többi államokban is éreztetik a hatásukat. A keresés jellemzi ezeket; a parlamentárizmushoz ragaszkodnak, de vele megelégedve nincsenek, az autoritár rendszerrel szemben tiltakoznak, de eredményeit kénytelenek elismerni: a XX. század államformáját keresi a világ.

Vannak azonban államok, amelyek a demokrácia keresésében kitermelt parlamentáris népképviselőt és az abból folyó kabinetrendszert a mai igényeket is kielégítőnek, életerősnek és a forradalmi újításokkal szemben versenyképesnek, sőt különbnek tartják. Ezek közt első helyen áll Anglia, a parlamentáris népképviselőt és kabinetkormányzásnak a szülőföldje.

Angliának ez a rendületlen ragaszkodása egy régi intézményhez nem magyarázható meg maradisággal, a ragaszkodással valamihez csak azért, mert régi, vagy a nemzeti hiúsággal azért, mert az a kormányforma ott született, hanem csak azzal, hogy ez a rendszer ott a szükségletek kielégítésére ma is képes, bármily régi is, nem avult el, hanem továbbfejlődött és a világ legnagyobb birodalmának eredményes kormányzására, elsőségének fenntartására is alkalmas.

Jennings műve a kabinet kormányzásról sokoldalúan és részletesen vizsgálja a kérdést, de nem összehasonlító jogi alapon, különböző államok megoldásainak egybevetésével, mint ezt a címből várni lehetne, hanem kizárólag az angol megoldás tár-

¹ Cabinet Government. By W. Ivor Jennings, Cambridge. The University Press. 1936. 484. l.

gyalására szorítkozik. Ez azonban nem hátránya, hanem inkább előnye, mert biztosítja, hogy az angol termésű intézményről idegen vonásoktól ment képet adjon. Az angol kabinet nem tételjes jogi intézkedéseken, hanem pusztán szokásjogon alapul, normatívnak elfogadott precedensek sorozatából állott elő és mint a mű világosan mutatja, ilyeneknek a segítségével fejlődik állandóan tovább. A jelentőséggel bíró egyes precedenseknek figyelembevételén kívül különös részletességgel dolgozza fel az utolsó száz évnek, t. i. az 1832. évi alkotmányreform utáni fejlődésnek, eredményeit. „A kormány az angol alkotmányrendszer veleje” (1. lap). A kabinet működésének jelentékeny része azonban titkos. Ennek a gyakorlatnak az az alapja, hogy a kabinet működését ma is úgy tekintik, mint a királynak való tanácsadást. Ezért a kabinet gyakorlatának részletei nehezebben hozzáférhetők, mint az alkotmány legtöbb más intézményének működése. Az 1900 előtti iratok már nem bizalmasak, az azutániak azonban jelentékeny részben azok. A források tekintetében a másik nehézség az, hogy még Viktória királynő és kortársai igen fejlett levelezést voltak kénytelenek folytatni, mert ez volt az érintkezésnek technikailag egyedül lehetséges módja és ebből a levelezésből ma az összes tények a praxist illetőleg megállapíthatók. A közlekedés (autó és repülőgép) és a távbeszélő fejlődése miatt azonban nagyon megszaporodott a személyes érintkezés és a szóbeli elintézés eseteinek a száma, amelyek után írásbeli dokumentum többnyire nem maradt. A mémoire-irodalom azonban virágzik és a világháború után különös lendületet vett, úgy hogy vezető államférfiak és magas állásokat betöltő udvari emberek emlékiratai gyakran fontos kérdések megfejtésének segítségére használhatók fel. Ezt a forrást a szerző bőven ki is aknázza.

II. A demokrácia, ami az angol alkotmánynak az alapelve, azt jelenti, hogy a kormányzás a nép nevében történik a nép által általános választásokon önként elfogadott elvek és szempontok szerint. Hogy a demokrácia érvényesülhessen, ahhoz szükség van széleskörű választójogra, a szólásszabadságnak nagy fokára és a pártok kialakulására. A demokrácia érvényesülésének a feltétele, hogy a többség kormányoz, de nem nyomja el a kisebbségeket. Az alsóház és a kormány a demokrácia eszközei. Az 1688. évi forradalom óta a király köteles a parlamentnek engedni. Ugyanez vonatkozik a lordok házára is, mivel az alsóház a nép képviselője.

A kabinet kormányzásnak a lényege az, hogy a kormányzást nem egy ember végzi, hanem egy politikusokból álló bizottság, amely felelős az alsóháznak. A kabinet a fő kormányzóhatalom.

A rendeltetése az, hogy nagyszámú hatóságnak sokféle funkcióját összehangzóvá tegye és az angol kormányzás egységét biztosítsa. A kabinetben, sőt azontúl is, a legfontosabb személy a miniszterelnök (*Prime Minister*). Ennek a kabinetnek nevezett bizottságnak a létesítése a parlamentáris rendszerben gyakorlati szükségesség volt, ezért létrejött anélkül, hogy róla törvény rendelkezne, vagy a bíróságok ismernék. A kabinet nem tételes jogi (*extralegal*) fejlődés eredménye. A *Ministers of the Crown Act, 1937.*, amely a miniszterek számát és fizetését szabályozza, az első jogszabály az angol alkotmányban, amely a kabinetről tudomást vesz. A kabinet eleinte arra szolgált, hogy annak útján a király meg tudja állapítani, hogy tervei és akciói a parlament helyeslésével találkoznak-e, másrészt pedig, hogy annak útján a többségén keresztül a parlamentet irányítsa. 1784. óta már az a helyzet, hogy a politikát már nem a király, hanem a kabinet állapítja meg. Ekkortól kezdve a pártok egyre kevésbé voltak egyes hatalmas földbirtokosok rokonainak és függvényeiknek csoportosulása, hanem mindinkább a hasonló elveket valló politikusok tábora. Az 1832. évi *Reform Act* ezt a fejlődést megerősítette és 1834-ben már nyilvánvaló volt, hogy a kormányok a jövőben a közvéleménnyel kénytelenek számolni. Peel Robertnek kormányralépése (1841—1846) bizonyítéka volt annak, hogy a közvélemény kormányváltozást idézhet elő. Peel Robertet tekintik az első modern miniszterelnöknek, sőt ma is a miniszterelnök ideáljának. A kormány tehát az alsóházbeli pártjára támaszkodik. Az államférfiú tekintélye a pártjától függ és akkor van meg, ha pártja sikeresen fordult a választó közönséghez. A demokratikus rendszer lényege, hogy az a párt kormányozza, amelyik a szavazatok többségét megkapta. A többség azonban fogalmilag magában foglalja a kisebbséget, a parlamenti többség a parlamenti kisebbséget. A kisebbség a kormány alternatívája és a nép elégedetlenségének a fókusza, az ellenzék szerepe tehát csaknem annyira fontos, mint magáé a kormányé. Ellenzék nélkül nincs demokrácia. „Őfelsége ellenzéke” nem üres szó. Őfelségének épúgy szüksége van ellenzékre, mint kormányra.

A kormánynak a többséget össze kell tartania. Amíg azonban a többséget össze tudja tartani, a kormány azon keresztül ura az alsóháznak, nem pedig fordítva, az alsóház a kormánynak.

Az alsóház funkciója tehát tulajdonképpen nem az, hogy irányítsa a kormányt, hanem, hogy kritizálja és hogy a közvéleményt juttassa kifejezésre. Az angol parlamentben a vita szabad, a vélemények nyilvánosak, a propagandának megvannak az

elfogadott és korrekt eszközei, a választások szabadok és ezért a közvéleménynek érvényesülése és befolyása mindig lehetséges, nem csak az általános választások alkalmával. „Kormányzás nálunk a közvélemény szerint való kormányzás; és ez az önkormányzatnak egyetlen lehetséges módja“ (19. lap).

III. A kormány tagjait nem a képviselőház választja. Azokat, mint munkatársait a miniszterelnök jelöli ki, a miniszterelnököt pedig a király szemeli és nevezi ki. A választás lehetősége számára természetesen nem korlátlan. A miniszterelnöknek kell tudnia munkatársakat találni és munkatársaival alkalmasnak kell lennie arra, hogy a képviselőház többségének támogatását megszerezze. Ilyen ember sokszor csak egyetlen egy van és ilyenkor a királynak nincs is más választása.

A kormány funkciója összefügg az államfő szerepével. A kabinetrendszerben azonban a kormány kormányoz és az államfő szerepe, legyen az akár király, akár elnök, alárendelt (250. l.). Az államfőnek végeredményben el kell fogadnia a kormány döntéseit, de az kétségtelen, hogy neki e döntésekre jelentékeny befolyása lehet.

Az alkotmányos monarchiának az az előnye, hogy abban az államfő pártoktól független. Egy köztársasági elnök, aki pártemberből lett államfő, nem felejtheti el a multját és ha ő el is felejt, nem felejtik el mások. A király, mivel nincsen pártbeli multja, könnyebben lehet pártatlan, és ami még fontosabb, az emberek is könnyebben hiszik róla, hogy pártatlan. Mr. Asquith 1915-ban memorandumot készített a korona jogairól és kötelezettségeiről. Ebben többek közt így szól: „Kétszáz év óta kialakult hagyomány nálunk, hogy a trón betöltője végeredményben elfogadja minisztereinek tanácsát és a szerint cselekszik. ... jogosult és köteles, hogy minisztereivel közölje mindazt az információt, amit kap; hogy kifejezésre juttasson észrevételeket, amelyek a kormány által javasolt iránnyal szemben neki jogosultnak látszanak; hogy nekik más politikát ajánljon, ha ezt indokoltnak találja. A királynak ilyen tanácsait a miniszterek mindig a legnagyobb tisztelettel fogadják és több tisztelettel és hajlandósággal tárgyalják, mintha azok bármely más részről jöttek volna. De végül a király mindig a szerint a tanács szerint jár el, amelyet a miniszterek neki, ha kell, ismételt megfontolás után, adni jónak látnak. Ők ezt a tanácsot abban a tudatban adják, hogy esetleg, vagy valószínűleg kénytelenek lesznek arról a parlamentnek számot adni“ (258. l.).

A mindennapi politikában a király befolyása lényeges lehet, bár az ritkán döntő tényező. Inkább tanácsadás, mint döntés alakjában érvényesülhet. A király véleményének nagy súlya van. Egyrészt azért, amit úgy fejeznek ki az angolok, hogy „térdenállva nem lehet vitatkozni“, másrészt azért, mert a királynak gyakran jóval nagyobb kormányzati tapasztalata van, mint a kormány tagjainak. Viktória királynő pl. a múlt évszázad végén 60 évi kormányzati tapasztalatra tekinthetett vissza. VII. Edvárd, mint walesi herceg, már 20 évvel trónralépte előtt kezdett becses kormányzati tapasztalatokat gyűjteni. V. György király 25 évig ült a trónon, míg miniszterelnökei sokkal rövidebb idő óta voltak a kormány tagjai.

A kormányok Peel Robert óta arra törekedtek, hogy a király nevét a politikai vitáktól tartsák távol. Viktória királynő 1841-ig teljesen azonosította magát a wigh párttal. Férje, a *Prince Consort*, azonban e tekintetben változást tudott elérni és azt vallotta, hogy az alkotmányos monarchia alapelve, hogy a korona a pártpolitikában ne foglaljon állást. Halála után azonban a királynő ismét nem tartotta meg a pártatlanságot. 1868. után erős konzervatív szimpátiákat érvényesített úgy, hogy liberális kormányok idején az ellenzék kívülálló vezérének lehetett tekinteni. A királynénak ez a magatartása azonban semmiféle alkotmányos felfogás alapján nem védhető, mert ha a király maga beavatkozik a politikába, akkor ő ép úgy bírálható és támadható, mint bármely más politikus.

A király állásának azonban vannak hátrányai is. Ezek közé tartozik elsősorban az, hogy felelőtlen. A felelősség nélküli ember véleménye azonban könnyen válik teoretikussá vagy különccé. A király szükségképen nagyon mesterséges légkörben él. Állandóan alázasat szolgálkkkal van körülvéve. Ha meg is mondják neki az igazságot, azt is alázasat frázisokba és lapos formulákba öltöztetik. A „társaság“, amelynek a király a vezetője, távoláll a köznép szükségleteitől és törekvéseitől. Az egyszerű néppel alig tud érintkezni, annak a szükségletei személytelenné, statisztikaivá és politikaivá lesznek, mielőtt a trón lábai elé érnek. Lord Gladston Viktória királynőről egy helyen ezt írja: „A trón betöltésében való az az állandóság, amelyet a királyné esetében láttunk, nagy hátrány volt, mert alkotmányos felelőtlensége miatt nem volt kapcsolata a haladó irányzatokkal.“ W. S. Blunt mondotta, hogy a királynőnek „könnyű volt hizelegni és őt félrevezetni. Az egyetlen ujság, amelyet olvasott, a Morning Post volt és környezetének nem volt bátorsága, hogy megmondja neki a dolgokról az igaz-

ságot.“ Bár ez túlzás, ez az állítás mégis olyan véleményt fejez ki, amelyet sokan vallottak, bár ki ritkán mondtak.

A király környezetében szükségképen vannak olyan egyének, akiket Lord Palmerston „őfelsége felelőtlen tanácsadói“-nak nevezett. Amíg a királynő mellett állott a férje, Albert herceg, addig bölcs és diszkrét tanácsadója volt. A Prince Consort halála után magántitkárok alkalmazása vált szükségessé. Ezek jogilag felelőtlenek, állásuk azonban mégis rendkívüli fontosságú, főleg azért, mert ténylegesen abban a helyzetben vannak, hogy véleményüket a királlyal közölhessék. A szerepük az, hogy elérjék, amit Gladstone így fejezett ki: „A korona méltósága megkívánja, hogy sose jusson érintkezésbe a közönséggel vagy a kabinettel szellemi ponyolában.“

A király a kabinettel főleg a miniszterelnökön keresztül érintkezik és olvassa a minisztertanácsok jegyzőkönyveit. Ezek a jegyzőkönyvek azonban úgy vannak szerkesztve, hogy abban a részletes viták nincsenek megörökítve. A miniszterelnökök a király előtt nem is szokták megnevezni azokat a minisztereket, akiknek valamely ügyben eltérő véleményük volt. A kabinet a király előtt, mint egység szerepelt. Újabban a minisztertanácsi jegyzőkönyvekben a különböző véleményeket közlik, de nevek nélkül. Az egyes miniszterelnökök praksziséban azonban különbségek állapíthatók meg.

A király, s ez volt különösen a királynőnek a kívánsága, kell, hogy előzetes tájékozást kapjon a politikának minden tervezett nagyobb változtatásáról. A király az egyes minisztériumokkal közvetlen kapcsolatban is lehet. Ezek különösen a külügyminisztérium, a gyarmatügyi minisztérium, az indiai minisztérium, a dominiumok minisztériuma, a hadügyi és a tengerészeti minisztérium, végül újabban a belügyminisztérium. A minisztériumokhoz való viszonyban fontos az, hogy a király nevében kiadandó intézkedésekhez előzetes hozzájárulása kieszközöltessék, másrészt pedig, hogy ha valamely intézkedéshez hozzájárulását megadta, azt az intézkedést a miniszter később önkényesen és az ő hozzájárulása nélkül meg ne változtassa.

Habár ily módon számos ügy, és főleg a legfontosabbak, a király elé kerülnek, a király befolyása függ az egyéniségétől. „A korona ad méltóságot, de nem tehetséget“ (280. l.). A király befolyásának érvényesítése különböző utakon történhetik. Erre Viktória királynő hosszú uralkodása sok példát ad. Rávelt minisztereket, hogy sürgönyöket vagy intézkedéseket megváltoztassanak, vagy azokat terjesszék mégegyszer a miniszterelnök

vagy a kabinet elé. Sőt memorandumokat is készített egyes ügyekben. VII. Edvárd befolyása sokkal kisebb volt. Edvard ismételtén mondotta, hogy bár nem értett egyet, kénytelen volt a javaslathoz hozzájárulni. És ez az alkotmányos fölfogásnak teljesen megfelel, mert a király nem független tényező. A király szerepe különösen fontos a közvetítésben. A közvetítéshez rendszerint tapintat kell, olyan tulajdonság tehát, amellyel az uralkodók többnyire rendelkeznek, nem pedig szaktudás és tapasztalat, amivel nem mindig bírnak. Kétségtelen, hogy ha ellentét keletkezik a parlament két háza között és fenyegető, hogy a vita holtpontra jut, a király közvetítőként fölléphet a két fél közt. Természetesen az, hogy mikor és milyen mértékben avatkozzék be, esetről esetre bírálendő el.

Hogy a király állását minden vonatkozásban lássuk, figyelembe kell vennünk, hogy ő nemcsak a politikai gépezet része, hanem a társaság alapja. A társaság természete és jelentősége azonban az utolsó 100 évben változott. Nincs többé politikai jelentősége és szerepét politikai tekintetben jórészt a *City* vette át és azzal a király nincs érintkezésben. Mégis a királyi család társadalmi jelentőségét nem szabad lebecsülnünk.

A tétel az, hogy a kormány, habár csak a nemzetnek egy része támogatja is, az egész nemzetnek a szerve. Ez oda vezethet, hogy aki a kormány ellenzéke, azt a nemzet ellenségének tüntetik fel. A monarchia intézménye nagyszerű megoldását nyújtja ennek a nehéz dilemmának: valaki loyális lehet a királyával, ha ellenzékben van is a kormánnyal szemben. A király szerepe az angol birodalom tekintetében hasonló fontosságot nyert különösen az 1911-től 1913-ig vezető fejlődés során, amely a *Statute of Westminster*-rel végződött. Ez a dominiumoknak törvényhozási és politikai tekintetben teljes függetlenséget adott. A kapcsolatot, amely a birodalom tagjai közt fennmaradt, tisztán érzelmi, amelyet gazdasági érdekek támogatnak. Ezt az érzelmet azonban rendkívüli mértékben erősíti a közös alattvalói hűség (*allegiance*) a trón iránt. A *British Commonwealth of Nation*-t egy eszme tartja össze és ezt az eszmét a király személyesíti meg. Ez a fel fogás nyert kifejezést Baldwin miniszterelnök politikájában is. VIII. Edvard király házassági tervének és a trónról való lemondásának kérdésében.¹

¹ Lásd I. Lincoln White. *The Abdication of Edward VIII. A Record with all the Published Documents.* London, Georg Routledge and Sons Ltd. 1937. 166 l.

Habár azonban a király szerepe főleg az, hogy véleményét kérjék, hogy támogasson és közvetítsen, de végeredményben a kormány tanácsához alkalmazkodják, mégis vannak ügykörök, amelyekben saját felelősségére jár el, ezeket hívják „személyes előjogainak”. Hogy ezek mire terjednek ki, az nem egészen kétségtelen, mert több pontra nézve eltérnek a nézetek. Mindenki egyetért abban, hogy nem kell tanácsot elfogadnia a miniszterelnök személyének kiválasztásában vagy új peer-ek kinevezésében a felsőház ellenállásának letörése végett. De vitás az, hogy felmentheti-e a kormányt vagy feloszlathatja-e a parlamentet saját elhatározásából, vagy megtagadhatja-e a parlament feloszlatását, ha a kormány arra javaslatot tesz.

Tény az, hogy a király egy kormányt sem bocsátott el 1783 óta saját kezdeményezéséből. A *Prince Consort* mondta ki a nagy axiómát, hogy „a korona őszintén és minden erejével támogatja a mindenkori kormányt, bármely párthoz tartozzék is, mindaddig, amíg többsége van és az ország érdekében korrektil kormányoz.”

A királynak nem feladata, hogy elébe vágjon a választók döntésének. Minden kormánynak kell olyan döntéseket hoznia, amelyeket a választók nem szavaznának meg. Sem nem célszerű, sem nem kívánatos, hogy a választások olyankor legyenek, amikor föltehető, hogy egy konkrét döntést nem hagynának jóvá. A választó közönségnek az a hivatása, hogy ne egy konkrét intézkedésről, hanem az általános politikai irányról mondjon véleményt.

IV. Amióta az 1911. évi *Parliament Act* a lordok házának szerepét lényegesen csökkentette, annyira, hogy ha az alsóház egy törvényjavaslatot három egymásutáni ülészakban elfogad, az törvényerőre emelkedik a lordok házának ellenzése mellett is, azóta nyilvánvaló, hogy a miniszterelnöknek az alsóházban van a helye, a kabinet sorsát ez a ház dönti el. Ülészoga a kormány minden tagjának csak az egyik házban lehet.

Ha a kormány lemond, mert leszavazták, a király elsősorban az ellenzék vezérét (the leader of the Opposition) hivatja magához. Ez a szabály hosszú gyakorlathból alakult ki, bár szabályként való elismerése aránylag újkeletű. A politikai vezetőknek kötelességük, hogy támogassák a királyt kormány alakításában. Ez a kötelesség három irányú. Először a politikai vezető ember, ha a király a véleményét kérdezi, köteles azt kifejteni. Másodszor, ha az ellenzék okozta a kormány vereségét és lemondását, akkor kötelessége az ellenzék vezéreinek, hogy a kormányalakításra vállalkozzanak vagy más megfelelő javas-

latot tegyenek. Harmadszor, bár ezt kevésbé határozottan lehet állítani, a kormány kötelessége, hogy hivatalban maradjon mindaddig, amíg ezt teheti az alkotmányos elvek megsértése nélkül.

Előfordul azonban, hogy a kormány belső ellentétek miatt mond le, anélkül, hogy vereséget szenvedett volna. Ilyen esetekben kisebbségi kormány alakítása is lehetséges és ez gyakrabban történt meg, mint az közismert. Kisebbségi kormány volt 1839-től 1841-ig, 1846-tól 1852-ig, 1852-ben, 1858-tól 1859-ig, 1866-tól 1868-ig, 1885-től 1886-ig, 1886-ban, 1886-tól 1892-ig, 1910-től 1915-ig, 1924-ben és 1929-től 1931-ig. Koalíciós kormányok voltak: 1852-től 1855-ig, 1895-től 1905-ig, 1915-től 1922-ig és 1931-től 1937-ig. A mostani angol miniszterelnök, Chamberlain 1835. óta a 34-ik kormányt alakította.

Amikor új miniszterelnök veszi át a kormányt, jelentékeny számú új állást kell betöltenie. Ezeknek számát a törvény nem alapítja meg, nincs jogi különbség a politikai és nem politikai állások között. Ezeknek a számáról csak a *Ministers of the Crown Act, 1937.* óta van törvényes rendelkezés, amely az első törvény, mint mondtuk, amely a kormányra vonatkozik. Ez egyúttal megállapítja a fizetéseket is. Évi 10.000 font jár annak, aki *Prime Minister and First Lord of the Treasury*, évi 5.000 font a fizetése a következőknek: 2. *Chancellor of the Exchequer*, 3. *Secretary of State for the Home Department*, 4. *Secretary of State for Foreign Affairs*, 5. *Secretary of State for War*, 6. *Secretary of State for Dominion Affairs*, 7. *Secretary of State for Air*, 8. *Secretary of State for India*, 9. *Secretary of State for Scotland*, 10. *Secretary of State for the Colonies*, 11. *First Lord of the Admiralty*, 12. *President of the Board of Trade*, 13. *Minister of Agriculture and Fisheries*, 14. *President of the Board of Education*, 15. *Minister of Health*, 16. *Minister of Labor*, 17. *Minister of Transport*, 18. *Minister for the Coordination of Defense*. Évi 3.000 font fizetése van a következőknek: 19. *Lord President of the Council*, 20. *Lord Privy Seal*, 21. *Postmaster-General*, 22. *First Commissioner of Works*. Évi 2.000 font fizetése van, 23. a *Minister of Pensions*-nak.

A parlamenti államtitkárok (*under-secretaries*) fizetése 3.000 font és 1.200 font között váltakozik. Legmagasabb van a *Parliamentary Secretary to the Treasury*-nak, legalacsonyabb a helyettes *Postmaster-General*-nak. Az egyes minisztériumok parlamenti államtitkárainak száma a következőképpen van megállapítva: Nem lehet több, mint kettő, a pénzügyminisztériumban, a külügyminisztériumban, a hadügyminisztériumban és a tengerészeti minisz-

tériumban. Nem lehet több, mint három a *Board of Trade*-ben, beleszámítva a *Secretary for Mines*-t és a *Secretary of the Department of Overseas Trade*-t, 1—1 parlamenti államtitkára van a többi minisztériumoknak. Ezen felül a *Treasury*-nak van legfeljebb öt *Junior Lord*-ja, akiknek a fizetése egyenként 1.000 font.

Érdekes ebben az összefüggésben megjegyezni, hogy ez a törvény, amely a minisztereknek és a kormány többi tagjainak a fizetését megállapította, egyúttal rendszeresítette az ellenzék vezérének (*Leader of the Opposition*) fizetését és azt évi 2.000 fontban állapította meg. A különbség csak az, hogy az ellenzék vezérének a fizetését a *Consolidated Fund*-ból kell fizetni, tehát nem esik évenkénti megszavazás alá, ellenben a kormány tagjainak a fizetése igen.²

Az eddig felsorolt állások betöltői nem mind tagjai a kabinetnek. Állásuk adminisztratív feladatuk betöltésére szolgál és a miniszterelnöktől függ, hogy közülük kit hív meg a kabinetbe.

A kabinet nem jogi fogalom és a kabinet tagsága nincs egy hivatali álláshoz sem kötve. A kabinet csak privát öszejövedele a nagyobb tekintélyű minisztereknek. A fenti állásokat mind a király tölti be, a miniszterelnök javaslatára, de ahhoz nem kell a király hozzájárulása, hogy a miniszterelnök közülük kiket hívjon meg a kabinetbe. A fenti felsorolásban a 2—16 és 18—20 számúak mindig tagjai újabban a kabinetnek. A kabinet létszáma Disraeli idejében 1874-ben még 12 volt, ma azonban már húsz a minimum. Ezeken felül is azonban szükség van néhány tagra, akiknek nincs tárcájuk és így kisebb az elfoglaltságuk. Ilyen színekúráknak vagy félszínekúráknak tekinthetők a *Lord Privy Seal* és a *Chancellor of the Duchy of Lancaster* állásai és ritkább kimondottan tárcánélküli miniszterek kinevezése, amit az tesz indokoltá, hogy az angol kabinet az újabb időben egyre inkább dolgozik albizottságokban (lásd alább). A kabinet tagjainak szaporítására azonban hatással van az a megfontolás is, hogy minden nagyszúlyú politikai vezetőnek a kabinet tagjának kell lennie, különösen, ha személyes hívei a pártban jelentékeny számúak. Azonkívül az a tapasztalat, hogy erős egyéniségű politikai vezetők kártékonyak lehetnek, ha nem tagjai a kabinetnek. Mint a kabinet tagjai többnyire elfogadnak olyan döntéseket is, amelyeket a kabinetben nyert felvilágosítások nélkül nem fogadnának el. Ezenkívül némelykor egy fiatal miniszter egyéni kiválósága

² L. Harlow J. Henemann. *Ministers of the Crown and the British Constitution*. L. *The American Political Science Review*. 1937. October.

a miniszterelnököt arra indíthatja, hogy a kabinetbe meghívja. Mégis szabály az, hogy a kabinet tagjai esküt tett titkos tanácsosai legyenek a királynak, hogy őket a titkos tanácsosi eskű kösse. Ezért, ha nem ilyen egyént kíván a miniszterelnök a kabinetbe meghívni, ez csak a király hozzájárulásával történhetik, mert akkor a titkos tanácsosi kinevezésre van előbb szükség.

V. A kabinet tagjai nagyrészt fontos hatóságok és igazgatási ágak fejei. Az angol alkotmányos jogfejlődésnek egyik jellegzetes vonása, hogy az általános rendezéseket kerüli és konkrét feladatokat individuálisan old meg. Ez vonatkozik ezekre a főhatóságokra is, amelyeknek szervezete és hatásköre törvények által van megállapítva. Hatáskörüket is törvényre kell visszavezetniök, és a rendeletkibocsátási jogot is külön kell mindegyiknek megkapnia. Nincs általános felhatalmazása a kormánynak rendeletek kibocsátására, mint a francia jogban, vagy nálunk is. Így az angol közigazgatás és az angol kormány is a törvényekkel különbözőképpen megállapított és különbözőképpen el is nevezett miniszterekből, hatóságokból, tisztviselőkből áll és nincs egységes, egyetlen közigazgatás. Ezeknek a törvénnyel létesített központinak nevezhető szerveknek a száma kb. nyolcvanat tesz ki és több ezret a nekik alárendelt egyéb hatóságok. Ezeknek a hatóságoknak és főleg központi szerveknek az egységét nem biztosítja más, mint annyira-amennyire a kabinetnek legfelsőbb politikai ellenőrzése, az alkotmányos gyakorlat útján. A közigazgatásnak az utolsó 60—80 év alatt való nagyarányú fejlődése erősen befolyásolta az angol kabinet működését is, éppen annak a közigazgatással való szoros összefüggésénél fogva.

A változások elsősorban abban nyilvánulnak meg, hogy az önkormányzati közigazgatás fokozatosan központi szervek ellenőrzése alá került és így beiktatódott a nemzeti közigazgatás szervezetébe. A gazdasági feladatok szaporodásával közüzemek is keletkeztek (gáz, víz, villany, közlekedés), amelyek monopóliumot, koncessziót kaptak és ezáltal kisebb-nagyobb függetlenségre, autonómiára tettek szert. 1918 után azonkívül nagyszámú tanácsadószerv létesült. Így a közigazgatási szervezet nagyon megnőtt és komplikálttá lett és téves azt feltételezni, hogy a miniszteri felelősség a közigazgatás egészének a területére kiterjed és a közigazgatás minden aktusáért valaki felelősségre vonható a parlamentben. A különböző *Board*-ok (*London Passenger Transport Board, Central Electricity Board, British Broadcasting Corporation*) azzal a határozott céllal jöttek létre, hogy adminisztratív részleteket elvonjanak a parlament kritikája elől. Ez nem zárja ki az ál-

talános parlamenti bírálatot és a költségvetési vita alkalmával való hozzászólást. A parlament törvényhozói hatáskörében ezt az állapotot meg is változtathatná, de nem teszi, amint hogy szándékosan engedte így kialakulni. A legfontosabb hatóság, amely a parlamentben nincs képviselve, az *Exchequer and Audit Department*, ami a mi legfőbb Állami Számvevőszékünknek felel meg.

A legelembb kívánalom egy miniszterrel szemben az, hogy tisztességes és megvesztegethetetlen legyen. De nem elég, hogy csak meg legyenek ezek a tulajdonságai, hanem kell hozzá, hogy ez köztudomású is legyen róla. Ezt az összeférhetetlenség szabályozásával lehet elérni. De még fontosabb a hozzáértés a szakmájukhoz. Technikailag több minisztériumot testület (board) vezet. Ez azonban gyakran csak névleges. Így a *Treasury* élén *Lord Commissionerek* vannak. Ez a *board* azonban sohasem ül össze. A *First Lord of the Treasury* és a *Junior Lordok* nem is vesznek a munkában részt és csak a *Second Lord of the Treasury* egyedül jár el, aki egyúttal *Chancellor of the Exchequer* (pénzügyminiszter). A *Board of Admiralty* azonban rendesen működik, a *Board of Trade* és a *Board of Education* viszont szintén csak papíron vannak. A bizottság működése alkalmas lehet a miniszter hiányzó képességeinek a pótlására. Ha a miniszternek személyesen magában kell eljárnia, akkor sok függ attól, hogy mennyi parlamenti multja van. A politikusok a karrierjüket gyakran, mint parlamenti magántitkárok, vagy más alárendelt állásban kezdik. Ez nem jár fizetéssel. Később államtitkárok és azután miniszterek lehetnek. De a miniszterek fizetése nem egyforma és nem is egyenrangúak, ami szintén előmozdítja, hogy állásaikat változtassák és így tapasztalataikat szaporítsák. Így azonban csak politikai tapasztalatot szereznek, de az nem is cél, hogy szakemberekké legyenek, akik a specialistákkal felvehessék a versenyt. Mint Sir William Harcourt mondotta: „A minisztériumok politikai vezetőinek az a haszna, hogy a hivatásos tisztviselőknek meg tudják mondani, mit nem fog a közönség túrni.”

A kabinetrendszer értéke tehát attól is függ, hogy a minisztereknek milyen hivatalnokok állanak rendelkezésére. E tekintetben Anglia nagy fejlődésre hivatkozhatik. A legfontosabb lépések ezen a téren a következők: 1. A hivatásos és szakképzett tisztviselői rendszer bevezetése a politikai pártokkal együtt változó tisztviselők helyett, amit zsákmányrendszernek neveztek. A hivatásos közszolgálat bevezetése a *Civil Service Commission*-nak 1855-ben való felállítására nyulik vissza. 2. A politikus miniszter mellett a hivatásos tisztikar élén egy kiváló tisztviselőnek a sze-

repe (*Permanent Secretary*), aki a miniszter fő tanácsadója, az adminisztráció vezetője és ellenőre, aki a miniszterrel szemben az egész hivatal működéséért felelős. Ő a közigazgatási gépezet alapos ismerője és ezért ezt nem kezeli azzal a határozatlansággal és félelemmel, mint a sokszor járatlan miniszter. 5. A tisztviselői kar szellemére jellemző, amit Sir Warren Fisher, a pénzügyminisztérium *Permanent Secretary*-je így fejezett ki: „A politika megállapítása a miniszter feladata. Mihelyt ez a politika meg van állapítva, a tisztviselőknek kétségtelen és nem vitatható kötelessége, hogy igyekezzenek azt ugyanazzal a jóindulattal végrehajtani, akár egyetértenek vele, akár nem. Ez alapelv. Ugyanígy hagyományos kötelessége a tisztviselőknek, hogy a döntéshez politikai főnökük számára mindazt a tájékoztatást és tapasztalatot rendelkezésre bocsássák, ami csak elérhető és ezt félelem és kegyhajhászás nélkül csinálják, tekintet nélkül arra, hogy az így nyújtott felvilágosítás egyezik-e a miniszternek eredeti elgondolásával.“ A tisztviselőnek azonban nemcsak az a feladata, hogy a tényeket a miniszterre elé tárja, hanem, hogy javaslata is legyen. Saját önálló véleményének kell lennie és az erre való nevelés az angol közszolgálatnak nagy tradíciója.

Jellemző, hogy ez a miniszter iránti teljes loyaltás csak a legfőbb katonai és tengerészeti tiszteknél hiányzik, akiknél a szerző több példát hoz fel, hogy békében épúgy, mint a világháborúban, az ellenzékkel játszottak össze terveik megoldására. (98. l.)

A közigazgatási ágak (minisztériumok) összhangjának biztosítása a miniszterelnöknek és a kabinetnek a főfeladata. A nehézségek egyrészt szervezeti okokból származnak, másrészt pedig abból, hogy a tisztviselők is, bármily jók, emberek. „Nem szeretik a hatalmuk csökkentését; de különösen nem szeretnek semmit, ami az állásukat, fizetésüket vagy előhaladási lehetőségüket fenyegeti.“ (104. l.). Koordinálást értek el bizottságok útján a közszállításonál.

Az összhang biztosításának legfőbb eleme azonban a pénzügyminisztérium (*Treasury*). Befolyását Angliában olyan mértékben, mint egy más országban sem, az biztosítja, hogy a mindenkor miniszterelnök egyúttal a *First Lord of the Treasury*. Ma már pénzügyminiszteri funkciókat, mint láttuk, nem lát el, ellenben a múltban a pénzügyminisztérium személyzete az ő rendelkezésére állt és a többi minisztériumokban is állások szervezéséhez és betöltéséhez az ő engedélye kellett, tehát a miniszterelnök, mint a politikai vezető, hatalmában tartotta az összes ki nevezéseket. Ez azóta változott, hogy 1855-ben a Civile Service

Commission létesült. A miniszterelnöknek a közszolgálatra való különös befolyása azonban továbbra is megmaradt, és ezt most is a Treasury útján gyakorolja. A Treasury-nak *Permanent Secretary*-ját, azaz államtitkárját nevezik a „közszolgálat fejének” (*Head of the Civil Service*), aki ebben a minőségben közvetlenül a miniszterelnöknek van alárendelve. Ez azt jelenti, hogy a miniszterelnök hozzájárulása kell minden minisztérium *Permanent Secretary*-jának, azok helyetteseinek, költségvetési és szervezési referenseinek (*principal establishment officer*-jének) kinevezéséhez és beosztásához. Más szóval az egyes minisztériumok legmagasabb állásai nem tekintetnek a minisztérium belügyének, hanem rendszerint más minisztériumokból való áthelyezéssel töltik azokat be. Ez nagy mértékben hozzájárul ahhoz, hogy a közszolgálat egységének a tudata kialakuljon és így egyúttal valamennyi minisztériumban ugyanannak a színvonalnak az elérése biztosítható legyen a vezető tisztviselők kinevezésében és azokon keresztül az alacsonyabbakban. Ilyen állások betöltése iránt a miniszterelnöknek a pénzügyminisztériumbeli *Head of the Civil Service* teszi a javaslatot, az érdekelt miniszterrel egyetértésben. Ezenkívül a közszolgálatra vonatkozó általános szabályok kibocsátása is a pénzügyminiszter hatáskörébe tartozik. „A közszolgálat szervezése a világháború óta a Treasury és az érdekelt minisztériumok közti aktív együttműködésen és jóakaraton nyugszik. Ők együttesen felelősek a közszolgálat eredményességéért és gazdaságosságáért. A Treasuryban 1919 óta van egy szervezési osztály (*Establishment Department*), amely specializálódott a közszolgálat szervezésének, a személyzetnek, nyugdíjnak, stb.-nek a kérdésében. Az egyes minisztériumokban szintén külön tisztviselőket alkalmaztak ezekre a kérdésekre, akik közvetlenül a Treasury-beli személyzeti osztály főnökének felelősek. Már évek óta állandóan folyik ezeknek a szervezési és vezérkari osztályvezetőknek ellenőrzése, akiket a Treasurynek szakértői látnak el tanáccsal és segítséggel. Nyugodtak vagyunk, hogy az ellenőrzésnek ez a módszere jól van kiválasztva a közszolgálat magas színvonalának fenntartására.” (*Report of the Committee on Public Expenditure. 1937.*)

A Treasury ellenőrzése a közszolgálat felett azonban nem szorítkozik a kinevezések és betöltések ellenőrzésére. „A Treasury különleges alkotmányjogi helyzeténél fogva hatáskörrel bír arra, hogy Őfelsége kormánya nevében járjon el mindazokban az ügyekben, amelyek a közszolgálat egészét érdeklik és felelős a közszolgálat általános felülvizsgálásáért és ellenőrzéséért. (*Royal Commission on the Civil Service. 1929.*) Ez nagyjelentőségű hatás-

kör, amellyel más államok miniszterelnöke és pénzügyminisztériuma nem rendelkezik. Ehhez járul a Treasury-nak az a hatásköre, amelyet a költségvetésen keresztül tud kifejtteni a többi ágazatok fölött.

VI. A miniszterelnök egyéniségétől nagy mértékben függ, hogy mennyi a hatalma. A miniszterelnöki állás olyan, hogy mindenki azt csinálhat belőle, amit tud. A miniszterelnöknek *capax imperii*-nek kell lennie. Peel-ről mondják, hogy nem volt Angliában még senki, aki oly igazán miniszterelnök lett volna, mint ő. Természetesen a személyiség befolyása nemcsak annak a karaktertől függ, aki kifejtji, hanem azokétól is, akik a munkatársai.

A miniszterelnöknek állandóan gondolnia kell az új választásokra. Hogy milyen mértékben gyakorol felügyeletet miniszter-társai felett, az különböző. Balfour-ról mondják, hogy az ügyesége főleg az elnöklésben volt. Minden helyzetben meg tudta találni azokat az elemeket, amelyekből az egyetértés elérhető volt. Szellemi képessége képessé tette őt arra, hogy a minisztereket minisztériumuk ügykörében ugyan ne ellenőrizze, de nekik értékes tanácsot tudjon adni, valahányszor hozzáfordultak. Ezért gyakran fordultak hozzá. És ez igen sok. Asquith-ról az a vélemény, hogy a közigazgatásba nem kívánt avatkozni, sőt azt tartotta, hogy az nem is oldható meg. Lloyd George szerint az utolsó éveiben semmi komoly tekintélye nem volt. Azok a problémák, amelyekkel Lloyd George kormányának a háború alatt kellett megbirkóznia, szükségképpen módosították a kormányzás addigi módszereit. Lloyd George jobban beavatkozott a minisztériumok ügyeibe, mint bármely más miniszterelnök az újabb időben. A háborús kabinetnek ez a gyakorlata az 1919—22-ig terjedő kormány alatt is folytatódik. A háború után is szaporodott a minisztériumok száma és belső méreteik igen megnövekedtek. A szociális szolgálatok és a gazdasági kérdések nagy jelentősége, a nemzetközi kereskedelmi kapcsolatok fejlettsége, a miniszterelnök szerepét mind fokozták. Nem *primus inter pares* többé. Ez nemcsak abból látszik, hogy mi a szerepe a közigazgatással szemben, hanem politikai súlyából is. Az országos választás alkalmával az ország tulajdonképpen miniszterelnököt választ. De ez a különleges súly nyilvánul meg abban a jogában is, hogy a királynak javaslatot tehet egy miniszter felmentése iránt. A kabinet egyes tagjainak felmentése általában a gyengeség bevállása és ennek sokszor nem kívánatos kihatásai vannak. A megoldás gyakran az, hogy a miniszterelnök arra kéri egyik miniszterét, hogy fogadjon el más megbízást. Hagyomány az a közjogi fikció, hogy a miniszterek nem óhajtják a hatalmat,

hanem csak a közjó érdekében hajlandók meghozni az áldozatot, hogy viseljék. Ebből a hagyományból következik, az a kötelességük, hogy lemondjanak, ha erre bárminő figyelmeztetést kapnak.

Végül a miniszterelnök kiemelkedő állására vall az is, hogy nincs mindenben a kabinet hozzájárulásához kötve. A külügy-minisztérium ügykörében a nagyfontosságú elhatározások újszólván mindennaposak. Nem is lehetséges, hogy ezeket mindig a kabinet elé vigyék. A kabinet csak a politika főirányát állapíthatja meg és a külügyminiszterre és a miniszterelnökre bízhatja az annak irányában való működést. De az is lehetséges, hogy a miniszterelnök fontos új politikai elhatározásokat magában hoz meg, és a kabinet tagjaival való előzetes megbeszélés nélkül nyilvánosságra hozza. Ezáltal a kabinetet kötelezi, hogy annak magát alávése.

VII. A kabinet működésére jellemző volt az, hogy 1916-ig nem volt külön titkársága. Nem is készült a minisztertanácsról jegyzőkönyv, csak maga a miniszterelnök csinált minden ügyről rövid följegyzést, amit tárgyaltak, hogy levélben a királlyal közölje. Ez a kezdetleges rendszer azonban a háború nehéz idejében meglehetősen csődöt mondott. Lloyd George-nak, aki 1916-ban vette át a kormányt, egyik első dolga volt, hogy a kabinetből kiválasszon öt befolyásos tagot, akiket háborús kabinetnek (*War Cabinet*) neveztek és ennek számára titkárságot állítson föl. A *Machinery of Government Committee*, amely 1918-ban működött és tette meg javaslatait, ajánlotta ennek a titkárságnak állandó fenntartását.

A kabinetnek magának a működése is változott. Annak ellenére, hogy a dolga kétségtelenül több, üléseinek száma és hossza ezzel a növekvéssel nem tartott lépést. Ez egyrészt a tanácskozásoknak a jobb előkészítése, a javaslatoknak előre írásban való szétküldése útján érhető el, másrészt azért, hogy a kabinet egyre több ügyet bíz kisebb bizottságokra, végül, hogy a bizottságok közül a honvédelmi bizottmány (*Committee of Imperial Defence*) a legfontosabb elvi kérdések kivételével a kabinetet a hadsereggel kapcsolatos minden kérdés megvitatásától mentesítette. A kabinetnek ma már állandó bizottságai vannak, amelyek közül legfontosabbak a *Committee of Imperial Defence*, és a *Defence Policy and Requirements Committee*. Ez utóbbinak kettős feladata van. Egyrészt tanácsadó, másrészt azonban ez a kormány törvényjavaslatainak kodifikáló bizottsága. A törvényjavaslatok politi-

kai szempontjait a kabinet dönti el, de a technikai kidolgozás ennek a bizottságnak a feladata, amelyet a Treasurynek tanácsadója és a szükséghez képest más tisztviselők támogatnak. Jellemző tehát, hogy a Treasurynek a kodifikációra is más minisztériumoknál nagyobb befolyása van.

A kabinetben a határozathozatal némelykor úgy jön létre, hogy a kabinet legbefolyásosabb tagjai elfoglalnak egy közös álláspontot, amit azután a többiek magukévá tesznek. Lloyd George mondotta: „A legtöbb kormányban van négy-öt kiváló egyéniség, akik kivételes tehetséggel és tapasztalattal alkotják azt a szűkebb kört, amely a kormány politikáját irányítja. Olyan kormány, amely nem elég szerencsés ahhoz, hogy tagjai közt ilyen egyéniségek legyenek, nagyobb baj nélkül megállhat nyugodtabb időkben, de nehéz viszonyok között könnyörtelenül elveszett.” Lloyd George a háború alatt a kabinet akcióját, szerepét kikapcsolta. Mindez azt mutatja, hogy a kabinetrendszer olyan időkben, amikor a nemzeti aktivitást fel kell gyorsítani, mint háború vagy pénzügyi válság idején, módosítani kell. Ugyanígy módosult a kabinet a közigazgatási gépezet megnövekedése és a kapitalizmus kifejlődésének hatása alatt.

VIII. A kormány és a parlament viszonyára irányadó az a szereposztás, hogy a parlament feladata nem az, hogy kormányozzon, hanem, hogy bíráljon. A bírálatot az ellenzék végzi, de ha a kormánynak nagy többsége is van a házban, akkor sem negligálhatja e többségnek az érzelmeit. „A hatalom birtoka a politikai küzdelemnek egyetlen célja. Ezért a kormányoknak úgy kell vezetniük a politikai küzdelmet, hogy a hatalmon meg tudják magukat tartani. Ez kényszeríti őket a közvélemény iránti érzékenységre, amely véleményt a közönség ma nem csak az általános választásokkal, hanem a szabad nép sok más eszközével kifejezésre tudja juttatni. A közvéleménynek ezt a befolyását semmi más kormányforma nem biztosítja. Kormányforma van parlament nélkül is. A parlament sokszor késlekedő, sokszor hiába beszélő szerv. De a kormányzásnak nem az egyetlen feladata, hogy gyors és eredményes legyen. Igazságosnak is kell lennie. Az angol kormányzati gépezet, dacára sok hiányának, egyike a legeredményesebb alkotmányos rendszereknek a világon, ha nem a legeredményesebb. Eredményes azért, mert lehet bírálni. Más szóval jó rendszer azért, mert a parlamenten nyugszik és a parlamenten keresztül azoknak az akaratán, akiket kormányoz.”

MAGYARY ZOLTÁN.

X A FRANCIA KÖZSÉG VAGYONJOGI FELELŐSSÉGE ZAVARGÁSOK ESETÉN.

Már Hammurábi törvénykönyvében találunk szabályt, amelynek erejénél fogva a község vagyoni kártérítési felelősséggel tartozott területén erőszakoskodások révén okozott károkért:

22. §. „Az az ember, aki rablást követett el, halálra lesz ítélve.

23. §. Ha a rablót nem fogták el... annak a területnek a sheikje és lakói, ahol a rablás történt, visszaadják a károsultnak mindazt, amit elveszített.

24. §. Ha személyekben esett kár, a község és a sheik egy ezüstit fizetnek minden emberért.“¹

Ennek az intézkedésnek kétségtelenül az volt a célja, hogy a területi csoportosulásokat érdekeltté tegye a közrend és köznyugalom megóvásában. Ha ugyanis a községi vezetők és lakosok előre tudják, hogy megtéríteni tartoznak majd azt a kárt, amely községi területen személyeket vagy vagyontárgyakat erőszakos, károsító cselekmény révén ér, akkor már csak egoisztikus szempontokból is arra törekszenek majd, hogy az ilyen cselekményeknek elejét vegyék. II. Clothár nyilván hasonló indokból rendeli 595-ben, hogy a községek a területükön elkövetett lopások és zavargások tetteseit kinyomozni és bíróság elé állítani tartoznak. Amennyiben ezt meg nem tennék, az okozott kár megtérítése, illetőleg a helyreállítás őket terheli.²

A feudalizmus idején feledésbe ment Clothár intézkedése. A község ebben az időben vagy szuverén volt, ekkor szuverén természete hozta magával felelőtlenségét: vagy pedig hűbéruraság alatt állott, ebben az esetben pedig a hűbérúr érdeke tiltotta, hogy vazallusa kártérítést fizessen. Az abszolút királyság minden közfeladatot magára vállalt, a községeket beszervezte hatalmas közigazgatási apparátusába és így ezek, mint a király közvetlen organumai, természetesen felelőtlenséget élveztek. A forradalmak idején változott csak meg a helyzet és kelt új életre a régi szabály.

A 18. század utolsó évtizedének folytonos forrongásai, egyre szélesebb körre kiterjedő zavargásai, a sok pusztítás, rombolás adta a francia törvényhozónak azt az eszmét, hogy az évezredes intézményhez visszaforduljon és ennek a régi szabálynak segítségével igyekezzen féket vetni a sok garázdálkodásra. A sorvadó királyi hatalom helyére lépő forradalmi szerveknek a rend fenn-

¹ Scheil: La loi de Hammourabi. III. kiadás Páris 1906. 10. old.

² Isambert: Anciennes lois françaises. Ordonnance de l'année 595.

tartása végett tett utolsó kísérlete volt az az intézkedés, amikor a községeket tették vagyoniilag felelőssé a zavargások során okozott kárért. Az állampolgároknak, akik a község területén laknak, mindent meg kell tenniük az irányban, hogy községükben erőszakoskodás révén senki kárt ne szenvedjen. „Az állampolgároknak részt kell venniük a rend fenntartásában. A községek felelősségének törvénybeiktatása az egyedüli eszköz arra, hogy a franciák között életrekeltsük a testvériség eszméjét. Ha zavargás támad, akkor vagy a többség az, amely a zavargást elkövette, ennél fogva ezért felelősséget kell vállalnia: vagy pedig a kisebbség idézte elő a zavargást, ez esetben a többség hibás, mert a kisebbséget a rendbontásban meg nem akadályozta.”³; halljuk a törvényhozás egységes véleményét.

Az 1790. évi február 23-án kelt törvény úgy intézkedik, hogy a község vagyoniilag felelős területén zavargások során okozott károkért, amennyiben a községi vezetőségnek a zavargást megelőzni módjában lett volna. Az 1790. évi augusztus 15-iki törvény szerint a városvezetőket anyagi felelősség terheli abban az esetben, ha községük területén zavargások során személyekben, vagy vagyontárgyakban kár esett.⁴ Ez utóbbi intézkedésnek az lett a következménye, hogy úgy a polgármesterek, mint a tanácsnokok tömegesen mondtak le megbízatásukról és helyükbe vagyonnal nem bíró olyan polgárok kerültek, akiknek nem volt mit feltenniük és akiknek a községi ügyek vitelére sem felkészültségük, sem pedig erkölcsi jogcímük nem volt. Ez a körülmény változtatásra készítette a törvényhozást. Az 1790. évi október 6—12. törvény intézkedései szerint a zavargások során okozott kár elsősorban a tettesek vagyonából állítandó helyre, szubszidariusan pedig a község felel. Ez utóbbi irányban a kártérítési kötelezettség akkor nyílik meg, ha a zavargásokban résztvevőkön a kártérítési összeget megvenni nem lehet. A III. év prairial 16-iki törvény rendelkezései szerint a gabona, liszt vagy élelmiszer-raktár kifosztása esetén az a község, amely nem előzte meg a zavargást vagy nem oszlatta fel a zavargó csoportot, a zavargókkal szolidárisan felelős a károkért a károsult irányában. A helyreállításnak három nap alatt meg kell történnie, különben a 12 legtöbb adót viselők közül az első tizenkettő a kártérítési összeget előlegezni tartozik. Ez utóbbiaknak a többi adófizetővel aránylagos visszkereseti joguk van.

³ Dupont de Nemours 1790. február 22-én tartott beszédéből Arch. parl. 1 kötet, 667. old.

⁴ Az 1791. július 21-iki dekretum hasonlóan rendelkezik.

A szétszórt, sokszor egymásnak ellentmondó szabályokat a IV. év vendémiaire 10-én kelt törvény foglalja egységesen rendszerbe. Ez a törvény részletesen intézkedik a községek vagyoni felelősségéről és megszabja a kártérítési jog érvényesítésének módzatait. A község területén lakó összes állampolgárok magánjogilag felelősek a személyek vagy a vagyontárgyak ellen a község területén elkövetett merényletekért: állapítja meg az első paragrafus. Ebből az alaptételből láthatjuk, hogy a rendelkezés szerzőinek uralkodó eszméje nem az volt, „hogy vezetőinek vélelmezett hibája miatt a községet vonják felelősségre, hanem az, hogy magukat a községi lakosokat sújtják a kártérítési kötelezettséggel, akik ugyanis hibásak az erőszakoskodásban, vagy pedig abban, hogy ezt nem előzték meg.”⁵

A községek felelősségéről a törvény IV. fejezete intézkedik. Minden egyes község felelős fegyveres vagy fegyvertelen csoportosulás, tömeges felvonulás, tüntetés során személyek, vagy köztulajdonban, illetőleg magántulajdonban lévő tárgyak ellen nyers erővel vagy erőszakoskodással elkövetett károkért. A felelősség kiterjed az elmaradt haszonra is. Abban az esetben, amidőn a felelősségre vont község lakossága is részt vesz a rendbontó tömegben, a község a sértettnek nyújtott kártérítéssel egyenlő összeget fizet az államkasszába büntetés címén.⁶

Amenyiben a csoportosulás több község lakóiból tevődik össze, mind a kártérítést, mind pedig a büntetéspenzt az érdekelt községek közösen viselik.

A községnek azon lakói, akik be tudják bizonyítani, hogy semmi részük sincs a bűncselekmények elkövetésében, és akiket a bűnrészességnek még a legkisebb gyanúja sem terhel, az általuk viselt összeg erejéig visszakereseti joggal bírnak a zavargásokban résztvevők, illetve a tömegmozgalomra izgatók irányában.

Amidőn csoportosulás vagy tömeges felvonulás során valakit — akár községi lakós, akár idegen légyen az — bántalmaznak, kifosztanak vagy megölnék, az illető község összes lakói egyetemleg kötelesek kártérítést fizetni a bántalmazottnak, illetőleg özvegyének, vagy árváinak.

Ha a község területén lévő hidakat összerombolják, vagy pedig az utakat tönkreteszik, illetőleg az utakat ledöntött fákkal vagy egyéb módon közlekedésre használhatatlanná teszik, a hely-

⁵ Berthélemy: *Traité élémentaire de droit administratif*. 12. kiadás, Páris 1950, 628. oldal.

⁶ IV. fejezet 2. §.

reállítás az illető község költségére történik. A községnek visszakereseti joga van a bűncselekményekben részesekkel szemben. Ez a kártérítési felelősség nem terheli azt a községet, amely igazolni tudja:

1. hogy a hidak, illetőleg utak elpusztításának ellenszegült,
2. hogy hatalmában álló minden intézkedést megtett avégett, hogy a károsító cselekmény bekövetkezését megelőzze,
3. hogy a névszerint megnevezett tettesek, felbujtók közül senki sem lakik a községben.

Ha a csoportosulás vagy tömegfelvonulás a községi külterület vagy belterület bérlőjét arra kényszeríti, hogy a bért egészben vagy részben ne az illetékes személy kezéhez, hanem másnak fizesse, annak a községnek a lakói, ahol az erőszakoskodás történt, a tényleges kárra és az elmaradt haszonra kiterjedő kártérítéssel tartoznak a jogaiban sértettnek.

Az, akit zavargások során kifosztottak, követelheti a természetben való helyreállítást, illetőleg az elorzott, vagy elpusztított javak értékének kétszeresét. A kártérítési összeg megállapításánál, az elpusztított tárgyaknak az erőszakoskodás napján volt értéke az irányadó.

Azokban az esetekben, amidőn az előbbieik értelmében a község kártérítési kötelezettségének helye van, a községi előljáróságának a történekről jegyzőkönyvet kell felvenni, amely három napon belül a departementi polgári bíróság elé kerül. Ez utóbbi az iratok beérkeztét követő 10 napon belül határoz a kártérítés kérdésében. A község a bírói határozat kézbesítésétől számított 10 nap alatt a megítélt kártérítési összeget a departement pénztárába befizetni tartozik. A kártérítési összeget a községben lakó 20 legnagyobb adót viselő adófizető előlegezi. A kifizetett kártérítési összeget a községben lakó adófizetők között, ezeknek vagyoni és kereseti viszonyai figyelembevételével közadóként vetik ki és hajtják be.

Ha a megállapított kártérítési összeg 10 nap alatt nem nyer lefizetést a departement pénztárába, akkor a kártérítési összeg behajtása a 20 előlegezésre köteles adófizető ellen alkalmazott kényszerítő eszközökkel történik. A behajtással felmerült költség szintén a községet, illetőleg végeredményben a községben lakó adófizetőket terheli.

A községek az őket terhelő igen szigorú kártérítési kötelezettség alól csak ritkán tudnak szabadulni. „Abban az esetben, amidőn a csoportosulás olyan egyénekből tevődött össze, akik idegenek voltak arra a községre nézve, amelynek területén a bűn-

cselekményt elkövették és amidőn a község a hatalmában álló minden eszköz felhasznált arra, hogy a károsító cselekményeknek elejét vegye és arra hogy a zavargásokban résztvevők személyazonosságát meg tudja állapítani, a község minden fajta felelősségtől mentes lesz.⁷

Az irodalomban élénk vita folyt a tekintetben, hogy az imént említett törvényszakaszban felsorolt két mentesítő feltétel (1. idegenek követték el a kártételt, 2. a község mindent megtett a zavargás elhárítására és a tettesek személyazonosságának megállapítására.) kumulatíve érvényesül-e vagy pedig ezek közül egynek fennforgása a községet súlyos terhétől megszabadítja, bár az 5. §-nak nyelvtani értelmezése nem hagy helyet kettős magyarázatnak. Ez a paragrafus kivételt teremt nem két esetben, hanem kettős feltétel alatt.⁸

Mind a bírói gyakorlat, mind pedig az irodalomban képviselt nézetek legnagyobb része a szigorúbb és a törvény szavainak megfelelő felfogást tette magáévá, ami azt a következményt vonta maga után, hogy a községek majd minden esetben felelősek lettek.

Amint látjuk, a törvény egy bizonyos vélelmet állít fel a községek, illetőleg a községi lakosok vétkessége mellett. Ez a *presumptio juris* (amely a valóságban sok esetben *praesumptio juris de jure* lesz) abból a premisszából indul ki, hogy a község lakossága nem tette meg kötelezettségét és hibázott akkor, amidőn a zavargásokban részt vett; illetőleg *delictum commissum per ommissionem* útján vétkezett akkor, amidőn a csoportosulást nem akadályozta meg. „Bizonyos, hogy azt a vélelmet nehéz megdönteni, mert nemcsak annak bizonyítása szükséges, hogy a hatóságok elkövették mindent, ami hatalmukban állott a zavargások elhárítására, hanem az is elengedhetetlen feltétel, hogy beigazolást nyerjen, miszerint a zavargásokban csak idegen község polgárai vettek részt. Ha az első részt könnyű is bizonyítani, a második feladat majdnem áthidalhatatlan nehézségeket támaszt.”⁹

Hogy a törvény a felelőség megállapításának alapjául nem a községi vezetők vélt, illetőleg valóságos hibáját vette, hanem a község lakóinak a bűncselekményben való aktív, illetőleg passzív részvételét, erre mutat az a körülmény, hogy a kártérítési összeg nem a községi pénztárból nyer kifizetést, hanem ezt az előlegező

⁷ IV. év Vendémiaire 10. törvény 4-ik fejezet 5. §.

⁸ Valframbert: De la responsabilité des communes aux termes du décret du 10 vendémiaire an IV. Páris 1871. 58. oldal.

⁹ Serre: Essai sur la responsabilité des communes en cas d'émeute Páris 1926. 62 oldal.

20 adófizető hajtja be a többi adófizetőtől. Az esetben sem fordulnak a községi pénztár ellen, amidőn a legnagyobb adófizetők nem tudják, vagy nem akarják előlegezni a kártérítési összeget. Ekkor a kényszerítő eszközökkel történő behajtás nem a község ellen indul, hanem a késedelmes adófizetőkkel szemben. A tettesekkel szemben fennálló visszkereseti jog sem a községet, mint jogi személyt illeti meg, hanem a fizetéseket teljesítő községi adófizetőket. Ezzel a községi adófizetőket közvetlenül terhelő intézkedésével a törvényhozó azt célozta, hogy a községi lakosok a községi vagyon közbejötte nélkül közvetlenül, saját zsebükön érezzék a kártérítési összeg terhét.

A községi kártérítési kötelezettséget megállapító szabályoknak januárca van. Ez egyik arcával a múltba néz és helyrehozza az okozott kárt, a másikkal a jövőbe tekint és preventív célt szolgál akkor, amidőn a zavargások súlyos anyagi hátrányban megnyilvánuló következményeknek szigorú megállapításával meg akarja előzni a hasonló cselekmények bekövetkezését. A törvényhozó jövőbe nézett, amidőn el akarta riasztani az állampolgárokat a pusztítástól — hiszen a bűn kártérítés és a kártérítéssel egyenlő értékű pénzbüntetés formájában visszahull a fejükre — másrészt a jövőbe nézett akkor is, amikor arra akarta buzdítani az adófizetőket, hogy a zavargásokat akadályozzák meg.

A IV. év vendémiaire 10-i törvény Franciaország egész területén hatályban volt tekintet nélkül arra, hogy az érdekelt község nagyvárosi, vagy pedig tanyai közület volt. Közel fél-évszázadon át nem merült fel kétség a tekintetben, hogy a törvény Páris tekintetében is érvényesül. Az egységes álláspontot alátámasztani látszottak a törvény megalkotásának előzményei. A IV. év vendémiaire 10. törvény megalkotására döntő érvet ugyanis a folytonos zavargások, s a párisi község tanácsnak a zavargókkal szemben nyílt szimpátia határán mozgó erélytelensége adta meg. Jogszerű igény biztosításának látszott tehát az, hogy egy Juste nevű fegyverkereskedő, akinek raktárát Párisban 1832. évi július 5. és 6. napján dúló zavargások során kifosztották, az ismertett törvény alapján kártérítés végett pert indított Páris városa ellen. A prefektus a keresettel szemben azt a jogi álláspontot tette magáévá, hogy Páris városára a törvény nem vonatkozik. A seinei polgári törvényszék, majd a párisi királyi fellebbezési bíróság¹⁰ helyt adott a keresetnek. A Semmítőszék 1836. évi április hó 6. napján megsemmisítette ezt a határozatot. Az ügy újbóli elbírálás végett

¹⁰ Recueil Sirey 1835. évfolyam II. rész 97. oldal.

az orleánsi fellebbezési bíróság elé került, amely 1839. évi február hó 9. napján tartott ülésén ismét megállapította Páris vagyoni jogi felelősségét.¹¹ Az ítélkező tanács véleménye szerint a törvény minden községre egyaránt alkalmazást nyert figyelem nélkül ezek kisközségi, illetőleg nagyvárosi jellegére, minthogy a törvény nem ismeri a községi közületek közötti különbségtételt. Az ügy újból a Semmitőszék elbírálása alá jutott, amely összes tanácsainak együttes ülésén 1841. évi május hó 15. napján úgy határozott, hogy, figyelemmel arra, miszerint a törvény Páris városa tekintetében sohasem volt hatályban, hiszen már a törvény megszületésének idején Páris városa egyéb francia községektől elütő szervezettel bírt, vezetőinek jogai korlátozottak voltak, rendőrsége felett a kormány rendelkezett, az orleánsi fellebbezési bíróság Páris község kártérítési kötelezettségét megállapító határozata törvényt sértő. A per a határozat folytán ismételen az orleánsi fellebbezési bíróság elé került, amely most már összes tanácsainak bevonásával tartott együttes ülésén magáévá tette a Semmitőszék jogi álláspontját és elutasította a keresetet.

A vendémiairei törvény az egymást követő államformák és alkotmányok ellenére a III. köztársaság községi törvényének hatálybalépéséig életben maradt.¹²

Az 1884. évi április 4-én kelt, a községek jogállását, szervezését, feladatait szabályozó törvény 106—109. paragrafusában intézkedik a községeket területükön zavargások során okozott károkért terhelő vagyoni felelősségről.

A községek magánjogilag felelősek mindazokért a károkért és kártételekért, amelyeket felfegyverzett, vagy fegyvertelen csoportosulás, csődület akár személyek, akár pedig köztulajdonban vagy magántulajdonban lévő vagyontárgyak ellen nyers erővel vagy pedig erőszakoskodásokkal követ el. A kártérítési összeget, amelynek erejéig a község felelős, a négy egyenesadó nagyságának figyelembevételével az illető községben lakó adófizetők között vetik ki.¹³

Ha a csoportosulás, vagy csődület több község lakosaiból verődik össze, az érdekelt községek a bíróság által megállapított

¹¹ Recuil Sirey 1839. évfolyam III. rész 285. oldal.

¹² Elzász-Lotharingiában és Belgiumban a törvény ma is hatályban van. Grosschmid professzor híres terminológiája szerint ezek „partra vetett szabályok,” mert az a hely ahol megszülettek, többé érvényes jogszabályoknak nem ismeri el őket, ott ellenben hatályban vannak, ahol másodkézből recipiálva lettek.

¹³ 106. §.

arányban lesznek felelősek az elkövetett károkért és kártételekért.^{14 15}

A most ismertetett rendelkezések nem nyernek alkalmazást:

1. Amidőn a község teljes értékű bizonyítékokat szolgáltat tekintetben, hogy minden hatalmában álló eszközt igénybe vett avégett, hogy a csoportosulást, csődületet megelőzze¹⁶ és hogy a zavargásban résztvevők személyazonosságát megállapítsa.

2. Azokban a közsgekben, ahol a községi tanácsnak helyi rendőrség, vagy fegyveres erő nem áll rendelkezésére.

3. Amidőn az okozott károk háború következtében állottak elő.

A kártérítési perben a rendes bíróságok bírnak illetékességgel.

A községi törvény az előbbi szabályozásoktól eltérően nem a községi lakosok közvetlen felelősségét írja elő, hanem a jogi személyiséggel felruházott község vagyoni jogi felelősségét állapítja meg.

A felelősségrevonás feltételei, amint az előbbiek során már láttuk, a következők:

1. A község területén
2. csoportosulás vagy csődület
3. erőszakkal vagy nyers erővel
4. büntett vagy vétség elkövetése útján¹⁷
5. személyekben vagy vagyontárgyakban kárt okoz.

Az új szabályozás a községek tekintetében sokkal kedvezőbb, mint a régi törvény volt, hiszen az a község, amely a rendőrséggel, illetőleg fegyveres erővel nem rendelkezik, a felelősségre vonás alól eo ipso mentesül.

A törvény hamarosan kiállotta tűzpróbáját. A 90-es évek felé Franciaország egész területén sztrájkok, zavargások, forradalmi mozgalmak jártak az újonnan alakult szakszervezetek tevékeny-

¹⁴ 107. §.

¹⁵ A kártérítésben résztvevő községek felelőssége nem szolidáris természetű, hanem egy-egy község csak pro rata sua felel. Cour d'Amiens 1911. február 11-iki határozata. Revue générale d'Administration 1911. évfolyam III. kötet 529. oldala.

¹⁶ Bizonyítandó, hogy a képviselőtestület, illetőleg a polgármester a zavargások hallatára rögtön határozatot hozott a gyülekezések betiltása tekintetében. — Ha pedig a csoportosulás már megtörtént, azt kell bizonyítani, hogy a polgármester a helyszínen igyekezett rávenni polgártársait a szétoszlásra és a rombolás elkerülésére. V. ö. 1848. évi június 7-iki törvény 5. §.-ával.

¹⁷ Sem büntett, sem vétség nem forog fenn, amidőn légi látványosság során lezuhant ejtőernyős pilóta felé rohan a tömeg és ennek során kárt okoz. A község felelőssége ilyen esetben meg nem állapítható.

sége nyomán. Különösen nehézé vált a helyzet Lyon városában, ahol Cesario olasz anarchista 1894-ben meggyilkolja a nagy népszerűségnek örvendő Carnot köztársasági elnököt. A tömeg haragra és gyűlölete a merénylet után a város olasz nevű kereskedői és iparosai ellen fordult. Ezeknek üzleteit, gyárait, ipartelepeit egymásután dúlták fel. Lyon városa rendőrség felett nem rendelkezett, tehát a zavargások áldozatai kártérítés végett nem fordulhattak ellene. Az igaz, hogy a későbbiek során egy törvény méltányossági okokból az államkassza terhére bizonyos segílyt állapított meg az áldozatok részére, azonban az eset rámutatott arra a tarthatatlan helyzetre, mely a törvény következtében előállott. Az ország legnagyobbik részében kártérítéshez volt joguk azoknak, akiknek javait vagy testi épségét bántalmazták zavargások során, más helyeken ugyanezek ugyanilyen előzmények esetén a kártérítésre jogosultsággal nem bírtak. Ez a megkülönböztetés a törvény előtti egyenlőség alap gondolatával állott ellentétben.

Alig multak el a lyoni zavargások által felvert hullámok, máris újabb nehézségek támadtak. Champagne vidékén forrongások törtek ki, melyeknek oka a rossz borárok miatti elégedetlenség volt. A zavargások során töméntelen szőlőültetvényt, felbecsülhetetlen javakat pusztítottak el. Az elpusztított tárgyakért való kártérítési kötelezettség elmerüléssel fenyegette az érdekelt községek háztartását. „Semi sem megindítóbb, mint Ay község története, amely olyan kevésbé volt gazdag, hogy a pereskedéshez szegényjogot kért. Ez a kicsiny község, amelynek évi költségvetése 150.000 frankot nem haladott meg — ebből az összegből is csupán 55.000 frank volt a rendes bevétel — az elsőfokú bíróság előtt 5.000.000 frank kártérítés iránt vonatott perbe.”¹⁸

Az említettekén kívül megmutatkoztak még a törvény egyéb fogyatékoságai is. Különösen két bírói határozat volt az, amely rávilágított ezekre a nehézségekre és mely a törvény határain belül igen szűk körre korlátozta a községek vagyoni jogi felelősségét. 1906. évben egy munkás elbocsátása miatt zavargások törtek ki a fressennevillei Riquier-gyárban. A munkások elhagyták munkatermeiket, de félóra mulva visszatértek. Megtámadták a gyárat és az épületekben, gépekben igen nagy károkat okoztak.

A polgármester, aki a gyáros rokona volt, hivatalos ügyben távol tartózkodott és így nem állott módjában személyes jelenlétével megkísérelni a zavargók szétosztatását. Annyit tett azon-

¹⁸ Serre: Essai sur la responsabilité des communes en cas d'émeute. Páris 1926—51. old.

ban, hogy amidőn a zavargásokról értesült, az alprefektusnak telefonált. Ez volt a községi közigazgatás részéről az egyetlen aktus abból a célból, hogy a csoportosulást megszüntesse. Ennek ellenére a bíróság elutasította a kifosztott gyáros keresetét és nem állapította meg a község kártérítési kötelezettségét. A határozat indokolása az volt, hogy a zavargás olyan hirtelen tört ki és olyan elementáris erővel lángolt fel, hogy ennek következtében még az esetleg jelenlévő polgármester sem segíthetett volna semmit. A községi mezőőr esetleges fellépése pedig a tömeget inkább felizgatta volna, sem mint alkalmas lett volna arra, hogy ezt megfélemlítse és szétoszlásra bírja. A határozat igen nagy feltűnést keltett, mert az indokolásban lefektetett jogelv gyakorlati végrehajtása azzal fenyegetett, hogy a községek az esetek igen nagy többségében ki tudnak majd bujni kártérítési kötelezettségük alól. A zavargásoknál rendszerint a tömeg számbelileg sokkal erősebb, mint a szemben álló karhatalom; a tömegmozgalom fellángolása rendszerint hirtelenül történik — tehát a község az állandó bírói gyakorlat alapját megvető fent ismertetett határozat szerint felelőtlen.

A másik bírói határozat, amely sok vita alapjául szolgált, Armentières község jogesete volt, amelynek során az államtanács kimondotta, hogy *a községet terhelő kártérítés fedezésére szükséges közterhek viselésében annak is részt kell venni, aki a zavargások során kárt szenvedett és akinek javára a kártérítés megállapított.* Ez a rendelkezés azt eredményezte, hogy igen sokszor a károsult csak részben jutott kártérítéshez. A községek vezető adófizetői rendszeren a gyárosok, a tömegmozgalom igen sokszor ellenük fordul, a zavargások során a kártételek sok esetben az ő sérelmükre követtetnek el. Igaz, hogy kapnak kártérítést, azonban annak viselésében, — figyelemmel arra, hogy a kártérítési összeg az egyenes adóval arányban állóan vettetik ki az adófizetők között, figyelemmel másrészt arra, hogy maguk a károsultak a legnagyobb adófizetők, — nekik kell a legnagyobb részt vállalniok.

A községi törvény intézkedései sem a községeket, sem pedig a zavargások következtében leginkább érintett kereskedőket, gyárosokat, iparosokat nem elégítették ki. Az elsők úgy találták, hogy túlságosan nagy terhet ró költségvetésükre a kártérítési összeg viselése; a másodsorban említettek pedig azt sérelmezték, hogy az új szabályozás nem nyújt elég biztosítékot számukra. A két ellentétes érdekű fél nemesak a panaszkodásban találkozott, hanem mind a ketten ugyanazt az orvosszert követelték bajaik orvoslására. Szinte egyszerre halljuk a francia polgármesterek évi kongresszusán és az ipari érdekképviseleti testületek gyűlésein azt az

óhajt, hogy az állam vállalja magára a zavargások áldozatainak kártalanítását. A közrendészet állami feladat, tehát a közrendészet terén előállott károk helyreállítása is az államot kell, hogy terhelje. A vidéki újságok, a gyárosok és kereskedők szervezetei egymásután bombázták javaslataikkal a képviselőházat az állami vagyoni felelősségről szóló törvény megalkotása végett. A törvényhozás sokáig ellentállt a tág torkú követelésnek. Ellenszegülése érthető is volt, hiszen a község vagyoni felelősségének az állam terhére történő megszüntetése az intézmény alapelveivel, t. i. azzal a céllal, hogy a községek lakóit tegyék érdekeltté a közrend és közbéke megóvásában, állott ellentétben. A községi törvény reformjának pártja az idők folyamán egyre erősebb lett; az új parlamenti választások során a változtatás hívei jutottak többségre. Ily előzmények után született meg az 1914. évi április 16-iki törvény, amely egyrészt a községek terhein csökkentett, másrészt pedig a zavargások által sujtottaknak nyújt biztonságot és kielégítő segítséget. Természetes, hogy mind a két intézkedés az állami költségvetés terhére történt.

Az új szabály értelmében a kártérítési kötelezettség beálltának általános előfeltételei változatlanok maradnak. A kártérítési összeget azonban ezután a község és az állam együttesen viselik. A törvény „állami hozzájárulás”-nak minősíti a kártérítésből az állam által viselt részt. Ennek a hozzájárulásnak a mértéke különböző, aszerint, hogy a zavargások inkább a megfelelő községi intézkedések hiányára, vagy pedig állami szervek mulasztásaira vezethetők vissza. Általános szabályul az szolgál, hogy a két közpénztár 50—50 %-ban osztozik az őket közösen terhelő kötelezettségben. Ha a község mulasztása vagy pedig a zavargókkal való nyílt vagy hallgatag egyetértése formájában az őt terhelő rendészeti feladatokat rosszul látja el, az állam a terhére eső hányad 60 %-áig — tehát az egész kártérítési összeg 50 %-áig terjedhetően visszkeresettel élhet a község ellenében. Ezzel szemben, ha a községnek a kártétel idején helyi rendőrség vagy fegyveres erő tartósan nem állott rendelkezésre, vagy pedig abban az esetben, ha a község a hatalmában álló minden intézkedést megtett a zavargás megelőzésére, vagy pedig elfojtására, akkor az őt terhelő kártérítés 60 %-a erejéig visszkeresettel élhet az állam ellen.

A mondottak figyelembevételével mind a község, mind pedig az állam minimálisan 20 %-kal, maximálisan pedig 80 %-kal vesz részt a sértettnek nyújtott kártérítés viselésében. A község és állam közötti viszontkeresetekre a rendes bíróságoknak van illetőségük. Az eljárás sommás. A községek a bélyeg és illetékkötele-

zetség alól a végső határozat jogerőre emelkedéséig ideiglenesen fel vannak mentve. Amennyiben a község a pert elvesztené, a le nem fizetett illetékek azonnal esedékessé lesznek, ellenkező esetben pedig az ideiglenes felmentésből végleges elengedés lesz.

A kártérítésből a községet terhelő rész közteher formájában a községi adófizetők között nyer felosztást. Ez a rendelkezés el- lentétben áll a községi törvény idevágó szabályozásával, amely nek értelmében a kártérítési összeget csakis a községben lakó adó- fizetők viselték. A kártérítési összeg viselésében a zavargások áldo- zatai nem vesznek részt.¹⁹ Többé kevésbé ironikus dolog lenne maguktól az áldozatoktól kérni a kártérítés egyik részét. Gyakori eset az, amint ez Fressenvilleben is történt, hogy az adófizető, aki tekintélyes arányban táplálja a községi költségvetést, annak a veszélynek van kitéve, hogy a rája háruló közteher formájában visszafizesse a községnek a bíróságok által neki megítélt kártérítés nagy részét.¹⁹ A kártérítés fedezésére szükséges közteher az egye- nes adókat szemeltartó rendkívüli adó formájában nyer kivetést a községi adófizetők között.

Amennyiben a kártérítési összegnek a községet terhelő há- nyada a község egyenes adókból, vámokból, illetékekből szár- mazó jövedelmének $\frac{1}{4}$ részét meghaladja, a kártérítés törlesztésére a község kölcsönt vesz fel. A kölcsönszerződés, valamint a kölcsön visszafizetését célzó pótadókra vonatkozó határozatok érvényes- ségéhez az államfőnek az Államtanács ülésében hozott jóvá- hagyása szükséges.

Amennyiben a kártérítési összeget megállapító bírói határo- zat jogerőre emelkedésétől számított 30 nap alatt a község nem teszi meg a szükséges intézkedéseket, az államfő rendelete álla- pítja meg a fizetés módozatait és iktatja a községi költségvetésbe a szükséges hiteleket.

A községeknek, illetőleg közvetve az államnak imént vázolt vagyoni felelőssége, háború esetét kivéve, mindenkor beáll, ami- dőn területükön csoportosulás vagy tömeges felvonulás erőszakos módon személyekben vagy vagyontárgyakban kárt okoz. A köz- ségi törvény 108. §. 1. és 2. pontja alatt felsorolt kivétel megszűnik. A község ezután nem hivatkozhatik arra, hogy a rendelkezésére álló minden eszközt felhasznált a zavargás megelőzésére, illetőleg a zavargásban résztvevők személyazonosságának megállapítására. Az sem menti ki többé a községet, hogy rendőrség vagy fegyveres

¹⁹ Journal Officiel, débats parlem. Sénat 1911. június 6. Rapport de M. Touron.

erő felett nem rendelkezett. Ezeknek a körülményeknek csupán a község és az állam egymásközötti viszonyában van jelentősége, mert fennforgásuk befolyásolja a kártérítési összegből a községet terhelő hányad mértékét.

Páris kiváltságos állását szünteti meg a községi törvény 109. §-ának 2-ik bekezdése az 1914. évi április 16-ki törvénnyel módosított alakjában, amely szerint a községi törvény 106., 107., 108. és 109. §-ai Páris városa tekintetében is alkalmazást nyernek. Ez a rendelkezés logikus folyamánya annak, hogy a törvényhozó a községek felelősségét kivételt nem ismerő, általános szabállyá tette. Páris különleges helyzetét ugyanis annak köszönhette, hogy nincs rendőrsége, mert a rendészetet a Préfet de la Police vezetése alatt az állami rendőrség látja el, és így a községi vezetőségnek módja sincs arra, hogy a zavargásokat megelőzze, illetőleg a zavargó tömeget feloszlassa.

A kártérítési kötelezettség útján „a község összes lakószolidárisan érdekelve vannak abban, hogy megelőzzék és elnyomják a zavargásokat, ez az együttes szolidaritásra hivatkozás régi intézmény.”²⁰ Hogy a község felelősségének intézménye az együttlakók szolidaritásának, a bajban való közösség érzetének kiépítéséhez vezet, abban a szerzők mind megegyeznek. Ezzel szemben az egységnek még a nyomát sem találjuk meg akkor, amidőn a kártérítési felelősség jogi alapjainak kérdése kerül szőnyegre.

Hallottuk már azt a tételt, hogy a község az okból felelős a kártételekért, mert lakószolidárisan résztvettek a zavargásban. Ha a többség csatlakozott a tömeghez, igazságos is, hogy viselje ennek következményeit, ha pedig a kisebbség vett részt a tömegmozgalomban, a többség abban hibás, mert tétlenül nézte és nem akadályozta meg a rombolást. A doktrína szellemes, de adós marad azal a válasszal, miért kell a kártérítés viselésében az aggoknak, a magukkal tehetetlen betegeknek, a csecsemőknek és távollevőknek is résztvenniük, amidőn ezeket sem az aktív részvétel, sem pedig a mulasztás útján való passzív vétkesség nem terheli, de nem is terhelheti.²¹

Szintén a vétkességen alapul az a tan is, amely szerint a község azért felelős a kártételekért, mert a községi vezetők nem előzték meg a zavargást. A község lakói vétkesek, mert helyét meg nem álló vezetőséget választottak és a képviselők vétke az értük

²⁰ Hauriou: Précis de droit administratif. Páris 1927. évi kiadás 353. oldal 1. lábjegyzet.

²¹ Baudouin: La responsabilité des communes et de l'État en cas de troubles ou d'émeutes. Páris 1912. 260. oldal.

való felelősség útján ő rájuk hull vissza. A polgármester és a tanács tagjai — a többségi elv révén, — még azokat is képviselik, akik a választáson ellenük szavaztak, tehát cselekvéseik a község összes lakosaira kihatnak.

A vétkességben keresik a jogalapot Waldeck-Rousseau követői is „Az államnak joga van a községnek azt mondani: Téged azzal bízalak meg, hogy az összesség érdekében bizonyos elővigyázatossági rendszabályokat tégy, te, mint önálló jogi személy, nem hajtottad végre ezeket az intézkedéseket, tehát a közösséggel szemben felelős vagy.”²² Ez a tanítás is abban a hibában szenved, mint az előbbieik, tehát ez sem ad hiánynélküli eredményt.

Egyesek azt hirdették, hogy figyelemmel arra, miszerint a község lakói viselik a község összes terheit, a község ellenérték-ként arra vállalkozik, hogy megvédi lakóinak vagyonát, személyének biztonságát. Ha a község ezt a kötelezettségét rosszul, hiányosan teljesíti, ha kár esik a lakók vagyonában, illetőleg testi épségében, a község felel, hiszen kötelezettségét nem teljesítette. — Ha ez volna a község kártérítési kötelezettségének a jogalapja, akkor a község bizonyára nem felelne azokért a károkért, amelyek nem lakóit sújtják, amelyek, révén idegenek személyén, vagyonán esik sérelem, oly személyeken tehát, akik nem adóznak a kérdéses községben.

A községnek rendőrsége van, a rendészet terén az állammal karöltve végzi feladatait. Rendészeti műhiba az, ha a zavargások során károkozás fordul elő. Ily eset arra mutat, hogy a község feladatát nem teljesítette, illetőleg rosszul teljesítette, ennek a mulasztásának következményeit viseli akkor, amidőn kártérítést fizet: mondják mások. Ha ez a tétel megállana, akkor minden kirabolt egyén a község ellen fordulhatna, mert a rendőrségnek meg kellett volna akadályozni a rablást. „A rendőrségnek meg kell engemet védenie a betörők ellen. Ha kifosztanak, világos, hogy a rendőrség rosszul működött és ezért kártérítést kellene kapnom.”

Az 1914. évi április hó 14. napján kelt törvény a községi törvény 108. §-a helyébe a következő bekezdésű paragrafust iktatta:

„L'Etat contribue pour moitié, en vertu du risque social au paiement des dommages, intérêts et frais.”

²² Képviselőházi napló 1884. február 19-iki száma.

²³ Berthélemy: Traité élémentaire de droit administratif 12-ik kiadás Páris 1930. 629. oldal.

A törvény szavaiból kiindulva egyes szerzők „az üzemi kockázat” jogalapjával akarják a község vagyoni jogi felelősségét megmagyarázni. A veszélyes üzemek tulajdonosai megtéríteni tartoznak az üzem keretében előálló károkat. A rendészet is ilyen veszélyes üzem, kézenfekvő dolog tehát, hogy a község a rendészet területén előálló károkért viselje a felelősséget. — Ez a tanítás két helyen is sántít. Először is adós marad azzal a válasszal, miért éppen csak a zavargások során előállott kárt tartozik megtéríteni a község. Ha a jogalap valóban az üzemi veszélyesség volna, ennek természetes következménye az lenne, hogy a község az üzem keretében előforduló összes károkat megtérítse. Másrészt téves azonban a tanítás kiindulása is. A vállalkozás lukratív üzlet. A veszélyes üzem tulajdonosa a vállalkozásból hasznot húz és ennek a haszonnak mértékét olyan arányban kalkulálja az általa előállított árukhoz, hogy ebben az esetleg előforduló károkért kifizetendő összeg is benne foglaltassék. Amikor úgy találja, hogy az üzem jövedelmezősége nem bírja el a kockázatot, akkor egyszerűen megszünteti a vállalkozást. Senki sem kötelezhető arra, hogy veszélyes üzemet tartson fenn. Egyrészt a nyereség, mint ellenérték, másrészt a veszélyes üzem létének a vállalkozó akarától függő volta magyarázza az üzemből eredő, vétkességi motívumot nélkülöző károkért való felelősség intézményét. A község számára a rendészet nem hasznot hajtó vállalkozás. Másoldalról azonban a község a törvény erejénél fogva kötelezve van arra, hogy a rendészeti feladatokat ellássa és nem mondhatja „A rendészet nem fizeti ki magát, veszélyessége miatt sok pénzembe kerül... tehát befejezem ezt a vállalkozást.”

Hosszan elvezetne még a magánjogi hasonlatokat keresgélő tanítások ismertetése. Az összes tételeknek hibás a kiindulásuk. Nem veszik ugyanis tekintetbe a közjogi és a magánjogi viszonyok közötti különbözőséget. Ebből a hibából származnak az ismertetett tanítások nehézségei. Par excellence magánjogi intézményekkel nem lehet egy tisztán közjogi intézményt megmagyarázni. A község kártérítési felelőssége közjogi természetű, jogalapját törvényhozási intézkedésben bírja. A község felel a területén zavargások során elkövetett károkért, mert a törvényhozó így rendelkezik. Ez a felelősség éppen úgy érvényesül vétkesség nélkül, mint a község hibája esetén. A községi felelősség intézményét motiválni lehet a hasznosság, célszerűség szempontjával, de jogalapját csak a törvény képezi. *A község kártérítési kötelezettsége a közjogi ex lege felelősség egyik különleges formája.*

DRÁGFFY MIKLÓS.

X A NÉMET KÖZIGAZGATÁS FELADATAI A NÉGYÉVES TERV VÉGREHAJTÁSÁVAL KAPCSOLATBAN.

1937. év tavaszán Németországban a nemzeti szocialista uralom fennállásának ötödik esztendejébe lépett. Az 1936. év őszén Nürnbergben tartott birodalmi pártkongresszuson Hitler vezér és kancellár bejelentette, hogy a következő négy év leforgása alatt, 1940. végéig, a német nép újabb négy éves gazdasági tervet fog végrehajtani. A nemzeti szocialista uralom első négy évét gazdasági téren kettős program jellemezte: egyrészt az új birodalmi hadsereg megteremtése és korszerű felfegyverzése, másrészt a munkanélküliek számának lehető apasztása. Az első feladat megvalósításához, mint tudjuk, nem kellett négy év — Németországnak 1936. végén megvolt a több mint félmillió főt számláló békelétszámú hadserege —, s a munkanélküliség leküzdése terén is kétségtelenül igen jelentős eredményeket értek el: 1935-től 1936 végéig — kerek számokban — 6 millióról 1.2 millióra szállt le a munkanélküliek száma, ami természetesen szorosán összefügg épen a nagyarányú fegyverkezési programmal is. Egyébként az első négy év gazdasági célkitűzései — az említett két feladat gazdasági vonatkozásain kívül — korántsem voltak oly konkrétan körülírva, mint amilyen határozottan megállapított gazdasági programmal 1936. végén a *második négyéves terv* megindult. A nemzeti szocialista gazdálkodás első négy évét inkább csak most utólag, az ú. n. második négyéves tervvel való szembeállítás kapcsán szokták első négyéves tervnek nevezni, s amikor egyszerűen Vierjahresplan elnevezést használnak, ez alatt mindig a most folyó gazdasági programot értik.

Ez a négyéves terv a „Rohstoff-Freiheit“ jelszavával indult s középpontjában az a követelmény áll, melyet Hitler a terv proklamációja alkalmával úgy fogalmazott, hogy Németországnak négy éven belül *teljesen függetlenítenie kell magát a külföldtől mindazokban az anyagokban*, amelyeket a német tehetség, a kémia, a gyáripár és a bányászat elő tud teremteni. Nagy vonásaiban áttekintjük ennek a „nyersanyagért folytatott harcnak“ konkrét gazdasági célkitűzéseit, amelyek nemcsak a német gazdasági életre, de a német nép életének minden vonatkozására kihatással vannak, s amelyek természetesen a német közigazgatásra is egész csomó új feladatot rónak.

A nyersanyagért folytatott küzdelem hármas irányú: a bel-

földön termelhető nyersanyagok termelésének fokozása: a belföldön elő nem állítható nyersanyagoknak más, belföldön lelhető vagy belföldi termékekből előállítható anyagokkal való helyettesítése; s végül a meglévő anyagokkal való takarékoskodás, ill. az elhasznált és hulladékanyagoknak gyűjtése s megfelelő átdolgozása, új nyersanyagként való felhasználása.

Németországnak öt olyan nyersanyaga van, amely ezidő szerint korlátlan mennyiségben áll rendelkezésére: a szén, a fa, a só, a víz és a levegő. Németország területének 27 %-át erdő borítja, viszonylag is sokkal gazdagabb fában, mint a nyugat-európai államok általában. Erdeinek jelentőségét növeli az is, hogy Németország szénben is gazdag, tehát tüzelőanyagként viszonylag nem fogyaszt nagy mennyiségű fát. Meglepő, hogy ennek ellenére Németország a legújabb időkig jelentős famennyiséget importált, nem ugyan tüzelőfát, hanem ú. n. Nutzholzot („haszonfa“, „hasznos fa“, mint amilyen az épületfa, vagy a szerszámfa). Ezen a téren tehát a négyéves terv keretében a legfontosabb feladata az, hogy az építkezésre, feldolgozásra alkalmas fafélésegekből minél nagyobb mennyiséget termeljenek ki és ugyanekkor meggátolják a nemes fáknak tüzelőanyagként való felhasználását. Egy 1957. július 30.-i kormányrendelet megtiltja az épületfaként, szerszámfaként való feldolgozásra alkalmas nyersfának tüzelőfa gyanánt való eladását, feldolgozását, vagy felhasználását. A végrehajtás és az ellenőrzés az erdőhatóságok, legfelsőbb fokon pedig a birodalmi erdőmester feladata, amely tisztet maga a négyéves terv végrehajtásával megbízott Göring miniszterelnök tölti be. A fakitermelés fokozása érdekében az 1957. június 26.-i rendelet minden erdőtulajdonost kötelez arra, hogy az 1957/58. erdőgazdasági évben az előző évben kivágott famennyiség másfélszeresét termelje ki. Az 1957. június 18.-i rendelet a nem állami tulajdonban lévő erdők tűz elleni oltalmának megszervezése céljából az állami erdőhatóságokat bízza meg különböző közigazgatási feladatok ellátásával. A fapiaci áraknak szabályozásával a birodalmi árvizsgáló biztosnak számos rendelete foglalkozik. Mindezek s még egyéb rendelkezések is mutatják, hogy a négyéves terv végrehajtói a fával való helyes gazdálkodásra különös gondot fordítanak. Ennek oka nemcsak az, hogy külföldi fa behozatalának teljes kiküszöbölésére törekszenek, hanem annak felismerése is, hogy a fával és annak alkatrészeivel számos más nélkülözött nyersanyag és ipari segédanyag is pótolható. Az „élő szénnek“, vagyis a fának a jelentősége e téren mindinkább emelkedik. Felkapott gyakorlati tudományág ma

Németországban a fakémia, amely a fa alapanyagainak: a cellulózénak, a lignitnek s járulékos alkatrészeinek: a gyantának, a csernek, a hamunak elemzésével s ezek ipari nyersanyagként való felhasználási lehetőségének vizsgálatával foglalkozik. A négyéves terv végrehajtásánál oly fontos szerepet játszó *műanyagok* (Kunststoffe) közül a legfontosabbaknak az alapanyaga a fa, s mint ilyenek, különösen a textiliparban van jelentősége. De emberi és állati táplálóanyagok pótlására is hivatott a nyers facukor és a szőlőcukor révén. Jelentősége van az építőiparban is, ahol a fémananyagok pótlására hivatott.

Azok közül a műanyagok, vagyis nem ásványi eredetű, hanem kémiai úton előállított nyersanyagok közül, amelyeknek alapanyaga a fa, legnagyobb jelentőségű műanyag a *Zellwolle* (magyarra leghelyesebben „fagyapjúnak” fordíthatnók), amely a külföldi gyapjú- és gyapotbehozatal csökkentésére, esetleg kiszorítására hivatott. A mübenzin mellett kétségtelenül ez a legnagyobb jelentőségű találmány a német nyersanyagönállósítás terén. Az előállításra vonatkozó kísérletek már a háború vége felé megindultak, de a nagy mennyiségben való előállítás — a különféle eljárások tökéletesítése után — csak 1937-ben kezdődött. Az 1936-ban felállított „Thüringische Zellwolle A. G.” ma már napi 25.000 kg. fagyapjút gyárt. Most a kísérletek abban az irányban folynak tovább, hogy az előállításához szükséges kénsavat sósavval pótolják, mert kénsavban Németország importra szorul. A fagyapjún kívül ugyancsak fa az alapanyaga a nálunk is ismert Vulkánfibernek, a viskozásnak, a gumi helyett szigetelőanyagként használható Spritzgussmassen nevű anyagnak, s még sok más műanyagnak is. A yucca nevű dísznövénynek levélrostjaiból készített pótanyagból szintén szöveteket gyártanak.

A *szénnek*, mint nyersanyagforrásnak a jelentősége óriási mértékben megnövekedett az ú. n. *mübenzin* (szintetikus benzin) előállításának, a „szén cseppfolyósításának” feltalálása óta. Szintén német találmány. Nemcsak kőszénből, hanem barnaszénből is gyártható. Az ásványi eredetű olajat és benzint a motorok hajtásánál teljes mértékben pótolja. Minthogy pedig Németországnak kimeríthetetlen barnaszén-telepei vannak, az olaj- és benzinellátás terén függetlenítheti magát a külföldtől, aminek természetesen nemcsak gazdasági, hanem nagy világpolitikai jelentősége is van. A négyéves terv vezetőinek véleménye szerint a benzinbehozatal teljes megszűnése már csak hónapok kérdése. E nagyfontosságú műanyag előállítására a kísérletek már közel két évtizede folytak az I. G. Farbenindustrie gyáraiban. Ma leg-

nagyobb mennyiségben a Brabag (Braunkohle-Benzin A. G.) gyártja. Nagyjelentőségű találmány a szintetikus zsírsav feltalálása is, amelynek alapanyaga szintén a szén, s amellyel az ipari célokra szolgáló zsíroknál érhető el a behozatalnak nagymértékű csökkentése. Ebből az új nyersanyagból már tömeges mennyiségben gyártják a szappant.

Nagy üzemanyag-megtakarítást jelent az a páratlan új németországi *úthálózat* is, amelynek kiépítése szintén a négyéves terv keretében bonyolítódik le. Évenként kb. 1.000 km. készül el ezekből a 24 m. széles autóutakból. Számítások szerint az új utakon ugyanannyi hajtóerővel a sebességnövekedés révén 50 %-os menetidőt lehet megtakarítani, vagy másképen a régi sebesség mellett ugyanannyi üzemanyaggal 57 %-kal nagyobb utat lehet megtenni. A munkanélküliek számának további apasztása tekintetében is nagyjelentőségű ez a hatalmas arányú állami útépités.

Az új úthálózat nagyban hozzájárul az autóforgalom és az autóipar fejlődéséhez is. Miután a hazai üzemanyaggal való ellátás a műbenzin révén biztosítva van, etéren további feladat az, hogy az autóépítéshez szükséges s eddig javarészt külföldről behozott nyersanyagokat, elsősorban a *gumit és a fémeket* belföldi anyagokkal pótolják. A gumi helyettesítésére hivatott a szintetikus kaucsuk, az ú. n. „buna“, amelyből már tömegesen készülnek autókerekek. Ezidőszerint még valamivel drágább a guminál. *Fémekben* Németország még nem termeli azt a mennyiséget, amelyre szükség van, egyes fémek pedig, így a chrom, az ólom, a cink fogytán is vannak. Fémeket nem lehet szintetikus úton előállítani, mint a benzint, vagy a gumit. De sok helyen helyettesíthetők más anyagokkal. E téren nevezetes találmány a *műgyantá*, melynek alapanyaga szén és nitrogén s amelyből rádiókészülékek, telefonhallgatók, cigarettatárcák, ajtókiüncsek s más eddig fémekből előállított tárgyak készülnek. Hasonló rendelkezése van a műszarunak is, amelynek alapanyaga a tej.

Hogy a magántulajdonban levő fémkészletek a legmegfelelőbb módon kerüljenek ipari feldolgozásra, Göring miniszterelnök, mint az új négyéves terv birodalmi biztosa, 1937. január 26-án elrendelte, hogy a magántulajdonban lévő fémkészletek, a 100 kg-on aluli réz-, ólom- és cinkkészletek, a 20 kg-on aluli nikkellés önkészletek és a 3 kg-on aluli ezüstkészletek kivételével — 1937. február 15-ig bejelentendők s eladásra felajánlandók. A megfelelő végrehajtás a nem-nemes fémek birodalmi biztosításának és a nem-nemesfémek felügyelő hatóságának a feladata. A fémkészletek kémélése céljából az *építkezésben* a vasbeton- és

acélalkatrészek lehető kiküszöbölésére, ill. a kőépítkezésnek újbóli népszerűvé tételére törekszenek. Eleinte csak a propaganda eszközeivel igyekeztek megvalósítani a „Stein statt Eisen“ követelményét, hirdetvén pl., hogy a vasbeton-építkezés tartóssága még nincs kipróbálva szemben a kőépítkezéssel, melynek megbízhatóságát hirdeti a Panthenon és más több ezer éves épületek. Majd utasítottak az építésügyi hatóságok, hogy az építési engedélyek kiadásánál a kővel építtetőket részesítsék előnyben. Végül az 1937. június 30.-i rendelet értelmében az építésügyi hatóságok az építési engedélyek kiadását nyersanyaghiányra való hivatkozással meg is tagadhatják, ill. feltételekhez köthetik. Hogy a fémszükséglet biztosítása érdekében ilyen erős korlátozó intézkedésekre van szükség, ezt nem annyira Németországnak fémekben való szegénysége, mint inkább a hadiipar fokozott igénye magyarázza meg. Nem szabad u. i. elfelejteni, hogy Németország a fémkészletek tekintetében — egy 1929-i becslés szerint — az U. S. A. és Anglia mögött az egész világon a harmadik helyen áll. Csak az ipar — elsősorban a hadiipar — fokozott szükségleteihez mérten nem elég gyors a kitermelés. E téren tehát a korlátozások csak átmeneti természetűek, arra az időre szólnak, amíg sikerül feltárni Németország ércesterületeit és gyorsítani a kitermelés folyamatát. A *talajkutatásnak* a négyéves terv ideje alatt legfontosabb feladata épen a fém- és ércelepek után való kutatás a geofizikai kutató módszernek minél szélesebb körben való alkalmazásával. A tudományos intézetek és a tudósok e négyév idejére függesszék fel a tisztán elméleti problémákkal való foglalkozást s minden tudásukat a gyakorlati alkalmazhatóság érdekében összpontosítsák. — adta ki a jelszót Keppler mérnök, a geofizikai kutatás birodalmi irányítója.

Elsősorban ugyancsak a fémgazdálkodás, de emellett egyéb nyersanyag-kímélés érdekét is szolgálja az *elhasznált és hulladékanyagok* gyűjtésének, értékesítésének és felhasználásának állami szabályozása. E feladat megvalósításánál különben nagy szerepe van magának a lakosságnak, hisz az ipari termelésnél adódó hulladékok javarészt eddig sem mentek veszendőbe, de annál több tennivaló van a háztartási és kisipari hulladékok gyűjtésénél. A gyűjtésbe be vannak kapcsolva a párt különféle szervezetei, a munkafront, az ifjúsági alakulatok és végül a háziasszonyok. A zsidókereskedelmet a Gauleiternek oly módon tartoznak megszervezni és ellenőrizni, hogy legalább havonként egyszer minden háztartást felkeressen a gyűjtő. A zsidókat ki kell zárni a zsidókereskedelemből. Az átvételi árakat a

birodalmi árbiztos szabályozza. A használt papír- és papírhulladékkészleteket be kell jelenteni, fogalmát, átvételi árát külön rendelet szabályozza (1936. december 26.-i rendelet). Az egész gyűjtési akció a *nyersanyagelosztó ügyosztály* felügyelete alatt állt 1937. júliusáig, ekkor az akció élére külön birodalmi biztost neveztek ki. (l. alább.) Az 1937. augusztus 11-én kiadott rendelkezés értelmében a 35.000 léleknél többet számláló községek intézményesen tartoznak gondoskodni arról, hogy szeméttelpeik hulladék és elhasznált anyagok gyűjtése céljából maradéktalanul átkutatassanak.

A lakosságnak belföldi *élelmiszerral* való ellátása épen olyan fontos programpontja a négyéves tervnek, mint amilyen az ipar részére a belföldi nyers- és üzemanyag biztosítása. 1935. óta Németország lakossága — figyelembevve a Saar-vidék visszacsatolását is — két millióval szaporodott, s becslések szerint a jövőben átlagos évi 470.000 léleknyi szaporodásra lehet számítani. Figyelembe véve Németországnak termőföldben és takarmányfélékben való viszonylagos szegénységét és a gyarmatok hiányát, érthető, hogy a külföldtől való függetlenítési törekvések épen az élelmiszereállítás terén ütköznek legnagyobb nehézségekbe és teljes siker ezen a téren aligha várható. Pedig már a nemzeti szocialista gazdálkodás első négy évében is jelentős lépések tétettek ezen a téren, s míg 1928—32 között átlag 3 milliárd R. M. értékű devizát fordított Németország évente élelmiszerimportra, addig 1936-ban már csak 1.5 milliárdot. A négyéves terv pedig újabb konkrét célkitűzésekkel igyekszik további eredményeket elérni. A mezőgazdasági termelés fokozása érdekében Göring a parasztszervezők 1937. március 25.-i gyűlésén az új intézkedések egész sorát jelentette be. Göringnek ebben az időben tett kijelentése szerint Németország élelmiszereállítás tekintetében már csak 17 % erejéig függ a külföldtől, ezzel az eredménnyel azonban korántsem szabad megelégedni, tehát további új rendszabályok kívánatosak. Wagner birodalmi árvizsgáló biztos 1937. márc. 25.-i rendeleteiben 25—30 %-kal leszállítja a műtrágya-árakat s lényegesen csökkenti a trágyafuvarozási költségeket is. A burgonya- és a rozstermelés fokozása érdekében a burgonya árát 17 pfennigről 20-ra, a rozs árát átlagban 8 R. M.-ről 9-re emeli. További áremelések is kilátásba helyezettek. A kormány a Rentenbank-Kreditanstalt közvetítésével 40 millió R. M. erejéig olesó középlejáratú mezőgazdasági hitelek nyújt mezőgazdasági kisüzemek gazdasági felszerelésének kiépítése céljából. Ugyancsak 1937. március 25-án megjelent rendelet szerint oly esetekben, amikor valamely mezőgazdasági

üzemben a tulajdonos vagy hasznélvező gazdálkodása a népélelmezés szempontjából nem megfelelő, az illetékes hatóságok bizalmi emberre bízhatják a gazdaság vezetését vagy kötelezhetik a tulajdonost, ill. hasznélvezőt, hogy a birtokot, ill. üzemet gazdálkodásban jártas személynek adják bérbe. A földművelésügyi és közélelmezési miniszternek 1957. július 22.-i rendelete szerint a német kenyérgabona-termelők a termelt gabonát — a termelő üzemében táplálkozás és vetőmag céljaira szolgáló gabonamennyiség kivételével — beszolgáltatni tartoznak. Kenyérgabonát a termelő sem használhat takarmányozási célokra. Még korábban kelt rendelet szerint tilos ragasztóanyagoknak rozs-, búza- vagy kukoricalisztből való előállítására. A gabonagazdasági központ rendelkezése értelmében kenyér és péksütemények előállításánál a búzaliszt-hoz 7 % kukoricalisztet kell keverni. Kenyér és sütemények előállításánál az olaj- és zsírhasználatra vonatkozó szigorú takarékosági intézkedések is szem előtt tartandók.

A *zsírkérdés* egyébként a belföldi élelmiszerellátás biztosítása terén a legnehezebb kérdések közé tartozik. Hivatalos becslés szerint Németország évenként kb. 2 millió tonna zsírt fogyaszt, s e fogyasztás $\frac{3}{4}$ része élelmezési célokra szolgál. 1956-ban ennek a mennyiségnek több mint felét importálták. Az ipari zsírbehozatali szükséglet (kenőanyagok stb.) a különféle szintetikus zsírok előállítására révén már is jelentékenyen csökkent. Nehezebb feladat a táplálkozás céljait szolgáló zsíryanagok fogyasztásának csökkentése. Ezen a téren a legkülönbözőbb rendszabályokkal egyelőre 25%-os apasztást irányoztak elő. Ételzsírt a kereskedő csak oly vevőknek adhat el, akik a vevők jegyzékében szerepelnek. A halzsír propagálása és a tengeri halászat előmozdítása érdekében is különböző rendszabályok léptek életbe. Egyes halfajták bőréből kikészített bőrből pedig cipők, táskák stb. már tömegesen készülnek. Az I. G. Farbenindustrie fából állít elő mesterséges ételzsírt, amelyet a fogházakban sikeresen próbáltak ki. A vágóhidak, a vendéglők kötelesek a csontokat az engedéllyel bíró csontkereskedőknek és a csontfeldolgozó ipari vállalatoknak felajánlani. Az iskolás gyermekeknek pedig a háztartásban gyűjtött csontokat kell hetenként kétszer az iskolába beszolgáltatniuk. Vadgesztenyét is kell gyűjteni a gyermekeknek, mert a nyersanyagellátásban ezt is fel fogják használni. A düsseldorfi kiállításon bemutatták a fából készült csokoládét.

A *fogyasztás helyes irányítása*, a helyes „Verbrauchslenkung” érdekében a konjunktúrakutató intézet a táplálkozási javakat 3 csoportba osztotta, aszerint, hogy azoknál a fogyasztás növelke-

dése főképen burgonyatermékekben, lefőlözött tejben, túróban, sajtokban és halakban kívánatos. Takarékoskodni pedig elsősorban zsírban, másodsorban húsokban kell. A „Weisse Fahne” mozgalom, melynek már kb. 5 millió híve van Németországban, azt tűzte ki céljául, hogy tagjait táplálkozásban a vezéréhez hasonló absztinens életmódra szoktatja. (Hitler tudvalevőleg vegetáriánus.) Az illetékes tényezők és az irányított propaganda egyébként állandóan hangoztatják, hogy az élelmiszerellátás terén folytatott önállósítási küzdelemnek a sikere nem a hatóságokon és a közigazgatási rendszabályokon, hanem a háziasszonyokon, az élelmiszerkereskedőkön és a vendéglősökön múlik.

A négyéves terv keretében igen fontos szerepet tölt be a különféle *munkáskérdésekkel* kapcsolatos feladatok megoldása. A nemzeti szocialista uralom első négyéves gazdálkodásának legfőbb programpontja, mint már említettük, a felfegyverkezés mellett a munkanélküliség leküzdése volt. A munkanélküliek száma a második négyéves terv folyamán is csökkent, s az 1936. augusztusában kimutatott 1.1 millió munkanélkülinek a száma 1937. augusztusára 509.000-re szállt le. Itt említjük meg, hogy a kormány a munkanélküliekről szóló kimutatásokat 1937. augusztusától úgy készítteti, hogy külön kimutatják azokat a munkaképes munkanélkülieket, akiket korlátozás nélkül el lehetne helyezni (1937. augusztusban 800.000 ilyen volt), továbbá külön azokat, akik munkaképesek, de családi körülményeik folytán lakóhelyükhöz vannak kötve (226.000 fő), végül azokat, akik nem teljesen munkaképesek (167.000 fő). Az önellátás jelszavával indult új négyéves terv sikeres végrehajtásánál különösen fontos jelentősége van annak, hogy a különféle munkahelyekre megfelelő munkaerők kerüljenek. A négyéves terv végrehajtása csak akkor sikerülhet — mondja Göring egyik 1936. nov. 7-én megjelent rendeletében — ha semmiféle munkaerő nem marad kihasználatlanul. A még mindig fennforgó munkanélküliség dacára az a helyzet Németországban, hogy *szakmunkásokban* hiány van, és pedig elsősorban a vas- és a fémiparban, amely iparágagnál pedig, amint fentebb láttuk, a négyéves terv fokozott termelésre rendezkedik be. Éppen ezért a Göring által a négyéves terv végrehajtása során kiadott rendelkezések közül mindjárt a legelső a munkaerők helyes elosztásával foglalkoznak, így az 1936. november 7-én közzétett hat rendelet. Ezek szerint a szakmunkásokban fenyegető hiány pótlása céljából azok a vas- és fémipari vállalatok, amelyek 10, vagy ennél több alkalmazottat foglalkoztatnak, kötelesek megfelelő számú tanoncot is alkalmazni. Minden vál-

lalat, amely 10. vagy ennél több alkalmazottat foglalkoztat, megfelelő arányban 40 éven felüli munkaeőket is köteles foglalkoztatni. Fémmunkások, valamint építőszakmunkások toborzása céljából nem szabad az újságokban jelíges hirdetéseket közzétenni. A fémiparon kívül u. i. az építőiparban is szakmunkáshiány mutatkozik, s ezért pl. az építkezések, amennyiben bizonyos meghatározott munkabérkiadással járnak, általában három hónappal a munka megkezdése előtt az illetékes munkahivatalnál bejelentendők. Ebbe a feladatkörbe tartozik megfelelő munkáslakások építése is. Hogy ez minél előbb megvalósulhasson, az illetékes hatóságok átmenetileg megtagadhatják a luxusvillák és nagylakásos házak építésére vonatkozó engedélyek kiadását. Az újonnan létesítendő nagyszámú ipartelep mellett u. i. a gyárak elkészítésével együtt készen kell lenniök a munkáslakótelepeknek is. Tekintettel e munka sürgősségére, a megfelelő végrehajtás érdekében a rendes építésügyi hatóságokon kívül e feladat megoldásánál fontos szerepet kapott a Deutsche Arbeitsfront központi szerve is. Az 1937. március 10.-i rendelet pedig felhatalmazza a Preussische Landesrentenbankot, hogy a mezőgazdasági telepítést előmozdító hitelek folyósításán kívül munkáslakások és családi otthonok alapítása és berendezése céljából bekebelezés mellett hosszúlejáratú kölcsönöket nyújtson. (Ezek az Eigenheimek — jogi helyzetüket tekintve — nálunk az 1920:XXXVI. t.-c.-kel létesített családi birtok intézményéhez hasonlíthatnak, de valószínűleg nem fognak ugyanúgy papíron maradni, mint a magyar homestead-intézmény. Szintén elidegenítési és terhelési tilalom alatt állnak.) A már említettekén kívül is számos más rendelkezés foglalkozik még a négyéves terv keretén belül megoldandó munkásproblémákkal: így a munkaeőök helyes *térbeli* elosztásának (*Raumordnung!*), a hivatásra való kiválasztásnak, a hivatásra nevelésnek (Reichsberufschule és Gauberufsschulék tervbevett felállításai!), a munkában található szépség (Schönheit der Arbeit) tudatossá tevésének stb. kérdésével. Mindezzel azonban ismertetésünk keretében nem foglalkozhatunk.

Szólnunk kell azonban még arról a *szervezetről*, amellyel a birodalmi kormány a fentiekben vázolt gazdasági tervnek a végrehajtásához fogott. A kitéüzött feladatok jelentős része olyan, hogy azok megvalósításánál a siker nem annyira újabb közigazgatási szervek létesítésén, mint inkább a lakosság belátásán és magatartását múlik. Gondoljunk csak a zsírral és más szűkében levő élelmiszerekkel való takarékoskodásra, vagy a hulladékanyagok gyűjtésére és beszolgáltatására stb. Ennek tudatában a négyéves

terv végrehajtói elsősorban nem is a közigazgatási szervekhez, hanem közvetlenül a lakossághoz akarnak szólni, s minthogy a kívánt magatartások fizikai eszközökkel a legtöbbször nem is kényszeríthetők ki, az egész terv végrehajtásánál különösen fontos szerepe van a központilag irányított propagandának, amely a sajtóban, könyvekkel, folyóiratokkal, képekkel, kiállításokkal, filmekkel, a vezetők példaadásával stb. igyekszik meggyőzni a német állampolgárt arról, hogy ez az egyéni szabadság sokféle korlátozásával járó akció az ő érdekében folyik, tehát ennek megfelelően tanúsítsa is a tőle megkívánt magatartást. A gazdasági szakirodalomnak természetesen állandó témája a négyéves terv és „Der Vierjahresplan“ cím alatt 1937. januárjában havonként megjelenő külön folyóirat is indult, amely a hivatalos közleményeken kívül a végrehajtásban résztvevő vezető szakemberek cikkeivel és fényképekkel propagálja a sikeres végrehajtást.¹ Jellemző, hogy sokszor maguk a rendeletek is indokolják a tett intézkedések szükségességét.

A rendeletek javarésztét Göring miniszterelnök adja ki, Hitler vezérnek és kancellárnak 1936. okt. 18-án közzétett azon ellenjegyzés nélküli rendelete alapján, amellyel a négyéves terv végrehajtását Göringre bízta s felhatalmazta őt, hogy a rábízott feladat végrehajtásához szükséges intézkedéseket megtegye s e célból rendeleteket és általános jellegű közigazgatási előírásokat bocsásson ki. Utasításokat adhat minden hatóságnak, beleértve a legfelsőbb birodalmi hatóságokat is. Göring tehát a négyéves terv végrehajtására oly tágkörű felhatalmazást kapott, hogy méltán nevezik Németország gazdasági diktátorának. Wagner, aki az 1936. okt. 26.-i törvény alapján neveztetett ki birodalmi árvizsgáló biztossá, bármily javak és szolgáltatások piaci árának a szabályozása céljából szintén rendeleteket bocsáthat ki, de Göring utasítása szerint. A négyéves tervet érintő, tehát az összes gazdasági vonatkozású kormányrendeletek is az árvizsgáló biztossal, ill. Göringgel egyetértésben bocsátandók ki. Mindezek a rendeletek büntető szankciókat is tartalmaznak, a különösen súlyos büntetéssel sújtandó cselekményekről pedig külön törvények szólnak. Így pl. a gazdasági szabotálást az 1936. dec. 1.-i törvény halállal bünteti. Ha talán túlzott is a „Banker“ című angol folyóirat (1937. februári szám, 126. o.) becslése, amely szerint Németországban hetenkint 700—1.000 gazdasági vonatkozású korlátozó

¹ Számszerű adataink javarésztét az e folyóiratban megjelent cikkek alapján közöljük.

rendelkezés lép életbe, kétségtelen az, hogy a Gesetz-ek, Verordnung-ok, Anordnung-ok, Anweisung-ok, Verfügung-ok, Bekanntmachung-ok, Erlass-ok és Berichtigung-ok tömegében nem lehet könnyű dolog tájékozódni a német jogalanyoknak. E jogszabályok javarésze a Reichsgesetzblattban jelenik meg, de egy részüket a Deutscher Reichsanzeigerben, vagy a Preussischer Staatsanzeigerben s az említett Vierjahresplanban teszik hivatalosan közzé.

Ami a végrehajtás szerveit illeti, Göring miniszterelnök mindjárt a megbízatása után közzétett első közleményében kijelentette, hogy a rábízott feladatokat a lehetőség szerint az állami igazgatásnak és a pártnak már meglévő szerveivel akarja megvalósítani s új hivatalokat csak feltétlen szükség esetén kíván szervezni. Ugyane közleményben jelölte ki munkatársait s a négyéves terv keretében megvalósítandó ügyeket a végrehajtás megszervezése céljából *hat ügycsoportba* osztotta. Ezek: 1. német nyersanyagok és segédanyagok előállítás; 2. a nyersanyagok elosztása; 3. a munkaerők megszervezése; 4. a mezőgazdasági termelés, amennyiben a négyéves tervvel kapcsolatban van; 5. az áralakulás szabályozása; 6. devizaügyek. Az ügycsoportok élére egy-egy megbízottat nevezett ki személyes felelősségüknek s annak hangsúlyozás mellett, hogy teendőik mellett eddigi feladatkörüket is tartoznak ellátni. A hat ügycsoport közül jelentőségében — az új négyéves terv fentebb vázolt célkitűzéseinél fogva, — kiemelkedik az első ügycsoport, amelynek központi szerve a *német nyersanyagok és segédanyagok hivatala*. Ez felelős azért, hogy Németország nyersanyagok tekintetében a legrövidebb időn belül függetleníttessék a külföldtől mindazon a téren, ahol ez az adott viszonyok között egyáltalán lehetséges. Négy szakosztálya közül az első az ipari nyersanyagok termelésének a fokozásával, a második az ipari segédanyagok gyártásának megszervezésével, a harmadik tudományos kérdésekkel és kutatásokkal, a negyedik az ásványolajjal való gazdálkodás megszervezésével foglalkozik. A szakosztályokon belül csoportok szerint tagozódik a munka; a tudományos szakosztályon belül pl. van kiállítási, találmányi, stb. csoport s külön csoport foglalkozik a tudományos kutató intézetek munkájának a négyéves terv sikere érdekében egységes szempontok szerint való irányításával. Az első ügycsoport keretén belül, de az említett hivataltól függetlenül Keppler mérnök külön megbízatást kapott egyrészt az ipari zsíryananyagok belföldi gyártásának a megszervezésére, másrészt a német föld geofizikai átkutatójának vezetésére. A második ügycsoport, amely a birodalmi gazdasági miniszteriummal és a birodalmi devizahatósággal egyetértés-

ben a nyersanyagelosztást irányította, 1937. júliusában megszünt, s teendőit Göring részben a már meglévő ügycsoportok, részben az újonnan szervezett külkereskedelmi ügyek ügycsoportja és a vas-és acélgazdálkodási ügycsoport között osztotta meg.

A fentiekben vázlatosan ismertetett központi szervezet a négyéves terv végrehajtásának egységes szempontok szerint való irányítására hivatott s Göring miniszterelnök számára előkészíti a rendszerint igen komplikált gazdasági kérdéseknek rendeleti úton való szabályozását. Maguknak az egyes teendőknek végrehajtására, ill. a végrehajtás ellenőrzésére azonban, mint mondtuk, csak kivételesen állítanak fel külön szervezetet (leginkább abban a formában, hogy egy-egy fontosabb akció élére a végrehajtás irányítása és ellenőrzése céljából birodalmi biztost állítanak.) A rendeletekben foglalt számos tilalom és korlátozás megtartásának az ellenőrzése különben a már meglévő állami közgazdasági szervek feladata. Így különösen az erdészeti, a bányászati, az építészeti és a munkaügyi hatóságokra hárulnak újabb feladatok a négyéves terv végrehajtásával kapcsolatban. A kitűzött feladatok egyrészt pedig azáltal oldják meg, hogy állami, vagy államilag támogatott vállalatokat és üzemeket alapítanak, amelyek kizárólag belföldi anyagokból előállított termékekkel veszik fel a piacon a versenyt a magánvállalatokkal. Ilyen gyárak pl. az említett fagyapjú- és műbenzinyárak. Természetesen megfelelő vám- és adóügyi rendelkezések is támogatják a belföldi anyagokból való termelés sikerét. Nagyjelentőségű állami vállalkozás a „Reichswerke A. G. für Erzbergbau und Eisenhütten Hermann Göring“ név alatt Berlinben 1937. nyarán alakult társaság, amelynek célja a Németországi vasérckészleteknek nemzetgazdasági szempontból szükséges mértékben történő kihasználása. A társaság létesítésével kapcsolatban kibocsátott rendelet értelmében az összes bányavállalatok egy társaságba egyesíthetők, amelyben a birodalom részesedést vállalhat.

A fentiekben csak nagyvonalakban vázoltuk azt a sokoldalú gazdasági programot, amelynek végrehajtására a német kormány több, mint egy évvel ezelőtt vállalkozott. Végső eredményeit a még hátralévő három év letelte után fogjuk csak megismerni, de a megoldásra kitűzött feladatokból, az eddig foganatosított intézkedésekből és a már elért eredményekből látni lehet, hogy a maga nemében páratlan arányú, egy 70 milliós nép gazdasági és társadalmi életének minden vonatkozására kiható, központilag irányított gazdasági akcióról van szó, amelynek figyelemmel kísérése nemcsak a közgazdasági tudományokra nézve hasznos, ha-

nem, tekintettel arra, hogy a végrehajtás javarészt közigazgatási természetű jogszabályokkal és az egész állami közigazgatási apparátus igénybevételével történik, a közigazgatástudománynak is feladata.

MEZNERICS IVÁN.

X A CSEHSZLOVÁK KÖZIGAZGATÁSI BIRÓSÁG REFORMJÁNAK TERVEZETE.

Közigazgatási bíraskodásunk szervezetének, és esetleg a hatáskört megállapító rendelkezéseknek, módosítására irányuló tervek már hosszú évek óta kísértének hazánkban és foglalkoztatják a szakköröket. A törvényhozás 1929 júniusában (az 1929: XXX. t.-c. tárgyalása kapcsán) országos határozatban utasította a belügyminisztert, hogy az alsófokú közigazgatási bíróságok felállításáról törvényjavaslatot terjesszen elő. A belügyminisztérium által elkészített törvénytervezetnek a parlamentben való benyújtására azonban, főleg a reformmal járó pénzügyi következményekre tekintettel, nem került sor. Ehelyett 1934-ben a közigazgatási bíróság bíráinak létszáma 34-ről 39-re, majd 1937-ben 42-re, illetve a tanácselnökök száma 3-ról 5-re emeltetett fel. Közigazgatási bíróságunk jelenlegi elnöke évnnyitó beszédeiben ismételtelen rámutatott az egyetlen közigazgatási bírói fórum rendszerének hátrányaira és alsófokú közigazgatási bíróság(ok) létesítésének szükségességére. Legutóbb Széll József belügyminiszter hivatalbalépése alkalmából tett nyilatkozatában kijelentette, hogy a közigazgatási bíraskodás szervezeti reformját sürgősen szeretné keresztülvinni, egyelőre egy Budapesten székelő alsófokú közigazgatási bírói fórum felállítása formájában.

Az alábbiakban ismertetendő csehszlovák reformjavaslatok tanulmányozása azért jár magyar szempontból is sok haszonnal, mert *a közigazgatási bíraskodás ott érvényben álló rendszere a szervezet tekintetében a mienkével közös mintán*, nevezetesen az 1875 óta fennálló osztrák Verwaltungsgerichtshof-on *alapszik*; egyezik tehát a mi rendszerünkkel annyiban, hogy mindjárt a független cseh állam megalakulása után hozott, 1918. évi cseh törvény is önálló — vagyis a polgári bíróságoktól és a közigazgatási szervektől egyaránt elválasztott — közigazgatási bíróságot állított fel, és pedig csupán egy fórummal. A *reform gondolatát* is, Csehszlovákiában épen úgy, mint nálunk, *a közigazgatási bíróság túl-*

terheltsége váltotta ki. Az 1950-as évek elején Csehszlovákiában is szaporították a közigazgatási bírói állások számát, az ehhez fűzött várakozások azonban nem teljesültek. Az 1955. év végén már 17.431 elintézetlen panasz feküdt a közigazgatási bíróság irattárában. Figyelemmel arra, hogy a cseh bíróság évente átlag 5.500 panaszt intéz el, ez a hátralék mintegy három évi késést jelentett a közigazgatási bíróság ügyintézésében.

Az 1954-ben és 1955-ben közzétett reformtervezetek a csehszlovák jogászi közvélemény által visszautasításban részesültek. A különböző észrevételeknek és kritikáknak figyelembevételével készült el azután a *legújabb javaslat*, amelyet a kormány 1957. évi elején a parlamentben beterjesztett, a jelen ismertetés írásáig azonban tudomásunk szerint még nem vált törvénné. Az alábbiakban főleg ennek az 1957-es javaslatnak a rendelkezéseivel fogunk foglalkozni, míg az 1954.-i és 1955.-i tervezetekkel csak annyiban, amennyiben az azokban foglalt gondolatok valamely okból különös érdeklődésre tarthatnak számot. Ismertetésünkben azt a *sorrendet* fogjuk követni, amelyben az 1896:XXVI. t.-c. a magyar közigazgatási bíráskodást szabályozza és amelyet 1932-ben megjelent, „A közigazgatási bíráskodás és legújabbkori fejlődése” című munkánkban is szem előtt tartottunk; vagyis először a szervezeti, majd a hatásköri, végül az eljárási rendelkezéseket fogjuk összefoglalni. Tanulmányunk anyagát azokból a cikkekből merítettük, amelyeket dr. Oswald tachau-i cseh ügyvéd a Verwaltungsarchiv legújabb évfolyamaiban a csehszlovák reformjavaslatokról közzétett.¹

A közigazgatási bíróság *szervezetét* illetőleg tervezett változtatások a bíróság munkaképességének fokozását célozzák. Fel-tűnő, hogy *alsófokú közigazgatási bíróságok felállítására egyáltalán nem gondolnak* a csehszlovák illetékes tényezők. Erről a kérdésről Oswald semmit sem ír és így az ilyen irányú szervezeti reform mellőzésének okaira nézve találgatásokra vagyunk utalva. A dolog annál kevésbé érthető, mert az érvényes csehszlovák közigazgatási bírósági törvény módot nyújt arra, hogy már az alsóbb közigazgatási fórumok intézkedései panasszal legyenek megtámadhatók a bíróságnál, tehát nagyon is elképzelhető lenne olyan újítás, amely ezeket a panaszokat a felállítandó közigazgatási alsóbíróságok elé utalná.

A jelenlegi egy fórum tekintetében egyébként a cseh terveze-

¹ Verwaltungsarchiv, 40. Band (1955.), S. 214.—224.; 41. Band (1956.), S. 502—515.; 42. Band (1957.), S. 185—209.

tek szerkesztőinek az az elvi álláspontja, hogy annak *nem szabad túl nagy számú testületnek lennie*, mert — amint ezt az 1955-ös javaslat indokolása kifejezi — a bírói létszám növelése veszélyezteti a jogegységet. Nézetünk szerint ez az aggály egy egyedüli közigazgatási bírói fórum körében nem állhat meg, főleg azért sem, mert az egyes ügycsoportokkal (pl. választási panaszok, illetmény- és nyugdíj-, vagy adóügyek) amúgyis csak egy-két tanács szokott foglalkozni. A bírói létszám szaporítása helyett mind az 1955-ös, mind az 1957-es cseh javaslat ú. n. *segédelőadókat* akar a tanácsokba beállítani. Ezek készítenék el a referátumot és adnák azt elő a tanácsban, ahol azonban csak votum consultativum-uk lenne, tehát nem lennének teljes jogú tagok. Ez érzésünk szerint, felemás intézkedés; azt jelenti ugyanis, hogy az ilyen segédelőadók éppen a bírói munka lényegét végeznék, viszont az ítélet hozatalánál döntő szavuk mégsem lenne.

A továbbiakban a cseh tervezetek *csökkenti akarják az egyes közigazgatási bírósági tanácsok taglétszámát*. A fennálló jog szerint általában véve ötös tanácsokban történik az ítélezés; az előkészítő intézkedések (pl. valamely felvilágosítás, adat bekérése a közigazgatási hatóságoktól) tételéhez elég három bíróból álló tanács, viszont valamely rendelet érvényes, vagy érvénytelen volta felett hetes tanács dönt. Az eddig napvilágot látott mindhárom tervezet ezt a rendszert két ponton kívánja módosítani; egyrészt a jövőben *a rendeletek érvényességének a kérdése is ötös tanács elé tartoznék*, másrészt *hármastanács bíraskodnék azokban az ügyekben, amelyeket a közigazgatási bíróság teljes ülése a kormány jóváhagyásával, meghatározott időre szólólag kijelölne*. Az előbbi intézkedés feltétlenül helyes, mert a rendeletek érvényességéről rendszerint amúgy is a konkrét ügy elbírálása során, nem pedig különállóan kell nyilatkoznia a bíróságnak. A második rendelkezést illetőleg Oswald helyesebbnek tartaná a tanácstagok számának általánosságban háromra való leszállítását, mert az ügyek egyes csoportjainak hármastanács vagy ötöstanács elé utalása sok vitára fog alkalmat adni és nehezen lehet majd közmegegyezést keltő megoldást találni. Megjegyzendő, hogy a cseh tervezet a hármastanács elé utalt ügyekre nézve is lehetőséget hagy fenn arra, hogy valamely konkrét esetben mégis ötöstanács döntsön, nevezetesen akkor, ha a közigazgatási bíróság elnöke ezt saját kezdeményezéséből, vagy az illetékes tanács javaslatára megengedi. Oswald fentemlített nézetét különben teljes mértékben osztjuk, márcsak azért is, mert a hármastanács vagy ötöstanács elé utalás eldöntése céljából tervezett körülményes eljárás a közigaz-

gatási bíróság munkáját előreláthatólag csak szaporítaná. Mindenképpen célszerűbbnek látszik a tanács taglétszámának leszállítását az ügyek összességére vonatkozóan kimondani. Nálunk is lehetne talán ezzel a gondolattal foglalkozni, bár hazánkban a tanács-tagok számának csökkentése ellen látszik szólni egyfelől a közigazgatási bíróságnak a Kúriával azonos rangú jogállása, amely jobban kifejezésre jut, ha itt is ötös tanácsok ítélkeznek, másfelől az, hogy az egy bíróra jutó, referálandó ügyek számát ez az intézkedés nem csökkenti, hanem csak a tanácsülések idejének rövidítésére alkalmas annyiban, hogy változatlan bírói összlétszám mellett több tanács alakítható és így egy-egy tanácsba kevesebb ügy kerül.

A közigazgatási bíraskodás szervezetének körébe vág, de a túlterhelés megszüntetésének céljával nincs összefüggésben a legújabb cseh reformjavaslatnak az a pontja, amely az 1918-i közigazgatási bírósági törvénynek a tagok fele számára bírói (ügyvédi) *képesítést* előíró rendelkezését akarja megváltoztatni, olyan értelemben, hogy a közigazgatási bírának csak egyharmadrészt kellene a rendes bíróságok tagjai közül kinévezni; további egyharmadrésznek jogi képzésű közigazgatási tisztviselők közül kellene kikerülnie, míg a harmadik harmadra semmiféle megköthető rendelkezés nem állíthatnák fel. Oswald itt helyesen mutat rá, arra, hogy ilyen szabályozás módot adna a kormánynak arra, hogy a közigazgatási bírói állásoknak kétharmadára kizárólag közigazgatási tisztviselőket neveztesse ki és ezáltal a bíróság gyakorlatát a végrehajtó hatalom szempontjainak valószínűleg kedvezőbb irányba terelje. Ő ezzel szemben azt szeretné, ha a törvénybe azt a szabályt vennék fel, hogy a bíróság tagjainak utolsó harmada olyan jogban jártas személyek közül nevezendő ki, akik nem állnak állami szolgálatban, tehát pl. ügyvédek, gazdasági jogászok, területi vagy testületi (társadalombiztosítás stb.) önkormányzatok tisztviselői. Az Oswald által ismertetett pro és kontra érvek egyébként azt a meggyőződést erősítik meg bennünk, hogy a mi közigazgatási bírósági törvényünk idevágó szakaszaiban foglalt rendezés nagyon kielégítő és az azon való változtatásra nyomós ok nem forog fenn.

A közigazgatási bíróság elé kerülő ügyek tömegének csökkentése céljából a cseh reformtervezetek szerkesztői a bíróság *hatáskörének* újabb szabályozására is gondolnak. Mindenekelőtt *értékhatárt akarnak megállapítani*, amelyen aluli szubsztrátum esetén a közigazgatási bírósághoz nem lehetne többé panasszal fordulni. Az 1934-ben közzétett első javaslat szerint megszűnt volna a pa-

naszjog mindazokban az ügyekben, amelyekben a jogvita tárgyának pénzben kifejezhető értéke 1.000 cseh Korona alatt van; sőt olyankor, amikor magánfeleknek a közérdeket különlegesen nem érintő ügye forog szóban, csak 2.000 K., ha pedig a legfelsőbb közigazgatási fórum döntése az alsóbb hatóságéval egybehangzó, csupán 10.000 K. perértéken felül lehetett volna panaszt benyújtani. Az 1935-ös javaslat ezt a rendelkezést már oda eryhítette, hogy csak a köztartozások, közigazgatási eljárási költségek és kártérítések körül forgó jogvitákban zárta ki a bírói panasz lehetőségét akkor, ha az érték 1.000 K-át kétséget kizáróan nem halad meg. A legújabb javaslat már csupán a köztartozásokról és a közigazgatási eljárás költségeiről szól, a kritikus értékhatárt 500 K-ában szabja meg és a vonatkozó szakaszt mindössze 5 évig akarja érvényben tartani. Oswald az ú. n. bagatell-ügyeknek a közigazgatási bíróság hatásköréből értékhatár megszabása útján való kizárását a jogkereső állampolgárookra sérelmesnek tartja; hivatkozik arra, hogy éppen pl. az adóügyekben a pénzügyi közigazgatási hatóságok felsőbb utasítások alapján sokszor követnek a közigazgatási bíróság által leszögezett jogelvekkel ellentétes állandó gyakorlatot, továbbá arra, hogy ha valamely sérelmes adó- vagy illeték-kivetésnél a vitás érték egy-egy esetben nem haladja is meg az 500 K-ás határt, azonban az ilyen jogsértés rendszerint ismétlődni szokott, akár ugyanazzal, akár más felekkel szemben. Az 1935-ös és 1937-es javaslatok maguk is enyhíteni akarnak az említett rendelkezés szigorán azzal, hogy megengedik a közigazgatási bíróságnak a panasz elfogadását értékhatáron aluli ügyben is akkor, ha a fél kimutatja, hogy a kérdésnek elvi jelentősége, vagy reá nézve rendkívüli fontossága van.

A közigazgatási bíróság tehermentesítésének ezzel az értékhatár megállapításán alapuló módjával mi sem tudunk egyetérteni. Ha ugyanis nem létesítünk alsófokú közigazgatási bíróságokat, akkor az ú. n. bagatell-ügyeknek meg kell maradniuk a felsőbíróság hatáskörében, mert a közigazgatási bírói jogvédelem köréből való kirekesztésük méltánytalan lenne az abszolút összeget tekintve kicsiny, de a saját relatív szempontjukból esetleg nagyon is súlyos sérelmet szenvedő szegényebb néprétegekre nézve, tehát antiszociális jellege lenne. Az a bizonytalan tartalmú rendelkezés, amely a panasznak elvi, vagy a félre nézve rendkívüli jelentősége esetén módot nyújt annak tárgyalás alá vételére, egyrészt nem jelent a félnek elég biztosítékot, másrészt a panasz elfogadása esetében az eljárást bonyolulttá teszi, tehát ellentétben áll a közigazgatási bíróság tehermentesítésének kitűzött céljával.

A közigazgatási bíróság elé kerülő ügyek számának csökkentését értékhatár megszabásán kívül még a közigazgatás szabad belátásának körébe tartozó, *diszkrecionárius cselekményeknek a bíróság jogköréből való kizárásával* kívánja szolgálni a cseh javaslat. A diszkrecionárius intézkedéseket természetesen az 1918. évi cseh törvény szerint is csak a hozzájuk fűződő esetleges jogellenesség szempontjából vizsgálhatta felül a bíróság, vagyis azzal a kérdéssel foglalkozhatott, hogy nem sértett-e meg a közigazgatási hatóság valamely törvényes szabályt, vagy eljárási előírást, amihez azután a gyakorlat hozzáfűzte annak a kutatását is — hasonlóan pl. a francia jogfejlődéshez, — hogy a hatóságot nem vezették-e törvényellenes indokok, vagy nem vett-e alapul tévesen megállapított tényállást. A cseh szakkörök aggodalommal fogadják a diszkrecionárius cselekményeknek a közigazgatási bíróság elől elvi alapon való elvonását azért, mert — mint újszólván mindenütt, úgy Csehszlovákiában is — olyan törvényszerkesztési irányzat tapasztalható, amely ú. n. kerettörvények formájában a közigazgatás szabad mérlegelésére bízott intézkedések körét egyre tágabban vonja meg; ez tehát a tervezett reform megvalósulása esetén a közigazgatási bírói jogvédelem érvényesülését nagymértékben visszaszorítaná.

A legérdekesebb és nézetünk szerint magyar szempontból is legtanulságosabb rendelkezést azonban az 1937-es cseh javaslat 15. §-a tartalmazza, amely *kötelezi a közigazgatási hatóságokat a közigazgatási bíróságok által bizonyos alakiságok mellett hozott és közzétett határozatok követésére*. Ha ugyanis a bíróság ítélezése során ismételten ellentétes álláspontot foglal el a végrehajtóhatalmi szervek jogszabály-értelmezésével szemben, vagy ha valamelyik miniszter szükségesnek tartja, hogy a bíróság egy olyan jogi tételt, amelyre nézve legalább egyízben már véleményt nyilvánított ítéletében, kétséget kizáró módon leszögezzen, úgy a közigazgatási bíróságnak az elnökből és általa kijelölt nyolc tagból álló különleges tanácsa a kérdésben elvi határozatot hoz. Az ilyen döntvényt a közigazgatási bíróság elnöke (indokolásával együtt) közli az összes miniszterekkel és (az indokolás nélkül) nyilvánosságra hozza a csehszlovák hivatalos lapban, ami azzal jár, hogy a közigazgatási hatóságoknak ettől kezdve alkalmazkodniok kell hozzá. A közigazgatási bíróság elnökének mindig módjában áll — bármelyik miniszternek a minisztertanács jóváhagyásával benyújtott indítványa alapján pedig köteles is — az ilyen elvi határozatot a kérdés újabb megfontolása céljából ismét az említett különleges tanács elé terjeszteni. Ha ilyenkor a

közigazgatási bíróság megváltoztatja a korábban hozott döntvényt — amihez kétharmad szótöbbség szükséges —, ez ugyanolyan módon tétetik közzé, mint az eredeti elvi határozat; ha ellenben fenntartja azt, úgy erről csupán a minisztertanácsot értesíti. A minisztereknek mind a döntvények meghozatala, mind megváltoztatása előtt módjukban áll a kérdést a közigazgatási bíróság számára — akár írásban, akár kiküldött képviselőjük útján szóban — tárcájuk érdekeinek szempontjából megvilágítani.

A hatóságoknak a közigazgatási bíróság döntvényeihez való alkalmazkodási kötelességét egyébként *szankcionálja* is a törvényjavaslat azzal, hogy amennyiben a döntvény kihirdetését követő 60. nap után a közigazgatási szerv abba ütköző határozatot hoz, úgy a beadott panasz alapján lefolytatott közigazgatási bírósági eljárás költségeinek viselésére a hatóság kötelezhető. (Ugyanúgy, mint a mi jogunkban a hatóságnak nyilván törvénybe, rendeletbe, vagy szabályrendeletbe ütköző eljárása esetén; 1896:XXVI. t.-c. 145. §. 3. bek.)

Ezeknek a rendelkezéseknek törvényvé válása nagyjelentőségű újítást jelentene a csehszlovák közigazgatási jogban; a csehknél ugyanis ma az a helyzet, hogy a közigazgatási bíróság osztályülései által kimondott elvi határozatok követése magának a bíróságnak a tanácsaira sem kötelező, ellentétben a mi közigazgatási bírósági törvényünk 21. §-ában foglalt szabályozással. A magunk részéről *nagyon előnyösnek tartanánk, ha a közigazgatási bírósági döntvények hatályának a közigazgatási hatóságokra való kiterjesztését célzó gondolatok a tervezett reform során nálunk is megszületésre találnának.* Természetesen alapos megfontolás tárgyát kellene képeznie annak, hogy milyen előfeltételek fennforgása esetén kerülhet egyáltalán sor ilyen általános érvényű döntvények hozatalára; a miniszterek számára pedig feltétlenül módot kellene nyújtani arra, hogy a maguk jogi felfogását alaposan kifejthessék és egyes fontos közérdekű szempontokra rámutathassanak. (V. ö.: 1896:XXVI. t.-c. 101. és 102. §-ai, esetleg a miniszter jogkörének és az eljárásnak az ilyen elvi határozatok esetében még szabatosabb körülírásával.) A szóbanlévő reformgondolatnak a magyar törvénytárba való beiktatása mindenesetre nagymértékben emelné a közigazgatási ügyintézés jogszerűségét és feleslegessé tenne igen sok olyan panaszt, amelyet a felek azért kényszerülnek beadni, mert a közigazgatás szervei — felsőbb utasításokra, vagy állampénzügyi érdekekre hivatkozva — a közigazgatási bíróság ítéleteiben kifejezésre jutott elvi álláspontba sorozatosan beleütköző döntéseket hoznak, tehát

racionalizálási szempontokat is szolgálna. Megjegyezzük, hogy a közigazgatási hatóságoknak bírói elvi határozathoz való kötésére nálunk is találunk már példát az 1928:XLIII. t.-c. 7. és 10. §-aiban, amelyek szerint a hatásköri bíróság teljes ülési határozatot hozhat akkor, ha bármelyik bíróság, vagy közigazgatási hatóság elvi kérdésben a hatásköri bíróság valamely határozatával ellentétes gyakorlatot folytat; a teljes ülések határozatait pedig nemcsak a bíróságok, hanem a közigazgatási hatóságok is mindaddig követni kötelesek, amíg azokat a teljes ülés meg nem változtatja.

Végezetül a cseh törvényjavaslat több olyan rendelkezést tartalmaz, amelyek a közigazgatási bíróság előtti *eljárás* egyszerűsítését célozzák és ennek érdekében könnyítéseket hoznának be az eddig érvényben volt, túlságosan nehézkes szabályozással szemben. Így pl. az ügyeknek *írásbeli tárgyalását* tennék általánossá az eddigi rendszerinti szóbeli tárgyalás helyett és ettől csak akkor térnének el, ha a panaszos, vagy a bepanaszolt hatóság, vagy a perbe vont harmadik személy szóbeli tárgyalás tartását kívánná. Az 1937-es cseh reform tehát lényegében a mi 1896:XXVI. t.-c.-ünk 127. §-ában foglalt szabályt akarja bevezetni! Másrészt megváltoztatná a javaslat az 1918-as cseh közigazgatási bírósági törvénynek azt az intézkedését, hogy az *ítéleteket* mindig szóbelileg kell kihirdetni és az *indokolást* is teljes terjedelmében fel kell olvasni; ehelyett az ítéletek a jövőben írásban adandók ki és szóbeli kihirdetésre csak akkor kerül sor, ha a felek egyike jelen van, amikor is az indokokat csak vázlatosan kell összefoglalni. (V. ö.: 1896:XXVI. t.-c. 135. §.)

Vissza akarja azután riasztani a cseh tervezet a feleket nyilván alaptalan panaszok beadásától. Ennek a célnak a szolgálatában látszik legalább is állani az az újítás, hogy a panasz vissza- vagy elutasítása esetén a panaszos nemcsak olyankor tartozik *költségmegtérítéssel*, amikor vele szemben magánfél áll, hanem a bepanaszolt hatóság és a perbe esetleg bevont harmadik személyek költségei is reá háríthatók. Másrészt a javaslat fel kívánja emelni azoknak a „járulék“-oknak nevezett *pénzbírságoknak* felső határát, amelyeket a közigazgatási bíróság, a törvénynek semmiféle kétségre okot nem adó rendelkezésének alkalmazása ellen hadakozó, vagy egyébként konokul perlekedő panaszosokra kiróhat. Emeltetnének a panaszokra és mellékleteikre, valamint a kiegészítő beadványokra eddig megszabott *bélyeg- és illeték-tételek* is, amit Oswald a közigazgatási bírósági eljárás túl-

nyomóan közérdekű voltára való tekintettel helytelenít. A panaszosokat szerinte amúgy is eléggé terheli a cseh törvény által a közigazgatási bíróság előtti eljárásban elrendelt kötelező ügyvédi képviselet, amit a mi jogunk csak az újrafelvételi panasz körüli eljárásra nézve mond ki. (1896:XXVI. t.-c. 141. §.)

Megállapítja utoljára a reformjavaslat a *közigazgatási bírósági eljárás megszüntetésének eseteit*; nevezetesen az eljárás megszüntetését rendeli el akkor, ha a közigazgatási hatóság a panaszban foglalt kérésnek időközben eleget tesz, vagy határozatát visszavonja, vagy ha a panasz valamely okból elvesztette jelentőségét.

A csehszlovák közigazgatási bírósági reform-tervezet vizsgálata közben kialakult benyomásunkat talán két megállapításban foglalhatjuk össze. Az egyik az, hogy a mi 1896:XXVI. t.-c.-ünk lényeges intézkedéseiben kétségtávolan hasznos és a további fejlődésnek alapot nyújtó alkotás, még ha nem is tette mindenben magáévá a jogállam gondolatának a közigazgatás egész területén való érvényesítésére irányuló elvi követelményeket. A másik eredmény az, hogy a csehszlovák kodifikátorok által megvalósítani kívánt gondolatok között — ha többségükben nem is jelentenek számunkra újdonságot, vagy a mi közigazgatási bírósági rendszerünkbe nem illeszthetők is be — vannak egyesek, amelyeknek figyelembevételre közigazgatási bíráskodásunk elkerülhetetlen, sőt felfogásunk szerint elodázhatatlan reformjának előkészítése során értékes indításokat adhat.

MARTONYI JÁNOS.

ALAPVETŐ MUNKÁK AZ AMERIKAI KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYBAN.

W. F. Willoughby és L. D. White művei.

1905-ban tartotta Frederick W. Taylor első előadását az American Society of Mechanical Engineers-ben „az üzleti igazgatás alapelvei”-ről. Innen számítják a tudományos üzemvezetés (scientific management, racionalizálás) kezdetét. A tudományos üzemvezetés az üzleti élet szervezeteivel foglalkozott elsősorban, az európai kontinensen még ma is könnyen hajlandók csak odatartozónak venni. Az Amerikai Egyesült Államokban azonban már

kezdettől fogva kimutatható az a törekvés, hogy a közigazgatási szervezetre, a közigazgatás működésére is hasonló elveket alkalmazzanak.

Az amerikai közigazgatástudomány körülbelül egyidős a tudományos üzemvezetés elméletével. Az első közigazgatástudományi intézet (először csak várostudományi kutatásra, Bureau of Municipal Research, New York) már 1906-ban megalakult.

Az idő különösen alkalmas és érett volt a közigazgatástudomány megindulására és gyors fejlődésére. A politika tudósai sokáig teljesen elhanyagolták az államtudományoknak ezt az ágát: a XX. század elejéig csupán a szépen kidolgozott alkotmánytan jelentette az egész amerikai államtudományt. Woodrow Wilson, az Egyesült Államok későbbi emlékezetes szereplésű elnöke már 1887-ben, fiatal tanár korában rámutatott erre a sajátságos helyzetre és megjósolta a tudományos érdeklődésnek a közigazgatás felé való fordulását.

Az egyre nagyobb arányokban növekvő, fejlődő közigazgatás tudományos alapon való vizsgálata e század elején már elkerülhetetlenné vált. Igen természetes, hogy mint teljesen új tudományágazat, kezdetben erősen rászorult más tudományágakban kipróbált elvek, módszerek átvételére. A fejlett közigazgatási joggal rendelkező államokban a közigazgatástudomány a közigazgatási jogra épít legelőször. Az Amerikai Egyesült Államokban hiányzott a közigazgatási jog is: a tudományos üzemvezetés azonban bőven szolgáltatott közvetlenül alkalmazható elveket és módszereket. Ez megfelelt az amerikaiak gyakorlatias felfogásának is. Ők kezdetől fogva a pénzben és gyorsaságban megnyilvánuló eredményeket tartották inkább szem előtt, a jogszerűséghez — eleinte — kevés érdekük volt.

1917-ben létesül Washingtonban az Institute for Government Research. 1921-ben a new yorki Bureau of Municipal Research átalakul National Institute of Public Administrationné. E két legnagyobb intézet mellett hosszú sora alakul a hivatalos és nem-hivatalos bureau-eknek és institute-oknak, mind az egyes államok, városok közigazgatásának vizsgálata és javítása céljából. Az amerikai rájön lassankint arra, hogy van közigazgatása és ennek vannak nagy problémái. 1927-ben megjelenik William F. Willoughby-nak, az Institute for Government Research igazgatójának úttörő munkája a közigazgatás alapvonalairól.

I.

W. F. Willoughby: Principles of Public Administration.¹

Előszavában Willoughby kifejti: a közigazgatás, a kormányzati ténykedések oly nagy változáson mentek keresztül, hogy addigi észre nem vevésük tovább nem tartható. Rámutat a tárgykör legnagyobb problémáira: "... legnagyobb politikai problémánk a gazdaságosság és eredményesség (economy and efficiency) biztosítása a kormányzati ügyek tényleges vitelében. Ebbe a problémába tartozik, mint azt a jelen munka ki fogja mutatni, a Kongresszusnak (az amerikai parlamentnek), mint a kormányzati társaság (government corporation) igazgatótanácsának a munkája, ugyanúgy a minisztériumok (executive departments) és más közigazgatási szervek szervezete és eljárása. Különösen gondos megfontolást kívánnak az Elnöknek, mint az közigazgatás fejének a kötelességei. Így valamilyen úton-módon magában foglalja a kormányzat majdnem teljes problémáját, abból a különleges szempontból nézve, hogy a kormányzatot mint működésben lévő üzemet (operating concern) tekintjük."

Willoughby öt fejezetre tagolja a közigazgatás problémáit: általános igazgatás, szervezet, személyzet, dolgok, pénzügyek. Ennek megfelelően osztja fel könyve részeit is.

1.² Az első rész (*Általános igazgatás és szervezet*) a köz- és magánigazgatás összehasonlításával kezdődik. Willoughby a kérdést leszűkíti a közigazgatás és a kereskedelmi társaságok igazgatásának párhuzamává. Megállapítja, hogy a napipolitika érvényesülése sem zárhatja ki a közigazgatás eredményességének biztosítását. Bár a közigazgatás nem a profitszerzést tartja szem előtt, bevételt biztosító szervei működését, a kereskedelmi társaságokhoz hasonlóan, a megfelelő szolgáltatás nyújtása (rendering of proper services) a legkisebb költség mellett (at the minimum of cost) elv irányítja. Az ösztönző hatást tekintve, a haszonszerzés a közigazgatásnál igen megfelelően helyettesíti a közvélemény elismerésének megszerzése és az az „esprit de corps”, mely legtöbbször hiányzik a magánigazgatásban. Mint Willoughby összefoglalja: "... az eredményes igazgatás szempontjából sokkal kisebb a magánvállalkozások előnyösége, mint ahogy közönsége-

¹ Washington, 1927. The Brookings Institution, XXII, 720. I. Sr. Institute for Government Research. Principles of Administration.

² A bekezdések számozása Willoughby könyvének megfelelő számú fejezeteire utal.

sen feltételezik, és nincs arra veleszületett ok, miért ne lehetne a közügyek igazgatását olyanná tenni, hogy szorosan megközelítse, vagy el is érje a magánvállalkozások eredményességét. Ennek a célnak az elérése főként a jelentkező problémák nagysága és bonyolultsága miatt nehéz. Ez csupán azt jelenti, hogy megoldásuk eléréséhez megfelelő erőfeszítés szükséges.“

2. Az igazgatásban mindenekelőtt az irányítás, felügyelet, ellenőrzés, valamint a végrehajtás funkcióit kell szétválasztani. Az első funkció, azaz minden igazgatási hatalom, birtokosa a törvényhozói testület, melyet — mint arra előszavában rámutatott — Willoughby a kereskedelmi társaságok igazgatótanácsához hasonlít. A legfőbb problémának azt tartja, hogy „összhangba lehessen hozni egyrészlől az eredményes irányítás, felügyelet és ellenőrzés, másrészlől a hajlékony és megfelelő hatáskörű öntevékenység látszólag ellentétes elemeit.“ A végrehajtás túl-részletes előírása és ellenőrzése éppoly káros, mint a túl-általános előírás és elégtelen ellenőrzés. A parlamenti ellenőrzés két fajtája közül — a végrehajtás előzetes előírása, illetve részletes jelentés megkívánása — az utóbbi felsőbbségét állapítja meg. Az angol parlamentarizmus eredményességét ennek tulajdonítja. (A jogalkotásról, mint ilyenről, Willoughby nem emlékezik meg.)

3. A végrehajtásra térve, kétségtelennek mondja, hogy a törvényhozói testület — igazgatótanács — hatalmának átruházása, határozatainak végrehajtása tekintetében nem érintkezhetik közvetlenül az egyes igazgatási szervekkel, hanem csak közvetve, azok legfőbb főnöke által. „A chief executive-nek meg kell adni a vezérigazgatói (general manager) összes kötelességeket és felhatalmazásokat és őt tényleg is ugyanúgy, mint elméletben, az igazgatás fejévé kell tenni.“ Ez még nincs így az Egyesült Államokban, de az irányzat efelé mutat. Ennek bizonyítékai: azok a rendelkezések, melyek az összes igazgatási szerveket az ő hatósága alá helyezik, a költségvetési rendszer bevezetése (ld. alább) és a szervek szakágazatok szerinti csoportosítása. Felsorolja ezután azokat a követelményeket, melyek szükségesek ahhoz, hogy a chief executive egyúttal general manager is legyen: Az igazgatási hatóság vonalának a törvényhozói testület felé a chief executive-on kell keresztülmennie; az igazgatási szervek fejeit a chief executive-nek kell kineveznie és elmozdítania; általános ellenőrzést kell gyakorolnia az egyes szervek felett kötelességeik teljesítése tekintetében; az igazgatási jelentések megtételének a törvényhozás felé a chief executive által vagy rajta keresztül kell történnie; a költségvetést neki kell elkészítenie és benyújtania.

Ami a chief executive jogállását illeti, Willoughby kimutatja, hogy — a hatalmak szétválasztásának elve következtében — az Egyesült Államok elnöke és az egyes államok kormányzói státus és hatalom tekintetében egyenrangúak a federális, ill. állami törvényhozással. Az ő elmélete szerint a chief executive alárendeltje lenne a törvényhozásnak, de viszont igazi feje az egész igazgatásnak. Így alkotna a törvényhozás és az igazgatás harmonikus és alkalmas egészet.

4. Hogy az chief executive ne csak névleges, hanem valóságos feje is legyen az egész igazgatásnak, ahhoz megfelelő eszközökre van szüksége. Szüksége van ezért szervezeti diagrammokra, a szervek történetét, működését, szervezetét, eljárását tárgyaló kézikönyvekre; időszaki jelentésekre és számadásokra; a költségvetés elkészítéséhez részletes előirányzatokra. „Parancsolóan szükséges ezért, hogy a chief executive-ot ellássák olyan szaksegédlettel, mely lehetővé teszi ezen munkája elvégzését. Ennek a segédletnek egy különleges szerv alkotásában kell formát öltenie, mely szerv az általános igazgatás irodája (*bureau of general administration*) néven ismeretes, vagy legalább is ennek funkcióját látja el.”

A *bureau of general administration*-nek függetlennek kell lennie minden más igazgatási szervtől és közvetlenül a chief executive hivatalához kell tartoznia. Saját hatásköre nincs is, pusztá végrehajtószerve a chief executive-nek. Szakigazgatási tennivalókkal sem foglalkozik, ellenben az összes szakigazgatási szervezetekkel összeköttetésben áll és gyűjti az adatokat a chief executive részére. Ezek az elsődleges teendők. A chief executive felhasználhatja ezenfelül a *bureau of general administration*-t magának az őt illető ellenőrzésnek az elvégzésére. A szakigazgatási szervek működése kettős: kifejtenek szervei (institutional) működést, mely magához a fennálláshoz szükséges és kifejtenek szak- (functional) működést, annak a célnak a megvalósítása érdekében, melyért létesültek. A kétféle működés ellenőrzése is különböző. „Az látszanék logikusnak, hogy a szervei működés végzésére vonatkozó ellenőrzés gyakorlását a *bureau of general administration*-re bíznák, vagy külön szervekre, melyek a *bureau* alárendelt osztályai lennének.”

Willoughby oly fontosnak tartja ezt a kérdést, hogy részletesen bemutatja, az egyes államok milyen fokon tartanak a *bureau of general administration* bevezetése terén. Ismerteti a brit Treasury-t és az Egyesült Államok federális igazgatásában a *Bureau of the Budget*-et, melyek — elnevezésük ellenére — teljesen a *bureau of general administration* működését fejtik ki. Az egyes

amerikai államoknál pedig kiemeli Illinois, Massachusetts, Pennsylvania és New York államok példáját.

5. A szervezet nagy kérdésére térve, elsőnek az államhatalom igazgatási ága egészének szervezetével foglalkozik. Megállapítja, hogy ennek egyetlen, tagolt igazgatási szerkezetet kell alkotnia, „ezalatt értve, hogy az egyes igazgatási ágakat, egyedülálló vagy független egységek helyett egy általános szervezet működő részeként kezeljék, avval az eredménnyel, hogy mindegyik, megtartva külön körét, összhangban működjék az összes többiekkel közös célok elérése érdekében.“ A szervezés kétféle elv szerint történhetik. Az első szerint egymástól független szerveket állítanak fel, melyek közvetlenül a chief executive (vagy a törvényhozás) alá tartoznak. Ez az elv nyilvánul meg az egyes amerikai államokban. A másik elv az „integrált vagy departmentális“ szervezet elve: a rokonműködésű szerveket department-ekbe, osztályokba (minisztériumokba) tagolják. Az egyes szervektől csak a departmenteken keresztül vezet az út a chief executive-hoz vagy a törvényhozáshoz. Ez a federális igazgatás elve, melyet azonban, különösen a háborús és ezutánani időkben, többször áttörtek.

A két elv közül nem kétséges az integrált rendszer felsőbb-sége. Egyszerűbb az áttekintés, könnyebb a programkészítés, a hatáskörök és szervezetek jobban körvonalazhatók, a segéd-eszközök jobban kihasználhatók, végül és legfőképp, a gazdaságosság és eredményesség sokkal inkább megvalósítható.

Különbséget kell tenni a félig törvényhozási vagy félig bírászkodási funkciót is végző szervek, és a tisztán igazgatásiak közt. A departmentekbe osztás csupán ez utóbbiakra vonatkozik. Itt viszont minden összetartozó szervet, (amelyeknek működése ugyanazon a téren mozog és melyeknek szoros viszonyban kell állniuk egymással) egybe kell foglalni és csak ezeket szabad egybefoglalni. Végül: a departmentekbe való csoportosításnak sokkal inkább a szervek feladata alapján kell történnie, mintsem a tevékenység jellege (műszaki, statisztikai, tudományos kutatási stb.) szerint.

6. Az egyes departmentek belső szervezetének vizsgálatánál Willoughby megismétli a tevékenységek kettős felosztását: szak(functional) és szervei (institutional) tevékenységek. Az elsőt most elsődleges, a másodikat háztartási tevékenységnek is nevezi. A kettő közti különbség nem csupán elméleti jelentőségű. A szaktevékenységnél a gazdaságosság csak addig terjedhet, míg nem érinti annak megfelelő teljesítését. Ha az eredmények érdekében növelni kell a kiadásokat, ennek meg kell történnie. A szervei, ház-

tartási tevékenység kiadásai azonban közvetlen bevétellel, eredménnyel nem járnak, ezért minden erőfeszítéssel le kell szorítani ezeket a költségeket. E tanulmány szempontjából azonban a legnagyobb különbséget az jelenti a kétféle tevékenység közt, „hogy míg a szaktevékenység esetében a szervezet és eljárás problémái minden elvégzendő tevékenység-fajta tekintetében különbözőek, a szervei tevékenységek esetében ezek minden szervnél hasonlóak, ha nem ugyanazok.” Ezért szükséges, hogy külön szervezeti egységekre bizzák a kétféle tevékenység végzését, annál is inkább, mivel mind a szak, mind a szervei tevékenység különleges képzettséget igényel. További alapelv, hogy — az eredményesség és gazdaságosság érdekében — az odatartozó összes szervek háztartási tevékenységeinek végzésére departmentenkint csupán egyetlen szervezetet állítsanak fel (feltéve, hogy egy-egy departmentben lényegében egyforma szaktevékenységű szervek vannak).

Az ilyen departmenti központi szerv számára a következő szervezeti egységek szükségesek: Főnökség, posta- és karterték osztály, személyzeti osztály, anyag-osztály, számadások osztálya, nyomtatvány és kiadvány osztály, épület-gondnoki hivatal. Az eredményes működés érdekében ezeket az egységeket departmentenkint egyetlen szervbe (bureau of general administration) kell foglalni. E bureau vezetőjének az (adminisztratív) államtitkárnak kell lennie (mint a Brit Birodalomban a permanent under secretary), kinek tisztsége állandó, tehát kimondottan nem politikai. A többi államtitkárnak (assistant secretary) a department egy-egy főosztályának élén kell állania, nemesak ellenőrzési, hanem tényleges vezetői hatáskörrel.

7. Az általánosból egyre a részletes felé haladva, Willoughby ezután az egyes igazgatási szervek szervezetét vizsgálja. Az első kérdés: az egyes esetekben az igazgatás és ellenőrzés hatásköre egyetlen vagy több személyé-e. Az első formát Willoughby „bureau” típusnak, a másodikat tanácsai, bizottsági („board”, „commission”) típusnak nevezi. Kipróbált tapasztalati elv, hogy „az eredményes működés legfőbb lényege az igazgatási hatáskörnek egyetlen személy kezébe való határozott helyezése sokkal inkább, mint az ilyen hatáskörnek számos személy közti szétosztása.” A commission-típus elleni másik ellenvetés nagyobb költségessége. Másrésről azonban, ha nem tisztán igazgatási ténykedésről van szó, hanem jogokat érintő szabályozások, általános politika formulázásáról, döntvények alkotásáról, a bizottsági típus alkalmazásának van helye. (A felhozott példánál érdekes jelenség, hogy míg a federális igazgatásban a bizottsági típus

bevezetése sikerrel küszöbölte ki a pártpolitika érvényesülését, addig az amerikai állami és önkormányzati igazgatásban az eredmény éppen fordított. Igaz, hogy a federális igazgatás szerveinél a hatáskör túlnyomóan az ellenőrzésre és a kutatómunkára terjed ki, az állami- és önkormányzatiaknál azonban igazgatási hatáskört is hagytak. A federális szerveket továbbá jogszabályok rendelkezései jobban korlátozzák a pártok befolyása ellen.)

Az igazgatás számos ágában a kétféle típus nem választható el; a kettő teljesen egymásmellett található. Vagy külön-külön találunk testületet és egyedi szervet ugyanazon ügyek vitelénél (pl. iskolaügy, rendőrség, közegészségügy stb.), vagy a testület ügyvezetőjeként, a határozatok végrehajtójaként találjuk az egyedi szervet. Veszélyes a hatáskörök összekeverése, különösen a tisztán igazgatási hatáskörnek testületre ruházása. A fentiek szerinti szétválasztás esetén (a testületé a szabályok, politika alkotása, az egyes személyé a végrehajtás) azonban az eredmény teljesen megfelelő.

A testületi szervek összeállítását vizsgálva, Willoughby különösen arra figyelmeztet, hogy az ú. n. „hivatalból”-i tagoktól teljes elfoglaltságot követelő munka nem várható, csak hozzászólás, beleegyezés.

Bár a testületi szervek hatáskörébe elvben káros az igazgatási funkciókat bevonni, ez mégis megengedhető, ha a testület nem önálló, hanem csak tanácsadási, felülvizsgálati hatáskörrel működik.

8. A szervek belső szervezetét illetően Willoughby megemlíti a magánigazgatásban elfogadott hármás felosztást. A szervezet eszerint lehet: autokratikus (a szerv vezetője közvetlenül érintkezik minden alárendelttel; csak kisüzemeknél lehetséges, ott igen eredményes), funkcionális (a tevékenység jellege szerint történik minden felosztás), végül departmentális (az egységekre osztás a megvalósítandó cél szerint történik). Taylor a maga — szinte végletekig menő — specializálásával a funkcionális rendszer szószólója. A közigazgatásban elsősorban a departmentális rendszernek van helye, azonban, ha erős érvek pártolják, mellette a funkcionális rendszer is alkalmazható egyes esetekben. (Egy hivatalban pl. a felosztás alapjául a szakszempontoknak kell szolgálniuk; kívánatos lehet azonban pl. minden kiadványra vonatkozó munka egyetlen szervezeti egységre bízása.)

9. Bárha röviden is, már Willoughby felveti a közigazgatási vezérkar (staff agencies) eszméjét. Minden nagyarányú, bonyolult működésű szervezet érzi a szükségét olyan különleges szer-

vezeti egységnek, melynek egyedüli tennivalója, hogy az egész szervezet működését, szükségleteit, problémáit vizsgálja. „Kötelességeik kizárólag kutatási, megbeszélési és tanácsadási jellegűek, vagy annak kell lenniük. Ennélfogva nem kellene parancsadási hatalmuknak lenni.” A hadsereg nyújtja erre a legjobb példát. (Az Egyesült Államok hadseregében 1903-ban vezették be a vezérkar szervezetét.) Az Egyesült Államok elnöke mellett az 1920-ban felállított Bureau of the Budget látja el a vezérkar szerepét.

10. Az igazgatás nem csak egy-egy department épületében történik. Majdnem minden szakágazatnak nagy számmal vannak vidéki szervei (field establishment) is. Merev szabályozás helyett előnyösebb, ha az illető szakágazat vagy az Elnök dönt felállításuk, területi beosztásuk felett. Nagyon kívánatos, hogy fokozatokba sorozzák és még szükségesebb, hogy egyúttal egységre is foglalják ezeket a szerveket. Önálló hatáskörüket említve, Willoughby felveti a centralizáció — decentralizáció ismert problémáját, de nem mond mást, mint hogy az egyes esetekben gondos tanulmány tárgyává téendő, melyik rendszer a megfelelőbb. Sokkal behatóbban tárgyalja azt a kérdést, vajjon a vidéki szervek egyes osztályai közvetlenül érintkezzenek-e a központi department megfelelő osztályával, vagy pedig közvetve, a vidéki szerv főnökén keresztül vezessen-e az út. Az utóbbi esetben válik igazi egységgé az illető vidéki szerv. Willoughby általában ezt pártolja.

11. Külön foglalkozik azokkal a szervekkel, amelyek szolgáltatásaik révén bevételt biztosítanak. Teljes pénzügyi, sőt ezen túlmenően, igazgatási autonómiát is kíván részükre. A magánvállalati holding-forma elfogadását ajánlja. Maga az állam a holding-társaság, az egyes bevételt biztosító szervek a holdingba tartozó, de egyébként önálló vállalatok.

12—13. A közönség kívánságainak megismerése céljából tanácsadó testületek (advisory councils) felállítását javasolja. Az ilyen testület magában foglalja az illető igazgatási szervek vezetőit és az érdeklélő magánszervezetek kiküldötteit. Arra is alkalmas, hogy több — egy téren működő — igazgatási szerv működését összhangba hozza; továbbá, hogy az Elnöknek és a Kongresszusnak segítséget nyújtson a költségvetés megalkotásában.

14. A munka második része a *személyzet* problémáival foglalkozik. Willoughby szerint a közigazgatás problémáinak négy csoportja közül, melyet műve egyes külön részeiben tárgyal, ezek a legfontosabbak, a figyelembeveendő dolgok sokaságát tekintve a legbonyolultabbak, melyekhez leginkább szükséges a gondos

elemzés és tanulmány. A bennük megnyilvánuló személyi elem ad nekik különleges jelleget és teszi megoldásukat nehézé. Tulajdonképpen három közvetlenül érdekelt félről van szó: a nagyközönség, a kormányzat, mint muunkaadó, és az alkalmazott. A három érdeke több pontban ütközik, „egy megfelelően szervezett és igazgatott rendszer azonban lényeges összhangba képes ezeket hozni, ha inkább az általános következményekre vannak tekintettel, mintsem egyes esetek látszólagos követelményeire.”

A személyzeti rendszerek sorának egyik szélén a bürokratikus típus áll. Általános értelemben ez az elnevezés arra a típusra vonatkozik, amelyben az alkalmazottak a szakok, osztályok stb. szerint csoportosított igazgatási hierarchia rendszerébe vannak besorolva. Ez ellen semmi kifogás nem tehető. Ilyen megoldást kell követni minden eredményes magánvállalatnál is. A bürokratizmusnak azonban van más, szűkebb értelme, mely szerint a közszolgálati alkalmazottak hierarchikus szervezete kívül áll a közönség általi eredményes ellenőrzés körén. A volt porosz rendszert szokás így jellemezni. Ott a közalkalmazottak egyenesen a királytól kapták tisztüket, csak az ő szolgálói voltak. Külön osztályt alkottak és külön élethivatást ugyanúgy, mint a katonák és a tengerészek. Eredményesség szempontjából kétségtelen e rendszer előnyössége. (Willoughby szerint a porosz közigazgatás elismert eredményessége ennek köszönhető és helytelen az a nézet, hogy a német, mint egyén jobb szervező lenne, mint az amerikai.) Hátránya, hogy a közigazgatás így elszakad a néptől és „a legnagyobb mértékig felsőbbbséges viselkedést vesz fel a közönséggel szemben.” Lehetővé teszi az uralkodó számára az egész nép általános társadalmi és politikai életének ellenőrzését. (Ezért autokratikus rendszernek is nevezik.) Willoughby a bürokratizmust erősen pártolja. Szerinte az amerikai körülmények közt nincsenek hátrányai és veszélyei. Teljesen eredményes személyzeti rendszer csak egy, állandó állások jól szervezett hierarchiájában jelentkező, bürokratizmus bevezetésével lehetséges.

Angliában az arisztokratikus típust találjuk. Más-más réteg tölti be a különböző rangú állásokat. A vezető állásba jutás szinte csak egy szűk társadalmi kör kiváltsága. Az ez alatti csoportba jóformán csak az oxfordi és cambridgei egyetemen végzettek pályázhatnak sikerrel. És így tovább lefelé. Az angolok szerint ugyanis minden fajta (és rangú) állásnak más a jellege és más különleges követelményt kíván a személyiség, jellem, neveltség terén is.

Az Egyesült Államok rendszere a demokratikus típus. Ellen-

tétben az előző kettővel, itt nem élethivatásszerű a közigazgatási szolgálat. Nem kell fiatal korban bekerülniök az alkalmazottaknak, hanem bármily korúak is beléphetnek, akik más alkalmazásban voltak már és magukkal hozzák speciális szakképzettségüket. Semmi korlát nincs, bárki előtt szabadon megnyílik minden állás.

Ami a tisztség viselésének tartamát illeti, — a főnök tetszésétől függően; meghatározott évig; „megfelelő viselkedéshez kötöten vagy életfogytiglan“ (during good behavior or for life) — jóformán minden megfontolás a legutóbbi alkalmazása mellett szól. A magánvállalkozások is ezt a rendszert követik.

Az amerikai közigazgatásban még mindig nagy szerepe van a zsákmány rendszernek (spoils system). A közhivatal viselése zsákmány, mely a választásokon győztes párté. „A zsákmány a győzőé.“ (Marcey szenátor szavai, Jackson elnöksége alatt, 1829—32.) E rendszer hátrányai nem szorulnak bemutatásra. A spoils system helyett a „merit system“-et, az érdem rendszerét kell bevinni a közszolgálatba, enélkül majdnem lehetetlen a megfelelő alapon való szervezés. 1868 óta, amikor a merit system először nyert kifejtést, lassan, de állandóan terjed is, mind az állami, mind az önkormányzati igazgatásban. Teljes megvalósítása a megalkotandó legalapvetőbb reformok egyike.

15—17. A megfelelő személyzeti rendszer technikai követelményei közt a legfontosabb az összes alkalmazottak, helyesebben az összes állások rendszeres osztályozása és egységesítése. Ez alatt értve az egyes állások kötelességeinek, általános és különleges minősítésének, az előlépésnek és az illetményeknek a meghatározását és ezeknek rendszeres összefoglalását.

18. Valamely személyzeti rendszer gyakorlati működésében az első lépés az alkalmazás mozzanata. Itt elsősorban az a probléma, kinek a hatáskörébe tartozik. Politikailag is annyira fontos kérdés, hogy — általános vonalakban — az egyes államok alkotmányai is foglalkoznak vele. Kétféle politikai irányzat különböztethető meg. Az egyik, a valódi demokrácia eszméjéből kiindulva, minden közalkalmazottnak közvetlenül a nép általi választását kívánja, mégpedig csak rövid időszakra, hogy az újabb választással az ellenőrzés megvalósítható legyen. A másik irányzat szerint a nép nem képes minden tisztviselő kiválasztására, ezért csak a politikára befolyással lévőköt, azaz a törvényhozás tagjait és a chief executive-et válassza a nép, a többit ezek nevezzék ki. Ez a két irányzat megfelel a politika demokratikus és képviseleti kormányzati rendszereinek. Elméletben mindkettő egyértékű. A gyakorlatban minél nagyobb az igazgatás terje-

delme és minél közvetettebben érintkezik a közönséggel, annál előnytelenebb a nép általi választás. A végrehajtó hatalmat gyakorló tisztviselőknak pártpolitikai vagy személyeskedő ellenőrzéstől menteseknek kell maradniok. Egyébként is az újválasztás csak egyik eszköze az ellenőrzésnek, ennél eredményesebb a bíróságokhoz való fellebbezés a hivatalos hatalommal való visszaélés, hatásköri túllépés eseteiben.

Hogy az egyes állások betöltése belülről történjék-e (az alacsonyabb rangúak közül) vagy kívülről, ennél a kérdésnél az érvek az előbbi mellett szólnak. Bár erősen korlátozza a válogatás körét, de fokozza az eredményességet, mert jutalmazza a hűséges és igyekvő szolgálatot, megfelelő szellemet teremt. Lehetővé teszi az alacsonyabb állásoknál csekélyebb fizetés megállapítását, mert idővel úgyis magasabb állásba kerül minden arra érdemes.

Az alkalmazhatóság sohasem függ teljesen csak az alkalmazótól. Pontos előírásokat találunk mindenütt, hogy kiket lehet kinevezni. Ezek az előfeltételek lehetnek általánosak (állampolgárság, lakóhely, nem, kor) és különösek (személyes tulajdonságok, végzettség, gyakorlat, szolgálat hossza, szakképzettség). Kiemeli a személyes tulajdonságok nagy fontosságát, különösen élethivatásszerű közalkalmazotti rendszerben. Fontossága egyre nő, minél magasabb a kérdéses állás.

Mindezen előfeltételek meglétét a következő módokon lehet megvizsgálni: (1) A kinevező tisztviselő személyes ítélete. Egyszerű és bizonyos mértékig mindig lehetővé is kell tenni. Nagy szervezetnél azonban alig lehetséges; politikai és személyi befolyások érvényesülhetnek. (2) Bizonyítványok a jellemtulajdonságokról, képességekről stb. (3) Igazolványok a végzettségről és a munkásságról. Ezek által ki lehet kapcsolni a személyes ítéleteket. (4) Vizsgák. A versenyjellegű vizsgánál az alkalmazás automatikusan követi a benne megszerzett elsőséget. Nem-versenyjellegű vizsgánál a sikerrel szereplők közt újból csak az alkalmazó általi választás dönt. Lehetséges az is, hogy előre megszabják, kik vehetnek részt a vizsgán. Végül az is lehet, hogy a vizsga sikeres kiállása csak egyik előfeltétel a többiek között. Vizsgarendszereknél legelső fontosságú, hogyan alkalmazzák. Az eredményesen működő rendszerek a bizonyítványok bemutatását is hozzákötik a versenyhez (vagy a versenysorozathoz). Ujabban pszichológiai vizsgákat is alkalmaznak.

Willoughby egyébként azt a nézetét fejezi ki, hogy az általános gyakorlat túlzott súlyt helyez az alkalmazottak szolgálatbalelőtti kiválasztására. Az alacsonyabbrangú állásokban kel-

lene kezdenie mindenkinek, fiatalkorban, alacsony fizetéssel. Így megenyhülne az alkalmaztatás iránti nagy nyomás is. Az érdemesség szerinti előléptetés nyújthatja a legjobb kiválasztást. — Röviden megemlíti még a próbaidőre bocsátást, mint a kiválasztási eljárás egyik részét.

19. Az alkalmaztatás utáni problémák közt az előlépés kérdése a legfontosabb. Mint az érdemesség jutalma, ösztönöz eredményes munkára. Különbséget kell tenni fizetésnövekedés és magasabb állásba való előlépés közt. Ennek észre nem vétele és az ugyanazon álláson belüli fizetésemelésekkel való operálás zűrzavaros és az alkalmazottakra igazságtalan állapothoz vezet, melyben fizetések, állások semmi rendszeressége nem található.

Az előlépés három rendszerű lehet: automatikus (a szolgálati idő alapján), fél-automatikus és tisztán érdem alapján történő. A fél-automatikus ajánlja, mely a két szélsőség középútja. Meg kell szabni az előléptetés előfeltételeit. Ezek a személyes minősültség és az a szolgálati státusz, amelybe tartozók szobajöhetnek. Ez utóbbinak szűk körre szorítása előnyös, különösen szakállásoknál. Vigyázni kell azonban, hogy a kiválasztás korlátozása ne befolyásolhassa az eredményességet.

A kiválasztás döntő tényezőit négy csoportba foglalja: (1) Szolgálati idő. Kiküszöböli az illetéktelen külső befolyásokat, de nem alkalmas a legérdemesebb jutalmazására. (2) Működési osztályozások vagy eredményességi kimutatások (service ratings or efficiency records). Figyelembeveendő, hogy ezek elsősorban a jelen állásra vonatkoznak és nem meggyőző bizonyítékok másféle, magasabb álláshoz. Ezért inkább irányító, mint döntő hatásúak. (3) Versenyvizsgák. Ott van igazán terük, ahol a személyes ismeretség hiányzik. (4) Személyes ítélet. — Elméleti szakemberek az előlépés mechanikus módját ajánlják, azaz az első három tényezőt. „Ebben inkább a visszaélések megakadályozását tartják szem előtt, mintsem egy személyzeti rendszer működésének követelményeit.” Gyakorlati szakemberek a személyes ítéletre helyezik a súlyt. A helyes megoldás valószínűen a középen van.

20. Az alkalmazottak megbüntetésének csak két gyakorlatias megoldása van: a más állásba való elmozdítás és az elbocsátás. A másféle eszközök (pénzbüntetés, kedvezmények megvonása, felfüggesztés fizetés nélkül) nem méltók a közigazgatáshoz, emellett — érzelmi okokból — csökkentik a munkateljesítményt. Szükséges, hogy az elmozdítás és elbocsátás az alkalmazást végző hatáskörébe tartozzék, továbbá, hogy szükség esetén éljenek is ezzel a hatalommal. Ezért káros, ha itt korlátozásokat állítanak

fel. Egyedül annak kimutatása kell, hogy megfelelő okokból történt az eljárás.

21. A munkakörök beosztása és ezzel kapcsolatban alkalmazottaknak egyes kevésbé foglalkoztatott szervektől munkával túlterheltekbe való áthelyezése is fontos és megoldandó probléma. Megoldását legjobban a chief executive melletti Bureau of general administration biztosíthatja.

22. A személyzeti rendszer igazgatására, a felsorolt problémák ellátására külön szerv szükséges, külön személyzeti osztály (Division of personnel administration). Minthogy kívüláll a szerv rendszer (szak) munkáján, „tárgyilagosan és elfogulatlanul szemlélheti az összes személyzeti ügyeket“, a szervezet egészének érdekét tarthatja szem előtt. Különleges működési szerveknél lehetővé kell tenni, hogy saját személyzeti szervük legyen. Egyébként minél nagyobb szervezetre terjed ki egy-egy személyzeti osztály hatásköre, működése annál előnyösebb. A személyzeti ügyek bizonyos központosítása szükséges. A központi személyzeti szerv teendői: Általánosan felel az eredményes személyzeti rendszer bevezetéséért és fenntartásáért; fogalmazza és közlésezi a személyzeti szabályozásokat; osztályozza és egységesíti az állásokat, illetményeket és rangokat; az alkalmazások és a személyzeti nyilvántartások központi szerve; felügyeletet és ellenőrzést gyakorol a személyzeti igazgatás felett.

A központi személyzeti szerv szervezetét illetően két eltérő irányzatot találunk. Az egyik szerint testületi jelleggel és az igazgatáson kívülállónak — közvetlenül a törvényhozásnak felelősséggel — kell megszervezni. A másik irányzat viszont egyéni vezetés mellett és az igazgatási szervezeten belül, közvetlenül a chief executive-nek való felelősséggel, kívánja a szervezést. Elvi szempontok alapján az utóbbi a megfelelőbb. Figyelemmel kell azonban arra lenni, hogy a napipolitika és személyeskedések ne kapjanak szerepet. Az ellentétek úgy is kiküszöbölhetők, hogy a hatásköröket szétválasztják, külön szervere bízva a tisztán igazgatási teendőket és külön szervezetre az ellenőrzést és felügyeletet. Willoughby a Bureau of general administration egyik alosztályaként kívánja a személyzeti osztály megszervezését. Ajánlja a közigazgatási összes személyzeti osztályok együttműködését.

25. A közigazgatás és alkalmazottainak érdeke sok tekintetben (alkalmazás, előlépés, fizetés az érdem szerint, állások osztályozása stb.) megegyezik. Ezért, „ha megfelelő alapon szervezik és vezetik őket, az alkalmazottak szervezetei jó szolgálatot tehetnek a megfelelő személyzeti rendszer kimunkálásánál és műkö-

désénél." Elsőrangú követelmény azonban, hogy ezek a szervezetek ne a napipolitika útján, sem pedig ne sztrájkokkal igyekezzenek céljaik elérésére; egyáltalában ne társuljanak a közigazgatáson kívüli szervezetekkel.

24. Willoughby végül, mint „legújabb fejleményt“, a nyugdíj-kérdést is megemlíti, ami az Egyesült Államokban csak azóta szerepel, amióta a zsákmányrendszert a „merit system“ váltja fel. Ismerteti a nyugdíjrendszerek három fajtát (a költségeket a kormányzat vagy az alkalmazottak vagy közösen viselik). Figyelmeztet az évekre való megfelelő elosztás fontosságára, azaz alap létesítésére.

25. A munka harmadik része az *Anyagok* címet viseli. A közigazgatásnál termelvényi anyagszükséglet nem igen jön számításba. Az ingófelszerelés sem okoz különösebb problémát, mert leginkább csak az irodaberendezésre korlátozódik; egyedül a munkában felhasználandó anyagszükséglet (supply) érdemel figyelmet (a bevételt biztosító — termelő — szervektől eltekintve).

Az anyagprobléma kezdete a szükséglet meghatározása. Ide tartozik a faj, a minőség és a szállítás idejének megszabása. Igen fontos szerep jut itt az általános használatra készült, szabatos körülírásoknak (specification) és ezek egységesítésének, egyszerűsítésének (standardization). Az anyagbeszerzés első követelménye tehát a pontos program készítése, a továbbiak a piac ismerete és az eladók lehető előzékeny kezelése. A közigazgatásnál az anyagbeszerzőnek legtöbbször nincs szabad keze, pontos és részletes szabályozások írják elő a követendő eljárást: általában — különleges esetektől eltekintve — a versenytárgyalást. Az anyag leszállítása, felügyelete, raktározása, a megfelelő felhasználás mind külön problémák.

26. Az anyagprobléma szervezetében és eljárásában ötféle szerv vesz részt. Maga az igazgatási szerv részint megállapítja szükségletét és ezt tudatja, részint pedig a felhasználást végzi. A Bureau of general administration-nek tudomást kell szereznie a szükséglet-igénylésről, hogy ezáltal is adatokat gyűjtsön az igazgatásról és ellenőrizhesse azt. Innen kerül az igénylés az anyaggazdasági osztályhoz (vagy a raktárnokhoz). Ez végzi az anyagnyilvántartást. Külön szerv az anyagbeszerzőé, melynek funkciója itt a legkiemelkedőbb. Az anyagbeszerző végzi a specifikációk és szerződésformák megfogalmazását, magát a beszerzést, a szállítók felügyeletét és ellenőrzését, a raktárba szállítást. Végül a számvevőség is bekapcsolódik.

27. Az anyagbeszerzésnél a fokozott gazdaságosság és eredményesség a lehető legteljesebb központosítást követeli meg. A központi beszerző szerv tennivalói közé nem csak maga a beszerzés lebonyolítása tartozik, hanem az egyes helyeken felesleges anyagoknak más osztályokba vitele, valamint a felszerelés, berendezés karbantartása, javítása is. Az anyagbeszerzéshez hasonlóan központosítandók másféle szervezetek is. Különösen alkalmas központi nyomda és központi épületfelügyelőség felállítása.

Az anyagbeszerzés központosításánál is vannak kivételek. Egyes anyagok, különösen a gyorsan romló élelmiszerek, beszerzésénél nem előnyös a központi szervezet. Általában azonban a központi anyagbeszerzés kifogástalan — feltéve, hogy a szervek szükségleteiket helyesen adják meg.

28—29. Willoughby munkájának negyedik részében a *pénzügyeket* tárgyalja. „Az igazgatási oldalon alig van olyan kormányzati ténykedés, melynek nincs pénzügyi része.” „A kormányzat jóformán minden ténykedésének meg kell nyilvánulnia a pénzügyi feljegyzésekben.” Innen a pénzügyek nagy fontossága.

A kérdés politikai oldala „az erszény ellenőrzése” (control of the purse). Négy művelet különböztethető meg a pénzügyeknél: a tervezés, elhatározás, végrehajtás és ellenőrzés. A kiadásokat és bevételeket külön-külön is, valamint együtt is, kell vizsgálni. Egyensúlybahozásuk mind a kiadások, mind a bevételek oldaláról kiindulva megkísérelhető.

„Az egyedül eredményes mód, mellyel az igazgatás összeállíthatja és tudathatja pénzügyi és munkaprogramját, a költségvetés néven ismeretes iromány elkészítése, mely egyenlegbe állított kimutatások révén részletesen kifejti a köz kincstárának állapotát, a bevételeket és kiadásokat a multban, a kiadásokat, melyek az igazgatás véleménye szerint a jövőre engedélyezendőek, és azokat a módokat, melyek által e kiadások fedezendőek.” „Egy költségvetésnek be kell mutatnia az elmúlt műveletek tényeit és a jelen állapotokat ugyanúgy, mint a jövőre vonatkozó előterjesztéseket.” „Jelentés, becslés és előterjesztés is egyúttal, vagy annak kell lennie.” „Lényegében felvilágosító (informatív) jellegű.” „Fontos különbség van egy költségvetés közt, mely az igazgatás ténykedéseit képviseli és a bevételi és felhatalmazási törvények közt, melyek a törvényhozás ténykedéseit képviselik.”

30—32. Az Egyesült Államok csak a legújabb időkben, 1921-ben vezette be a költségvetési rendszert, hosszas előkészítés és más államok tapasztalatainak vizsgálata után. A főelv: „a költségvetés lényegében munkaprogram, ugyanúgy, mint pénzügyi előter-

jesztés is." A közigazgatás, legfőképpen pedig a chief executive programja. Az Elnök, mint chief executive mellett külön szerv, a szintén 1921-ben szervezett Bureau of the Budget végzi az általános irányítást és ellenőrzést, mint az Elnök végrehajtó szerve.

A költségvetés elkészítésének menete a következő: (1) Mindenelőtt az Elnök megállapítja nagy vonásokban pénzügyi politikáját és az összeget, hogy az előirányzatok végösszege meddig mehet; (2) ennek alapján a Bureau of the Budget előirányozza a bevételeket és kiadásokat. (3) A pénztköltő szervek benyújtják előzetes előirányzatukat, (4) ezeket a Bureau of the Budget áttanulmányozza és visszaküldi. (5) A pénztköltő szervek benyújtják átdolgozott előirányzatukat, (6) ezeket a Bureau of the Budget ismét áttanulmányozza, végül (7) elkészíti a költségvetési tervezetet.

53. A költségvetés végrehajtásánál két fontos irányzat van. Az egyik szerint az appropriáció pusztán általános engedélyezése a kiadásoknak. A hiteleket nem lehet felhasználni a chief executive jóváhagyása nélkül, ő tehát teljes ellenőrzést gyakorol. A másik irányzat szerint az appropriáció minden szervet közvetlenül felhatalmaz a hitelkeret szerinti költekezésre. Így a chief executive hatásköre csak a törvényes követelmények betartásának ellenőrzésére terjed ki. Az első irányzat mindinkább tért hódít.

54. Közalapok (public funds) kezelése cím alatt tárgyalja a munka a bevételeket. A megfelelő ellenőrzés lehetősége végett a bevételek kivetésének és beszedésének külön-külön szervre bízását ajánlja. A bevételek három fajtáját különbözteti meg: (1) Különbéféle jövedelmek (díjak, pénzbírságok stb.). Beszedésük felmerülésükkel egyidőben történik. (2) Vállalatok bevételei. (3) Adók. Az egyszerűség, eredményesség és gazdaságosság érdekében egyetlen adószedési szervezet szükséges. Ugyanígy egyetlen szervnek kell a közalapok őrzését is végeznie, ez a kincstár (Treasury). A pénz fizikai megőrzéséhez a bankrendszert kell igénybevenni. Mindezekhez különféle utalványok (warrants) rendszerét kell megalkotni. A kiadások teljesítésére külön kifizető tisztviselői (disbursing officer) rendszer van az Egyesült Államokban. Ezek végzik a számlák, igények megvizsgálását, teljesítik a kifizetést, vezetik a számadásokat és szolgáltatják a jelentéseket. Mindezt saját felelősségükre és veszélyükre végzik. Ezt a rendszert a Treasury-nek kellene alárendelni.

55. A közigazgatás technikai problémái közül a helyes számvitel a legfontosabb. A számvitel feladata kettős: a közpénzeket

kezelő alkalmazottak becsületességének ellenőrzése és a pénzügyi állapotokra vonatkozó felvilágosítások szolgáltatása. A közigazgatási számvitel (accountancy) más, mint az egyszerű könyvelés (bookkeeping).

36—42. A számviteli rendszerek kétfélék, aszerint, hogy azt az időpontot veszik-e alapul, melyben a bevétel joga és a kiadás kötelezettsége létesül (accrual accounting system), vagy pedig azt az időpontot, amelyben ez a jog és kötelezettség teljesül (cash accounting system). Mivel az accrual system egyúttal a teljesítést is kimutatja, ez a rendszer kétségkívül előnyösebb. Minden modern magánvállalat is ezt a rendszert vezette be. A közigazgatásnál azonban még hiányzik az általános megvalósítása. Nagy nehézséget okoz az Egyesült Államok közigazgatási számvitelében a külön alapok sokasága.

45. Végső fokon a törvényhozásnak kell ellenőriznie, hogy határozatainak végrehajtása (különös tekintettel a pénzügyekre) helyes módon történik-e. Erre megfelelő szervezetet kell létesítenie (auditor, számszék), mely „független az igazgatástól és közvetlenül a törvényhozásnak vagy a népnek felelős.” Elsősorban a kincstár (Treasury) tényleges bevételeit és kiadásait ellenőrzi. De ezenfelül arra is ki kell a vizsgálatának terjednie, hogy befolyik-e a kincstárba minden esedékes bevétel és hogy a tényleges kincstári kiadások jogosak-e. Eldöntetlen probléma, hogy e hatáskörében a számszék önállóan járjon-e el, vagy pedig az állami ügyész (attorney general) közreműködésével. Hasonlóképpen nyílt kérdés, hogy a bíróságokhoz lehet-e fellebbezni ilyen ügyekben.

A számszéknek a kormányzat központi számvevőszéki hivatalának kell lennie. Neki kell előírnia, hogy az összes, számviteli végző tisztviselőknek milyen számadásokat kell vezetniök és milyen jelentések készítenők. A számszéké az a feladat, hogy közvértéke a kormányzat egészének pénzügyi állapotáról és működéséről szóló kimutatást. Amint a chief executive-nek szüksége van egy Bureau of general administration-re, ugyanúgy a törvényhozásnak is szüksége van egy hasonló működésű szervre. A számszéknek ezt a hivatást kell betöltenie. Az eredményes működést nagyban elősegíti, ha maga a törvényhozás, tagjai sorából, felállít — egyetlen — számviteli bizottságot is.

— Hatvanhatoldalas részletes bibliográfia zárja be Willoughby alapos munkáját.

II.

*L. D. White: Introduction to the study of public administration.*³

Leonard Dupee White, a chicagói egyetem tanárának közgazgatástudományi könyve egy évvel Willoughby ismertetett munkája előtt jelent meg. Felépítésében és egész felfogásában is más. Willoughby teljesen szakított az államtudományi szakmunkák addigi általános beosztásával, érdeklődési köre is, a problémák tekintetében, azokétól egészen eltér. Elméleti fogalmak nem érdeklik, mindent a gazdaságos és eredményes üzemvezetés oldaláról tekint. (Ezért mutattuk be könyvét aránylag részletesebben.) White viszont láthatóan össze kívánja egyeztetni a régi amerikai közjogász hagyomány és a tudományos üzemvezetés felfogását. Így könyve középuton halad a szokott stílusú közjogi munkák — melyek a hatalmak szétválasztásának elvén és az amerikai alkotmány bemutatásán kezdik — és Willoughby könyve közt.

A két munka további különbsége, hogy Willoughby minden problémát lehetőleg leegyszerűsít. Az ő általa ajánlott szervezetek, hatáskörök, alá- és fölérendelések a legtisztábban vezető vonalakkal ábrázolhatók. A White által nyújtott kép sokkal inkább megfelel a való életben található bonyolódottságnak. Ezért White könyvének felfogása a magasabbrendű.

Kezdjük azokkal a szavakkal, melyekkel maga White vezeti be munkáját: „A könyv legalább is négy előfeltevésen nyugszik. Úgy veszi, hogy az igazgatás egyetlen eljárás, alapjában véve egyforma lényeges jellegeiben, akárhol is tekintik, és ennél fogva elkerüli az önkormányzati igazgatás, állami igazgatás, vagy fedérlis igazgatás, mint ilyenek, külön-külön való tanulmányozását. Úgy veszi, hogy az igazgatás tanulmányozásának inkább az üzemvezetés (management) alapjáról kell elindulnia, mint a jog alapjáról, és ennél fogva jobban érdeklik az American Management Association ügyei, mint a bíróságok döntvényei. Úgy veszi, hogy az igazgatás még elsősorban művészet, de fontosságot tulajdonít annak a jelentős irányzatnak, mely tudománnyá akarja átformálni. Úgy veszi, hogy az igazgatás a modern kormányzat problémáinak közepe lett és az is marad.“

1. „A közigazgatás emberek és anyagok szervezett igazgatása az állam céljainak megvalósítása érdekében.“ „Tárgya a tisztviselők és alkalmazottak rendelkezésére álló források legeredménye-

³ New York, 1926. Macmillan, XIII, 459. l., 1 mell., 8r.

sebb hasznosítása.“ Lényegében ugyanaz évezredek óta. „Ami a modern köztisztviselőt elválasztja az ősrégi (egyiptomi) irnoktól, az a bámulatos anyagi felszerelés, mellyel dolgozik, és az a hozzájárulás, amit a tudománytól kapott, és kap állandóan, munkájához.“

A közigazgatás és a közigazgatási jog területei szomszédosak. A közigazgatási jog legfőbb tárgya az egyéni jogok védelme. A közigazgatásé a közügyek (public business) eredményes vitele. A kettő nemcsak különböző, de néha össze is ütköző. „A közigazgatást természetesen kötik a közigazgatási jog szabályai, ugyanúgy az alkotmányjog előírásai is; de az így felállított határok közt a közcélok legeredményesebb megvalósítását keresi.“

„Az államtudományok tanulmányozói ismerik a kormányzati ténykedések hagyományos felosztását: törvényhozói, végrehajtó és bírói ténykedések (legislative, executive, and judicial). Fontos megértenünk, hogy a közigazgatás (administration) munkája magában foglalja mindhárom fajta tevékenységet, bárha a hatalmak elválasztása elméletének szigorú alkalmazása látszólag a „végrehajtó“ tevékenységre szorítaná is.“ A közigazgatás mindinkább terjeszkedik. „Az ember valóban azt meri jósolni, hogy az a hagyományos felosztás, amely szerint a törvényhozás a kormányzati triumvirátus kardinális fontosságú szerve; arra van ítélve, hogy a közeljövőben egy gyakorlatiasabb analízis lépjen helyébe. Eszerint a közigazgatás feladata a kormányzat, mely oly területen belül működik, amit a törvényhozás és a bíróságok körülírnak.“

„A tény az, hogy a közigazgatásnak a modern államban való szerepét a kornak általános politikai és kulturális környezete alapvetően befolyásolja.“ A világháború tanulságai hívták fel a figyelmet arra, hogy a demokráciának célja elérése érdekében át kellett vennie az autokrácia igazgatási módszereit. Az utóbbi két évtizedben fokozott figyelmet szenteltek a kormányzat üzemi (business) oldalának. „A tudományos üzemvezetés eredményei nagyarányú elégedetlenséget keltettek az elavult módszerekkel szemben, melyek sok közhivatalt jellemeztek.“ Ma már a tudomány is segítségére siet a közigazgatásnak, azokkal a kutatásaival, melyek az „egyetlen legjobb út“ (the one best way) megismerése felé irányulnak. Ezek mellett még az is szükséges, hogy a közszolgálatot különleges megtisztelő értékkel (prestige value) ruházzák fel.

2. „A kormányzat véget nem érő menete a tárgyalásoknak, döntéseknek és végrehajtásoknak, mindegyik közvetlenül a

másikba játszva, mint ok és okozat." Most már a közigazgatás „a kezdeményezés fontos középpontjává, az utasítás (reference) végső pontjává lett, ugyanúgy, mint a végrehajtás szervévé." Mégis a törvényhozás marad forrása a legtöbb igazgatási tevékenységnek. Ő szervezi a közigazgatási departmenteket, ellenőrzést gyakorol a közigazgatás felett (különösen a pénzügyek tekintetében), vizsgálatokat indít, bírálatot mond. Viszont „a közigazgatás befolyása a törvényhozásra ma mindenütt jelenlévő; alig van közhivatali jelentés, mely ne sürgetne valamely javítást a törvényhozásban, vagy a törvényhozás által szabályozott közigazgatási módszerekben." A közigazgatás szabályalkotó tevékenysége pedig helyébe lép a törvényhozásnak, bár nem olyan mértékben, mint Európában. A törvényhozás és közigazgatás közt így számos érintkezési pont van.

Ugyanígy a közigazgatás és a bíróságok közt. Részben a bíróságok végeznek bizonyos közigazgatást, részben a közigazgatás jár el bíróságként. A bíróságok legáthatóbb befolyását a közigazgatási döntések felülvizsgálati joga jelenti. — A politikai pártoknak általában szintén nagy a befolyásuk a közigazgatásra (spoils system stb.), ennek hatása igen kedvezőtlen. — Végül — sokkal inkább, mint a világ bármely más részén — magánszervezeteknek is nagy a kapcsolatuk a közigazgatással. Egyes ilyen szervezetek egyedüli célja a közigazgatás javítása. (Közigazgatástudományi intézetek.) A közigazgatás és a közönség nem-hivatalos egyesülései részére számos munkaterület kínálkozik (jóléti igazgatás).

5. Az Egyesült Államokban a közigazgatási szervezet megállapításának hatalma a törvényhozásé, ez azonban „kötelezettségeinek teljesítésénél nem érdemelte ki a képességei tekintetében való bizalmat. A Kongresszus és az állami törvényhozások egyaránt a hatóságok különös szövevényét engedték felnőni, terv vagy elv nélkül, együttműködés nélkül és összekevert felelősséggel." A közigazgatás kiformalása elsősorban a főbb igazgatási tisztviselők feladata, különösen a chief executive-é.

A közigazgatási gépezet többi problémáit is Willoughby-val egyezően veti fel. Részletesebben foglalkozik a felelősség és hatalom megfelelő megállapításának kérdésével. Érdekes a „professzionális és az amatőr adminisztrátor" szembeállítás. „A department igazgatását, munkája elvégzését a szakértőnek (expert) kell teljesítenie, az amatőr általános útmutatása mellett." Felveti a jó közigazgatás értékeléséhez, osztályozásához szükséges mértékegységek problémáját. Ez a kérdés még megoldatlan.

4. White részletesen foglalkozik a centralizáció és integráció

problémájával. Az előbbi több különböző szinten lévő szervet kapcsol össze a fölé- és alárendeléssel, az utóbbi az ugyanazon a kormányzati szinten lévő igazgatási egységek viszonyára vonatkozik. „Egy grafikonon a centralizáció a vertikális vonal mentén jelentkezik, az integráció a horizontális vonal mentén.“ Elvlasztja a kérdés politikai és igazgatási oldalát, csak ez utóbbit tárgyalja. Eszerint a centralizáció-decentralizáció a „központi szerv és vidéki szerveinek viszonya.“ Az Egyesült Államokban egyre terjed a centralizáció, a szoros fölé- és alárendeltségben lévő szervezetek felállítása (pl. az alkoholtilalom keresztülyitelére, általában a közegészségügy terén), bár a központi ellenőrzésnek olyan magas foka, mint az európai kontinensen, nem található. A centralizáció formái: (1) A (szakértőkkel rendelkező) központ tanácsot és felvilágosítást nyújt. (2) Az egyébként szabadon végzett munkákról jelentés adandó be. (3) Felügyelet, határozott ellenőrzési hatalom nélkül. (4) Felügyelet, anyagi hozzájárulás adásának lehetőségével. (5) A számvitel ellenőrzése. (6) Előzetes engedély megkívánása. (7) Hivatalos felülvizsgálat. (8) Rendeletek kibocsátása, a végrehajtás kikényszerítésének hatalmával. (9) A tevékenység részbeni vagy teljes átvétele.

A centralizáció határait „a társadalmi együttműködés fennálló technikája és a fennálló társadalmi környezet“ határozza meg. Amerika „társadalmi profilja“ különböző sebességű centralizációs irányokat mutat.

5—6. Az integrációnál White a chief executive vezetői szerepére mutat rá. Különös figyelemmel ismerteti a közigazgatás departmentjeinek ellenőrzését és (részint éppen az ellenőrzésen keresztül) egyetlen egységbe foglalását. Az integráció révén tud a chief executive igazán megfelelni feladatának: hogy összekötő kapocs legyen a törvényhozás és közigazgatás között, hogy a közigazgatási szervezetért való felelősség középpontja legyen, és hogy az a tényező legyen, mely által a közvélemény a közigazgatás színezetét közvetlenül befolyásolhatja.

7. Hasonlóképpen a department főnökének feladata is — a kicsiny és egyszerű departmentektől eltekintve — nem az, hogy maga intézze a department ügyeit, hanem az arról való gondoskodás, hogy megfelelő emberek legyenek, kik azt elintézik. „Feladata a felügyelet, egyeztetés, ellenőrzés inkább, mint a tényleges ügyvitel.“

8. Az amerikai közigazgatás nagy átalakítása és újjászervezése, mely még máig sem ért el nyugvóponthoz, már White könyvének megírásakor nagy arányokat öltött. Willoughby inkább

csak a saját elgondolásainak megfelelő példákat mutatja be előbb ismertetett munkájában, White viszont bevallja, nem látni még mindenben tisztán, hogy milyen megoldások fognak végkép kialakulni. A megállapodottnak nevezhető elvek: a szakértő fontossága, az élethivatásszerű és egyes szervek közt cserélhető közalkalmazottak rendszere, a kormányzatok közti együttműködés (az önkormányzatok szövetségei, az államok és a federális kormányzat között). Nem látni még tisztán, hogy a pártpolitika milyen befolyáshoz jut a közigazgatásban, hogy a felsőoktatás intézményei és a közigazgatás közt milyen kapcsolat létesül, hogy milyen lesz a pénzügyi ellenőrzést végző szervek viszonya a departmentek főnökeihez, és mint legnagyobb bizonytalanság, hogy a chief executive végül is milyen szerepet kap.

9—17. Willoughbyhoz hasonlóan White is igen bőven foglalkozik a személyzeti problémával, ami valóban igen nagy kérdés Amerikában, mert „be kell vallani, hogy az európai államokkal összehasonlítva, az Egyesült Államok legjobb elméit általában inkább a magánvállalatok kapták, mint a köz.” Az összes köztisztviselők számára vonatkozó becslések (két és félmillió—négy-millió között mozognak) és történeti áttekintés után különösen a köztisztviselői morál kialakulásának fontosságát hangsúlyozza. „A morál olyan szellem, mely lelkesedésben, hűségben, együttműködésben, munkaszeretetben és a hivatás iránti büszkeségben nyilvánul meg.” Mint fontos problémát, a hivatali fegyelmet is megemlíti. Hosszasan foglalkozik a közalkalmazottak szervezeteivel. „Ezek lényeges jó forrásait és nagy veszélyek lehetőségeit tartalmazták.” „A szervezetek igen értékes intézményekké válhatnak a közszolgálat részére, ha magasrangú tisztviselők rászánják magukat a velük való hasznos irányú együttműködésre.”

18. Említettük, hogy Willoughby a közigazgatást, mint működésben lévő üzemet tekinti és rá elsősorban a magánvállalatoknál szokásos elveket alkalmazza. White viszont mindig az államtudományok egyik ágaként kezeli a közigazgatástudományt, melyben az üzemvezetés tényezője mellett a jogé is állandóan vizsgálendő. Így White a közigazgatás szabályalkotó hatalmával is foglalkozik. Megvonja a különbséget azon szabályok közt, melyek a köztisztviselőkre és a hivatali ügyek vitelére vonatkoznak és azok közt, melyek az egyes polgár számára rónak ki kötelezettséget, vagy adnak kedvezményt. Az utóbbiak alapvető fontosságára mutat rá. Felsorolja azokat az eseteket, amelyek szükségessé teszik a közigazgatás részéről való szabályalkotást és amelyek egyszersmind ennek a hatalomnak a határát is megszüntetik. Ez az öt eset: (1)

Ha a szabályozandó ügynek oly sok és rejtett mellékkörülménye van, hogy a törvényhozásnak nincs ideje a velük való foglalkozásra. (Ebben az esetben a közigazgatás egyes szervei külön felhatalmazást kapnak a szabályalkotásra.) (2) Ha a jövő bizonytalan, előre nem látható (pl. munkabérek megállapítása). Vagy ha a körülmények teljesen megváltoznak (itt esetleg új törvények hozása is szükséges). (3) Ha annyira bonyolult és szakszerű ügyekről van szó, hogy csak szakértők nyulhatnak hozzájuk (pl. a „méreg“ fogalmának meghatározása). (4) Ha a szabályalkotás rendkívül sürgős (járványok esete, vámtarifák módosítása). (5) Ha a törvényhozásban a pártok ellenállása (party strife) lehetlenné teszi a részletkérdések szabályozását. (A „merit system“ is maga a közigazgatás révén terjedt el).

A közigazgatás szabályalkotó hatalma elsősorban a törvényhozás által nyitvahagyott részletkérdésekre vonatkozik. De kiterjedhet törvénycikkek (statutes) egyenes megváltoztatására is. Ez utóbbira azonban törvényhozási felhatalmazás kell. Ez már az átruházott törvényhozás (delegated legislation) kérdésébe tartozik. White itt az angol Carr híres munkájából⁴ idéz. A biztosítékok tekintetében Carr „azt sürgeti, hogy (1) a törvényhozó hatalom átruházása megbízható hatóság részére történjék, mely a nemzet bizalmát bírja; (2) a határokat, amelyen belül az átruházott hatalmat gyakorolják, határozottan vonják meg; (3) ha az átruházott törvényhozás bármilyen különös érdeket érint, a törvényhozó hatalom hallgassa meg őket, mielőtt törvényeit meghozná; (4) megfelelő intézkedéseket tegyenek a köztudomásrahozás (publicity) biztosítására, és végül (5) legyen gépezet az átruházott törvényhozás szükséges változtatására vagy visszavonására.“ Ezekhez White még hozzáteszi (6) a közönség elé tett közigazgatási szabályok bizonyosfokú állandóságának a szükségét, és (7) a szabatos fogalmazás szükségét, különösen ahol egyéni érdekekről van szó.

A közigazgatásnak eredményes működése érdekében nélkülözhetetlen, hogy megkapja a kiegészítő szabályozás hatalmát. Ezáltal szabadabban választhatja meg eszközeit, jobban védheti magát lehetetlen és szükségtelen feladatok ellen, szabatosabban határozhatja meg a törvényhozás által keresett célokat. Könnyebben tanácskozhatik az érdekelt felekkel, mint a törvényhozás. A szabályalkotó hatalom birtoklása ösztönzi a felelősségérzetet és a kezdeményezést. Mindehhez azonban hozzáértés,

⁴ Cecil T. Carr: Delegated legislation. 1921. Cambridge Univ. Press.

megfelelő eljárás és az illető köztisztviselők hozzáférhetetlensége az előfeltétel.

19. A közigazgatási hatalomnak a chief executive kezébe való helyezése az ellenőrzés megfelelő kifejlődését is kívánja. Ez az ellenőrzés kettős irányban fejlődött: hogy a köztisztviselők cselekedetei megfelelnek-e a jognak és hogy megfelelnek-e „a polgárok többsége céljainak és felfogásának.”

Az ellenőrzést részben a törvényhozás, részben a bíróságok végzik. A törvényhozás ellenőrzésének eszközei: a számadások és kiadások ellenőrzése; az appropriációk ellenőrzése; a közigazgatási politika ellenőrzése; a személyzet ellenőrzése; a vizsgálat-indítás hatalma; az interpelláció (csak Wisconsin államban); a törvényhozó testületek általi közvetlen igazgatás.

A törvényhozáson kívül maga a közönség (a választók, electorate) is gyakorol ellenőrzést. Merriam professzor kb. háromnegyed millióra becsüli a közönség által közvetlenül választott köztisztviselők számát. Ennek a nem egészséges helyzetnek javításáért küzd a „short ballot” (rövid lista) mozgalom. (Ballot az a lista, mely a választáson betöltésre kerülő tisztviselői állásokat tünteti fel.) A közbizalom fenntartása elsőrangú követelmény, de a nagyközönség közvetlen beavatkozása nem megfelelő módszer.

20. Bárha a közigazgatási jog szempontja elsősorban az egyéni jogok védelme, a közigazgatásnak a bíróságok általi ellenőrzése a közigazgatási jog másik szempontját is kidomborítja, a közcélök eredményes megvalósítását. Egyúttal pedig a legjobban kiemeli a két szempont közti nem ritka ellentétet, melynek eredménye vagy az egyéni jogok, vagy — ami Amerikában is gyakoribb — az eredményes közigazgatás feláldozása.

A bíróság ellenőrzése megnyilvánulhat a személyek felett. Ez közvetlen kinevezési jogot csak ritkán jelent. Jelenti azonban a tisztségviselés jogának megvizsgálását (a writ of quo warranto által) és a tisztviselők elleni polgári vagy büntetőperekben való eljárást. A bíróság ellenőrzése továbbá megnyilvánul a közigazgatási ténykedések felett. Ez utóbbiaknak bizonyos alapvető követelményeknek kell megfelelniök. A közigazgatási ténykedések „nem lehetnek ellentétben az alkotmánnyal. Bele kell tartozniuk a végzett ténykedést felhatalmazó szabály négy sarka közé. Észszerűeknek kell lenniük. Jóhiszeműen kell elkészítve lenniük. A jogszabály vagy döntvény által kívánt eljárással egyezően kell elkészítve lenniük.”

Az általános irányzat a mind kevesebb bírósági ellenőrzés felé mutat. Valóban előnyös, ha — ténykérdések, nem jogi kérdé-

sek tekintetében — a közigazgatási hatóság jogerős határozatot hozhat. Tények kivizsgálására és megállapítására a közigazgatás jobban szervezett és hivatott, mint a bíróság. A Legfőbb Törvényszék, a Supreme Court azonban tág hatáskört igyekszik magánál tartani a közigazgatási ügyeket illetően.

* * *

*

Még a fenti aránylag bő ismertetés is csak nagy vonásokban engedi meg a Willoughby és White által felvetett és tárgyalt problémákról való beszámolást. De remélhetően így is sikerült érzékeltetnünk Willoughbynak a gazdaságosság és eredményesség, Whitenek pedig az eredményesség és jogszerűség megvalósítása iránti törekvését. Az ismertetett két nagy munka megközelítően hű képet nyújt az amerikai közigazgatástudománynak a huszas évtizedben felvetett problémáiról, felfogásáról, módszeréről és akkori megállapításairól. Folyóiratunk legközelebbi számában a legutóbbi idők két kiemelkedő könyvének ismertetésével fogjuk folytatni az amerikai közigazgatástudomány alapvető munkáinak bemutatását.

GÖBEL JÓZSEF.

SZEGED TANYAI KÖZIGAZGATÁSA.¹

Szeged tanyai közigazgatásának a bemutatása kapcsán röviden foglalkozni kívánok a tanyai közigazgatás alapjaival, annak a vizsgálat ideje alatti állapotával s a javasolt átszervezés irányelveivel.

I. Szeged tanyai közigazgatásának alapjai.

1. *A terület.* Szeged tanyavilága a maga két nagy részében: t. i. Alsótanya és Felsőtanya, a Duna—Tisza között terül el, de a terület csak a városi belterületben érinti a Tiszát. Ezt a két részt Csongrád vármegye, közelebbről Kiskundorozsma nagyközség területe választja el egymástól. A város 816 □ kilométernyi terü-

¹ Ez a tanulmány összesűrített kivonata annak a ténymegállapító tanulmánynak és átszervezési javaslatnak, amelyet szerző 1934—1935. években Szegeden végzett felvétele alapján készített s amelynek publikációja a Magyar Közigazgatástudományi Intézeten kívül álló okokból nem történt meg.

letéből a vizsgálat alá vett terület 708.6 □ km.-t tesz ki, amelyből 465.8 □ km. Alsótanyára 244.8 □ km. pedig Felsőtanyára esik. A terület többi része részint a város belterülete, részint pedig az ú. n. város körüli feketék, amelyek a városi központból igazgathatók, illetve kisebb lélekszámuk, vagy pedig elővárosszerű telepeik folytán a tanyai közigazgatás szempontjából különlegesebb érdeklődést nem keltenek. Földrajzilag ezt a területet a várostól felsőtanyai vonatkozásban a Fehértó délkeleti partja, alsótanyai vonatkozásban pedig a Maty ér választja el.

A terület minden vonatkozásban magán hordja a Duna—Tisza-közének jellemzőit. Erősen homokos, amelyet a Duna—Tisza-közét jellemző szíkes-sós tavak, vízállások tagolnak. Az erdő terület csak a várostól legmesszebb eső részeken jelent további tagoltságot, nagyobb mértékben Alsótanyán.

A terület megművelése elsősorban szántó, igen jelentős szőlő és gyümölcskultúrával. A régi legelők területe eléggé visszszűkült a még meglévő és igen rossz legelő minőséget jelentő „járások”-ba. Az erdőművelés, tekintettel az állami kezelésre, igen jó és a követelményeket kielégítő.

A közlekedési lehetőségeket — tekintettel a kiépített úthálózatra elég csekély voltára — erősen determinálja a homok, amely éppen a legszükségesebb nyári értékesítési időben emel súlyos gátakat a forgalom elé. Az úthálózat alapjai aránylag jók és könnyen kiegészíthetők, különösen a kis, homoki forgalomnak igen jól megfelelő szikelt, illetve agyagolt utak bekapcsolásával.

Felsőtanya közlekedési viszonyai részint a Budapest-szegedi fővonal, részint pedig a Calais—Konstantinápolyi transzkontinentális út vonatkozó szakaszaira vannak alapozva, amelyek úgyszólván kettészelik egész Felsőtanyát. Ezeket erősíti meg kisebb mértékben a Felsőközpontot a vasúttal összekötő kiépített út, valamint Szatymaz kapitányság egy részében lévő kiépített úthálózat, amely ezen a területen minden közlekedési problémát teljesen megoldott.

Alsótanya közlekedése részint a Szeged-alsótanyai gazdasági vasút két vonalára (Szeged—Kunhalom—Várostantya, illetve Szeged—Kunhalom—Pusztamérges), részint pedig a Szeged-bajai Horthy Miklós th. közútra vannak alapozva, amelyeket erősít a várostanyai bekötő út, valamint a Szeged—csorvai th. közút kiépített szakasza. Alsótanya egy kisebb részének a forgalmát pedig a már említett transzkontinentális út vezeti le a várostól az

országhatárig, amelyet erősít a Röske—Szentmihálytelek kapitányság területén lévő kiépített th. úthálózat is. Ez utóbbi részeken a régi Nagyvárad—fiúmei vasútvonal egy szakasza is jelent forgalmi lehetőséget.

2. *A népesség elhelyezkedése* Szeged külterületén erősen tanyás jellegű, nemcsak a népesség foglalkozási viszonyai, hanem a külterület települési viszonyaiból következőleg is. Ez teljesen szétszórt település, eltekintve egy-két tömörebb települési képlettől, mint pl. a két közigazgatási központ, valamint Röske és Szentmihálytelek, amelyek közül a két közigazgatási központ körüli agglomeráció újabb keletű, míg Röske és Szentmihálytelek régidőktől fogva faluszerű „pusztai telepek“.

A népesség szétszórt tanyás települése azonban korántsem jelenti azt, hogy a Szeged külterülete ritkán lakott hely lenne.

Csak a külterület által elfoglalt területet és csak az e területen élő népességet számítva, Szeged átlagos külterületi népsűrűsége 64.1 □ km.-ként, ami alatta van ugyan az országos átlagnak (95.4), de viszonylagos magas voltára jellemző, hogy az 1950. évi népszámlálás figyelembevételével Csonka-Magyarország 3.417 községe és városa közül 1461 vagyis 42.8 %-a az összes községeknek és városoknak alatta volt a négyzetkilóméterenkinti 60 lelkes népsűrűségnek. Sőt vármegyéink közül alatta marad a szegedi külterület népsűrűségének, Abaúj Torna, Baranya, Bihar, Fejér, Somogy és Veszprém vármegyéké, míg Bács-Bodrog és Győr csak alig emelkedik fölé. Sőt az ország 151 járása közül 59 a 45 megyei város közül pedig 2 (Karcag és Kiskunhalas) népsűrűsége áll a szegedi külterület népsűrűsége alatt.

Tekintve, hogy Szeged tanyavilága kapitányságokra van felosztva, érdekes ezek népsűrűségének vizsgálata.

Kapitányság	terület		lélekszám	népsűrűség □ km ként
	□ km	kat. hold		
Átokháza	119.5	20.741	6.125	51.5
Csorva	71.7	12.457	5.075	42.9
Domaszék	51.1	5.599	2.545	75.5
Feketeszél	54.5	5.992	2.925	84.7
Királyhalom	72.0	12.517	4.859	67.2
Mórahalom	44.9	7.802	5.875	86.2
Nagyszéksós	50.7	5.558	2.694	87.8
Röske-Szentmihálytelek	25.7	4.122	4.452	188.0
Zákány	35.9	6.235	2.022	56.5
Alsótanya	465.8	80.601	52.544	69.7

Kapitányság	terület		lélekszám	népsűrűség □ km ként
	□ km	kat. hold		
Balástya	50.1	8.717	2.320	46.5
Csengele	61.5	10.687	3.114	50.6
Fehértó	40.9	7.118	1.545	37.9
Gajgonya	54.1	5.922	2.294	67.5
Őszeszék	54.9	6.065	1.560	44.7
Szatymaz	25.3	4.062	2.275	97.4
Felsőtanya	244.8	42.569	13.106	53.5
Együtt:	708.6	123.170	45.450	64.1
Belterület	107.4	18.619	89.621	854.5
Mindössze	816.0	141.789	135.071	165.2

Meg kell még jegyeznünk, hogy Átokháza, Csorva és Fehértó kapitányságok fenti terület és népsűrűség adatai az összterület beszámításával adódnak. Átokháza és Csorva nagy erdőterületekkel bír. Fehértó területének pedig jelentékeny részét a Fehértó nevű vízállásos és jelenleg halgazdasággal hasznosított terület képezi. Ezek nélkül a fenti kapitányságok adatai a következők:

Átokháza	89.5 □ km	15.511 kat. hold	68.6/□ km
Csorva	66.8 □ km	11.607 kat. hold	46.0/□ km
Fehértó	26.2 □ km	4.555 kat. hold	59.0/□ km

Adatainkat vizsgálva mindenekelőtt az tűnik szembe, hogy Alsótanya úgy átlagosan, mind pedig kapitányságonként is sűrűbben lakott, mint Felsőtanya. Igen érdekes körülmény az is, hogy az országos népsűrűségi átlagot két kapitányság (Röszke—Szentmihálytelek és Szatymaz haladja felül), az alföldi átlagot csupán egy (Röszke—Szentmihálytelek), az északi (80.9) átlagot a már említetteken kívül 3 (Feketeszél, Mórahalom, Nagyszéksós) kapitányság mulja felül, az országos viszonylatban legalacsonyabb dunántúli átlagot (72.8) pedig ezenfelül még egy (Domaszék) kapitányság haladja meg.

Mindezeket azért tartjuk szükségesnek leszögezni, hogy az egyesek által annyira károsnak és fölöslegesnek tartott tanya-rendszert, amelyet telepítéssel vélnek sűrűbbé tenni, konkrét összehasonlításban mutathassuk be az ideális településnek tartott dunántúli és északi részekkel szemben.

Meg kell még jegyeznünk, hogy Felsőtanyán, Szatymazon kívül még másik sűrűsödési pont is van: T. i. Felsőközpont. A központ körül faluszerűvé tömörült település azonban a népsűrűségi adatokban nem mutatkozik meg annyira, mint pl. Alsóközpont (Mórahalom kapitányságban) vagy a szatymazi zártabb tele-

² V. ö. Król Oszvald: Belső telepítés a Duna-Tisza közén. Klny. a „Városkultúra“ VIII. évf. (1955) Szeged, 1955. Traub B. és tsa 15 l. 5. old.

pülés. Ennek a magyarázata az, hogy maga a közigazgatási központ körüli tömörebb település két, illetve három kapitányság érintkezési pontján jegecesedett ki. Túlnyomó részben Gajonyára és kisebb részekben Balástyára, illetve Ószeszékre esvén. A gajonyai kapitányság népsűrűségében ez relatíve, csupán a szomszédos tanyai kapitányságokkal és Csengelével szemben mutatkozik meg.

A népsűrűségi viszonyoknak megfelelő képet mutatnak a lakóház, valamint a laksűrűség adatai is.

Nézzük mindenekelőtt a lakóház adatokat:

kapitányság	lakóházak száma ¹		<u>lakóház</u>	<u>k. h.</u>	laksűrűség
	1950-ban	1955-ben	□ km	lakóház 1950	
Átokháza	1211	1274	10.1	17.1	5.0
Csorva	662	702	9.2	18.8	4.7
Domaszék	547	536	17.6	9.8	4.3
Feketeszél	676	654	19.6	8.8	4.3
Királyhalom	1021	1024	14.2	12.2	4.7
Mórahalom	857	886	19.1	9.1	4.5
Nagyszéksós	611	654	19.9	8.7	4.4
Röszke-Szentmihálytelek	948	1007	40.0	4.4	4.7
Zákány	450	481	12.5	13.8	4.5
Alsótanya	6985	7198	15.1	11.5	4.6
Balástya	544	557	10.8	16.0	4.3
Csengele	612	716	9.9	17.4	5.1
Fehértó	346	391	8.4	20.5	4.4
Gajonya	525	570	15.5	11.5	4.4
Ószeszék	382	366	10.9	15.8	4.1
Szatymaz	615	594	26.3	6.6	3.6
Felsőtanya	3021	3174	12.3	14.0	4.3
Együtt:	10004	10372	14.1	12.3	4.5
Belterület	10295	—	95.9	1.8	8.7
Mindössze	20299	—	24.8	6.9	6.6 ₃

³ Meg kell még jegyeznünk, hogy a fentebb már említett 3 kapitányság: Átokháza, Csorva, Fehértó viszonzyszámait itt is az összterületre nyertek kiszámítást. Az erdőterület, illetve a tóterület levonásával az adatok a következők:

	<u>lakóház</u>	<u>kat. hold</u>
	□ km.	lakóház
Átokháza:	15.5	12.8
Csorva	9.9	17.5
Fehértó	15.2	13.1

A lakóház adatok — különösen a területtel kapcsolatos viszonyokban —, egyfelől természetszerűleg alátámasztják a népsűrűségi adatok által mutatott megszállottságot, másfelől pedig jellegzetesen mutatják meg Szeged külterületének erősen tanyás jellegét, amennyiben az egy-egy lakóházra eső kat. holdak száma — különösen a termőterületeket véve csupán figyelembe, — a legalacsonyabb kisbirtokos kategóriákra — az erősen intenzív jellegű paprika műveléssel foglalkozó Röszeke—Szentmihálytelek és a szőlőterületekből álló Szatymaz kapitányságokban pedig még ezen a határon is alul a törpebirtokhoz áll közel az egy-egy lakóházra eső földterület nagysága. Ugyancsak az agrárterületre mutat az egyes kapitányságok laksűrűsége, amelynél az adatok közötti legnagyobb eltérés csupán 1,5, ami körülbelül meg is felel egyrészt annak az életstandard és egyben gyermekszám differenciának, ami a minimumot képező Szatymaz és a maximumot képező Csengele és Átokháza között fennforog.

Fölöttébb jellemző körülmény, hogy a termőterületekre kiszámított viszonyszámok sehol sem haladják meg a lakóházankinti 20 kat. holdat, ami annyit jelent, hogy Szeged külterülete telítve van s ott a mezőgazdasági kisüzemek száma csak a termelés intenzivitásának a növelésével szaporítható, de telepítéssel, vagy parcellázással nem.

A kapitányságoknál kisebb esküdtségek a lakóházsűrűség szempontjából a következőképen oszlanak meg:

egy □ kilométerre jutó
lakóházak száma

10-en aluli	19 esküdtségben
10—15 közötti	29 „
15—20 közötti	17 „
20—25 közötti	16 „
25—30 közötti	5 „
30—40 közötti	4 „
40—50 közötti	2 „
50-en felüli	2 „

Alsótanya sűrűbben lakottsága itt is jól mutatkozik, amennyiben az aránylag sűrűbben lakott 20—25 négyzetkilóméterenkinti lakóházat felmutató 16 esküdtség közül 11 Alsótanyán, a 25—30 négyzetkilóméterenkinti lakóházat felmutató 5 esküdtségből 4, a 30—40-es lakóházsűrűségű 4 esküdtségből 3, a 40—50-es lakóházsűrűségű 2 esküdtségből 1, az ötvenen felüli lakóházsűrűségű esküdtségeknek (2) pedig mindegyike Alsótanyán terül el.

A legsűrűbben lakott esküdtségek Szeged tanyavilágában a fentiek figyelembevételével a sűrűség sorrendjében a következők:

1. A maximumot képező és Szentmihálytelek egy részét jelentő alsótanyai 1-es számú esküdtség a $0.37 \square$ km területen lévő 268 lakóházzal, ami 724-es lakóházsűrűségnek felel meg.

2. Szentmihálytelek másik részét jelentő és igen extrém jellegű alsótanyai 2-es számú esküdtség a $0.39 \square$ km területen lévő 170 lakóházzal, ami 436-os lakóházsűrűségnek felel meg.

3. A Rösztke-Szentmihálytelek kapitányságban lévő és Rösztke faluszerű részének nagy részét magában foglaló alsótanyai 4-es számú esküdtség az $5.61 \square$ km területen lévő 276 lakóházzal, ami 49.2-es lakóházsűrűségnek felel meg.

4. A Szatymaz kapitányságban lévő és Szatymaz központjának egy részét magában foglaló felsőtanyai 2-es számú esküdtség a $3.20 \square$ km területén lévő 149 lakóházzal, ami 46.6-es lakóházsűrűségnek felel meg.

5. A Mórahalom kapitányságban lévő és Alsóközpontot magában foglaló alsótanyai 26-os számú esküdtség $9.36 \square$ km területen lévő 343 lakóházzal, ami 36.6-os lakóházsűrűségnek felel meg.⁴

6. A Királyhalom kapitányságban lévő és a Kissor nevű útszéli hézagos kétsoros települést magában foglaló alsótanyai 12-es számú esküdtség $3.62 \square$ km területen lévő 120 lakóházzal, ami 33.1 lakóházsűrűségnek felel meg.

7. A feketeszél kapitányságban lévő és a Bajai műút kisvasúti megálló helytől a Belsőfeketeszéli iskoláig terjedő területet magában foglaló alsótanyai 9-es számú esküdtség $2.85 \square$ km területen lévő 89 lakóházzal, ami 31.2-es lakóházsűrűségnek felel meg.

8. A Gajgonya kapitányságban lévő és a Külső-gajgonyai iskola környékét magában foglaló, a kapitányság északkeleti csücskét képező felsőtanyai 25-ös számú esküdtség $4.9 \square$ km területen lévő 150 lakóházzal, ami 30.6-es lakóházsűrűségnek felel meg.

9. A Fehértó kapitányságban lévő és a Győriszék nevű határ-rész egyrészét magában foglaló felsőtanyai 14-es számú esküdtség $3.56 \square$ km területen lévő 96 lakóházzal, ami 27.7-es lakóházsűrűségnek felel meg.

10. A Rösztke-Szentmihálytelek kapitányságban lévő és Rösztke faluszerű részének egy részét magában foglaló alsótanyai 3-as

⁴ Meg kell jegyeznünk, hogy maga Alsóközpont természetesen faluszerű és utcákra tagolt településével ennél lényegesen nagyobb lakóházsűrűségű, ha a tömör települést egymagában nézzük. Sajnos, azonban erre adat nem áll rendelkezésünkre.

számú esküdtség 7.88 □ km területén lévő 217 lakóházzal, ami 27.5-es lakóházsűrűségnek felel meg.

11. A Nagyszéksós kapitányságban lévő és a Kancsalszéli iskola környékét magában foglaló alsótanyai 15-as számú esküdtség 3.23 □ km területen lévő 86 lakóházzal, ami 26.6-es lakóházsűrűségnek felel meg.

12. A Feketeszél kapitányságban lévő és a Feketeszél-Röszke-Nagyszéksós határán az előbb említett 15-as számú esküdtséggel közvetlenül szomszédos alsótanyai 11-es számú esküdtség 4.54 □ km területen lévő 117 lakóházzal, ami 25.78-as lakóházsűrűségnek felel meg.

13. Az ugyancsak Feketeszél kapitányságban lévő és a Belső-feketeszéli és a kalmártanyai (ladányi) iskola között elterülő az előbb említett 11-es számú esküdtséggel szomszédos alsótanyai 10-es számú esküdtség 3.64 □ km területen lévő 91 lakóházzal, ami kerekén 25-ös lakóházsűrűségnek felel meg.

Ezen a 13 legsűrűbben lakott területen kívül a kapitánysági határok és az azokat többé-kevésbé követő esküdtségi határbeosztás következtében egy az esküdtségi lakóház és lakóházsűrűségi adatokban egy kevésbé kiemelkedő jelentkező, de ezektől eltekintve, szintén tömör települést képező és így sűrűn lakott pontja a város határának Felsőközpont.

Az aránylag sűrűbben lakott esküdtségek (20—25 közötti lakóházzal négyzetkilóméterenkint) a következők:

Alsótanyán:

A Domaszék kapitányságban lévő 21-es számú esküdtség (115 lakóház, 23.76-os lakóházsűrűséggel) a Zöldfás iskolától a Kisiván-szék vasúti megállóig terjedő területnek a Szeged-csorvai úttól északra eső része, ugyancsak Domaszék kapitányságban ugyanennek a területnek a csorvai úttól délre eső része a 20-as számú esküdtség (101 lakóház, 23.32-os lakóházsűrűséggel).

A Feketeszél kapitányságban lévő 18-as számú esküdtség (107 lakóház, 21.8-es lakóházsűrűséggel) a Belsőfeketeszéli és a külsőfeketeszéli iskolák közötti területnek a kisvasúttól északra eső részén, ugyancsak a Feketeszél kapitányságban lévő 19-es számú esküdtség (96 lakóház 22,2-es lakóházsűrűséggel) a Bojárhalom iskola környéke.⁵

A Királyhalom kapitányságban lévő 48-as számú esküdtség

⁵ Ennek az esküdtségnek egyik része átnyúlik Domaszék kapitányságba is.

(65 lakóház, 20.2-es lakóházsűrűséggel) a Kissor vasútállomásnak a kisvasúttól északra eső környéke, (közvetlen szomszédságában az igen sűrűn lakott 12-es kissori esküdttségnek), ugyancsak a Királyhalom kapitányságban lévő 28-as számú esküdttség (97 lakóház, 21.7-es lakóházsűrűséggel) a Madarásztó határrészen.

A Nagyszéksós kapitányságban lévő 17-es számú esküdttség (88 lakóház, 20.3-es lakóházsűrűséggel), a Kancsal határrészen, ugyancsak Nagyszéksós kapitányságban lévő 14-es számú esküdttség (107 lakóház, 22.5-es lakóházsűrűséggel).

A Kisszéksós iskolától keletre eső határrészen, ugyancsak Nagyszéksós kapitányságban lévő 15-ös számú esküdttség (95 lakóház, 21.1-es lakóházsűrűséggel), a Kisszéksós iskolától nyugatra eső határrészen.

A Zákány kapitányságban lévő 38-as esküdttség (95 lakóház, 22.5-es lakóházsűrűséggel) Zákánynak a Domaszéktófelé eső határrészen, ugyancsak Zákány kapitányságban lévő 36-os számú esküdttség (110 lakóház, 23.3-es lakóházsűrűséggel), Zákánynak a Szögihegy kisvasúti megállótól délkeletre eső határrészen.

Felsőtanyán:

A Balástya kapitányságban lévő 21-es számú esküdttség (148 lakóház, 22.8-es lakóházsűrűséggel, amely Felsőközpontnak Balástyára eső részét foglalja magában.

A Fehértó kapitányságban lévő 12-es számú esküdttség (57 lakóház, 21.0-es lakóházsűrűséggel), Fehértónak a transzkontinentális műúttól a szirtosi iskoláig terjedő részén.

Az Őszeszék kapitányságban lévő 8-as számú esküdttség (64 lakóház, 21.4-es lakóházsűrűséggel), a kapitányságnak a makra-széki iskolától északra eső részén.

A Szatymaz kapitányságban lévő 7-es számú esküdttség (151 lakóház, 23.8-es lakóházsűrűséggel), Szatymaz központjától délnyugatra eső határrészre, az ugyancsak Szatymaz kapitányságban lévő 5-ös számú esküdttség (95 lakóház, 24.1-es lakóházsűrűséggel) a Vilmaszállás határrészen.

Azoknak a kapitányságoknak, amelyeknek a területén lévő esküdtségek lakóházsűrűsége a négyzetkilóméterenkinti 20 lakóház alatt marad, viszonylagosan legsűrűbb pontját a következő esküdtségek képezik:

Alsótanyán:

Átokháza viszonylagosan legsűrűbben lakott esküdtsége a 61-es számú esküdttség (120 lakóház 13.9-es lakóházsűrűséggel) a Petróczi iskola környéke.

Csorva viszonylagosan legsűrűbben lakott esküdtsége a 44-es

számú esküdtsezék (120 lakóház, 15.7-es lakóházsűrűséggel), a dr. Somogyi iskola környéke.

Felsőtanyán:

Csengele viszonylagosan legsűrűbben lakott esküdtsege a 51-es számú esküdtség (141 lakóház, 19.0-es lakóházsűrűséggel) a Belső-csengelei iskola környékét magában foglaló területen.

A ritkábban lakott területű kapitányságokkal kapcsolatosan meg kell jegyeznünk, hogy az adatok értékét különösen Csorván és Átokházán lerontja a sok erdő és legelő terület, amelyek lakatlanok ugyan, de valamelyik esküdtségbe mégis csak beletartoznak s így azok lakóházsűrűségét erősen rontják. Különösen vonatkozik ez Átokházának a 65-as és 55-ös számú esküdtségére, amelyeken keresztül vonul a nagy hosszúságban elnyúló egyházasoros Gátsarok nevű tanyacsoport.

A népesség demográfiai megoszlásában érdekesség az, hogy bár Szeged tanyavilágában is jelentkezik a külterületeket általában jellemző erős férfitöbblet, mégis vannak egyes kapitányságok, amelyeknél már nőttöbblet jelentkezik. Így Domaszék 1009, Mórahalom 1002, Röske-Szentmihálytelek 1017, Fehértó 1014 nővel 1000 férfira.

A népesség korszerinti megoszlásának vizsgálata magán a szigorúbb értelemben vett korszerinti megoszláson kívül fényt vet a vizsgált terület, illetve annak egy részének a természetes szaporodására is, amennyiben a korszerinti megoszlás természetszerűleg különösen a kisebb vándorlási intenzitású agrárterületeken korrelációban van a gyermekszámnak a születésekből fakadó változásaival is. A korszerinti megoszlás feltüntetésére az alanti táblázatunk szolgál.

Ebből mindenekelőtt az a szomorú következtetés vonható le, hogy a magyar népmozgalmat annyira jellemző csökkenő gyermekszám: az egyke már Szeged tanyavilágát is megfertőzte. Az kétségtelen, hogy a tanyavilág egészében, különösen Alsótanyán, a baj még általánosságban nincs előrehaladottabb stádiumban, de kétségtelen az is, hogy ez a körülmény igen nagy mértékben köszönhető a rendkívül magas gyermekszámmal rendelkező, a város belterületétől távolabb eső kapitányságoknak (Átokháza, Királyhalom, Csorva, Csengele). Annál komolyabb tünetet jelent a kutató szem előtt a városhoz közelebb eső kapitányságoknak különösen Alsótanyán: Feketeszélnek, Felsőtanyán pedig Gajgonyának és Öszeszéknek, az adatai, amelyek nemcsak a Szeged-külterületi, hanem jóval az országos átlagok alatt vannak, sőt

tanyakörzettek: lélekszám	0-5 éves	6-11 éves	12-14 éves	15-19 éves	20-39 éves	40-59 éves	60 éves	
belterület	%	%	%	%	%	%	%	
89621	5630 4.1	7919 8.8	2746 3.1	9202 10.3	52902 56.7	20392 23.—	8809 9.8	
a) Alsótanya:								
1. Átokháza	6125 570 9.3	948 15.5	214 5.5	619 10.1	1912 31.2	918 15.—	378 6.2	
2. Csorva	3073 250 8.1	446 14.5	114 3.7	338 11.—	1025 33.5	480 15.6	182 5.9	
3. Domaszék	2345 149 6.4	272 11.6	86 3.7	262 11.2	760 32.4	464 19.8	193 8.2	
4. Feketeszél	2925 177 6.1	350 12.—	80 2.7	327 11.9	962 32.9	548 18.7	305 10.4	
5. Királyhalom	4859 395 8.2	378 7.8	166 3.4	521 10.8	1542 31.9	799 16.5	376 7.8	
6. Mórahalom	5875 281 7.3	280 7.2	113 2.9	378 9.8	1234 31.9	725 18.8	350 9.—	
7. Nagyszekecső	2694 195 7.2	190 7.1	94 3.5	299 11.1	844 31.5	472 17.5	255 8.7	
8. Röske-Szánt.	4452 311 7.—	302 6.8	152 3.4	467 10.5	1455 32.6	809 18.2	365 8.2	
9. Zákány	2022 142 7.—	114 5.6	61 3.—	245 12.1	705 34.9	337 16.7	183 9.1	
Alsótanya össz:	32344 2470 7.6	2401 7.4	4385 13.6	1080 3.3	3456 10.7	10455 32.3	5552 17.2	2565 7.9
b) Felsőtanya								
10. Balástya	2520 140 6.—	176 7.6	321 13.8	73 3.1	235 10.—	765 33.—	404 17.4	208 9.—
11. Csengele	3114 274 8.8	271 8.7	535 17.1	109 3.5	367 11.8	941 30.2	448 14.4	171 5.5
12. Fehértó	2545 96 6.2	101 6.5	221 14.5	48 3.1	137 10.2	481 31.1	279 18.1	162 10.5
13. Gajtonya	2294 110 4.8	134 5.8	261 11.4	71 3.1	234 11.1	773 33.7	481 21.—	210 9.2
14. Ószeszek	1560 90 5.8	98 6.5	194 12.4	30 3.2	170 10.9	503 32.2	314 20.1	141 9.—
15. Szatymaz	2275 144 6.5	129 5.7	299 13.2	69 3.—	216 9.5	714 31.4	461 20.5	241 10.6
Felsőtanya össz:	13106 854 6.5	909 6.9	1829 14.—	420 3.2	1397 10.7	4177 31.9	2387 18.2	1133 8.6
c) egész külterület:	45450 3324 7.3	3310 7.3	6214 13.7	1500 3.3	4833 10.7	14612 32.2	7959 17.5	3698 8.1
egész város, ter.:	135071 6954 5.1	7101 5.3	14152 10.5	4246 3.1	14035 10.4	47514 35.2	28331 21.1	12507 9.3
d) országos átlag:	6.12	6.16	12.15	3.12	9.60	33.05	20.06	9.75

Gajgonya pedig alig emelkedik az egészen ijesztő belterületi átlag fölé.

A népesség családi állapot szerinti megoszlása általában azonos az országos külterületi átlaggal, úgy hogy annak tárgyalására külön nem térünk ki.

Anyanyelvi és vallási megoszlásában a szegedi tanyák népessége teljesen homogén, amennyiben teljesen magyar és teljesen katolikus, más anyanyelv, illetve más felekezet csak egészen csekély nyomokban észlelhető.

A népesség írni-olvasni tudását az alanti táblázat tünteti fel:

tanyakörzetek belterület:	lélekszám	ír és olvas	6 éven felüli népesség		6 éven felüli analphabeta		analfabetizmus a 6 éven felüli népesség %-ban	
		%	%	%	%	%	%	
	89621	77926	87.—	82200	91.7	4274	4.8	5.2
a) Alsótanya:								
1. Átokháza	6125	4452	72.2	4989	81.5	537	8.8	10.8
2. Csorva	3073	2287	74.4	2583	84.1	296	9.6	11.5
3. Domaszék	2543	1851	79.—	2037	86.9	186	7.9	9.1
4. Feketeszél	2923	2302	78.8	2572	88.—	270	9.2	10.6
5. Királyhalom	4839	3514	72.6	4066	84.—	552	11.4	13.6
6. Mórahalom	3873	2910	75.1	3312	85.5	402	10.4	12.1
7. Nagyszéksós	2694	2072	76.9	2309	85.7	237	8.8	10.5
8. Rösze Sztmt.	4452	3447	77.4	3839	86.2	392	8.8	10.2
9. Zákány	2022	1524	75.4	1766	87.3	242	12.—	13.7
Alsótanya össz.:	32344	24359	75.3	27473	84.9	3114	9.6	11.3
b) Felsőtanya:								
1. Balástya	2320	1716	74.—	2004	86.4	288	12.4	14.4
2. Csengele	3114	2313	74.5	2569	82.5	256	8.2	10.—
3. Fehértó	1545	1233	79.8	1348	87.2	115	7.4	8.5
4. Gajgonya	2294	1811	78.9	2050	89.4	239	10.4	11.7
5. Öszeszék	1560	1243	79.7	1372	88.—	129	8.3	9.4
6. Szatymaz	2273	1895	83.4	2000	88.—	105	4.6	5.3
Felsőtanya össz.:	13106	10211	77.9	11343	86.5	1132	8.6	10.—
c) egész külterület	45450	34570	76.1	38816	85.4	4246	9.3	11.—
egész város	135071	112496	83.3	121016	89.6	8520	6.5	7.04
d) országos átlag	—	—	—	—	—	—	8.46	9.64

Adatainkból kitűnőleg Felsőtanya aránylag kultúraltabb, mint Alsótanya. A legkevesebb analphabéta van Szatymazon, a legtöbb pedig Balástyán, amit erősen közelít meg Zákány és Királyhalom.

	összes lélekszám	összes kereső	összes eltartott	100 keresőre jut eltartott	őstermelés					100 keresőre jut eltartott	bányászat, kohászat	ipar	
					kereső	eltartott	összesen	%	ö.			%	
belterület együtt: ¹	89621	45159	44482	98.6	5745	5785	7526	8.4	100.8	5	50558	54.1	
Átokháza	6125	2612	3515	134.5	2514	5585	5897	96.5	154.6	—	56	0.91	
Csorva	5075	1322	1751	132.2	1278	1721	2999	97.6	134.7	—	27	0.88	
Domaszék	2545	1212	1151	95.5	1148	1058	2206	94.2	92.2	—	50	2.14	
Feketeszél	2925	1514	1409	95.1	1461	1575	2856	97.0	94.1	—	39	1.54	
Királyhalom	4859	2214	2625	118.6	2025	2421	4444	91.8	119.7	—	158	5.27	
Mórahalom	5875	1789	2084	116.5	1505	1755	5258	85.6	115.1	—	216	5.58	
Nagyszéksós	2694	1537	1557	101.5	1276	1292	2568	95.3	101.5	—	17	0.65	
Röszke-Szmt.	4452	2102	2550	111.8	1886	2020	3906	87.7	107.1	—	212	4.76	
Zákány	2022	1095	929	85.0	1022	880	1902	94.1	86.1	—	55	1.65	
Alsótanya össz.:	52344	15195	17149	111.9	14115	15885	29996	94.9	112.5	—	808	2.50	
Balástya	2520	1105	1215	115.1	975	1052	2005	86.4	106.1	—	79	5.41	
Csengele	5114	1555	1761	130.2	1278	1667	2945	94.6	150.4	—	51	1.64	
Fehértó	1545	789	756	95.8	735	696	1451	92.6	94.7	—	29	1.88	
Gajgonya	2294	1190	1104	92.8	1115	1024	2157	95.2	92.0	—	51	2.22	
Őszeszék	1560	765	797	104.5	684	676	1560	87.0	98.8	—	58	2.44	
Szatymaz	2275	1104	1169	105.9	904	916	1820	80.1	101.5	—	94	4.14	
Felsőtanya össz.:	13106	6504	6802	107.9	5687	6011	11698	89.5	105.7	—	542	2.61	
külterület összesen:	45450	21499	23951	111.4	19800	21894	41694	91.7	110.6	—	1150	2.55	
egész város összesen:	155071	66658	68455	102.7	25545	25677	49220	56.4	109.1	5	51688	25.5	

¹ % a tanyakörzet összlakossága után.

kereskedelem		közlekedés		közszolg. és szabad foglk.		véderő		napszamosok		nyugd. és tőkepénzesek		házi cselédek		egyéb és ismeretlen foglk.	
ö.	%	ö.	%	ö.	%	ö.	%	ö.	%	ö.	%	ö.	%	ö.	%
8456	9.45	6098	6.80	10128	11.29	3419	3.82	4556	5.08	10754	11.97	2656	2.94	5527	6.17
51	0.51	4	0.0	57	0.95	1	0.0	1	0.0	38	0.62	50	0.49	10	0.16
8	0.26	—	—	9	0.29	2	0.0	—	—	—	—	28	0.91	—	—
24	1.24	25	0.98	21	0.90	—	—	1	0.0	9	0.38	6	0.26	3	0.15
4	0.14	5	0.10	15	0.51	—	—	5	0.10	1	0.0	21	0.72	1	0.0
51	1.05	15	0.51	76	1.57	12	0.25	—	—	36	0.94	41	0.85	6	0.12
61	1.58	45	1.11	159	5.59	57	0.96	50	0.76	57	1.47	54	0.88	17	0.44
19	0.71	15	0.56	54	1.26	—	—	—	—	9	0.33	28	1.04	4	0.15
50	1.12	55	1.19	115	2.54	25	0.52	2	0.0	74	1.66	15	0.50	6	0.15
8	0.40	22	1.09	18	0.89	—	—	—	—	8	0.40	54	1.68	—	—
256	0.79	178	0.55	482	1.49	75	0.24	57	0.11	252	0.72	255	0.75	47	0.15
25	0.99	31	1.54	86	3.75	6	0.26	14	0.60	44	1.90	29	1.25	3	0.15
12	0.59	20	0.64	54	1.75	1	0.0	—	—	4	0.15	25	0.74	4	0.15
9	0.58	6	0.39	19	1.25	—	—	6	0.39	15	0.97	25	1.54	7	0.45
19	0.85	—	—	35	1.44	—	—	20	0.87	15	0.65	15	0.65	4	0.22
14	0.90	55	5.40	50	1.92	—	—	5	0.52	36	2.31	18	1.15	6	0.38
27	1.19	69	5.04	81	3.56	—	—	71	3.12	75	5.50	55	1.45	5	0.15
104	0.79	179	1.57	505	2.51	7	0.0	116	0.89	189	1.44	141	1.08	27	0.21
360	0.79	557	0.79	785	1.75	82	0.18	153	0.54	421	0.95	574	0.82	74	0.16
8816	6.55	6455	4.78	10913	8.08	3501	2.59	4709	3.49	11155	8.26	5010	2.25	5601	4.15

A népességnek keresők és eltartottak szerint való megoszlásában:

Szeged külterületein 100 keresőre, 111 eltartott esik, ami bár jóval alatta van országos külterületi átlagnak (153), mégis jóval magasabb az egész város és még inkább a belterületi viszonyszámának és csak alig marad el a városok külterületére megállapított átlagtól (115). A keresők és eltartottaknak ez az egymáshoz viszonyított aránya azonban az egyes kapitányságok népességében aránylag igen nagy eltéréseknek van kitéve. Alsótanyán aránylag több az eltartott, mint Felsőtanyán. Az egyes kapitányságok közül 100 keresőre a legtöbb jut Átokházán (134,5), míg a legkevesebb Zákányban (85). Tekintettel arra, hogy a népesség főfoglalkozása az őstermelés a keresők és eltartottak egymáshoz való viszonyát is elsősorban az őstermelő jelleg jellemzi, minek folytán az összes népesség keresőinek és eltartottainak a viszonyával egyenes arányban áll az őstermelő népesség keresőinek és eltartottainak a viszonya.

Szeged külterület népességének a foglalkozása a népesség túlnyomó többségében őstermelő. Ezt nagy általánosságban igazolja az a körülmény, hogy a 45.450 külterületi lakosból 41.694, vagyis a népességnek 91,7 %-a tartozik az őstermelés foglalkozási főcsoportjába.

A népességnek foglalkozási főcsoportok szerint való megoszlását a fenti táblázatunk mutatja.

Az adatokból kitűnőleg az őstermelés minden kapitányságban felül van az abszolút többséget jelentő 80 %-on. A maximumot Csorva képezi 97,6 %-kal, a minimumot pedig Szatymaz 80,1 %-kal. Alsótanya átlagban a maximum felé, Felsőtanya pedig a minimum felé tart.

Általánosságban vizsgálva a népesség foglalkozás szerinti megoszlását, egyfelől az tűnik a szemünkbe, hogy az agrárnépesség homogenitása intenzívebb Alsótanyán, mint Felsőtanyán. Az egyes kapitányságok népessége közül még aránylagosan jobban tagolt a négy kialakult települési központot magában vagy magukban foglaló kapitányságok népessége, ami különösen Szatymaz, Mórahalom, továbbá a Felsőközpont körüli kapitányságok és Rösztke-Szentmihálytelek adataiban jut kifejezésre. A királyhalmi Várostantya, mint központ jellege, tekintettel a királyhalmi nagyszámú népességre (4839 lélek), csak relatíve jön számításba ebből a szempontból.

Folytatása következik.

KISS ISTVÁN.

A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYI INTÉZET MŰKÖDÉSE.

A Magyar Közigazgatástudományi Intézet 1951-ben kezdte meg működését. Célkitűzését e folyóirat programja tartalmazza. Megalakulásának körülményeiről és szervezetről az Intézet 15. számú kiadványa részletesen beszámol. Ez a kiadvány 1954-ben jelent meg. Az alábbi sorok célja, hogy beszámoljanak az Intézet azóta kifejtett működéséről és elért továbbfejlődéséről.

Az Intézet igazgatója tovább folytatta az államok szervezeti átalakulásának megismerése végett korábban megkezdett külföldi tanulmányútjait. Az Amerikai Egyesült Államokban (1952—53) és Angliában (1953) végzett tanulmányai után Franciaországban (1955), a Szovjetunióban (1955), a fasiszta Olaszországban (1956), a nemzetiszocialista Németországban (1955, 1957), Lengyelországban (1956), és a Vatikánban (1956) folytatott mindig hetekre, sőt hónapokra terjedő tanulmányokat.

Az Intézet igazgatója 1954-ben a Brüsszelben székelő Nemzetközi Közigazgatástudományi Intézettől megbízást kapott, hogy az 1956-ban Varsóban rendezendő VI. Nemzetközi Közigazgatástudományi Kongresszuson főelőadója legyen a III. szakosztálynak, amelynek témája a következő: A végrehajtó hatalom feje és segéd szervei. Fenti tanulmányútjai e nemzetközi tudományos megbízásának méltó módon való teljesítését is szolgálták. A főelőadói jelentést a kongresszus franciául adta ki a következő címmel: „Le chef du gouvernement et ses

organes auxiliaires.“ Varsovie, 1956. 160 lap. Ezenkívül megjelent magyarul „A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból“ címmel a Városi Szemle 1957. évfolyamában és különkiadványként a Statisztikai Közlemények sorozatában (154 l.), továbbá lengyelül a következő címmel: „Organizacja Władz a zwłaszcza Rola Szefa Rządu w administracji publicznej.“ Biblioteka Towarzystwa Pracy Społeczno—Gospodarczej (1) Warszawa, 1957. 152 l. A jelentés teljes szövegű angol kiadását szerződéssel lekötötte a Thomas Nelson and Sons Ltd. cég (New York—London). A jelentés tartalmát németül a következő cikkek ismertetik: Dr. Adolf Schüle „Der Chef der Regierung und seine Hilfsorgane“ címmel az Archiv des öffentlichen Rechts 1957. évfolyamában (81—98. l.) Zoltán Magyary, Die starke Exekutive. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. 1957. évf. 688—704. l. U. az a szerző. Verwaltungsgeneralstab — Wirtschaftsgeneralstab. Deutsche Verwaltung. (Deutscher Rechtsverlag. Berlin). 1957. évf. 7—8. szám, 12 l.

Az Intézet igazgatója a varsói kongresszus után a közigazgatásnak más szempontból való vizsgálatába kezdett. Amíg a varsói kongresszus témája a közigazgatási apparátusnak a végrehajtó hatalom feje szempontjából, tehát felülről való vizsgálatára vonatkozott, ugyanígy szükségesnek látszott a közigazgatási gépezetnek és teljesítményeinek a közönség szem-

pontjából, tehát alulról való vizsgálata. A vizsgálat e téren sem szorítkozhatik a jogi szempontból való kutatásra, ami a posztulátumot jelenti, hanem a gazdaságosság és eredményesség szempontjaira is ki kell terjesznednie, beható ténymegállapító tanulmányok útján (fact-finding survey). Az Intézet ennek a témának a kutatását is több évre terjedő program keretében a következőképen szervezte meg:

1. Részletes, az állami és önkormányzati igazgatás egész területére kiterjedő, az érdekképviseleti testületek és az egyházak működését is felölelő ténymegállapító tanulmányt végzett a tatai járásban. Ez a járás a tanulmány céljára azért volt alkalmas, mert egyrészt 26 községe és 71.000 lakosa van, tehát a nagyobb járások közül való, másrészt lakossága vegyes nemzetiségileg, felekezetiileg és foglalkozásiilag és ezenkívül különleges érdekességűvé teszi az, hogy területén egy nagy hitbizomány (a tatai gróf Eszterházy-féle) és egy nagy, négy község területére kiterjedő, iparvállalat (a Magyar Általános Kőszénbánya r. t. tatabányai telepe) fekszik. A ténymegállapító vizsgálat és adatgyűjtés az 1936. és 1937. év folyamán hónapokig tartó helyszíni munkával történt, a feldolgozás pedig, ami folyamatban van, az Intézetben folyik. Az eredmény az Intézet kiadványainak sorában fog megjelenni.

2. Az Intézet vizsgálat tárgyává tette az 56 magyar várost és azt a részben összeépült 25 községet, amelynek lakossága a 10.000-es lélekszámot eléri. Az ezekre vonatkozó vizs-

gálat köre és célja a tatai járásra vonatkozótól lényegesen különbözik és főleg három témakörre vonatkozik: a) magyar városfogalom és annak közigazgatási megvalósulása. b) Nagy-Budapest megoldásának közigazgatási feladatai. c) A közüzemek közigazgatása és a közüzemi kérdés törvényes rendezésének előkészítése. E három kérdés feldolgozása egyúttal a magyar várospolitika tudományos alapvetését is tartalmazni fogja. Az a törekvés, hogy e vizsgálatok eredményei az 1940-ben Budapesten ülésező nemzetközi városi kongresszus idejére többnyelvű kiadvány alakjában rendelkezésre álljanak.

3. További munkája az Intézetnek a Magyar Országos Törvénytárban és a Rendeletek Tárában publikált jogszabályok közül érvényben lévőknek kiválasztása, egybevetése és az összes rendelkezések hatályát érintő jogszabályoknak céduלקatalógusra való feldolgozása. A munkának alapvető része, az összes szükséges cédulák, már elkészültek. Hátra van azoknak állandó kiegészítése és alkalmas formában való közzétételük előkészítése.

Mindezek a munkálatok egy ember erejét meghaladják és csak különböző szakőröknek szervezett együttműködésével oldhatók meg. Mind e munkálatok fontosságának felismerése indította elsősorban a vallás- és közoktatásügyi miniszter urat arra, hogy az intézet munkafeltételeit fejlessze. Evégből egyrészt ÁDOB-gyakornokokat osztott be az Intézetbe az igazgató javaslatára, majd dr. Kiss István tanügyi fogalmazót, az Intézet volt tanársegédét, ál-

landó szolgálattételre rendelte ki (1937. január), másrészt külön dologi javadalmat bocsátott rendelkezésre. Példáját követte Szendy Károly, Budapest polgármestere, a Magyar Városok Országos Szövetségének elnöke, aki a magyar városokkal kapcsolatos kutatásokra való tekintettel évenként három fővárosi tisztviselőt oszt be állandó szolgálattételre az Intézethez, akiket az Intézet igazgatója szemel ki. Ezek 1937. évben a következők voltak: Lantos Zoltán, székesfővárosi főmérnök, dr. Vecseklőy József tanácsai fogalmazó (1937. szeptember hónap óta berendelve a Belügyminisztériumba) és Matula István segédmérnök. 1938. január 1-től kezdve viszont a következők: dr. Göbel József fogalmazó-gyakornok, az Intézet volt tanársegéde, Matula István segédmérnök és dr. Horváth Kálmán gépészmérnök, hites könyvszakértő, aki 10 hónapig a berlini Kommunalwissenschaftliches Institut-ban végzett ösztöndíjjal tanulmányokat, végül a Fővárosi Közmunkatanács Tattay Pál építészmérnököt osztotta be állandó szolgálattételre az Intézethez, aki két évig állami ösztöndíjjal a berlini Collégium Hungaricum tagja volt.

Ennek az állandó személyzetnek elhelyezése az egyetem központi épületében helyszűke miatt megoldható nem volt, ezért arra az időre, amíg a központi épület várható bővítése útján megfelelő hely rendelkezésre fog állni, a Közigazgatástudományi Intézet a IV., Kecskeméti-u. 9. sz. ház I. emeletén alkalmas helyiséget vett bérbé.

Az Intézet igazgatója 1935. év február-május hónapjaiban heti egy óras speciálkollégium-

ot tartott a *Német birodalom belső átalakulása és közigazgatásának újabb fejlődése*, 1936. október-december hónapokban pedig *Fascizmus és közigazgatás* címmel. Ugy szintén intézeti előadást tartott *Az 1934. évi osztrák alkotmány és ennek végrehajtása*, majd *A pápai hatalom szervezete és gyakorlása* címmel.

Az Intézet igazgatója előadásokat tartott a berlini, kielői és szofiai egyetemeken (1937. évi április, ill. március hónapokban).

Az Intézetben előadást tartottak a következő külföldi vendégek:

Reichswalter Hermann Neef: *Umbau der deutschen Verwaltung und die Beamtenstellung* címmel, 1935. évi április hó 1-én.

H. H. Lammers államtitkár, a Reichskanzlei vezetője *Die Beamtenweiterbildung und die Deutschen Verwaltungsskademien* címmel, 1936. december 4-én.

Salvatore Gatti Öccellenciája, az olasz államtanács első osztályának elnöke *Az olasz államtanács szervezete és működése* címmel, 1937. november 29-én.

1937. december hó 13-án Mihelics Vid egyetemi m. tanárnak *Államhatalom és közigazgatás az új Portugáliában* című előadásán jelen volt Sir Henry Bunbury, a londoni Institute of Public Administration igazgatója, aki az előadás előtt ismertette a vezetése alatt álló angol intézet szervezetét és működését.

Az Intézet résztvesz a belügyminisztérium által rendezett magyar közigazgatási továbbképző tanfolyamok munkájában.

A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYI INTÉZET KIADVÁNYAI

*(Publications de l'Institut Hongrois des Sciences
Administratives).*

1. MAGYARY ZOLTÁN, A magyar közigazgatás racionalizálása, Budapest, 1930, 184 l. Elfogyott.
2. MAGYARY ZOLTÁN, A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása, Budapest, 1931, 50 l. és 2 melléklet Ára 1.50 P
- 3a. HANTOS GYULA, A magyar közigazgatás területi alapjai. Emlékirat. Budapest, 1931. 14 l. és 56 térkép Ára 10.— P
- 3b. HANTOS GYULA, Administrative Boundaries and the Rationalisation of the Public Administration. With an introduction by Prof. Count P. Teleki and Prof. Z. Magyary, 25 pages with 56 maps, Budapest, 1932. Ára 10.— P
4. MAGYARY ZOLTÁN, A magyar közigazgatás racionalizálásának programja, Budapest, 1932, 20 l. Ára 1.— P
5. MARTONFFY KÁROLY, A szabatos törvény. A jogszabályok szerkesztése és közzététele. (Avec un résumé français: De l'exactitude dans les lois. La rédaction et la publication des règles de droit), Budapest, 1932, 108 l. Ára 4.— P
6. FLUCK ANDRÁS, A budapesti közhivatali kézbesítési szolgálat, 1932, 24 l. és 5 melléklet Ára 2.— P
7. KISS ISTVÁN, A magyar tanyai közigazgatás. A tanya-politika vázlatja. (With an english abstract: The administration of Hungarian Homesteads, 144 pages with 3 maps). Budapest, 1932, 144 l. és 3 térkép Ára 6.— P
8. MARTONYI JÁNOS, A közigazgatási bírászkodás és legújabbkori fejlődése. (Avec un résumé français: La juridiction administrative et son évolution récente), Budapest, 1932, 80 l. Ára 2.— P
9. JULIER FERENC, A vezérkarok szervezete és működése. (Mit einem deutschen Auszug: Organisation und Tätigkeit der Generalstäbe), Budapest, 1932, 27 l. Ára 1.— P
10. Vitéz GUOTHFALVY-DORNER ZOLTÁN, A nemzeti gazdasági tanácsok. (Avec un résumé français: Les conseils nationaux économiques), Budapest, 1932, 172 l. Ára 5.— P
11. MAGYARY ZOLTÁN, The Rationalisation of Hungarian Public Administration, Budapest, 1932, with an Organisation Chart, 21 pages Ára 1.— P
12. MAGYARY ZOLTÁN, Scientific Management in Public Administration. Paper presented to the Fifth International Congress of Administrative Sciences in Vienna 1933, Budapest, 1933, 26 l. Ára 2.— P
13. KODIFIKÁCIÓS TÖREKVÉSEK, Vladár Gábor, Magyary Zoltán, Mártonffy Károly és Oszwald István felszólalásai a Magyar Jogászegylet vitájában. (Kapcsolatos az 5. sz. kiadvánnyal.) Budapest, 1933, 82 l. Ára 2.— P

14. GÜBEL JÓZSEF, A közigazgatás dologi szükségleteinek gazdaságos kielégítése. Anyagbeszerzés. (Mit einem deutschen Auszug: Die Materialbeschaffung der öffentlichen Verwaltung in Ungarn). Budapest, 1933. 67 l. Ára 2.— P
15. MAGYARY ZOLTÁN, A Magyar Közigazgatástudományi Intézet, Budapest, 1934. XVI, 189 l. Ára 4.— P
- 15a. MAGYARY ZOLTÁN, The Hungarian Institute of Public Administration. Its history, organisation, programme, Budapest, 1934. 16 pages Ára 1.— P
- 15b. MAGYARY ZOLTÁN, L'Institut Hongrois des Sciences Administratives, Budapest, 1934, 16 pages Ára 1.— P
16. SZÖLLÖSY ZOLTÁN, A közegészségügyi törvények egységes szerkezete. Budapest, 1935, 213 l. Ára 4.— P
17. RÁTKOVSZKY KÁROLY, Tanulmányok a nyugdíjkérdéshez. (With an english abstract: Pensions and the Hungarian Budget). Budapest, 1935, 213, l. Ára 3.50 P
18. KISS ISTVÁN, Csongrád megyei város közigazgatása. Ténymegállapító tanulmány. Budapest, 1935. 184 l. 2 melléklettel Ára 4.— P
19. ALSÓ LÁSZLÓ, A község-szervezés alapelvei. A községek szervezeti beosztásának racionális rendezése, Budapest, 1935, 229 l. Ára 6.— P
20. MÁRTONFFY KÁROLY, A közszolgálat utánpótlása és a gyakorlati közigazgatási vizsgáról szóló törvény magyarázata, II. átdolgozott kiadás, Budapest, 1937, 335 l. Ára 8.— P
21. MEZNERICS IVÁN és TORDAY LAJOS, A magyar közigazgatás szervei 1867—1937. Budapest, 1937, 436 l. Ára 8.— P
22. VALLÓ JÓZSEF, Közigazgatási eljárás. A közigazgatási eljárás célja, természete, alapelvei és eddigi tételesjogi szabályozása; a közigazgatási eljárás törvényi szabályozásának előkészítése. Budapest, 1937, 207 l. Ára 4.— P
23. MENCZER KÁROLY, A francia és az olasz államtanács szervezete és működése. Budapest, 1937, 164. l. Ára 3.— P
24. DRÁGFFY MIKLÓS, Az önkormányzat multja és jelene Franciaországban. Budapest, 1937, 165 l. Ára 3.— P
25. MAGYARY ZOLTÁN és többen, A közigazgatás és az emberek. Ténymegállapító tanulmány a tatabányai járás közigazgatásáról. (Előkészületben.)
26. EMBER GYÖZÖ, A magyar közigazgatás szervezetének története 1500-tól 1867-ig. (Előkészületben.)
27. RÁTKOVSZKY KÁROLY, Tanulmányok a nyugdíjkérdéshez. II. rész. (Előkészületben.)
- A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS TÜKRE. Közigazgatásunk ügyei és eljáró szervei. Mártonffy Károly, Máté Imre, Némethy Imre közreműködésével szerkesztette és a m. kir. miniszterelnök úr elé terjesztette Magyary Zoltán. (With an english abstract: Synopsis of the Public Administration of Hungary. Work and executive organs of our Public Administration. Compiled and submitted to the Prime Minister of Hungary by Zoltán Magyary). Budapest, 1932. XXXV. és 782 l. Ára 24.— P
- MAGYARY ZOLTÁN, Amerikai államélet. A közigazgatás útja az Északamerikai Egyesült Államokban. Kir. m. Egyetemi Nyomda. Budapest, 1934. 304 l.