

KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNY

Szerkeszti

MAGYARY ZOLTAN

Roosevelt újjáépítési munkája

VECSEKLŐY JÓZSEF

Alapvető munkák az amerikai
közigazgatástudományban

GÖBEL JÓZSEF

Gyűjtemények közigazgatási
bíróágunk joggyakorlatáról

MARTONYI JÁNOS

Tudomány és élet

A belga közigazgatási reform (*Karcsay Sándor*). — Az anyagbeszerzés
növekedő értékelése a Német Birodalomban (*Göbel József*). — Az
Anschluss jogi és közigazgatási vonatkozásai (*Karcsay Sándor*). —
A német négyéves terv és az Anschluss (*Karcsay Sándor*).

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: 184-623.

TARTALOM

	Oldal
Roosevelt újjáépítési munkája	VECSEKLŐY JÓZSEF 209
Alapvető munkák az amerikai közigazgatástudományban. Második rész	GÖBEL JÓZSEF 239
Gyűjtemények közigazgatási bíróságunk joggyakorlatáról	MARTONYI JÁNOS 259
Tudomány és élet	266

Karcsay Sándor: A belga közigazgatási reform. — Göbel József: Az anyagbeszerzés növekedő értékelése a Német Birodalomban. — Karcsay Sándor: Az Anschluss jogi és közigazgatási vonatkozásai. — Karcsay Sándor: A német négyéves terv és az Anschluss.

Munkatársaink:

Dr. Vecseklőy József, a belügyminisztériumba szolgálattételre beosztott szfőv. fogalmazó. Dr. Göbel József, a Magyar Közigazgatástudományi Intézet tanársegéde. Dr. Martonyi János, a vallás- és közoktatásügyi minisztériumba beosztott tanügyi fogalmazó. Dr. Karcsay Sándor, a Magyar Közigazgatástudományi intézet gyakornoka.

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

FELELŐS KIADÓ: MAGYARY ZOLTÁN.

Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda R. T. Pécs, Perczel-u. 2.
A nyomdáért felelős: Wessely Károly igazgató.

X ROOSEVELT UJJÁÉPÍTÉSI MUNKÁJA.

Az Északamerikai Egyesült Államok történelmének egyik legkritikusabb időpontja az 1933. év volt. Rooseveltnél elnökké választásakor a 120 milliós államban 12 millió volt a munkanélküliek száma, ami legalább 30—35 millió ellátatlan embert jelent. A gazdasági válságnak ebben a végzetes időpontjában Amerika belátta, hogy különleges intézkedésekre van szükség és a feltornyosuló kérdéseket az élet és az adottságok követelményeinek megfelelően kell megoldani. Az élet nem volt tekintettel az alkotmány paragrafusaira és közjogi teóriákra, s így nem lehetett azokra tekintettel a nemzet sem.

A problémákat nem az államforma, sőt nem is a kormányzat vagy tudomány szabják meg. — azokat az élet, a történelem adja. És ha az élet olyan feladat elé állít egy nemzetet, mely a megszokott jogi formák között nem oldható meg, akkor az életképes nemzet ezeket a problémákat úgy fogja megoldani, ahogy az élet kényszerítő ereje megkívánja. Ezt tette Amerika. Amidőn az amerikai nép előtt világossá vált, hogy a liberális termelési rendszer mellett emberek millióinak kell kenyér nélkül tengődnie, szakított evvel a rendszerrel és minden előítéletől mentesen más módon próbálta a kérdést megoldani.

A par excellence liberális Amerika tehát 1933-ban éppen úgy megszüntette a liberális termelési rendszert, mint az európai diktatórikus berendezésű államok. Belátta továbbá, hogy a válság nyomozó problémája nem oldható meg demokratikus alapon, az alkotmány szellemében, megoldotta tehát az alkotmány látszatának lehető fenntartása mellett teljesen annak szellemével ellenkezően, diktatórikusan, mégis anélkül, hogy az alkotmányt megváltoztatta volna. Az alkotmány és a demokrácia látszata megmaradt.

Amerika tehát — anélkül, hogy erről annyit írtak, vagy beszéltek volna, mint egyes más államokban — diktatúrát léptetett életbe. Olyan óriási jogkört adott az elnöknek, aminővel az a történelem folyamán sohasem rendelkezett. Ez a diktatúra azon-

ban nem hasonlítható a jelenlegi diktatórikus államformájú európai államok berendezéséhez. Sokkal inkább hasonlít az antik római köztársaság diktatúrájához, melynek lényege az volt, hogy nagy veszély idején a hatalmat egy kézbe tették le meghatározott időre. W. J. Elliot szerint: „... the American people have followed the republican tradition of Rome in taking to themselves a dictator in times of grave crisis.”¹ Ez a helyzet az Egyesült Államokban is.

Az Egyesült Államok életét érintő legnagyobb és legérzékenyebb hatalmat, a gazdasági élet irányítását és szabályozását utalták az elnök hatáskörébe. A demokrata Amerika egész gazdasági és kereskedelmi életét, termelésének menetét önhatalmúlag egy ember, az elnök irányította.

A Roosevelt-féle New Deal a történelem egyik legnagyobb szabású kísérlete. A közigazgatási apparátus olyan óriási hatalommal és hatáskörrel avatkozik be az egyéni életbe és a gazdasági tevékenységbe, amire forradalom nélkül még nem volt példa és olyan kérdéseket próbál megoldani, amelyek eddig sok tekintetben teljesen ismeretlenek voltak előtte.

A program gerince az ipar, kereskedelem és termelés fellendítését célzó *National Industrial Recovery Act (NIRA)*. Ezt a törvényt, annak előzményeit és életbeléptetését, valamint adminisztratív szerveit ismerteti az alábbiak szerint Dearing, Homan, Lorwin, és Lyon könyve: *The ABC of the NRA*.²

Roosevelt elnök, amidőn 1933. június 16-án megerősítette a *National Industrial Recovery Act*-et, kijelentette, hogy ezt a törvényt a történelem, mint az amerikai kongresszus legfontosabb törvényét fogja feljegyezni. (History probably will record the *National Industrial Recovery Act* as the most important and far-reaching legislation ever enacted by the American Congress.) A törvény meghozatalához az alapot a nemzet közmeggyőződése adta. Általános volt a vélemény, hogy a kormánzatnak a gazdasági élet gyökeréig kell nyúlania és szervezését kezébe vennie.

A könyv első része magát a törvényt, a második része pedig a kormányhatóságok hatalmas munkáját, valamint az elnök

¹ „... az amerikai nép követte Róma köztársasági hagyományát, amidőn súlyos válság idejében diktátort állított az állam élére.”

² *The ABC of the NRA*. Charles L. Dearing, Paul T. Homan, Lewis L. Lorwin, Leverett S. Lyon. Washington, D. C. The Brookings Institution. 1934. 185. l. — *NRA* (*National Recovery Administration*) = az egész New Deal közigazgatási felépítése, a nemzeti újjáépítés közigazgatása.

Re-employment Agreement-jét (újraalkalmazási megegyezés) és a Blue Eagle (kék sas) mozgalmat ismerteti.

A) The National Industrial Recovery Act.

(Ipari újjáépítési törvény.)

I. A törvény háttere.

A törvény célja azonnali beavatkozás és azonnali segítség volt. Az amerikai közvélemény előtt eddig sem volt idegen az egyének egyesülés által való segítése és ezt a felfogást a súlyos helyzet általánossá tette. A közvélemény szinte követelte a kormányzat beavatkozását a gazdasági életbe.

A baj forrását hosszú vita eredményeképpen négy körülményben vélték megtalálni. Ezek:

1. Az amerikai iparnak az 1922—1929. években bekövetkezett nagymérvű racionalizálása.

2. A túltermelés és az ennek következtében előálló „egyensúlyhiány“ (lack of balance), továbbá a „beteg iparok“ (sick industries), amelyek a háború után képtelenek voltak a csökkentett piac méreteihez visszatérni. Mindehhez hozzájárult még az általános fogyasztáshiány (under-consumption).

3. A termelés tervszerűségének és a kormányzat irányításának hiánya.

4. A szabadverseny elfajulása. A verseny, amit a szabad gazdasági rend kifejlesztett, rossz és káros (... competition ... was itself an evil, essentially destructive...).

A tárgyalások során rengeteg terv és elgondolás született és a vita eredményeképpen az a vélemény kristályosodott ki, hogy a kormányzat ellenőrzése mellett az egyes iparágak között önkéntes megállapodást kell létrehozni az egységes termelési rendszerre, valamint a munkabérekre és árakra vonatkozólag. Az első komoly javaslat, mely a kongresszus elé került, a Black—Connery-féle javaslat volt, mely heti 30 munkaórát javasolt megállapítani és büntetni kívánt minden olyan munkaadót, aki üzemében egy munkást heti 5 napnál és napi 6 óránál tovább dolgoztat. A Recovery Act maga a kongresszusi tárgyalások folyamán eredeti szövegétől eltérően sok lényeges módosításon ment keresztül, míg végül a kongresszus a következő alapelvek mellett fogadta el: a) a szabadverseny jelenlegi rendszere megszüntetendő, b) a munkabérek és a munkaidő megállapítandók és c) az elnöknek az

üzleti vállalkozások ellenőrzése terén a legteljesebb hatalom adandó.

A javaslatot a kongresszus előtt R. F. Wagner szenátor jellemezte a legtalálóbban. Szerinte a törvény lényege elsősorban az, hogy az alkalmazottak részére tisztességes megélhetést biztosít. De ezen túlmenően ez az első törvény, mely végleges elfordulást jelent attól az elvtől, hogy a kormányzat néma szemlélő maradjon akkor, amikor az Egyesült Államok népe terv és rendszer nélkül hiába próbálja elérni a szociális és gazdasági ideált. (The bill marks a far-reaching departure from the philosophy that the government should remain a silent spectator while the people of the United States, without plan and without organization, vainly attempt to achieve their social and economic ideals.)

II. A törvény rendelkezései.

A törvény három részből áll és pedig az I. rész tárgya maga az ipari újjáépítés (industrial recovery), a II. rész tárgyalja a 3.5 milliárd dollárt kitevő közmunkákat, a III. rész kiegészítéseket és pótlásokat tartalmaz. A könyv az alábbiakban az I. részt ismerteti.

A törvény mindjárt a bevezetőben (1. §.) megállapítja, hogy a munkanélküliség és ipari rendszertelenség következtében az egész nemzetet érintő válság következett be, mely aláássa az amerikai nép életnívóját. (A national emergency productive of widespread unemployment and disorganization of industry, which... undermines the standards of living of the American people... is hereby declared to exist.) Ezután megállapítja a kongresszus követendő irányelveit, mely szerint a kongresszus célja: a) biztosítani a tagállamok közötti és a külföldi kereskedelmet, b) elősegíteni az ipar megszervezését, c) elősegíteni a munka- és üzletvezetés egységes működését, kormányfelügyelet mellett, d) a tisztességtelen verseny kiküszöbölése, e) az ipar hasznosságának fokozása, f) az ipari termelés felesleges csökkentésének elkerülése, g) az ipari és mezőgazdasági termékek piacának erősítése a vásárló erő fokozása által, h) a munkanélküliség csökkentése, i) a munka helyzetének javítása valamint j) az ipar helyzetének tisztázása és a természetes erőforrások megóvása.

A 2. §. feljogosítja az elnököt oly szervek, hivatalok létesítésére, amilyeneket a cél érdekében szükségesnek tart. Ezekre a szervekre saját hatalmát tetszése szerint átruházhatja. Ez a szakasz egyben megállapítja a törvény hatályát, és pedig a megerő-

sítéstől számított két évben. Amennyiben a válság előbb megszűnnék, úgy a törvény hatálya is megszüntetendő.

A legfontosabb szakaszok egyike a harmadik, mely a tisztességes verseny code-jait (*codes of fair competition*) szabályozza. A törvény elgondolása az, hogy minden kereskedelmi vagy ipari vállalat akár önkéntesen, akár kényszerítve, köteles legyen az üzlet vezetésében a megállapítandó alapelvekhez alkalmazkodni.

A code of fair competition-t az elnök hagyja jóvá. A jóváhagyás előfeltételei a következők: a code kibocsátását kérelmezők ne szabjanak méltánytalan feltételeket a csatlakozni kívánó tagoknak; a kérelmezők a kereskedelmi vagy ipar-ág tényleges képviselői legyenek; a code ne szolgálja a monopólium érdekeit és ne nyomja el a kisvállalkozókat s végül a code célja a törvényben leszögeezett elvek érvényrejuttatása legyen. Egyébként az elnök a jóváhagyást saját belátása szerint további feltételekhez kötheti. A jóváhagyott code-ban lefektetett szabályok kötelezők és megsértésük esetenként és naponként 500 dollárig terjedhető pénzbüntetéssel büntetendő.

Amennyiben az érdekeltek nem készítenek megfelelő code-ot, úgy helyettük az elnök jogosult a szükséges szabályokat kötelező erővel előírni.

Az elnök jogkörébe tartozik az Egyesült Államok területére való behozatal engedélyezése és szabályozása.

A Re-employment Agreement (PRA) (újraalkalmazási meg egyezés) alapján (4. §.) az elnök megerősíthet olyan magánosok között létrejött megegyezéseket, melyek a törvény céljainak megvalósítását elősegítik. Ez alapon bocsátotta ki az elnök híres felhívását az összes munkaadókhöz, hogy főleg a munkabérekre és alkalmazásra vonatkozólag vele kössenek megegyezést és indította meg a „Blue Eagle“ mozgalmat.

Ha a törvényt valamely kereskedelmi vagy ipari érdekelttség kijátszani próbálja vagy olyan tevékenységet folytat, mely a törvény szándékaival ellenkezik, az elnök a vállalkozás folytatását engedélyhez kötheti és ebben az esetben senki sem szerződhet az ilyen vállalattal mindaddig, míg az üzlet folytatására engedélyt nem kapott. Aki üzletét engedély nélkül folytatja, esetenként és naponként ismétlődő 500 dollárig terjedhető pénzbüntetéssel, vagy 6 hónapig terjedhető szabadságvesztés-büntetéssel büntetendő. Ez az engedélyezési rendszer az egész NRA mozgalom legönkényesebb és legtöbbször támadott intézkedése, mely az elnöknek szinte élet és halál feletti jogot ad. Hatálya a törvény életbeléptetésétől számított egy évig terjed.

Mindaddig, míg a törvény hatályban van, a code-ok, meg-egyezőések és engedélyek az „anti-trust” törvények rendelkezései alól mentesek (5. §.). Ugyanez a szakasz mondja ki, hogy mindenki jogosult kézi munkájával előállított, vagy maga termelte javait eladni és azokkal kereskedni.

Az egyes ipari és kereskedelmi társulások, vagy csoportok csak abban az esetben élvezhetik a törvény által nyújtott elő-nyöket, ha előzőleg az elnökkel megállapodást kötöttek s az elnök által előírt kikötéseket elfogadták (6. §.).

Minden code-nak tartalmaznia kell az alábbi három alap-feltételt: 1. Az alkalmazottaknak joguk van szervezkedni és szaba-don választott képviselőik útján tárgyalhatnak, a munkaadó befolyásától mentesen. 2. Az alkalmazottak, vagy munkát kere-sők nem kényszeríthetők arra, hogy bármilyen szövetséghez csat-lakozzanak és nem tilthatók el attól, hogy ilyenekbe belépjenek. 3. A munkaadók kötelesek az elnök által jóváhagyott vagy előírt maximális munkaidőt, minimális munkabért és egyéb feltételeket betartani (7. §.).

Ha a munkaadók és alkalmazottak a munkaidőre és munka-bérre, valamint egyéb feltételekre nézve megegyeztek, és a meg-egyezőést az elnök a törvény rendelkezéseivel összhangbanállónak elismervén — jóváhagyja, úgy az ilyen megegyezés code erejé-vel bír.

Ha az érdekeltek nem kötnék önkéntes megegyezést, akkor az elnök jogosult a munkaidőre és munkabérre vonatkozólag a feltételeket az úgynevezett „limited code“-ban előírni. Ennek megszegését ugyanúgy büntetik, mint fent láttuk. Megjegyezhető, hogy a törvény nem tartalmaz intézkedést a munkabeszüntetés esetére.

A törvény I. részének utolsó fejezetei az Agricultural Adjust-ment Act-tel (mezőgazdasági törvény) kapcsolatos (8. §.), továbbá az olajra vonatkozó intézkedéseket (9. §.) tartalmazzák.

Végül felhatalmazást kap az elnök (10. §.), hogy olyan szabá-lyokat írjon elő, amelyek a törvény céljainak megvalósulását elő-segítik és ezeket a szabályokat, továbbá egyéb intézkedéseit — amennyiben szükségesnek tartja — időnként megváltoztathassa.

Mint látjuk, a törvény precedens nélkül álló hatalmat ad az elnöknek. Lényegében ugyan, kormányfelügyelet mellett meg-szervezett önkéntes együttműködés és ipari önkormányzat volna a „recovery” biztosítása, amennyiben azonban ezen az alapon a kellő eredmény nem volna biztosítható, úgy a kormányzat jogköre éled fel és minden intézkedés megtételére az illetékes.

III. Törvényi és gazdasági alap.

Törvényi alap.

Alkotmányjogi szempontból két kérdés merült fel a törvény-nyel kapcsolatban, éspedig, hogy: *a)* van-e egyáltalán a kongresszusnak joga ilyen törvényt meghozni és *b)* az „anti-trust” törvényeket milyen mértékben lehet felfüggeszteni.

A törvény egyetlen alkotmányos alapja a kongresszusnak az a joga, mely szerint az egyes tagállamok közötti (federális) kereskedelmet szabályozhatja.³ Ezután további kérdés, vajjon *a)* meddig terjed a tagállamok közötti kereskedelem szabályozásának a joga és *b)* milyen fajta üzletágakat lehet egyáltalán a szabályozás körébe vonni.

A határvonalat ezekben a kérdésekben nehéz megvonni, az elv azonban az volt, hogy az egyén szabad vállalkozási joga biztosítandó. Ez az elv csak ott volt megszorítható, ahol azt a közösség általános jólétének az érdeke megkívánta. Árszabályozás ugyanígy csak közérdekből volt megengedhető.

A kongresszus jogkörének kiterjesztésére a jogi alapot jelen esetben a *válság* (emergency) adta, bár ezt a fogalmat az alkotmány nem ismeri. Ahhoz azonban, hogy a legfelsőbb bíróság (Supreme Court) az elnökre ruházott rendkívüli hatalom alkotmányosságát elismerje, eddigi gyakorlatát két szempontból kellett volna revidálnia éspedig egyrészt el kellett volna ismernie, hogy a gyakorlatban minden üzlet közérdeket érint, másrészt pedig, hogy a tagállamok közötti minden üzleti kapcsolat oly szorosan összefügg a tagállamok közötti kereskedelemmel, hogy a federális ellenőrzés arra is kiterjeszhető.

Gazdasági vonatkozások.

A törvény gazdasági programját meghatározni igen nehéz. Közéleti célja a gazdasági élet fellendítése, távolabbi célja pedig az egész gazdasági rendszer szervezése és ellenőrzése.

A közvetlen cél az életlehetőségeknek biztosítása és a gazdasági helyzetnek a termelés és a munkaalkalmak fokozása által való javítása. Szükséges tehát, először is a vásárlóerő fokozása, a minimális munkabérek megállapítása által, másrészt a vállalkozás védelme a túlzott verseny következményei ellen.

* ³ V. ö. Magyary Zoltán: Amerikai államélet. Egyetemi Nyomda, Budapest, 1954. 24. és 270. l.

A program elmélete nagyjából a következő: mindenképp előtérbe a vásárló erő emelendő magasabb munkabérek által. Az így megnövekedett fogyasztás az iparban és a kereskedelemben több munkás részére biztosít jövedelmet, aminek következtében a fogyasztás ismét növekszik.

B) The National Industrial Recovery Administration.

(Az ipari újjáépítési törvény közigazgatása.)

IV. Igazgatási szervezet.

A törvény jóváhagyása után az első teendő a code-ok megalkotása volt. Ehhez azonban egy teljesen új szervezetre volt szükség. Az adminisztráció megalkotása nem kis gondot jelentett a kormánzatnak, hiszen a múltban ehhez hasonló tevékenységet a közigazgatás sohasem végzett. Ehhez képest kezdetben az egyes szervek létesítése szinte próbálgatásszerűen történt, hivatalokat szerveztek, megszüntettek, hatásköröket változtattak stb., míg végre egy állandó rendszer kialakult.

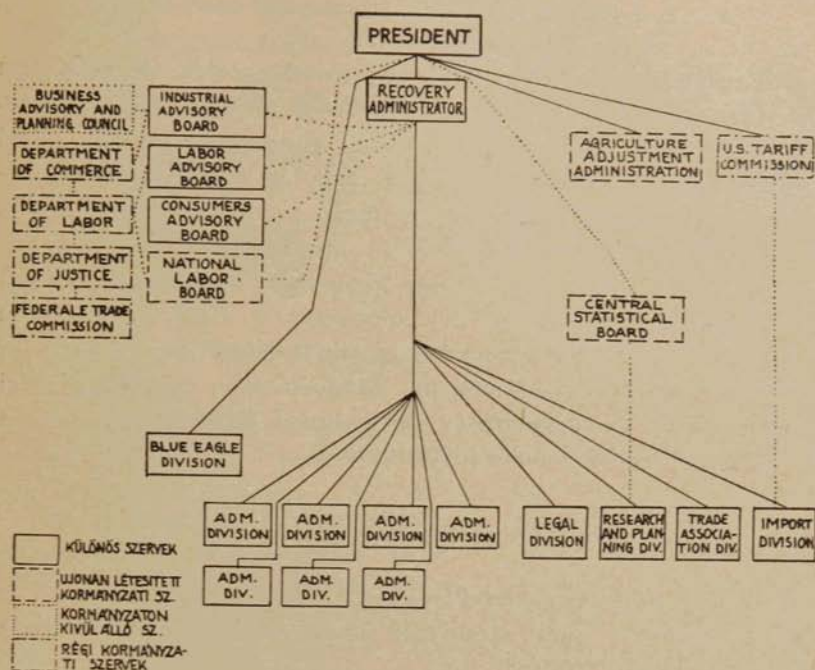
Az igazgatásra két fontos feladat hárult, és pedig a code-ok megszerkesztése és a közigazgatás problémája. Tevékenysége három időszakra tagolható. Az első a code-ok szerkesztése, a második a Re-employment Agreement végrehajtása, a harmadik ismét code-ok szerkesztése.

A végrehajtással megbízott szervek négyfélék, és pedig: 1. a National Recovery Administration különös szervei; 2. egyéb újonnan létesített kormányzati szervek, 3. újonnan létesített kormányzaton kívül álló szervek és 4. régi kormányzati szervek. Ezekről és egymáshoz való viszonyukról a mellékelt ábra nyújt áttekintést.

1. A National Recovery Administration különös szervei.

Az új hivatalok megszervezésével és a személyzet beosztásával az elnök az adminisztrátort bízta meg, aki végrehajtó, szak- és tanácsadó hivatalokat létesített.

Elsőfokú közigazgatási hatóságok az Adminisztrátor helyettesei (deputy administrators) voltak. Eredetileg közvetlenül az Adminisztrátornak, később az Adminisztrátor által kijelölt szerveknek voltak alárendelve. Utóbb helyükbe közigazgatási osztályokat (administrative divisions) szerveztek.



Szakhivatalok: a *Legal Division* (jogi osztály), amely törvényességi szempontból ellenőrzi a code-okat; a *Research and Planning Division* (kutató és tervező osztály), feladata statisztikai adatok gyűjtése, problémák kivizsgálása és tervek, rendszerek előkészítése; a *Trade Association Division* (kereskedelmi szövetségi osztály), feladata a kereskedelmi szövetségek igazgatása és az *Import Division* (behozatali osztály), amely a behozatalt van hivatva szabályozni.

Tanácsadó bizottságok: az *Industrial Advisory Board* (iparügyi tanácsadó bizottság), amely a NRA-nak az üzleti életet érintő kérdésekben ad tanácsot és kinevezi az ipari tanácsadókat; a *Labor Advisory Board* (munkaügyi tanácsadó bizottság), amelynek tanácsadáson kívül feladatát alkotja a munkások jogainak védelme és a *Consumers' Advisory Board* (fogyasztók tanácsadó bizottsága), amely a code-okat főleg a közönség szempontjából bírálja.

A tanácsadó bizottságok tagjainak legnagyobb részét az elnök nevezi ki. A tagok fizetést nem kapnak.

Fentiekén kívül működött még a *Blue Eagle Division* (kék sas osztály), mely többek közt a propaganda szerepet töltötte be.

2. Ujjonnan létesített kormányzati szervek.

Ezeket is kizárólag a NRA céljaira szervezték, de ezek nem az Adminisztrátornak, hanem közvetlenül az elnöknök felelősek.

A *National Labor Board* (nemzeti munkaügyi hivatal) intézi a President's Re-employment Agreement és a code-ok következtében felmerült vitás ügyeket. 11 tagja van, 1 pártatlan elnök, továbbá az ipari érdekeltségek 5 és a munkásság 5 képviselője,

A *Central Statistical Board* (központi statisztikai hivatal) feladata, hogy a statisztikai tudományt a NRA szolgálatába állítsa. Tagjait részben kinevezik, részben választják.

Az *Agricultural Adjustment Administration* (mezőgazdasági igazgatási hivatal) feladata az Agricultural Adjustment Act és a NRA között az összhangot biztosítani.

3. Kormányzaton kívül álló szervek.

Business Advisory and Planning Council (üzleti tanácsadó és tervező tanács). Tagjai elismerten kiváló üzletemberek, feladata az üzleti élet támogatása.

4. Régi kormányzati szervek.

Csaknem minden közigazgatási hivatal kiveszi részét a NRA munkájából. Ezek közül mégis öt tölt be fontos hivatást e téren, és pedig a *Department of Commerce* (kereskedelemügyi minisztérium), a *Department of Labor* (munkaügyi minisztérium), a *Department of Justice* (igazságügyi minisztérium), a *Federal Trade Commission* (államközi kereskedelmi bizottság) és a *United States Tariff Commission* (Egyesült Államok vámügyi bizottsága). Ezek közül három hivatal szerves része a NRA adminisztrációjának, és pedig a Department of Justice és a Federal Trade Commission, mint végrehajtószervek, a United States Tariff Commission pedig, mint az elnöknök behozatali ügyekben tanácsadó szerve.

A felsorolt hivatalok hajtják végre a törvényt és tevékenységük három irányú: 1. a President's Re-employment Agreement végrehajtása, 2. a code-ok szerkesztése és 3. a code-ok végrehajtása.

V. President's Re-employment Agreement.

Az elnök újraalkalmazási megegyezése.

Óriási munkát jelentett a NRA-ra a code-ok megalkotása. Az elsőt 1935. július 17-én léptették életbe a gyapotiparra vonatkozólag. Nehezítette a helyzetet még az a körülmény is, hogy az első beszervezett iparágak a legsúlyosabb gazdasági depresszióval állottak szemben.

1. A megegyezés rendelkezései.

Az elnök 1935. július 27-én kiáltványt intézett „minden munkaadóhoz” (To Every Employer). Ez a kiáltvány — melyhez a jogi alapot a törvény 4. §-a adta — volt az alapja az ú. n. President's Re-employment Agreement-nek (PRA). Lényege az volt, hogy a munkaadók magával az elnökkel kötnek megállapodást a törvény szellemének megfelelően, ami lényegesen egyszerűbben és gyorsabban volt keresztülvihető, mint a code-ok megalkotása.

A megállapodás alapvető rendelkezései a következők: megtiltja a gyermekek alkalmazását (PRA 1. §.); a heti munkaórák korlátozása 35-től 40-ig; naponként a munkás 8 óránál hosszabb ideig nem dolgoztatható (2., 3. §.); a 2. és 3. §. bizonyos esetekben nem alkalmazandó olyan munkaadókra, akik csak két munkást alkalmaznak (4. §.); a minimális hetibért 12—15 dollárban, a minimális órabért 30—40 centben állapítja meg (5., 6. §.); kimondja, hogy a bérek méltányosan emelendők (7. §.); nem szabad semmiféle ürüggyel a megegyezés szellemét és szándékát kijátszani (8. §.); nem szabad az árakat többel emelni, mint amennyivel okvetlenül szükséges (9. §.); azokat a vállalkozásokat kell segíteni és támogatni, amelyek az Agreement-hez csatlakoztak (10. §.); köteles az aláíró elősegíteni, hogy az iparát érintő code 1935. szeptember hó 1-ig létrejöheszen (11. §.); az 1935. július 16. előtt kötött szerződés esetében, amennyiben aláíró az Agreement következtében a szerződést nem teljesítheti, kiegyezhet (12. §.); az Agreement megszűnik a code-jóváhagyásával (15. §.); ha valaki az egyezményt aláírja, de egyben bejelenti, hogy annak bizonyos rendelkezései ránézve jövátéhetetlen kárt jelentenek, kérheti, hogy az ügyet a NRA külön tegye vizsgálat tárgyává (14. §.).

A megegyezés hatálya 1935. augusztus 1-től 1935. december 31-ig tartott. Ezt a határidőt később, 1934. április 30-ig meghosszabbították.

Fontos az Agreement és a code közötti különbség tisztázása. Az előbbi csaknem kizárólag a munkaidővel és a munkabérekkel foglalkozik, az utóbbi ellenben az egész ipari és kereskedelmi életet kívánja szervezni. Az Agreement kétoldalú szerződés, mely csak az aláíró munkaadót köti, a code pedig az egész kereskedelmi, vagy iparágat, annak összes tagjait kötelezi abban az esetben is, ha azt egyesek ellenezték.

A PRA program végrehajtására szervezték a Blue Eagle Division-t, melynek feladata volt megegyezést létrehozni kb. 5 millió munkaadóval. Ez a szerv vezette az egész Blue Eagle mozgalmat, tárgyalta a különleges eseteket és hajtotta végre a megállapodásokat.

2. A Blue Eagle mozgalom.

A mozgalom célja a *re-employment* (újraalkalmazás, vagyis a munkanélküliség csökkentése) probléma megoldása volt, az elnökkel kötendő egyéni megállapodások útján. A nemzet meggyőzése céljából a propaganda minden eszközét igénybe vették, míg végre 1933. július 27.-e és 29.-e között minden nem mezőgazdasági munkaadó a posta útján felhívást kapott az elnöktől, a PRA másolatával, az Agreement aláírására. Ugyanakkor felhívták a fogyasztó közönséget, hogy csak olyan munkaadót támogasson, aki a mozgalomhoz csatlakozott. A mozgalom céljaira szerveztek 26 *District Recovery Board*-ot (kerületi újjáépítési hivatal) és mind a 48 tagállamban egy-egy *State Recovery Board*-ot (állami újjáépítő hivatal).

3. Kivételes esetek intézése. A code helyettesítése.

Egyes munkaadóknak — amennyiben ilyen kérelmet terjesztettek elő — megengedték, hogy a code rendelkezéseit a PRA helyettesítse abban az esetben, ha a PRA hasonló rendelkezéseket tartalmaz, mint a code és megfelel a törvény intencióinak. Az engedélyt a *PRA Policy Board*-ja adja.

Az engedélyezés menete a következő: 1. Az érdekeltség bejelenti azt a legrövidebb munkahetet és legmagasabb munkabért, amely mellett működését eredményesen folytatni képes. 2. A Policy Board megvizsgálja a kérelem célját. 3. Ha a Board az engedélyt megadja, az az Adminisztrátor által megerősítendő. 4. Ha a Board a kérelmet nem fogadja el, azt visszaküldi az általa megállapított maximális munkahét és minimális munkabér meg-

jelölésével. 5. Ha a kérelmező a Board megállapítását elfogadja, kérheti az Adminisztrátor jóváhagyását. A kérelem előterjesztésének határideje 1953. szeptember 30-a volt, amikor a PRA Policy Board-jai is megszűntek.

Ha valaki csatlakozott a mozgalomhoz, azonban egyes rendelkezések ránézve helyrehozhatatlan kárt jelentettek, úgy ezek alól a rendelkezések alól felmentést kérhetett. A felmentést a *Local Compliance Board* adta, mely az alkalmazottak két és a fogyasztók egy képviselőjéből, valamint egy ügyvédből állott. Döntése nem volt végleges, azt a Recovery Administration felülbírálta. A Board hatáskörébe tartozott: 1. a PRA 14. §-a alapján felmentést adni, 2. a *Union Labor Agreement* (munkásszövetségek megegyezései) feltételeinek engedélyezése a PRA rendelkezései helyett és 3. azoknak a panaszoknak felülbírálása, amelyek az *Agreement* feltételeit nem fogadják el.

4. A PRA végrehajtása.

A végrehajtó szervek a *Local Compliance Board*-ok. Ez előtt a hivatal előtt bárki panaszt tehet a PRA megszegése miatt. A Board kivizsgálja az ügyet és a bepanaszoltat először figyelmezteti a szabályok betartására, második esetben pedig tárgyalásra beidézi. A fél sem megjelenésre, sem vallomástételre nem kényszeríthető, ebben az esetben azonban ügye a *Blue Eagle Division* elé terjesztendő és ennek határozata alapján a kék sas jelvény eltávolítható.

VI. A Code-ok szerkesztése.

Minden code-nak tartalmaznia kell az alábbi feltételeket:

1. Az érdekeltség ne kösse a code-hoz való csatlakozást méltánytalan feltételekhez és az érdekeltség az illető ipar vagy kereskedelmi ág tényleges képviselője legyen.
2. A code nem irányulhat a kisipar ellen.
3. Nem engedélyezhető monopólium.
4. A munka jogával kapcsolatban tartalmaznia kell az alkalmazottak szabad szervezkedési és egyesülési jogát, valamint a munkaidő és a munkabérek megállapítását.
5. Az elnök jogai biztosítandók a közérdek szempontjából, továbbá
6. a code módosítását illetőleg.

A code szerkesztése meglehetősen hosszas eljárás és menete a következő:

1. A szöveg elkészítése. A code tartalmának megállapítása nem a hatóságok, hanem az érdekeltek feladata. Így a szöveg tervezetét az érdekeltek szerkesztik meg és bemutatják a Control Division-nak átvizsgálás végett.

2. A code ellenjegyzése. A Control Division a code-ot a Deputy Administratorhoz (adminisztrátor helyettes) küldi, aki azt a tanácsadó szervekkel letárgyalatja és észrevételeit közli az érdekeltekkel. Az ennek megfelelően átdolgozott code újból a Control Division elé terjesztendő.

3. Bevezető tárgyalások. Ezek a tárgyalások a Recovery Administration és az érdekeltek között folynak. Célja, hogy az érdekeltségek képviselői megismerkedjenek a Recovery Administration elgondolásával, ez utóbbi megismerje az érdekeltségek képviselőit s mindketten megbarátkozzanak a NRA szellemével.

4. Nyilvános kihallgatások. Ezt az Executive Office (végrehajtó hivatal) végzi. A code-ot nyilvánosságra hozzák és a tárgyaláson minden érdekelt megjelenhet.

5. Kihallgatás utáni tárgyalások. A Deputy Administrator megkísérli az ellentétes érdekek és vélemények összegyeztetését. Ezután a code általa javasolt szövegét az Administratorhoz terjeszti fel.

6. Végső előkészítések. Az Administrator, amennyiben szükségesnek tartja, a code szövegében további módosításokat tehet.

7. Elnöki jóváhagyás. Végül a code-ot, kiegészítve az Administrator és Deputy Administrator jelentésével, a nyilvános kihallgatások jegyzőkönyveivel, statisztikai adatokkal és az eljárásról szóló jelentéssel, a Recovery Administrator az elnökhöz terjeszti fel. Az elnök, amennyiben véleménye szerint a code a törvény rendelkezéseinek megfelel, azt jóváhagyja, ellenkező esetben pedig vagy visszautasítja vagy a jóváhagyást feltételekhez köti.

VII. Igazgatás és végrehajtás.

Ezt a tárgykört illetően két körülményt nem szabad szem előtt tévesztenünk, és pedig, hogy a törvény időleges és kifejezetten kísérleti jellegű.

1. A code-ok rendelkezéseinek végrehajtását nem a Recovery Administration, hanem az egyes code-ok végrehajtása céljából létesített Code Authority-k (code hatóságok) végzik. Ezeket

általánosságban jellemezni nem lehet, mert valamennyi teljesen különböző. Az igazgatás nagy részében egyéb szervezetek, így főleg trade association-ok (kereskedelmi szövetkezetek) segédkeznek.

2. A code rendelkezéseinek megsértését maguknak a tagoknak kell észlelni. Ezután a NRA megállapítja a sérelmet és a tettesti „rábeszéli“ (persuade), hogy a sérelmet tegye jóvá. Csak ezután teszi át az ügyet a Department of Justice-hez, vagy a Federal Trade Commissionhoz. A Recovery Administration-nek tehát nincs joga megtorolni a sérelmet. A code megsértése általában kétféle, éspedig a kereskedelmi szabályok és a munkára vonatkozó szabályok megsértése.

Iparügyi szervek. Minden Code Authority feladata, hogy a code igazgatása és végrehajtása céljából egy, az egész állam területére kiterjedő szervezetet létesítsen. Ezeket a szervezetet azonban a National Recovery Administration-nek kell megerősítenie. A Code Authority három bizottságban működik. Ezek: a kereskedelemügyi panasz bizottság, a munkaügyi panasz bizottság és a munkaügyi vita-bizottság. A panaszok felülbírálása egyes külön szervek hatáskörébe tartozik. Egyik legfőbb szerv a National Emergency Council (nemzeti válság-tanács) igazgatója (state director). Következő fórum a National Compliance Director (az egyezkedési eljárás igazgatója), majd a National Compliance Board (egyezkedési hivatal) és végül az Administrator.

Az egyezkedési eljárás a következő: Amennyiben a Code Authority jogosult eljárni az ügyben, úgy a panasz az Industrial Adjustment Agency-nél nyújtandó be, amely megállapítja a tényállást. Az agency felhívja a bepanaszoltat, hogy a sérelmet tegye jóvá. Amennyiben ez megtörténik, az eljárás be van fejezve. Ha azonban az ügy ilyen formában el nem intézhető, úgy azt a National Compliance Director elé kell terjeszteni. Ha az ügyet a director sem intézheti el saját hatáskörében, azt a National Compliance Board elé viszi.

A National Compliance Board az ügyet tovább vizsgálhatja, kihallgatást rendelhet el, intézkedhetik a kék sas eltávolítása iránt, ezt nyilvánosságra hozhatja és végül az ügyet a Department of Justice-hez vagy a Federal Trade Commission-hoz terjesztheti.

Amennyiben a Code Authority nincs berendezve az eljárásra, vagy pedig azt a Code Authority és az állami hatóságok közösen végzik, az eljárás a fentiektől egyes részleteiben különbözik.

A National Recovery Administration a könyv megjelenéséig

(1934. február) óriási munkát végzett. Csaknem minden iparágban megalkotta a bérminimumot, valamint a heti munkaidőt és 300 Code-ot léptetett életbe.

A könyv használhatóságát nagyon emelik a függelékben közölt következő melléletek:

A) Rooseveltnél 1935. május 17-én tartott beszéde különleges megbízatásáról.

B) Industrial Recovery Act I. rész.

C) Rooseveltnél 1935. június 17-én tartott beszéde a NRA politikájáról.

D) A „Re-employment Agreement.”

E) Code minták.

C) Eredmények.

Nehéz megállapítani, hogy a gazdasági élet megszervezése milyen eredménnyel járt. A gazdasági életben ugyanis oly sok egyéb tényező is éreztetni hatását, hogy a rendszer eredményének elkülönítése és mérlegelése csaknem lehetetlen. Mégis érdekes lesz nagy vonásokban megismerni, milyen fejlődésen ment át Amerika gazdasági élete a Roosevelt-féle program megindulása után következő években.

G. *Filipetti* és R. S. *Vaile*, a minnesotai egyetem közgazdaságtani és kereskedelemügyi tanárai, a *The Economic Effects of the NRA*⁴ (A NRA közgazdasági hatásai) című tanulmányukban, a New Deal első két esztendejének gazdasági eredményeit vizsgálják, főleg Minnesota állam területén. Megállapítják, hogy általában minden téren fokozatos javulás észlelhető, ami azonban épen úgy lehet a New Deal, mint egy általános és a gazdasági beavatkozástól függetlenül bekövetkezett konjunktúra eredménye.

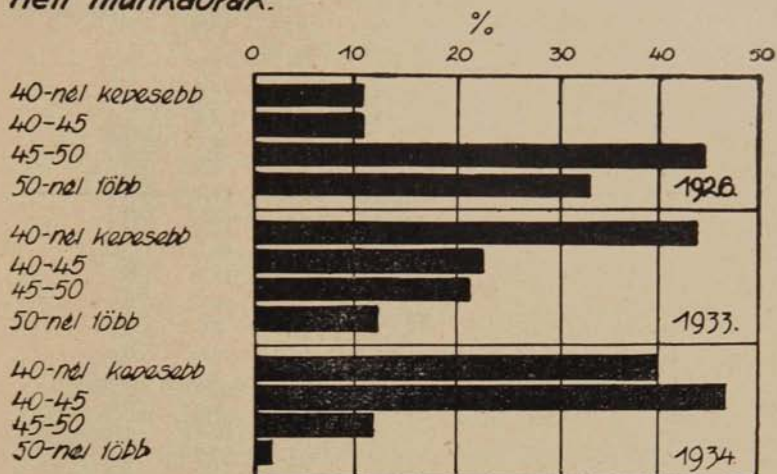
A tanulmány legfontosabb megállapításait az alábbiakban ismertetjük.

Munkaidő és munkabér.

A munkaidőt csaknem valamennyi iparágban azonnal szabályozták, illetve korlátozták. Előzőleg a munkások túlnyomó része heti 45 óránál többet dolgozott, a NRA azonban a maximumot a legtöbb iparágban 40—45 órában szabta meg. A változást szemléltetően mutatja az alábbi ábra.

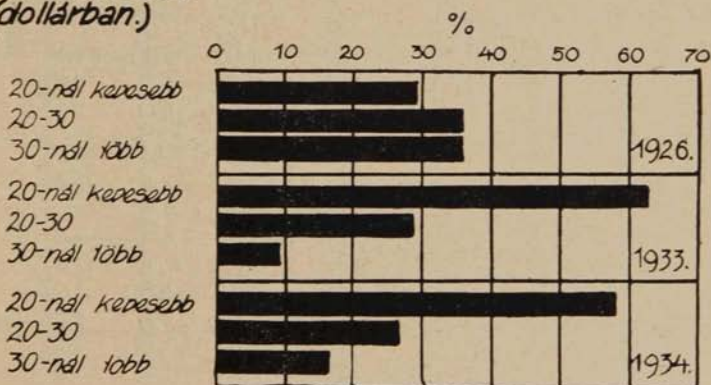
⁴ The University of Minnesota Press, Minneapolis, 1935. 108 oldal.

Heti munkadórak.



A munkabérekben szintén tapasztalható javulás, bár kisebb mértékben, és azok még távol vannak a krízis előtti állapottól.

Heti munkabér (dollárban.)



A munkaidő és munkabér, a szabályozás következtében, az USA területén a következőképpen alakult:

I. A munkások százalékos megoszlása a munkaidő alapján.

Heti munkaórák	1926	1935	1934	1935
10-nél kevesebb	0.6	1.9	1.5	2.1
10—15	0.6	1.2	1.2	1.1
15—20	0.7	2.7	2.2	2.5
20—25	0.9	7.9	4.4	4.5
25—30	1.0	5.5	4.0	5.2
30—35	1.7	9.6	11.8	6.7
35—40	5.8	15.0	15.0	30.4
40—45	11.1	22.7	46.7	35.8
45—50	44.4	21.5	11.7	11.4
50—55	22.5	5.7	1.1	0.6
55—60	8.7	4.2	0.6	0.1
60—65	1.6	1.5	0.0	0.0
65—70	0.2	0.5	0.0	0.0
70—75	0.1	0.2	0.0	0.0
75—80	0.1	0.0	0.0	0.0
80—85	0.0	0.1	0.0	0.0
85—90	0.0	0.1	0.0	0.0
90—95	0.0	0.0	0.0	0.0
95—100	0.0	0.0	0.0	0.0
100-nál több	0.0	0.1	0.0	0.0

II. A munkások százalékos megoszlása a munkadíj alapján.

Óradíj (centben)	1926	1935	1934	1935
10-nél kevesebb	0.0	0.0	0.0	0.0
10—20	0.0	0.0	0.0	0.0
20—30	5.8	9.8	0.1	0.1
30—40	15.1	25.6	17.5	10.5
40—45	14.4	16.6	22.5	28.8
45—50	11.6	14.6	11.9	12.8
50—55	10.4	12.6	9.8	10.7
55—60	7.1	6.2	6.7	8.0
60—65	10.1	5.9	12.9	11.0
65—70	7.9	2.1	5.4	5.5
70—75	4.5	2.7	2.5	2.7
75—80	5.7	1.1	5.1	2.9
80—85	5.8	2.1	2.0	1.5
85—90	1.2	0.7	1.1	1.4
90—95	1.9	0.5	0.7	0.7
95—100	0.5	0.2	2.5	1.8
100-nál több	2.4	1.5	2.1	2.2

Malomipar.

Az Egyesült Államok malomipari termelése az utóbbi években állandóan csökkent. A termelés az 1929 évi 115 millió barrel-

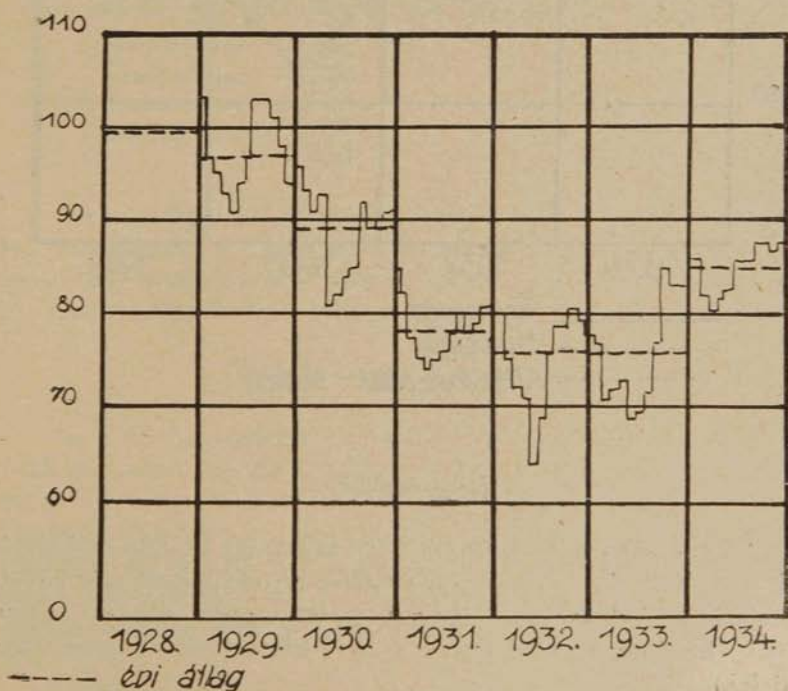
ről 1954-ben 98 millió barrelra és ugyanezen idő alatt Minneapolis termelése az össztermelés 10.9 %-áról annak 7.2 %-ára csökkent.

A termelés alakulása:

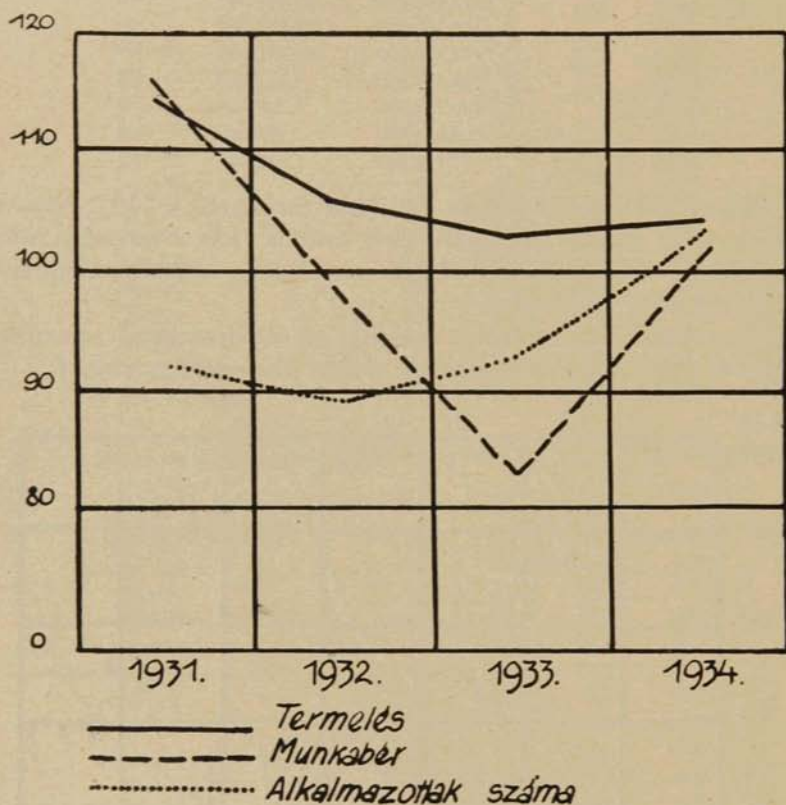
Év	USA	Minneapolis	%
1926	107,458.000	11,795.000	10.9
1927	109,178.000	11,540.000	10.6
1928	115,129.000	12,241.000	10.8
1929	115,508.000	10,797.000	9.4
1950	115,806.000	10,797.000	9.5
1951	108,155.000	9,122.000	8.4
1952	100,761.000	7,227.000	7.2
1953	96,974.000	7,285.000	7.5
1954	97,752.000	7,082.000	7.2

Ebben a termelési ágban kiválóan észlelhető a NRA hatása, mert mint az alábbi kimutatásokból kitűnik, bár a termelés Minneapolisban állandóan csökkent, az alkalmazottainak száma 1935 óta növekedett.

Ha az 1928. évet száznak vesszük, az alkalmazottak száma az utóbi években Minneapolisban az alábbi ábra szerint alakult:

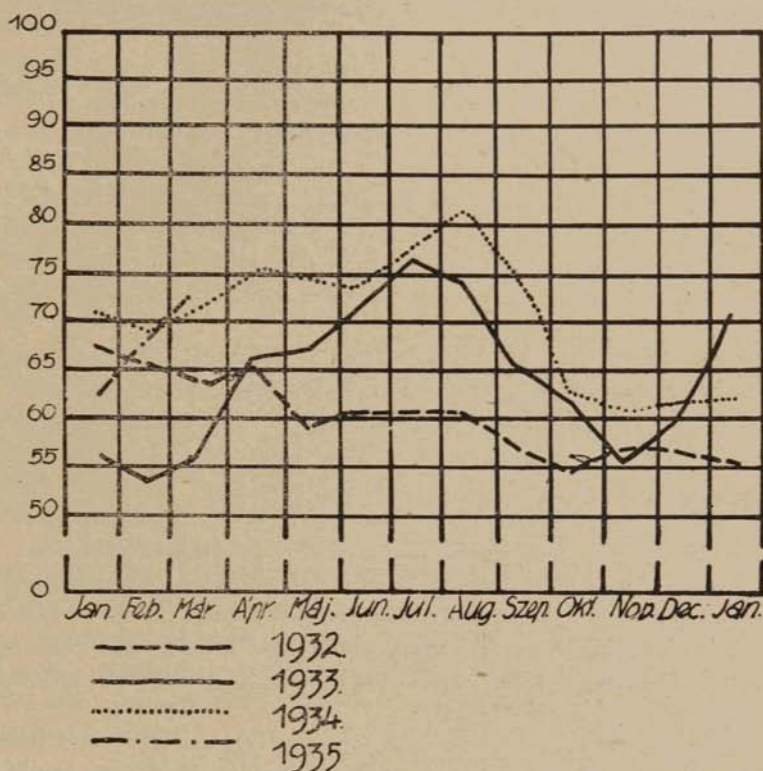


Az USA területén a malomiparban a munkabérek 1933-ban érték el a mélypontot. Ezután a PRA és NRA hatása alatt azonnal 21 %-os emelkedés következett. A termelést, alkalmazottak számát és munkabért összefoglalva az egész USA területére nézve az emelkedést az alábbi ábra mutatja. Az ábrán 100 jelenti az 1926. évi állapotot.



Kereskedelem.

A kereskedelemben 1929-től 1935. tavaszáig állandó csökkenés volt észlelhető. Az 1935. év márciusában hirtelen emelkedés következett és az indexszám, mint a következő ábra mutatja, ezóta javul. (Az ábra az USA északnyugati államainak állapotát tünteti fel.)



Amint a fentebbi adatokból látható, a NRA megindulása tényleg megállította a gazdasági élet süllyedő tendenciáját. Azt az eredményt azonban, amit vártak, mégsem érthette el, aminek nem kis mértékben politikai okai is voltak.

D) A Supreme Court vitája.

Az USA alkotmánya szerint a *Supreme Court* (az Unio legfőbb bírósága) feladata többek között a polgárok védelme az egyes államoknak a szabadságot sértő törvényeivel szemben.⁵ A Supreme Court ezt a jogát egy konkrét esetben (*Marbury versus Madison*) oly módon gyakorolta, hogy egy törvényt alkotmányba ütközőnek nyilvánított és hatályon kívül helyezett. A szenátus ebbe a döntésbe belenyugodott és így 1805 óta, ha nem is kifeje-

⁵ Magyary Zoltán: Amerikai államélet, Királyi Egyetemi Nyomda, Budapest, 1934. 502 oldal.

zetten az alkotmány rendelkezései, hanem jogszokás alapján, gyakorolja a Supreme Court ezt a jogot.

Roosevelt programjának végrehajtását sok tekintetben a Supreme Court állásfoglalása tette lehetetlenné, amidőn a NRA különböző törvényeit alkotmányelleneseknek nyilvánította. A bíróság ítéletei körül nagy vita indult meg pro és kontra.

Ezt a vitát két szempontból világítja meg az alább ismertetendő két tanulmány, és pedig Marx tanulmánya a kormányzat, Pusey tanulmánya pedig az ellenzék szemszögéből nézve.

1. Fritz Morstein Marx: *Die Geburtswehen einer neuen Ordnung*.⁶

Az 1936 év két nagy jelentőségű és egymásnak ellentmondó politikai eseményt hozott az Egyesült Államoknak. Először a Supreme Courtnak — régi divat szerint — a gazdasági liberalizmus által támogatott támadásait a New Deal ellen, amidőn annak a mezőgazdasági segélyről és a széngazdaságról alkotott törvényeit alkotmányelleneseknek nyilvánította. Ezt követte novemberben a válasz: Roosevelt fölényes győzelme az elnökválasztáson.

Felmerül a kérdés, nem érkezett-e még el az ideje annak, hogy Amerika a demokráciát a *Leistungsstaat* ideáljával összeegyeztesse? Ezt a kérdést a jövő fogja eldönteni, de hogy az 1929. évi összeomlás ennek a szintézisnek lehetőségeit erősítette, mutatja Roosevelt újraválasztása.

A gazdasági válság a nemzet politikai felfogását erősen befolyásolta és megingatta a nemzetnek a liberális gazdasági renddel szemben táplált bizalmát. Az egyéni gazdasági érdekekkel szemben előtérbe nyomul a közérdek is. Pendleton Herring a harvardi egyetem tanára *Public Administration and the Public Interest* című művében kifejti, hogy a közérdek nem egy osztály jólétén, hanem sok csoport és érdek kielégítésén alapszik. Azt tartja, hogy a szociális és gazdasági erők egyensúlya elérhető. (The public interest is based not upon the welfare of one class but upon a compounding of many group interests. We assume the possibility of achieving a balance of forces, social and economic.)

Az amerikai demokráciának egyik axiómája szerint az a legjobb kormányzat, amely legkevésbé kormányoz. Az élet azonban túlhaladt ezen a tételen. A kormányzatnak a köz érdekében be kell avatkoznia a gazdasági életbe és ha az ipar nem szervezi meg magát, az államnak kell megszerveznie. A demokrácia, Herring⁷

⁶ Verwaltungsarchiv, 1937/Heft 2. Carl Heymanns Verlag in Berlin, W. 8.

⁷ Idézett munkája.

szerint, a rend helyett a kaosz felé vezet. A kormányzatnak összhangban kell lennie a szociális követelményekkel, az alkotmány nem lehet öncél. (Forms of government must accord with social needs. Constitutionalism is not an end in itself.)

Az alkotmány kővé vált vita, (Verfassungen sind steingewordene Polemiken) és a jelen evvel a XVIII. században készült alkotmánnyal küzd. Pedig mennyire más állam részére készült ez az alkotmány! Amikor azt megszerkesztették, a lakosság egy töredékének volt szavazati joga, ma csaknem mindenkinek van; akkor a lakosság egy kis része lakott városokban, ma a nagy többsége; akkor az Unio az Atlanti-óceántól a kontinens közepéig terjedt, ma a Csendes-óceánig; akkor a fiatal köztársaság egy politikai kísérlet volt, ma világhatalom. Az államhatalmak és közjogok megoszlásában azonban semmi sem változhatik! Hiába mondotta ki a nemzet nagy többsége, hogy az elnök programját magáévá teszi, a Supreme Court önmagát véli illetékesnek arra, hogy ebben a történelmi horderejű kérdésben az utolsó szót kimondja.

A Supreme Court eddig semmiféle megértést nem mutatott a változott idők követelményeivel szemben. Előrelátható volt, hogy a múlt századbeli gazdasági liberálizmus eszmekörében felnőtt gazdag polgárok nem nézik jó szemmel a radikális reformokat. Így is történt, és a bíróság, a véleménye szerint egyéni és magántulajdon szabadságát sértő törvényeket sorra alkotmányelleneseknek nyilvánította.

Az alkotmány és a haladó élet szociális követelményei között mindig vannak hézagok. A hézagokat azonban nem kimélyíteni, hanem áthidalni kell. E. S. Corwin,⁸ a Supreme Court egyik bírója, szerint egy haladó társadalomnak az alkotmánnyal szemben táplált első követelménye, hogy az lépést tartson a társadalommal.

A kérdés alkotmányos megoldására nézve csak egy lehetőség van és pedig a bíróság taglétszámának emelése és ezáltal az elnök felfogása részére a bíróságban a többség biztosítása. Ehhez az alkotmány módosítása szükséges.

Roosevelt azonban nemcsak elnöke az USA-nak, hanem az USA népének a vezére. (Führer einer Partei, Führer des Kongresses und Führer des Volkes.) Ha pedig a vezéri pálcát továbbra is képes megtartani, akkor a programját minden alkotmányos akadékoskodás ellenére is keresztül fogja vinni.

⁸ The Twilight of the Supreme Court.

2. M. J. Pusey: *The Supreme Court Crisis*.⁹

Az elnöknek, a Supreme Court szervezetének megváltoztatására irányuló, javaslata az egész nemzet közvéleményét felkavarta. Ahelyett, hogy a nehéz időkben egyesítette volna a nemzetet, forradalmi javaslatával azt két pártra szakította. A legfőbb bíróság döntéseiből megállapítható, hogy többet ígért a nemzetnek, mint amennyit alkotmányos úton nyújtani képes. Bár a szavazó polgárok támogatják ebben a törekvésben, most már az ő feladata, hogy módot találjon a Supreme Court vonta blokádtörésére.

Az alkotmány szerint a tagállamok közötti kereskedelem szabályozása az Unio feladata, az iparügy pedig az egyes tagállamok hatáskörébe tartozik. Ezért semmisítette meg a Supreme Court a *Guffey Coal Act*-et (széntörvény). Chief Justice C. E. Hughes (főbíró) véleménye szerint: Ha a nép az ipar szervezésének, valamint a munkaadó és munkás viszonyának szabályozását a Congressusra kívánja ruházni, azt megteheti a megfelelő módon, de nem a Court feladata az alkotmány kiegészítése.

Az elnök azonban nem ezt az utat választotta, hanem miután a választáson győzelmet aratott, a legegyszerűbb megoldást kereste.

Sok terv és elgondolás merült fel a kérdés megoldására, míg végül a Court létszámának emelésére vonatkozó javaslatot fogadta el. E szerint a javaslat szerint az elnök további hat tagot nevez ki a Supreme Court-ba, és így törvényeinek elfogadását ezáltal biztosítja. Ennek a javaslatnak meg volt az az előnye, hogy nem sértette meg az alkotmány betűit, csak annak szellemét. (It had the virtue of violating the spirit and not the letter of the Constitution.)

Ezt a felfogását azonban az elnök csak másodszori megválasztása után nyilvánította ki, és csak akkor lépett javaslatával a Congressus elé, midőn az uralma további 4 évre már biztosítva volt. Kérdéses még, hogy a Congressus ezt a diktatórikus módszert elfogadja-e, de kétségtelen, hogy a történelem ezt a lépést Roosevelt elnök ragyogó pályája legkomolyabb tévedésének fogja minősíteni. (... it will doubtless be recorded in history as the most serious mistake of President Roosevelt's brilliant political career.)

Az elnök ahelyett, hogy nyíltan felfedte volna terveit, és programja keresztülvételének biztosítása céljából kérte volna a bíró-

⁹ New-York. The Macmillan Company. 1957. 108. o.

ság létszámának felemelését, javaslatát a bíraskodási rendszer újjászervezésének mezébe öltöztette. Az indokolás szerint, a többi bírósággal együtt a Supreme Court is súlyosan túl van terhelve munkával, és — itt érte el a roosevelti érvelés a tetőpontját — a javaslattal az az óhaja, hogy az igazságszolgáltatást megerősítse és a köz még hathatósabb szolgájává tegye. (My desire is to strengthen the administration of justice and to make it a more effective servant of public need.) Erre az átlátszó okoskodásra erélyes hangon válaszolt E. R. *Burke* szenator, amidőn kijelentette, hogy a páratlanul ravasz és megtevesztő javaslat célja nem más, mint hogy a Supreme Courtot a közvélemény előtt diszkreditálja. Az elnök érvelése szerint szükséges továbbá a bírói karnak fiatalabb erővel való felfrissítése, akik könnyebben alkalmazkodnak a változott körülményekhez. (... better... recognize... the ever-changing world.) Az élethossziglan kinevezett 257 bíró közül ugyanis 25, a Supreme Court 9 bírása közül pedig 6 bíró van 70 éven felüli korban. A javaslat szerint a bírák korhatára 70 évben és 10 évi bírói szolgálatban állapíthatnák meg.

Az újjavaslat után, a március 4-én tartott győzelmi vacsorán, Rooseveltt erős támadást intézett a Supreme Court ellen, amelynek során többek között a következőket mondotta.

„Meg kell valósítani a munkás, a farmer és kiskereskedő gazdasági szabadságát. Ennek a kérdésnek a rendezése tovább nem halasztható.

„A demokrácia sok országban nem biztosítja az emberi igények kielégítését. Az emberek annyira torkig vannak a meddő vitákkal és pártcivakodással, hogy hajlandók magát a demokratikus eszmét is feláldozni egy olyan rendszerért, amely a dolgok lényegére tapint. Elfelejtjük a történelem tanulságát, hogy a diktatura hibái többbe kerülnek az emberiségnek, mint a demokrácia időleges hiánya.

„Megpróbáltuk a munkaadó és munkás viszonyát rendezni. És mi történt?

„Tudjátok, kik fogadták el a vétó jogát és kik éltek vétóval a program ellen.

„Itt áll a nemzet egyharmada rosszul táplálva, hiányosan öltözve, rossz lakásokban — Most!

„Itt állnak a farmerek ezrei, aggódva, hogy a jövő évi árból fedezhetik-e az adósságaikat — Most!

„Itt állnak munkások és munkásnők ezrei, akik a gyárakban agyondolgozzák magukat elégtelen bérért — Most!

„Itt állnak a gyermekek ezrei, akik iskola helyett bányákban dolgoznak — Most!

„Ha hiszünk azokban, akik bennünk hisznek, ha a demokráciát győzelemre akarjuk vinni, cselekednünk kell — Most!”

Ez a beszéd nagy ellenhatást váltott ki az országban. Március 9-én rádió beszédében már szelídebb hurokat penget. Ennek a beszédnek a lényege az, hogy a Supreme Court rosszul magyarázza az alkotmányt és megakadályozza a nép akaratának az érvényesülését. A Congressus harmadik házává teszi magát és fő-törvényhozó (super-legislature) szerepet játszik. Meg kell menteni az alkotmányt a bíróságtól és a bíróságot önmagától. Azt akarjuk, hogy a bíróság az alkotmány szerint, és ne afölött járjon el. (We want a Supreme Court which will do justice under the Constitution — not over it.)

Ahhoz azonban, hogy az elnök érvelését elfogad hassuk, először is el kellene ismerni, hogy a törvény magyarázatára nem a bíróság, hanem a végrehajtó hatalom illetékes. Az elnöknek az a feltevése, hogy többet ért az alkotmányhoz, mint a Supreme Court, közel vezet a kérdés lényegéhez. Olyan bírákra van tehát szükség, akik úgy gondolkoznak, amint ő és ezért szükséges a bíróságok átszervezése.

Minden polgárnak joga van bírálni a Supreme Court ítéleteit és saját felfogását hangoztatni. Ne várjuk azonban egy bíróságtól sem, hogy ítéleteiben Rooseveltt forradalmi felfogását magáévá teszi.

Az elnök felfogása szerint a Supreme Court vitájában a gazdasági és szociális reform a főkérdés. Az ellenzék szerint pedig a kérdés lényege a jelenlegi kormányzati rendszer fennmaradása, vagy elbukása.

Az amerikai alkotmány a hatalmak szigorú elválasztásának elve alapján készült. Mindaddig, amíg a Congressus gyakorolja a törvényhozást, módjában van a végrehajtó hatalom mindenféle diktatórikus kilengéseit megakadályozni. Ugyanígy az elnök vétőjogával megakadályozhatja a helytelen törvények alkotását. És a Supreme Court megakadályozhatja mindkét tényezőt, hogy alkotmányellenesen járjon el. A hatalmak egyensúlyának ez a rendszere azonban azonnal felborul, mihelyt az elnök olyan jogokat élvez, amelyek alapján a Supreme Courtot saját céljainak megfelelően újjászervezheti. A törvényhozásnak bírói ellenőrzése az egész alkotmányos rendszer leglényegesebb alapelve. Ez a felfogás a természeti jogokról alkotott amerikai politikai gondolkodásmódban gyökerezik. A Supreme Court feladata a népet a tör-

vényhozó hatalom túlkapásai ellen megvédeni. (... the Court would protect the rights of the people against legislative encroachments.) Épen ezért alapvető tévedése az elnöknek, hogy ő a Supreme Courttal áll vitában. Valójában nem a Supreme Court áll vele szemben, hanem az amerikai kormányzati rendszer, amely a New Deal kedvéért nem változtatható meg egyik napról a másikra.

A vita legveszélyesebb kilengése az, mondja az ellenzék, hogy a kormányzat egyes tényezői a népnek a Supreme Courtba vetett bizalmát igyekeznek megingatni, amidőn a bírák elfogulatlanságát teszik vitássá. A jelenlegi bíróság tagjait öt különböző elnök — Taft, Wilson, Harding, Coolidge és Hoover — nevezte ki. Az előző elnököket azonban egyáltalán nem vezette politikai tendencia a bírák kinevezésénél. Wilson a konzervatív Mc. Reynolds-t és a liberális L. D. Brandeis-t, a konzervatív Coolidge a liberális Stone-t, Hoover a liberális Hughes-t és Cardozo-t, valamint Roberts-et nevezte ki. Mint látjuk, az elnökök a Supreme Courtban a liberális és konzervatív eszmék egyensúlyban tartására törekedtek.

A bíróság elfogulatlanságát a New Deallel szemben bizonyítják az eddig meghozott ítéletek is. Az 1937. évi március hó 31-ét megelőző három év folyamán a Supreme Court 180 esetben döntött. A harminc federális esetből a kormányzat intézkedését 17 esetben nyilvánította alkotmányosnak és 15 esetben alkotmányellenesnek, a 150 állami esetben pedig 92 esetben nyilvánította alkotmányosnak és 58 esetben alkotmányellenesnek. Az eseteknek csak két százalékát döntötte el 5:4 szavazatarányban. Ezekkel a tényekkel szemben meg kell szűnnie az elfogultság vádjának.

Az elnök a Supreme Court átszervezésére vonatkozó javaslatát precedensekkel igyekezett alátámasztani, s ezért a javaslat indokolásában felsorolta azokat az eseteket, amidőn a Supreme Court bíráinak létszámát megváltoztatták. Az indokolás csupán ott téved, hogy az előző átszervezések célja mindenkor a hatalmak egyensúlyának a biztosítása, nem pedig egy kedvező ítélet kieroszakolása volt. Rooseveltnél 1789 óta minden korszakban történtek változtatások, egyrészt a bírák létszámában, másrészt hatáskörüket illetőleg. A Supreme Courtot 1789-ben hat taggal alkották meg; a tagok számát 1801-ben 5-re csökkentették, 1807-ben 7-re, 1837-ben 9-re, 1865-ben 10-re emelték, 1866-ban ismét 7-re csökkentették és 1869-ben a ma is fennálló 9-es létszámot állapították meg.

A Supreme Court ítéleteit mindig viták követték és olyan

kiváló elnökök, mint Jefferson és Lincoln, szigorúan bírálták. Azonban a történelem folyamán egy elnök sem emelte a létszámot ilyen arányban abból a célból, hogy a bíróság álláspontja megváltoztatható legyen.

A Supreme Court ellen leggyakrabban felhozott érv, hogy szembehelyezkedik a nép akaratával, vagyis nem demokratikus. Az amerikai nép pedig teljesen összeforrott a demokrácia eszméjével és attól el nem tántorítható. Félő azonban, hogy az elnök gondolatvilágában a demokrácia fogalma a New Deallel összekeveredik és a kettő között nincs határvonal.

Az elnök második megválasztása előtt Philadelphiában fejtette ki programját. E szerint célja a már ismert problémák (maximális munkaidő, minimális munkabér, gyermekmunka, tisztességtelen verseny, stb.) megoldása, az alkotmány keretein belül. Ha azonban ezek a problémák az alkotmány keretein belül eredményesen meg nem oldhatók, keresni fog oly megoldást, amelynek útján programját megvalósíthatja.

Ennek a programnak alapján nyerte az elnök másodszor is a mandátumát. Ebben a programban pedig nem volt szó a Supreme Court szervezetének megváltoztatásáról, s így erre a nép megbízatást nem is adhatott. De továbbmenve, a megválasztás után saját pártját is félrevezette. Az elnök elfelejti, hogy Amerika kormányzásának három tényezője van és ő csak egyiknek a vezetője. A Supreme Court megbízatása is a néptől származik és az a bíróságot ugyancsak köti.

Az elnök 1952-ben nem jelentette be a népnek a dollár devalválását és a NRA létesítését, 1956-ban pedig nem jelentette be a Supreme Court átszervezését. Megállapítható, hogy az elnök nem őszinte a néppel szemben és aggodalommal kérdezhető, hogy még milyen meglepetéseket tartogat a nemzet számára. Nem szükséges a diktatúra rémképét felidézni, hogy ennek a gondolkodásmódnak a veszélyét felismerjük.

A hatalomért folyó drámai küzdelem tehát végeredményben nem az elnök és a Supreme Court, hanem az elnök és a nép között folyik. Természetesen, ha az elnök győz, a Supreme Court is szenvedni fog, de a küzdelem áldozata mégis minden körülmények között is a nép lesz, amelyet szabadságjogainak védelmétől fosztanak meg.

Több munka, jobb lakás, szociális jólét, stb. közcél ugyanúgy a nemzeti-szocialista Németországban, mint a demokratikus Angliában. Minden modern állam igyekszik népének életszintjét emelni a maga módján. A mód azonban váltakozik Svájc tiszta demokráciá-

jától Japán imperializmusáig. A demokrácia a kormányzás rendszerét jelenti és nem a megvalósítandó célokat. Lényege, hogy a törvény kormányoz és nem az egyén. Ezért egyik elnök sem teheti meg, hogy a demokráciát a törvények megsértése útján tegye eredményessé.

Egyes államoknak az autoritár államforma felé való törekvése kötelességünké teszi, hogy az elnök eljárását ebből a szempontból is vizsgáljuk. Ha az önkormányzatot fenntartani kívánjuk, nem alkudozhatunk a fasiszta rendszerekkel, mégha ez eredményesebb volna is. A demokrácia nem lehet eredményes, ha alapelveitől eltérünk.

Másik indoka a Supreme Court átszervezésének az volna, hogy az állam egy új válság előtt áll, amelynek leküzdéséhez az elnöknek a Supreme Court együttműködését biztosítani kell.

Az új krízis bejelentése meglepő, hiszen nem régen hängzottak el az elnök optimista szavai, amelyek szerint ismét boldog napokra virradunk. Februárban, amikor az elnök az igazságszolgáltatás ellen támadást intézett, a gyári munkások száma 1929 óta a legmagasabbra emelkedett, a munkabér elérte az 1950 áprilisi átlagot és az iparban egy éven belül 1,550.000 üzem létesült. Ezekkel a tényekkel szemben áll azonban a deficitcs költségvetés, a fokozódó infláció és általában a bizonytalan nemzetközi helyzet.

Ha ezeket a körülményeket is tekintetbe vesszük, kétségtelen, hogy válsággal állunk szemben. Kérdéses azonban, hogy ezen a válságon a Supreme Court átszervezésével lehet-e segíteni?

A nemzet tényleg krízissel áll szemben. Ez a krízis azonban nem gazdasági, hanem politikai jellegű és ha az elnök alkotmányellenes magatartása következtében továbbra is fennmarad, előbbutóbb az egész politikai rendszer stabilitását veszélyezteti.

A Supreme Court átszervezésére és a kérdés megoldására több, mint százötven javaslat készült. A javaslatok részben a taglétszám emelését kívánták, részben $\frac{2}{3}$ többséghez kívánták kötni a Supreme Court törvénymegsemmisítési jogát, stb. Az alkotmánymódosítás törvényes formáját azonban — amely a népszavazást kívánná meg — a Congressus a késedelemre való hivatkozással továbbra is ellenzi.

Az elnök azt kívánja, hogy az adók, vámok és minden egyéb közterhek megállapításának és kivetésének joga, továbbá a közjólét ügye a Congressus hatáskörébe utaltassék. Továbbá az elnök a maga részére kívánja fenntartani a kereskedelem és ipar szabályozásának jogát. Ez a forradalmi elgondolás már homlokegyenest ellenkezik a hatalmak elválasztásának elvével. Nem kis té-

tel forog kockán. Itt dől el, hogy fenntartjuk-e a szabadságjogok és önkormányzat rendszerét, vagy egy erősen centralizált kormányzat következik. Az elvi ellentét tehát oly mély, hogy meg egyezésről szó sem lehet.

* *

*

Roosevelt 1937. február 5-én terjesztette a Congressus elé a bíróságok átszervezésére vonatkozó javaslatát. A szenátus igazságügyi bizottsága, ugyanezen év május 18-án tartott ülésében, 10 : 8 arányban a javaslat ellen foglalt állást. A Congressus azonban, bár lényeges módosításokkal, elfogadta a javaslatot. Időközben, még a javaslat tárgyalása alatt, W. Van Devanter, a Supreme Court egyik bírója, lemondott állásáról, és az elnök H. L. Black-et, Alabama állam szenátorát, a következő megüresedett helyre pedig S. Reed-et, nevezte ki. Így az elnök felfogásának érvényesítése most már biztosítva van a Supreme Court-ban, annál is inkább, mert előreláthatólag további négy bírói kinevezés esedékes.

A vita tehát megoldódott — megoldotta az élet. Ha tárgyi-lagosan vizsgáljuk a lefolyt harcot, azt kell látnunk, hogy az egész nemzet egyetemes érdekei, szociális jóléte, a munka, munkabér, tisztességes megélhetés és a 120 milliós nemzet nagy többségének titkos választáson kifejezett akarata volt a mérleg egyik serpenyőjében — a másikban pedig kilenc aggastyán véleménye. Mi lett volna tehát a demokrácia eszméjének diadala? Az alkotmányvédők szerint a 9 tagból álló testület akaratának érvényesülése! Kirívó példája ez annak az esetnek, amidőn a nemzet érdekeit állítólag jogelvekért, valóban azonban elavult törvények által védhető magánérdekért feláldozzák. Ez azonban nem lehet a demokrácia célja. A nemzet meggyőződésében gyökerező tradicionális intézmények fenntartása helyes. Azonban a történelmi intézményekben rejlő konzervatív erő hivatása nem az, hogy a fejlődés gátjául használják fel, hanem, hogy a forradalmi kilengésektől az államot megóvja és a fejlődés nyugodt menetét biztosítsa. A fejlődés a gazdasági életben is olyan gyökeres változásokat hozott létre, amelyeket minden államnak tudomásul kell vennie.

VÉCSEKLŐY JÓZSEF.

X ALAPVETŐ MUNKÁK AZ AMERIKAI¹ KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYBAN.

III.

Az amerikai közigazgatástudomány az *indukció* módszerével indult meg. Egyes intézmények, igazgatási egységek, városok, államok közigazgatását vette vizsgálat alá. Egységbe szedve és együttesen ábrázolva az illető állam, megye, város stb. szerteágazó, bonyolult közigazgatását, kimutatta az eredményesség és gazdaságosság szempontjából való hibaforrásokat, egyúttal pedig legtöbbször e kép mellé állította az ideálisnak mondható közigazgatási szervezetet és várható működését. Ezeken az ú. n. *ténymegállapító tanulmányokon* elsősorban maguk a tanulmányt végzők, a közigazgatástudományi intézetek oktaltak, megismerve általuk a gyakorlatban történő közigazgatást.

A ténymegállapító tanulmányok sokasodtával egyre nyilvánvalóbb lett, hogy vannak nagy számmal közös szempontok, melyek minden közigazgatási szervezetenél érvényesíthetők. Ezzel vonult be a *dedukció* módszere: általánosan érvényes közigazgatástudományi „alapelvek”, „tétélek” kimutatása és ezek alkalmazása. Az amerikai közigazgatástudomány most szilárd alapot keres a maga számára. A sokáig csak a tényeket, a megfogható valóságokat kutató és kereső amerikaiak ma fogalmakat boncolnak, meghatározásokat írnak körül. Mindkét munka, melyet a következőkben ismertetni kívánunk, ennek a törekvésnek a jegyében született.

1936. március 20-án Rooseveltnél a federális közigazgatás tanulmányozására és javaslatok kidolgozására külön bizottságot szervezett (*President's Committee on Administrative Management*). A bizottság tagjai Louis Brownlow (elnök), Charles E. Merriam és Luther Gulick lettek. Feladatuk megoldásánál, az eddigi legnagyobb ténymegállapító tanulmány elkészítésénél az addigiaknál is sokkalta erősebben jelentkezett az az irányzat, hogy

¹ Az előző közleményt ld. a Közigazgatástudomány első számában.

megállapításait, javaslatokat ne csak az adott helyzethez, hanem általánosan érvényes tételekhez, alapelvekhez vonatkoztassák.

A *Papers on the science of administration*² (Dolgozatok a közigazgatás tudományáról) kiadása ezért történt. Szerkesztőit elsősorban „az igazgatás érvényes és elfogadott elméletének megalkotása” érdekli. Mint az előszó kifejti, már eddig is számosan foglalkoztak tudományosan az „igazgatás jelenségével”, legtöbbször egymástól függetlenül, nem is tudva egymásról. Kétszeresen jelentős tehát, hogy mennyire azonos elnevezéseket, eljárást és tételeket használtak. Ezenkívül — közvetlenül — azért is vált szükségessé e munka kiadása, mert a benne foglalt tanulmányok nem voltak már hozzáférhetők.

A tanulmánygyűjtemény egyik szerkesztője *Luther Gulick*, az előbb említett hármast bizottság tagja. Nem újonnan feltűnt ember. Munkássága, mellyel intézetét, a newyorki közigazgatástudományi intézetet a legelsővé emelte, ismertté tette nevét már azelőtt is. A másik szerkesztő, *L. Urwick* — kit Gulick hívott meg erre a munkára — a genfi Nemzetközi Racionalizálási Intézet igazgatója volt, annak megszűnéséig; kiváló szervezési és üzemvezetési szakember.

A kötetet a szerkesztők egy-egy tanulmánya vezeti be. Mindkettő összefoglaló jellegű, általában az organizáció egészéről szól. Hozzájuk viszonyítva a többi értekezés inkább csak e két első kiegészítése, részletezése. Ezért a közölt tanulmányok nagy száma (11) korántsem teszi a munkát szétdarabolttá, vagy lexikonszerűvé, az egész mű egyetlen, egységes igazgatási elmélet alapos kifejtése.

Az első tanulmány tehát *L. Gulick-é Jegyzetek a szervezés elméletéről* címmel. A *munkamegosztással* kezd, mely „a szervezés alapja; sőt a szervezés oka”. A munkamegosztás feltétlenül hasznos és előnyös. Irányítója elsősorban a célszerűség, bár logikai alapja is van. Figyelemmel kell lenni természetesen arra, hogy a munkamegosztásnak határai vannak.

A munkamegosztás multhatatlanul szükségessé teszi a *koordinációt*, a széjjelbontott részek közötti összhang, együttműködés biztosítását. A koordináció két módon érhető el: szervezés által és közös uralkodó eszme által. A kettő nem zárja ki egymást; „a tény az, hogy egy vállalkozás sem igazán eredményes mindkettőnek széleskörű használata nélkül”. A koordinációt befolyá-

² *Papers on the science of administration*. Edited by Luther Gulick and L. Urwick. New York, 1937. Institute of Public Administration, Columbia University. VII. 195. l., 4r.

soló tényezők: a vállalkozás nagysága és az az idő, mely alatt valamely szervezeti változtatás elérendő.

A szervezet általi koordináció egységes vezetés alatti és közös cél szolgáltatásban álló szervezet felállítását kívánja. Négy lépést kell megkülönböztetni: 1. A végzendő munkát (cél, határok stb.) meghatározása. 2. Egy vezetőnek a munka élére állítása. 3. Az egyes munkálati egységek természetének és számának meghatározása, azaz a munkamegosztás elvégzése. 4. A vezető és az összes munkaegységek közti kapcsolat, a fennhatósági szervezet (*structure of authority*), a hierarchia létesítése és tökéletesítése. „Ez a negyedik lépés a szervezés elméletének központi problémája.”

Már a kezdetnél tisztában kell lennünk bizonyos tényekkel. A vezetőnek közvetlenül alárendelhető egyének száma — az ellenőrzés terjedelme (*span of control*) — nem lehet akármilyen nagy. Az emberi természet végessége csak bizonyos korlátozott számú alárendelttel való eredményes foglalkozást enged meg. A katonaságnál (a legfőbb vezetésnél) hármass csoportosításokat találunk; egy kabinet — mint miniszterek valódi „tanácsa” — legfeljebb 10—12 miniszterből állhat; az angolok (Haldane—Lloyd George) és a franciák (Léon Blum) a világháború alatt 5—6 személyes „háborús kabinet”-et ajánlottak.

Másik ilyen tény, hogy „senki sem szolgálhat több úrnak”. Ha ugyanannak az embernek többen adnak parancsokat, ebből csak zavar származik. A parancs egységének elve tehát nem azt jelenti, hogy csak egy valaki parancsolhat, hanem azt, hogy mindenki csak egy helyről kapjon parancsot.

További tény végül, hogy eredményesség csak olyan szervtől várható, mely egynemű működést végez. Ugyanígy hátráltatja az eredményességet, ha nem szakember ad utasítást szakkérdésben. Ez utóbbinál azonban nagy vigyázat szükséges. Az egyoldalú „szakértő” igen veszélyes. A szakértő (expert) megfelelő helyét úgy kell megszabni, hogy „kéznél legyen, de nem az élen” (*on tap, not on top*, mint Edison mondotta). Ez utóbbi a demokratikus kormányzat alapelve.

A szervezet tényleges megalkotása kétféleképpen történhet: felülről lefelé vagy viszont. Ha minden tökéletesen megy, a kettő egyformán alkalmas. De vigyázni kell, mert a felülről lefelé való módszer hajlandó a szervezet tetejének arányossága kedvéért feláldozni a szervezet alján lévő egységek eredményességét, viszont az alulról felfelé való módszer az alsó szervek eredményessége kedvéért (egynemű működés) az egész szervezet koor-

dinációját torzíthatja könnyen el. Gulick szerint a helyes gyakorlati szervezés mindkét irányú. Felülről lefelé az első lépésnél a „span of control“, a „megfelelő számú alárendelt“ elve a döntő. Alulról felfelé pedig a szervezeti egységek egynemű működésének az elve. A szervezet nagysága, a közbeiktatható fokok száma dönti el, ez a két elv hogyan alakul egymáshoz és hogyan találkoznak.

A következő felvetett probléma: a *vezető*, a „chief executive“ munkája mit tartalmaz. „A válasz POSDCORB“, feleli Gulick. Ez a különös szó a következő fogalmak kezdőbetűiből tevődik össze: *Planning*, a nagy körvonalakban való tervezés; *Organizing*, a szervezet megalkotása; *Staffing*, a személyzetről való gondoskodás; *Directing*, elhatározások megalkotása és utasításba foglalásuk; *Co-ordinating*, a munka különböző részei közti összhang megteremtése; *Reporting*, a felettesek tudósítása az eseményekről, egyúttal saját maga értesültségének a fenntartása; *Budgeting*, a pénzügyek tervezése és ellenőrzése. (Mindez magyarra is lefordítható: Teszem Pöjek, azaz: Tervezés, szervezés, emberek, parancsolás, összhangbiztosítás, jelentés, költségvetés.)

Nyilvánvaló és Gulick is megemlíti, hogy az előbbi felsorolás *Fayol* híres analizisén alapszik (előrelátás, szervezés, parancsolás, összhangbiztosítás, ellenőrzés). Gulick a személyzet és a költségvetés számára alkot külön csoportot. Az ő felsorolása szerint az amerikai federális igazgatás szervezetében kimutatható a fenti szétbontás alapja: a Planning-ra a (Roosevelt alatt szervezett) National Resources Committee, a Staffing-ra a Civil Service Commission, a Reporting-ra a National Emergency Council és a Central Statistics Board, végül a Budgeting-re a Budget Bureau. Ezek a szervek az Elnök „igazgatási karjai“-ként működnek.

A *szervezet felépítésénél* a megfelelő csoportosítás igen nagy fontosságú. A munkákat végző egyéneket négy elv szerint lehet csoportosítani: 1. A cél szerint, melyet szolgálnak (vízszolgáltatás, bűnügyek felderítése, nevelés stb.). 2. Az eljárás (szak) szerint, melyet használnak (mérnök, orvos, ács, gyorsíró, statisztikus, számvevő stb.). 3. A személyek, vagy dolgok szerint, mellyel érintkeznek, vagy melyeket szolgálnak (bevándorlók, hadviseltek, indiánok, erdők, bányák, parkok, árvák, farmerek, automobilmek, szegények stb.). 4. A hely szerint, ahol szolgálnak (Hawaii, Boston, Washington, vagy Dust Bowl helység Alabamában, vagy Központi Főiskola stb.). Azok, akiknél mind a négy felsorolt tétel egyezik, könnyen foglalhatók egységbe. De ahol bármelyik tétel különböző, ott meg kell állapítani, melyiké az elsőbbség.

Mindegyik elv szerinti csoportosításnak vannak jellegzetes előnyei és hátrányai. A cél szerinti csoportosításnál pl. — bármennyire alkalmas is egyetlen cél kidomborítására és ezáltal előmozdítására — fenyegető a túlzott központosítás vagy a többi osztálytól való elzárkózás veszélye. A főcél mellett az eszköz elhomályosulhat, ezért fennáll a (technikai) maradiság lehetősége. Az eljárás szerinti csoportosítás viszont lehetővé teszi ugyan a legmodernebb felkészültség és képzettség alkalmazását, a végletekig menő munkamegosztást, a megfelelő előmenetelt nyújtó, élethivatásszerű közszolgálati rendszer (career service) kialakítását, hivatásbeli öntudat és színvonal kifejlesztését; mindezekkel szemben azonban az öncélúság veszélye áll. A szűk látókörű specialisták inkább azt tartják csak fontosnak, hogy szakszempontról hogyan végzik el a munkát, ez pedig az adott viszonyok között nem biztos, hogy mindig a leggazdaságosabb és más osztályokra a legelőnyösebb is. Amellett igen nehezzé válik az összhang biztosítása az egész szervezet részére.

A hely szerinti csoportosítás az önkormányzat (home rule) alapelve is. Geográfiai tagoltságra feltétlenül szükség van. A kérdés csak az, a helyi szerv csupán egyes szakigazgatási ágakat szolgáljon-e, vagy pedig az egész közigazgatást. Gulick igen fontosnak tartja az összes igazgatási egységeknek hely szerinti összefoglalását. Azt mondja, hogy az ilyen helyi szervek élére kiváló képességű egyéneknek kell kerülniök; egyenlő, ha nem nagyobb képességűeknek, mint akik a központi osztályok élén állanak.

A gyakorlatban az egyetlen elv szerinti csoportosítás majdnem lehetetlennek mondható. Egy-egy szervezet felosztása mindig többféle elv alapján történik. Hogy a közigazgatás osztályokba, departmentekbe sorolására melyik a legmegfelelőbb szempont, ennek megoldását úgy keresték a közigazgatás tanulmányozói, „mint az alchimisták a bölesek kövét. De hiába keresték. Úgy látszik, hogy nincs a csoportosításnak egyetlen, legeredményesebb rendszere.“ Az említett négy elv mindegyike szoros kapcsolatban áll a többi hárommal. „A vállalkozás minden embere valamely főcélért dolgozik, használ valamilyen eljárást, érintkezik bizonyos emberekkel és szolgál vagy dolgozik valamilyen helyen.“ A másodlagos, harmadlagos felosztásokkal, csoportosításokkal is kell számolnunk: az egyszer már valamelyik elv szerint osztályokba sorozott közigazgatás további, más elvek szerinti csoportosításával. A kívánt eredményektől függ, milyen sorrendben történik ez, melyik az elsőnek használt elv.

„Egy szervezet élő és harmonikus egység.“ Részei is életük-

nek bizonyos szakában vannak. Ezért az idő lényeges eleme a keresett formulának. Ugyanígy a technikai fejlettség is fontos: mi áll rendelkezésre. Végül a szervezet nagysága a harmadik főtenyező. A meglévő szervezetet is állandó vizsgálatnak és fejlesztésnek kell alávetni, amint az említett tényezők — különösen a technikai fejlődés (új gépek, rádió stb.) — változnak.

Az előbbieket mind megerősítik azt a már kimondott tételt, hogy „a szervezés legfőbb célja a koordináció”. Különösen nehéz ez a probléma ott, ahol a különböző elvek szerinti csoportosítások keresztezik egymást.

A koordinációnak nem kell mindig hierarchikus alapon történnie, azaz valamely két szerv közti vitás kérdésnek nem kell mindig addig felfelé haladnia a hierarchia fokain, míg mindkét szerv közös felettségéig el nem ér. Megoldható a koordináció tanácsok és bizottságok, rendszeres összejövetelek és külön „koordinátorok” által is. Hasznosítható a személyes érintkezés (hivatalok egymásmellettsége), ugyanannak az embernek több szervezetbe osztása (a „county agent” pl. megyei, állami és federális tisztviselő is egyúttal).

A nagy és bonyolult szervezetek képtelenek lennének az eredményes működésre, ha a koordinációt csak szervezéssel, parancsokkal akarnák elérni. „A szervezés szükséges, nagy vállalkozásnál lényegbevágó, de nem helyettesítheti az uralkodó központi eszmét, mint a tevékenység és ön-koordináció alapját a vállalat minden részének napi működésében. Ennek megfelelően a chief executive legnehezebb feladata nem a parancsolás, hanem a vezetés, vagyis a közös célért való együttműködés vágyának és akaratának kifejlesztése azoknak az elméjében, akik társak bármilyen tevékenységben.” Ennek az eszmének (idea) eszménnyé (ideal) kell válnia: a munka akkor teljes, ha belső kötelességérzet hajtja. „Az adminisztrátornak feladatát egyre kevesebb kényszerítéssel és fegyvelméssel, de egyre több meggyőzéssel kell teljesítenie.”

A koordináció lehetőségeit vizsgálva Gulick rövid szemlét tart a tekintélyi (authoritarian) államok felett, melyek a koordinációt a legszélesebb körre terjesztették ki. Ezekből a kiemelkedő példák közül azt a következtetést vonja le, hogy a koordináció határát a tudás és az igazgatási készség hiánya adja csak. Ezért szükséges a kutatás és próbák általi nevelés.

A kormányzatoknál különösen fontos az állandó vizsgálat, mert „a kormányzati szervezetek, úgy látszik, különlegesen mentesek a fejlődés okozta változásoktól.” Csak nagy ritkán szüntet meg a kormányzat egy-egy szervet. Ezért „változás korszakaiban

a kormányzatnak meg kell erősítenie azokat a szerveit, melyek a közigazgatás irányításával, azaz a koordinációval, a tervezéssel, a személyzeti kérdéssel, a pénzügyi ellenőrzéssel, és a kutatással foglalkoznak. Ezek az intézmények alkotják minden vállalkozás agyát és akaratát. Ezek fejlesztése szükséges, mikor a megszokás uralmából abba lépünk, mely új gondolkodást és új cselekvést kíván.

A kötet másik alapvető tanulmánya L. Urwick *A szervezés, mint szakkérdés* című értekezése. A főtárgy szintén a koordináció. „mely nem kevesebb, mint a szervezés alapelveinek in toto kifejezése”. Urwick szándékosan nem foglalkozik azokkal az elvekkel, melyeket Gulicknál előbb már megismertünk; a szervezetnek csak különböző hatáskörű és felelősségű szintekre való osztását kívánja tárgyalni.

Eredetileg minden szervezet a *lépcsőzetes rendszer* (scalar process) elvén épült fel. Az alantasai B C D és E; B alantasai P Q R és S; P alantasai W X Y és Z és így tovább. A cél az volt, hogy a fölé- és alárendeltség minél tisztább, egyenesebb vonalon fusson le és föl. Ezt az elvet a „vonal” (line) vagy — Taylor után — „katonasági” (military) elvnek nevezték.

A módosítás szükségessége nyilvánvalóvá lett, mikor a szakzerűségi szempontok összeütközésbe kerültek az általános felügyelettel. Taylor nevéhez fűződik a nagy változás megteremtése. A helyes üzleti igazgatást vizsgálva, két főelvet állított fel. Az egyik a tervezés és végrehajtás szétválasztása. „Minden lehető agymunkát el kell különíteni az üzemtől (shop) és a tervező osztályba kell központosítani.” A másik főelv a „funkcionális” igazgatás, azaz a munkamegosztás bevezetése: mindenkire a lehető legkisebb számú különböző tennivaló elvégzése jusson. Elvei megvalósítására Taylor azt a szervezeti formát állította fel, hogy minden munkás négy, különbözően szakképzett, előmunkás alatt dolgozzék; az egész munkafeladatot a tervező osztályban működő további négy speciálista dolgozza ki.

Taylor alapelvei kétségkívül helyesek és — mint az eredmény is mutatja — korszakalkotó jelentőségűek. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy az általa kidolgozott szervezési forma bevezetése (a legkisebb vállalatokat kivéve) nem járt sikerrel, sőt nagy nehézségeket okozott. Azzal pedig, hogy a régi szervezési elvet „katonasági”-nak nevezte, megakasztotta a hadseregek szervezésének vizsgálatát, pedig ez utóbbiak évszázados tapasztalata és fejlődése a legnagyobb mértékben tanulságos.

A taylori szervezet mindenütt a négy előmunkásra (foreman)

és a négy tervező-specialistára épül fel. Ezzel figyelmen kívül hagyja azt a szilárd lélektani elvet, mely szerint mindenki csak bizonyos számú ember munkájával képes foglalkozni, és amely elvnek megvan már szervezéseméleti párja is: a — Gulicknál már említett — „span of control“, az alárendeltek ellenőrzésének korlátozottsága. Nemcsak a főnök és az alárendelt közti viszony jön itt számításba. A munka helyes ellenőrzése és vezetése csak akkor lehetséges, ha a főnök tisztában van alkalmazottai munkájának egymásközti viszonyaival is. Ennél pedig, ha egy öt főből álló csoport főnöke egy hatodik alárendeltet kap, ez a rendelkezésére álló emberi erőket 20 %-kal, az alkalmazottak közötti koordináció bonyolultságát azonban 100 %-kal emeli. A teljes koordinációhoz pedig még ezeken felül figyelembe kell venni a Gulick által kifejtett elveket is, vagyis az egyforma célt szolgáló, az egyforma eljárást használó, az ugyanazon tárgy szolgálatában álló és az egy területen lévő szervek közti együttműködés biztosítását. Mindez sokkal bonyolultabb, mintsem hogy a taylori négyes beosztás mindenkor alkalmas lenne rá.

„A gyakorlatban legújabban elfogadott megoldás a *line and staff* néven ismert szervezeti rendszer. Elismertén kompromisszum.“ A taylori és a megelőbbi rendszerek kombinációja. Lényege a vonalbeliek (*line*) és a vezérkariak (*staff*) megkülönböztetése. Számos szakember fogott neki e megkülönböztetés pontos kifejtésének és a fogalmak tisztázásának, de távolról sem azonos eredménnyel. A helyes megoldás igen fontos. A „vezérkari“ rendszer bevezetésének nem szabad azt jelentenie, hogy a főnök csupán egygel több alárendeltet kap; ezzel csak fokozódnék a koordináció nehézsége.

Urwick, (ki a világháborúban őrnagyi rangot viselt) a katonaság, különösen az angol hadsereg nyújtotta példák tanulmányozását tartja szükségesnek. Ezek a példák erősen kidomborítják, hogy a vezérkari tiszt nem egyoldalúan képzett szakember, továbbá, hogy „bár ő senkinek sem parancsol, a parancsnoknak segítségére van a mindenki részére való parancsolásban; bár semmi másról nem gondoskodik, csak információról, mégis elrendez mindent, úgy, hogy a harcoló csapatok és a segédzervek, melyek funkciója a végrehajtás, ezt a legnagyobb egységességgel és a legkevesebb zökkenővel végezhessék.“

A polgári (civil) igazgatás szakembereinek még nehézséget okoz a „vezérkari elv“, a vezérkar lényegének megértése. A koordinációt mindig egybevették a parancsolással és az ellenőrzéssel. Még nem értik át annak lehetőségét, hogy megmaradhat a főnök

együtműködésének egyik legnagyobb akadályát. „A koordináció nagy mértékben személyes viszonyokon nyugszik... Ahol senki-
nek sem dolga a koordináció, csak a főnöké, akinek ezer más fel-
adata van, ott csoda, hogy mégis elérnek bizonyos cselekvési egy-
ségességet.”

Urwick több diagrammban mutatja be a vezérkari tiszt szerepét és elhelyezkedését a katonaság szervezetében és működésében. A legszemléltetőbbet — kissé egyszerűsített formában — mellékelten mi is bemutatjuk, ugyanazzal a magyarázattal, amelyet Urwick fűz hozzá:

A diagram „egy csapatnál lévő angol vezérkari tiszt és a vele közvetlenül érintkezésben lévők viszonyait tünteti fel. A vezérkari tiszt a főnöke vonalbeli (line) parancsnoksága alatt áll. Beosztásából folyóan utasításokat ad főnöke közvetlen alárendeltjeinek, akik rangban fölötteseik, és a főnöke parancsnoksága alatti segéd- (szak-) szolgálati ágak fejeinek, akikkel egyenlő rangú. Főnökén és főnöke felettesén keresztül érintkezik hivatalosan e felettes ugyanazon beosztású vezérkari tisztjével és a parancsnoksága alatti szakszolgálati ágak fejeivel. Főnöke közvetlen alárendeltjén keresztül érintkezik hivatalosan ezen alárendelt ugyanazon beosztású vezérkari tisztjével. Ezek az érintkezési utak biztosítják a lépcsőzetes rendszert (scalar process).” Ez azonban csak a hivatalos érintkezés útja. Ezekon kívül és ezeket kiegészítően ott van a „mindenfajta személyes érintkezés hálózata”: közte és a felettes, alantás vezérkari tisztek, a felettes és alantás szakszolgálati ágak vezetői, valamint a harcoló csapatok parancsnokai között. „Minden érdekelt tudja, hogy a hivatalos utak lassúak és a háború szükségéi követelők. Az ilyen személyes érintkezéseknek, mint a hivatalos eljárás kiegészítőinek és segítőinek, fontossága minden vezérkari munkában hangsúlyozást nyer.”

A vezérkari tisztek által biztosított koordinációt szemléltetik Urwick többi grafikonjai is, különösen az, amelyen egy hadtest anyagellátásának menetét mutatja be. Összehasonlításképp bemutatja egy amerikai nagyvállalat (mintaszerűnek tartott) anyagbeszerzési szervezetét is. Ez utóbbi — a rajz vonalait tekintve — első pillanatra egyszerűbbnek, áttekinthetőbbnek látszik, ami legfőképpen annak következménye, hogy az anyagbeszerzés szakfunkciója itt már a legfelsőbb vezetéstől kezdve különválasztást nyer. Az ilyen különválasztás az egész vállalat szervezetében számos olyan problémát hoz, mely nagyfokú összeegyeztetést, egy-

ségrehozást kíván; ilyenről azonban gondoskodás nem történik. Ugyanolyan hátrányos ez, mint a — Taylor által annyira kárhozottatott — lépcsőzetes rendszer (scalar process) alkalmazásánál a szakképzettség, specializáció elvesztése. A „vezérkari elv“ bevezetésének itt van a nagy jelentősége. Igaz, nem mondhatni egyszerűnek, sőt még teljesen kialakultnak sem. De máris úgy látszik, hogy az egyedül alkalmas utat jelenti a mai nagy szervezetekben az együttműködés biztosítása és ezzel a vezetés problémáinak megoldása felé.

Semmi akadályja sincs annak, hogy a vezérkarokat az üzleti vagy más polgári igazgatásban ne lehessen használni. (Különösen a nagyvállalatoknál, a főnökök, igazgatók melletti titkárok funkciója egyre nagyobb fejlődést mutat is már ebben az irányban.) A főnök Fayol szerinti öt tevékenysége egyébként is „semmiképp sem választható el teljesen az ő személyétől... egyik sem adható át teljesen másoknak. A felelősség szilárd magva megmarad... A parancsolás funkciójának lényege az összes érintettekkel való személyes kapcsolat. Ez nem irodai munka. Az ipar állandó panaszkodása a személyes kapcsolat elvesztése felett kétféle lehet. Az adminisztrátor vagy oda van ragadva irodájához, mert olyat végez, ami a vezérkar kötelessége lenne, vagy nem bír személyiséggel.“ Szembeállíthatjuk ezzel a hadsereget, ahol a parancsnokok feladatát a beosztott vezérkari tisztek kétféle módon csökkentik: végzik a parancsok részleteiben való kidolgozását és végzik a részletes ellenőrzést. A parancsnoknál marad minden főnöki tevékenység, de túlterhelés nélkül.

A vezérkari elv (staff principle) össze képes hozni a „scalar process“ és a taylori elvek előnyeit. „A vezérkar fogalma a katonai gyakorlatban szorosan megegyezik Taylor eszméivel“, a specializációval (a vezérkar maga is különböző ágakra bontható), valamint a tervezés és végrehajtás szétválasztásával. Az élet furcsasága, hogy éppen a Taylor által elvetendőnek ítélt katonai szervezés nyújtja a legjobb lehetőséget a szervezés alapelveiben mutatkozó zűrzavar megszüntetésére.

A *Papers on the science of administration* kötetébe foglalt többi kilenc tanulmány legnagyobb értékű általános jellemzője, hogy régebbi cikkeket, előadásokat tartalmaz, olyanokat, melyek nehezen, vagy egyáltalában nem voltak eddig hozzáférhetők. A tanulmányok némelyike egyetlen részkérdéssel foglalkozik. Így V. A. Graicunas táblázatban szemlélteti, hogy az alárendeltek számának egyszerű növekedése mily meredek mértani arányban emeli az egymás közti viszonyok számát, tehát a koordináció és

a főnöki áttekintés nehézségét. Itt találjuk *John Lee*-nek 1928-ban és *Mary Parker Follett*-nek 1932-ben tartott előadásait — az előbbi a funkciók szerinti szétválasztásról, az utóbbi az ellenőrzés menetéről szól — amelyekből már erősen kiesendül a koordináció mindenekfelett való fontosságának felismerése. *L. J. Henderson*, *T. N. Whitehead* és *Elton Mayo* együttes tanulmánya a munkatársi környezet nagy befolyásáról számol be, két érdekes és újszerű kísérletet ismertetve.

A többi tanulmány általános kérdéseket tárgyal. *H. S. Dennison* az „államtudományi mérnökség” (political science engineering) megalkotásának szükségességét fejt ki, értve alatta „a tudományos tanok és módszerek alkalmazását a kormányzás művészetében”. *J. D. Mooney* is — akinek *A. C. Reiley*-vel együtt írt *Onward Industry!* c. műve (1951.) egészen új irányokat nyitott meg a tudományos üzemvezetés elméletében — szerepel a kötetben, Gulick-kal egyezően a szervezés alapelveit ismertetve. A nagy francia szakember *Henri Fayol* aránylag kevésbé ismert Amerikában. Ezt a hiányt pótolja két tanulmány is, az egyikben *Urwick* ismerteti a *Fayol* által felállított igazgatási alapelveket, összehasonlítva a *Mooney*—*Reiley*-féle alapelvekkel, a másik tanulmány *Fayol* Az igazgatási elmélet az államban című, 1925-ban tartott előadásának fordítása.

A zárótanulmányt *Luther Gulick* írta *Tudomány, értékek és közigazgatás* címmel. Az exact tudományok művelői mosolyogni szoktak a társadalomtudomány, mint tudomány felett, a bebizonyított igazságok és „törvények” itteni kis számára mutatva rá. Szokás arra hivatkozni, hogy a társadalomtudományokban sohasem beszélhetünk teljes törvényszerűségről, igazságokról, mert a társadalomtudomány „értékekkel és célokkal” dolgozik. *Gulick* mindezek ellenére lehetők tartja, hogy igaz megállapításokra, törvényekre juthassunk. Ha az értékelés változik, ez természetesen kihat felhasználásukra, de ettől független alapigazságok vannak a társadalomtudományban is. Három szükséges követelményt állapít meg a társadalomtudomány (és rajta keresztül a közigazgatástudomány) jövő fejlesztéséhez; ezek:

„1. Jelenségnek elemzése, melyből standard elnevezéseket, mérhető elemeket és észszerű fogalmakat nyerhetünk;

2. Ezekre az elemzésekre alapozott széleskörű tudományos adatgyűjtés kifejlesztése, és

3. A társadalmi jelenségek elméleti vizsgálatának elősegítése, feltevéseknek közzététele és terjesztése, hogy ezeket mások is megvizsgálhassák mostani és jövőbeli tapasztalataik alapján.”

IV.

A másik kötet, melynek ismertetését szükségesnek tartjuk, szintén többek — L. D. White, M. E. Dimock és J. M. Gaus — közös munkája.³ *Leonard D. White*, a chicagói egyetem közigazgatástudományi professzorának neve már ismeretes folyóiratunk első számából. *Marshall E. Dimock* White professzor tanítványa, most tanártársa. *John M. Gaus* a wisconsin-i egyetemen az államtudományok professzora, egy tanéven keresztül az egyetem meghívására Chicagó-ban adott elő. Tehát mindhárman együtt dolgoztak. Gulick-ékkal ellentétben tisztán elméleti szempontból fordultak a közigazgatástudomány kérdéseinek tanulmányozása felé, olyan lehetőségek nem állottak rendelkezésükre, mint Gulick newyorki intézetének. Ezért tanulmányaik egészen közel állanak hozzánk, a mi szempontjainkat követik, meglehetősen a mi nyelvünkön szólnak, kutatásaik, felvetett problémáik jól érthetőek. Így különösen érdekes, hogy ezek a problémák milyenek mutatkoznak az Egyesült Államok légkörében.

A kötet megírásának célját az előszó mondatai magyarázzák: „A közigazgatás tanulmányozója most a rendszerbe foglalandó és átértendő új közigazgatási szerveknek és új problémáknak a szó szoros értelmében vett mindent elsöprő áradatával találja magát szemben... Oly sok tapasztalatáramlat — az ipar, a lélek-tani kutatás, a kormányzat-összehasonlító tanulmányozás, különösen a háborús és a háború utáni időszakoké, részéről — adja hozzá közreműködését a főirányhoz, hogy nemcsak az átlagpolgár zavarodott össze, hanem azok is, akik fő érdeklődésüket a közigazgatásnak szentelik.” A szerzők meggyőződése, hogy „a válság által felfedett kormányzati problémák és a kezelésükre irányuló erőfeszítések megoldása mind a közigazgatási technika javítását, mind a közigazgatás természetéről való szabatosabb fogalmakat követeli.” *A közigazgatás határkérdései* címmel ezekről a problémákról szól hármuk együttes tanulmánykötete.

Az első tanulmány M. E. Dimock-é *A közigazgatás fogalma és terjedelme* címmel. Az igazgatás egyidős az emberek közös célokra való szervezkedésével, azaz igen régi. A közigazgatás fontosságának mai kihangsúlyozása többféle ok következménye. Az alapvető ok természetesen a kormányzat feladatainak és felelős-

³ John M. Gaus—Leonard D. White—Marshall E. Dimock: *The frontiers of public administration*. Chicago, 1956. The University of Chicago Press. IX. 146 l., 8r.

ségének roppant megnövekedése. További okok a közigazgatás viszonylagos elhanyagoltsága a múltban és az a sokszor ismételt megállapítás, amely szerint „Amerika társadalmának jövője a kormányzatban és üzletben való megfelelő vezetők kifejlődésétől függ.”

A régi időkben a követendő politika kifermálását és a szabályok végrehajtását ugyanazon szerv végezte. Az idők folyamán meg kellett különböztetni az egyes kormányzati feladatköröket. „Ma a veszély az, hogy túl messze megyünk a kormányzati politika és a közigazgatás alaki szétválasztásában. A közigazgatás terén működő tudósoknak gondot kell fordítaniuk arra, nehogy a végrehajtás technikájának a kormányzat tartalmától és problémáitól való túlzott elválása által a közigazgatást különállóvá és elvonttá tegyék... A közigazgatást a kormányzat egész menététől csupán a kutatásban, tanításban és képzésben való könnyebbség kedvéért kell elválasztani.” „A közigazgatás, a kormányzathoz hasonlóan, emberi tevékenység és mint ilyen, bonyolult és gyakran megjósolhatatlan. Így sok függ a személyes tényezőztől. A közigazgatás nem cél önmagában, hanem pusztán a kormányzat egy eszköze és a közönség szolgája — várható, hogy mint ilyen, úgy növekszik és változik, ahogyan a társadalom maga változik.”

„A közigazgatást illető általánosítások kockázatosak. Bárha mindenfajta igazgatási helyzetben találunk közös elemeket, ilyenek a szervezet, pénzügy, személyzet, észre kell mindig vennünk, hogy az adott helyzet követelményeinek és az alanyokban való különbségeknek nagy súlyt kell adni a megoldások előírásában a közigazgatás terén.” Fontos különbségek vannak a hely, idő, hagyomány és a tárgyak szerint is. „Szabványosítás, egyszerűség és teljes párhuzamosság helyett a közigazgatás tanulmányozójának azt kell várnia, hogy a problémák nagy változatosságát fogja találni és ugyanígy változó meghatározásokat is. A közigazgatásnak rugalmasnak kell lennie.”

A sikeres közigazgatás sok esetben a vezető személyes tulajdonságaival magyarázható. (Dimock is felváltva használja a „vezető” fogalomra a „leader” és a „co-ordinator” kifejezést. Az utóbbi jól kiemeli a vezető legfőbb tevékenységét, az együttműködés biztosítását.) Legáltalánosabb vonásokban: a co-ordinatornak meg kell szerveznie személyzetét; terveket készítenie (taktikus is); mivel mindezt nem végezheti egyedül, gondoskodnia kell vezérkarról; továbbá annyi felelősséget ruháznia át másokra, amennyi csak lehetséges.

A közigazgatás fogalmának meghatározását különböző uta-

kon lehet megközelíteni. Az egyes korokban más-más szempontokat emeltek ki. A teljes szintézis megalkotása a jövő feladata.

Az Egyesült Államokban a *jogi* (legal) szempont a legrégebb. Ez a közigazgatás különféle megnyilvánulásait az alkotmány és a jogszabályok általi korlátozások, követelmények és a bírósági döntvények szempontjából nézi. Teljes ellentéte az *intézményi* (institutional) szempont, amely szerint a közigazgatás a kormányzat egyik különálló osztálya, ennek szervezete és működése vizsgálendő, azaz a gépezet fontosságát emeli ki (ld. különösen W. F. Willoughby munkáit). A *gyakorlati* (practical) szempont mindkét előbbivel — és minden elmélettel — elégedetlen, a közigazgatást, mint tapasztalatot tekinti. A *racionalis, analitikus* módszer viszont éppen az elmélet és a feltalálás (invenció) szempontjait alkalmazza, a téves és helyes eszmék kimutatásával. Végül az *eszközi* (instrumental) módszer (John Dewey) a problémák viszonyainak szempontjából indul ki: a közigazgatás csupán eszköz, amellyel a társadalmi problémák előbbre viendők, ezért először a megoldandó problémákat kell elemezni.

Dimock saját meghatározása, melyben az előbbi összes szempontok összefoglalására törekszik: „A közigazgatás magában foglalja azokat a problémákat, hatalmakat, szervezetet és igazgatási módszereket, amelyeket a jogszabályok végrehajtásánál és a kormányzati felelőségek teljesítésénél alkalmaznak.”

„A közigazgatást nemcsak a kormánnyal és a többi társadalomtudománnyal szoros viszonyban lévőnek kell gondolni, hanem olyan erőnek is, amely a polgárokat szolgálja és a közszolgálatot alkotó egyének erőfeszítéseit figyelembe veszi.”
 „A közigazgatás a működésben lévő állam, az állam, mint építő... A közigazgatásnak ki kell hangsúlyoznia az elméletet, mert a legtermékenyebb politikai elmélet a kormánnyal közüzemi oldaltól való megközelítéséből származik... A közigazgatásnak találékonynak és céltudatosnak kell lennie.”

L. D. White a *közigazgatási alapelvek fogalmát* tárgyalja. A napipolitikával foglalkozókkal ellentétben, a közigazgatási szakemberek arra szoktak hivatkozni, hogy őket — működésükben, ítéletükben — alapelvek irányítják. A közigazgatási alapelvek mibenléte igen határozatlan, használatuk más-más jelentéssel történik. White ebbe a fogalomzavarba kíván rendet hozni. Szerinte az „alapelv” kifejezés használatát „arra kellene korlátozni, hogy egy feltevést (hypothesis) vagy előterjesztést (proposition) jelentsen, melyet megfigyeléssel és/vagy kísérletezéssel megfelelően kipróbáltak, úgy hogy észszerűen a tevékenység útmutatójának

vagy a megértés módjának vehető... Egy alapelv magában foglal (1) egy eredeti feltevést, (2) megfelelő igazolást és (5) következőképpen egy előterjesztés kinyilvánítását, mely általános jellegű és megfelel az igazságnak, legalább is pragmatikus értelemben.“ Egy véleményt, bármily határozottan is körvonalazott, csak mint véleményt kell venni; egy dogmát vagy tant vélemények szervezett testének, melyet pártolói igaznak tartanak, de azért nem szükségképpen igazolt igazság.

A hangsúlyt tehát az igazolásra helyezi White. A feltevések kipróbálásának egész eljárása „inkább a dolgozószobába és a kutatóintézetbe tartozik, mint az események rohanó világába: viszont másrésztől a feltevések megformulázásában való készség és az illető adatok megértése inkább a résztvételtől származik, mint a puszta megfigyelésből. Innen van a legújabb társadalmi kutatásban a *résztvevő-megfigyelő* (participant-observer) feltalálása.“

A közigazgatástudomány sokat köszönhet egyes nagy emberek („Richelieu, Burke, Hamilton, John Stuart Mill, Charles Francis Adams, Lord Haldane, Graham Wallas, Henri Fayol“) lángeszének. A huszadik század nagy haladása, hogy intézményesítette, személyektől függetlenítette a feltevések kipróbálását. A feltevések megalkotását, felfedezését természetesen csak egyes személyektől lehet várni, de igazolásuk intézmények dolga. Ez a munka ma már nemzetközi méretű.

J. M. Gaus a *közigazgatás felelősségéről* ír. A felelősség a kormányzat lényegébe tartozik, mert a kormányzat cselekvést jelent. Az egyes cselekedetek nem állanak egyedül, hanem viszonyosak másokkal. Ezért a kormányzat elbírálása egy — rendszerint önmaga által felállított — program vagy rendszer alapján történik. Az Egyesült Államokban a közigazgatás hármas felelősségét építették fel: a néppel (a közigazgatás fejének választása által), a törvényhozással és a bírósággal szemben. Ezt a hármas rendszert még bonyolultabbá teszi a pártok későbbi kifejlődése.

„Ma a kormányzat jellegzetes funkciói olyanok, hogy sem a választók, sem a törvényhozás nem képes pontos részletekben kifejezni azt a meghatározott politikát, aminek végrehajtását kívánja a közigazgatási szervezettől.“ Általános elvek előírásán túl nem igen mehetnek, a részleteket a közigazgatás belátására kell bízniuk. Ez nem is lehet másképpen a mai helyzetben, a közigazgatás annyira összeszövődött az iparral, kereskedelemmel és pénzügyekkel. A bíróság felé való felelősség sem jelent sokat ma, amikor az ártalmas, jogsértő cselekedet megtörténik sokkal előbb,

mielőtt a bírósági felülvizsgálat megpróbálhatná a kár elhárítását.

A közigazgatás felelősségének megoldása kettős. Az egyik megoldás a közigazgatás és a közönség, a „közigazgatottak“ közvetlen érintkezését célozza olyan szervek létesítésével, amelyek által az érdekeltek csoportjai meghallgathatók és a tisztviselők figyelmeztethetők az irántuk való felelősségre. A másik megoldás: eszmények adása a közigazgatási tisztviselők részére, „belső ellenőrzés“ (inner check) teremtése. Ennek kell kitöltenie az írott jogszabályok hézagait.

Marshall E. Dimock második tanulmánya — az előbbi téma folytatásaként — a *szabad belátásnak* (discretion) a modern közigazgatásban való szerepével foglalkozik. „A mai kormányzat története a szabad belátás hatalmának egymást követő átruházását mutatja, a törvényhozástól a bírászkodás, végül a közigazgatás felé.“ Különösen elősegíti ezt a keret-törvények (Roosevelt újjáépítési törvényei) elterjedése. A közigazgatási tisztviselők nemcsak az általános törvények részleteinek merev kitöltését végzik, hanem arra is kapnak hatalmat, hogy a törvényes korlátokon belül önálló mérlegeléssel döntsenek.

A közigazgatási diszkréción felfogása körüli zavaros helyzet a „hatalmak szétválasztása“ elmélet teljesen eltérő magyarázatainak következménye. Még ma is vannak olyan bírák, akik azon vitatkoznak, hogy egy kormányzati cselekedet „lényegileg“ törvényhozási, bírászkodási, vagy közigazgatási-e. És olyan bírák is akadnak, akik úgy beszélnek, „mintha a jogszabály az ő monopóliumuk lenne.“ A merészebbek azonban már ki merik mondani, hogy a hatalmak szétválasztásának klasszikus elmélete ma már nem alkalmazható. Pound igen helyesen a hatalmak szétválasztása (separation of powers) helyébe a munkamegosztás (division of labor) kifejezést ajánlja.

Az adminisztrátor szempontjából a szabad belátás gyakorlása nélkülözhetetlen. „A szabad belátás (discretion) nem valami szokatlan dolog; alapjában véve nem jogi fogalom... egyszerűen a mindennapi kötelességek alapanyaga a kormányzat minden ágában.“ Nem végcél önmagában, hanem a kormányzat által megoldandó problémák eszköze. Ugyanúgy, amint a jogszabály maga sem cél, hanem eszköz, mely által a társadalom érdekét és vágyait szolgálják.

A fontos probléma most az, milyen módon gyakorolják a szabad belátást és mik azok a biztosítékok, melyek megakadályozzák a vele való visszaélést. „A közigazgatás képes megtanulni és meg is kell tanulnia, hogy saját problémáit megoldja.“ A leg-

jobb védekezés: megfelelő emberek bevitele a közigazgatásba, továbbá bizonyos eljárási szabályok előírása. — Mint mellékesen megemlíti, „az Egyesült Államokban kétségtelenül szükség van külön közigazgatási bíróságokra, a közigazgatási szervek és a polgár közti vitás ügyek tárgyalására“.

Dimock harmadik tanulmányában a *közigazgatás jellegzetes szempontjaival* foglalkozik. Az általános felfogás az eredményeséget (efficiency) helyezi mindenek fölé, ő azonban figyelmeztet a tisztán gépies eredményesség káros voltára. „Az egyforma és megmerevedett igazgatás éppen olyan alkalmatlan, mint a törvénytől való félelmen alapuló egyéni viselkedés... A gépies eredményesség megöli az igazgatás életét és szellemét ugyanúgy, mint az alkalmazottak szellemét is.“ Mint Lord Haldane mondta: „a közigazgatás sikerességénél a légkör jelent mindent“. Meg kell érteni, hogy az eredményesség elsősorban társadalmi fogalom, ezért szociálisnak kell lennie. „Az eredményesség fogalmát újból kell megalkotni, inkább az alkalmazottak és a közönség, mint a gépekkel való legnagyobb termelés és az elérhető legmagasabb haszon figyelembevételével... A jövőben a tartós eredményesség felé való legnagyobb haladás az emberek viszonylatában, a személyzeti téren várható... Végére is a társadalom egyszerűen az összes személyek együttlése, akik a világ munkáját végzik.“ Ide tartozik a közönség érdekeinek figyelembevétele is. „Mikor a közigazgatást pusztá technikának tartják, amikor túlsok súlyt helyeznek a módszerekre, akkor a szolgáltatás használóját nem szokták észrevenni; azzal az eredménnyel, hogy a közigazgatási szervezet kaptafaszterűvé, bürokratikussá és fejlődésképtelenné válik.“

Az eredményesség azonban nem egyedüli szempont, amint-hogy a jogszabályok egyszerű végrehajtása sem alkotja a mai közigazgatás egyedüli feladatát. Törvényhozás és közigazgatás ma már nem választhatók szét két teljesen külön részbe. „Az adminisztrátor több, mint szerszám, több mint kérdéseket fel nem tevő szolgálja az éppen uralmon lévő pártnak. A közigazgatás terveket alkot. A közigazgatás nem csupán élettelen forma. Tevékeny, kezdeményező, kitaláló elem a politikai életben.“ Ezért az adminisztrátornak tökéletesen tisztában kell lennie a közigazgatás alapelveivel. „A közigazgatás egyik feladata, hogy ilyen alapelveket kövessen, olyan állandóan, amint csak lehetséges és hogy állandóan készen legyen újak kipróbálására és kihirdetésére.“ Mindezekhez még a közszolgálat észszerű, lelkes, előrettekintő, ál-

landó és önfegyelmező filozófiáját, általános szemléletét kell a közigazgatásnak kialakítania.

A közigazgatás igazi funkciója, hogy öntudatosan és megfontoltan foglalkozzék a társadalmi célok teljesítésével és az állam céljainak elérésével. „Eredményesség, tervezés, alapelvek, filozófia — mindezeket magában foglalja a közönség szükségleteinek ellátására irányuló szolgálat. A közigazgatás alkalmazottainak sohasem szabad szem elől téveszteniük azt a tényt, hogy ki az ő uruk, és hogy a közös szükségletek ellátása minden tevékenységük végső fokmérője. A közigazgatás azonban több élettelen bábunál. Tervez, kieszel, szemléletet alkot, nevel, épít a közösség egészségéért.“

John M. Gaus szintén további két tanulmánnyal szerepel a kötetben. A *szervezés elméletéről* írva kifejti, hogy a szervezést nem úgy tekinti, mint egyének gépies csoportosítását (bár meg kell lenni a megállapított és mérhető standardoknak), hanem mint az egyéneknek egymással kapcsolatba, viszonyosságba való állítását, úgy, hogy céljaik elérésére ezáltal eredményesebben törekedhessenek. A szervezetben kiemeli az embernek, mint elemnek döntő fontosságát. Az a jó szervezet és az a jó vezető, amely ill. aki az alája tartozó embereket megértő és tevékeny támogatásra nyeri meg. „A koordináció a személyek ezen tevékeny hozzájárulásának mindennapi munkájukban való megszerzése; a funkciók gondos felosztása, a munkaterv együttes kifejlesztése, az idevágó szaktudás biztosítása és hozzáférhetővé tétele, az eljárásokban és tevékenységekben való időrend megállapítása, az erőfeszítések és erőforrások elhatárolása és egyesítése, és a személyzet eszméinek és erejének összeszedése és egyirányba terelése által.“

A szervezetek növekedésével segítségre is van szükségük. Gaus itt megkülönbözteti egyrészt azokat, akik a pénzügyi, személyzeti, anyaggazdasági teendőket végzik és a jelentéseket állítják össze, ezeket segéd (auxiliary) vagy technikai vezérkariaknak nevezi; másrészt megkülönbözteti azokat, akik a főnöknek segédkeznek teendői ellátásában, ezeket általános (general) vagy igazgatási vezérkariaknak hívja. Kiemeli a végrehajtás ellenőrzésének nagy fontosságát. Idézi itt Sztalint, aki szerint az szükséges, hogy a határozatok végrehajtásának ellenőrzése rendszeres legyen, továbbá hogy ne másodrendű emberek, hanem maguk a szervezet vezetői végezzék. A közigazgatás működésének vizsgálata szoros viszonyban áll az általános kormányzati politika kialakításával. A közigazgatás szervezetének azonban nemcsak veszélyeivel és

gyengéivel kell tisztában lennünk, hanem az általa nyújtott teljes lehetőségekkel és alkalmakkal is.

Harmadik tanulmányában Gaus az *amerikai társadalom és a közigazgatás* viszonyáról szól. Túl kevésbé szokták észrevenni, hogy „egészséges és kielégítő élet az egyén részére csak igen különböző és kiterjedt társadalmi szabályozás által lehetséges, és hogy ezek a szabályozások leginkább közigazgatási természetűek.” Ma már külön intézményeknek kell biztosítaniuk azt a segítséget és biztonságot, amelyet a régi időkben a „szomszédság” jelentett az egyénnek és a családnak. A népesség és az intézmények növekedtével és összeszővődöttségével az adminisztrátor feladata is egyre nehezebbé és fontosabbá válik — Gaus szerint minden főiskolai hallgatónak, mondjuk tanulmányai első két évében „tanulmányt kellene készíteni otthoni környezetének egészképéről, és azokról a természeti és társadalmi erőkről, amelyekről élete függ, a talajtól és esőtől kezdve a piacig és a földkerekség többi részével való kulturális kapcsolatokig.” Hasonlóképpen minden korábbi és későbbi képzést is a környező társadalom nagyobb problémáival bizonyos viszonyba kell hozni.

„Ma többet tudunk, mint az ember valaha is tudott, az élet feltételeinek javítási módjairól. Tudjuk, hogy ez a tudás, hogy eredményesen alkalmazható legyen, a közigazgatás sokféle és változatos formáit követeli meg.” Meg kell azonban változtatnunk az egyén természetéről alkotott régi elméletet. A fejlődést „a ko-operatív és kollektív szolgáltatások” irányába kell állítanunk.

*

* * *

A folyóiratunk első számában közölt ismertetéssel együtt négy könyvvel foglalkoztunk, az amerikai közigazgatástudomány négy kimagasló munkájával. Az, hogy csak ilyen kevés számot választottunk ki ismertetésre, szükségképpen magával hozza, hogy csak példákat tudtunk kiragadni az amerikaiak nagy terméséből. Korántsem mondjuk, hogy ezzel az egész amerikai közigazgatástudományt, annak minden irányát és problémáját bemutatthattuk. Mindenesetre igyekeztünk arra, hogy ezek a példák a legjellemzőbbek legyenek.

Igyekeztünk elkerülni a magunk véleményeinek belekeverését. Az előbbieknél során mindenütt maguk az amerikai szakírók beszéltek, lehetőleg saját szavaikkal és kifejezéseikkel. Éppen ezért a négy könyvet aránylag bőven ismertettük, sok idézettel. Reméljük, hogy bennük sok termékenyítő gondolat található.

GÖBEL JÓZSEF.

GYŰJTEMÉNYEK KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓSÁGUNK JOGGYAKORLATÁRÓL.

Az 1896 : XXVI. t.-c.-el felállított m. kir. közigazgatási bíróság az elmúlt évben ünnepelte működésének 40. évfordulóját. Ez a nevezetes stáció alkalmat adott az illetékes tényezőknek és a szakembereknek, hogy kifejtsék gondolataikat arról, mennyiben váltak be az említett alaptörvénynek közigazgatási bíróságunk szervezetét, hatáskörét és eljárását szabályozó rendelkezései és megjelöljék azokat a pontokat, amelyeken reformintézkedések mutatkoznak szükségesnek. A közigazgatási bíráskodás intézményének bevált volta és hatása azonban más oldalról is megvizsgálható: nevezetesen szemlét lehet tartani a bíróság ítélkezési gyakorlata felett annak megállapítása végett, hogy a bíróság a hatáskörébe utalt kontenciózus ügyek eldöntése során milyen elvi álláspontokat foglalt el, milyen jogelveket szögezett le a különböző kérdésekben és hogy mennyiben járult hozzá ezáltal közigazgatási és pénzügyi jogunk fejlesztéséhez.

A közigazgatási bíróság 40 év alatt hozott ítéleteinek óriási tömegéből elsősorban a bíróság elnöki titkárai által szerkesztett ú. n. évnegyedes füzetekben¹ megjelenő döntvények és elvi jelentőségű határozatok azok, amelyeknek a bíróság gyakorlata szempontjából irányadó jelentőségük van. Csak röviden utalunk itt arra, hogy *döntvényt* — az 1896 : XXVI. t.-c. 21. §-a szerint — felmerült elvi jelentőségű vitás jogkérdésekben a bíróságnak az az osztálya hoz, amelynek hatáskörébe az ügy tartozik.² A döntvényt a bíróság illető osztályának tanácsai mindaddig követni kötelesek, amíg azt újabb osztályülési megállapodás meg nem változtatja; a közigazgatási hatóságokra nézve nincs előírva a döntvényekhez való alkalmazkodás, amint jogrendszerünknek erre a hiányosságára már több alkalommal rámutattunk. Az *elvi jelen-*

¹ A közigazgatási és a pénzügyi osztály döntvényei külön-külön füzetekben adatnak ki.

² A közigazgatási és pénzügyi osztályok együttes teljes ülésének az 1896: XXVI. t.-c. nem adott döntvényalkotási jogot.

tőségű határozatokat a 360/1907. számú közigazgatási bírósági elnöki szabályzat szerint vagy a tanács többsége vagy a tanácselnök minősíti — az ügy eldöntése alkalmával — ilyeneknek; az „elvi” szóval megjelölt határozatokat az elnöki titkárok gyűjtik és negyedévenként beterjesztik a bíróság mindkét osztályánál alakított felülvizsgáló bizottság elé. A bizottság által elvinek elfogadott határozatok a bíróság elnökének jóváhagyásával tételnek közzé az említett negyedéves füzetekben. Ha valamelyik tanács az ilyen elvi határozattal ellenkező álláspontot foglal el, rendesen döntvény alkotására kerül a sor.

Az idők folyamán mind a bíróság közigazgatási, mind pénzügyi osztályánál kialakult az elvi élű és fontosabb vitás kérdéseket eldöntő határozatoknak egy további, a döntvények és az elvi jelentőségű határozatok közé eső kategóriája. A közigazgatási osztálynál ilyenek az 1933 óta szokásos *osztályülési megállapodások*, amelyeknek a különböző tanácsok között fennálló elvi ellentétek megszüntetése és egybehangzó ítélezési gyakorlat kialakítása a céljuk. Ezeket az osztályülési megállapodásokat hivatalosan nem publikálják³ és formailag nincs is kötelező erejük. A pénzügyi osztálynál viszont már 1915-től kezdve egy 9 tagból álló jogegységi tanács működik, amely az ítélező tanácsok részéről elvi határozattal szemben felmerült ellentétes felfogás esetén nyilatkozik a kérdésben, alaki szempontból a döntvényekhez hasonló és a negyedévi füzetekben is közzétett. ú. n. *jogegységi megállapodás* formájában. A jogegységi tanács felállítása a pénzügyi osztályülésekben való döntvényalkotást egészen ritkává tette; erre ugyanis most már csak akkor van szükség, ha a pénzügyi tanácsok valamelyikének többsége a jogegységi megállapodástól eltérő határozatot kíván hozni.

A most ismertetett döntvények, jogegységi megállapodások és elvi jelentőségű határozatok egyre nagyobb száma következtében mindig jobban érezhetővé vált annak szükségessége, hogy közigazgatási bíróságunknak jelenleg is érvényben levő döntvényei és elvi határozatai *rendszeres gyűjteményekben* tétessenek közzé. A bíróság jubileumi éve két alapos és igen használható összeállításnak a megjelenését is hozta. Az egyik a bíróság közigazgatási osztálya összes érvényben lévő döntvényeinek és elvi jelentőségű határozatainak három kötetbe foglalt kiadása *dr. Borsos Endre* és *dr. Szabolcska Mihály* közigazgatási bírók részéről. A másik egy már korábban megindult munkának a folytatása *dr.*

³ Közlik őket dr. Vörös Ernő és dr. Lengyel József „A közigazgatási bírósági törvény magyarázata” című munkájukban, I. kötet, 61—63. oldal.

Koós István közigazgatási bíró és dr. Lengyel József tanácsjegyző által; nevezetesen a pénzügyi osztály által az adó- és illeték-ügyekben 1934-től 1937-ig elfogadott jogegységi megállapodások és elvi jelentőségű határozatok publikációja. Az 1897-től 1931-ig alkotott döntvények, jogegységi megállapodások és elvi határozatok ugyanis az illetékekre nézve dr. Pataky Gedeon, az adókra nézve pedig Sárffy—Voloszynovich—Nerád—Lukits—Molnár—Lengyel által szerkesztett ú. n. alapmunkákban (1932-ben), az 1931—1935. évek megállapodásai és határozatai pedig az ezekhez a munkákhoz (1934-ben) kiadott pótfüzetekben jelentek meg.

Borsos Endre és Szaboleska Mihály munkájának használhatóságát már a közlés sikerült rendszere biztosítja. Szerzők a hatályos döntvényeket és elvi határozatokat a tárgyukat képező ügyek természete szerint válogatták szét és foglalták csoportokba. A közzététel sorrendjében azonban — nézetünk szerint helyesen — nem követték szorosan az ordo legalis-t, hanem kiemelték és külön I. s II. kötetbe foglalták a közjogi jellegű ügyekben (községi és törvényhatósági választói névjegyzékek, választások és tisztújítások, országgyűlési képviselőválasztás, felsőházi tagválasztás és a törvényhatóságok önkormányzati jogának védelme), valamint a legszélesebb értelemben vett köztisztviselői illetmény-és nyugellátás-kérdésekben hozott határozatokat. A III. kötet tartalmazza azután a közigazgatási osztály elé utalt összes többi ügyekben keletkezett, érvényben álló döntvényeket és elvi jelentőségű határozatokat. Az egyes ügycsoportokra nézve közölt anyagot tömören megírt bevezető szöveg előzi mindig meg, amely ismerteti az odavágó anyagi és eljárási jogszabályokat és többnyire összefoglalja a bevezetést követőleg teljes szövegben, indokolással együtt közölt határozatok lényeges tartalmát is.

Borsos Endre és Szaboleska Mihály művének beható tanulmányozása néhány érdekes megállapításra vezet rá bennünket. Így például arra, hogy *a döntvényeknek és elvi jelentőségű határozatoknak aránylag elég nagy hányada olyan, amelyet a szerzők elavultnak vagy hatálytalanítottak minősítettek*. Könyvük megjelenéséig ugyanis a bíróság közigazgatási osztálya 24 döntvényt és 1570 elvi határozatot hozott. Borsos és Szaboleska munkája ezzel szemben 8 döntvényt és 826 elvi jelentőségű határozatot tartalmaz, tehát 16 döntvényt és 744 elvi határozatot selejteztek ki belőle, mint olyant, amely időközben tárgytalanná vált. Másrészt kitűnik a könyvből, hogy *a közigazgatási bíróság a hatáskörébe tartozó ügyek egyikében-másikában egyáltalán nem alkotott még döntvényt és nem nyilvánította egyik határozatát sem elvi jelentő-*

ségűnek. Ezt részben olyan ügyköröknél látjuk, amelyeket csak újabb keletű törvényes rendelkezés utalt a bíróság hatáskörébe, amelyekben tehát jelentősebb joggyakorlat még ki sem alakulhatott (pl. törvényhatósági és székesfővárosi összes választók névjegyzéke); de előfordul olyan ügyeknél is, amelyek már az 1896 : XXVI. t.-c. óta közigazgatási bírói kognició alá tartoznak (pl. székesfővárosi tisztviselők választása, tanítói terményjárandóságok értékének megállapítása). *Mind mennyiségileg jelentős, mind minőségileg igen értékes és finoman árnyalt elvi joggyakorlata van* viszont a bíróságnak pl. a községi pótagó-, nyilvános betegápolási és szegényellátási, közúti és vám-, vadászati, virilis-névjegyzéki és a választási petíciós ügyekben, valamint az állami alkalmazottak illetményeivel és nyugellátásával kapcsolatos kérdésekben.

Koós István és Lengyel József könyve a közigazgatási bíróság pénzügyi osztálya által elfogadott, az adó- és illetékjogszabályok helyes értelmezése és egyöntetű alkalmazása szempontjából igen nagy jelentőségű jogegységi megállapodások és elvi határozatok szisztematikus közzétételének munkáját avatott kézzel folytatja. A feldolgozás *rendszere* azonos a Pataky Gedeon, illetve a Sárffy Aladár és szerzőtársai tollából megjelent, fentebb említett alpmunkákban követett eljárással, amennyiben az anyagot ugyancsak adónemek, illetőleg illeték-fajták szerint foglalja fejezetekbe, ezeken belül pedig a vonatkozó jogszabályszakaszok sorrendjében hozza. A munka különös jelentőségét inkább az adja meg, hogy szerzők a pénzügyi osztály 40 éves döntvény-, illetve jogegységi megállapodás- és elvi határozat-alkotó tevékenységének egészére vonatkozó betűsoros *tárgymutatót* és pontos *jogszabálymutatót* tettek benne közzé, amelyek a bíróság joggyakorlata feletti áttekintést nagymértékben megkönnyítik.

Talán nem lesz érdektelen, ha felsorakoztatunk itt néhány, a most szóbanlévő adó- és illetékügyi gyűjteményekből meríthető *statisztikai adatot.* 1897-től 1931-ig a bíróság pénzügyi osztálya 37 döntvényt hozott, a jogegységi tanács 167 jogegységi megállapodást fogadott el, végül 1745 határozat nyilvánított elvi jelentőségűnek. Azóta a döntvények száma nem szaporodott, viszont 1931-től 1935-ig 47 jogegységi megállapodás és 72 elvi határozat, 1934-től 1936-ig pedig 68 jogegységi megállapodás és 100 elvi határozat keletkezett. Ez utóbbi számok, arányba állítva az 1931-ig terjedő adatokkal, a *jogegységi megállapodással eldöntött kérdések számának az elvi határozatokkal szemben való viszonylagos növekedését* mutatják. Ha pedig a Koós—Lengyel-féle munkát kiegészítő jogszabálymutatóban feltüntetett döntvények, meg-

állapodások és határozatok számát összeadjuk — figyelemmel természetesen arra, hogy egyes határozatok a mutatóban többször is szerepelnek — úgy azt konstatálhatjuk, hogy az 1897-től 1936-ig terjedő időben összesen alkotott 37 döntvény, 282 jogegységi megállapodás és 1917 elvi határozat közül 16 döntvény, továbbá mintegy 220 jogegységi megállapodás és 1200 elvi jelentőségű határozat tekinthető hatályban lévőknek, tehát az *elavulás aránya* itt éppen úgy *meglehetősen nagy*, amint azt a közigazgatási osztály döntvényeinél és határozatainál láttuk.

A közigazgatási bíróság jogalkalmazó és jogfejlesztő tevékenységének irányát általánosságban kijelölő döntvényeken és elvinek minősített határozatokon kívül a *bíróság többi ítéleteinek ismerete is számos esetben hasznos lehet* a közigazgatási hatóságok és a nagyközönség számára. Ezek az ítéletek csupán a konkrét ügyben érdekelttekkel közöltnek és mások által csak a közigazgatási bíróság irattárában kutathatók fel, tehát nehezen hozzáférhetőek. Ezért nem lehet eléggé méltányolni annak a hosszú évekre terjedő, fáradságos munkának az értékét, amelyet *dr. Vörös Ernő* közigazgatási bíró és *dr. Lengyel József* tanácsjegyző „*A közigazgatási bírósági törvény magyarázata*” című, két kötetben összesen közel 2400 lapra terjedő gyűjtemény összeállításával végeztek. Amikor e kritikai ismertetés keretében áttekintjük a közigazgatási bíróság ítélkezési gyakorlatát feldolgozó műveket, úgy érezzük, hogy meg kell emlékeznünk Vörös Ernőnek és Lengyel Józsefnek erről a könyvről, annak ellenére, hogy megjelenése még az 1935—36. évekre esik.

Ez a vaskos kiadvány tulajdonképpen *kettős feladatot* tölt be; egyrészt az 1896 : XXVI. t.-c.-nek és az ezt kiegészítő későbbi jogszabályoknak az elméleti és jogfejlődési kérdésekre, valamint a de lege ferenda szempontokra is kiterjedő kommentárja, másrészt igen nagyszámú bírói ítélet lényeges tartalmának a vonatkozó jogforráshelyek szerint csoportosított közlése. Az ítéletekben kimondott tételt az óriási anyagra tekintettel legtöbbször csak pár szóban foglalják össze a szerzők, sőt néhol csak a tárgyat és az ítélet számát jelölik meg, amely utóbbi módszert nem tekinthetjük kielégítőnek, mert a bíróság által elfoglalt álláspont megismerését nem teszi lehetővé. Az anyagot a közigazgatási bírósági alaptörvény szakaszainak *sorrendjében* dolgozzák fel és ez alól csak annyiban tesznek kivételt, hogy az adó- és illetékügyek körébe vágó materiát (1896 : XXVI. t.-c. 81—82. §.) a II. kötetben elkülönítve tárgyalják. Az egyes törvényszakaszok szövege alatt mindenekelőtt megjelölik azokat a fórumokat, ame-

lyeket az ügynek a közigazgatási bírósági panasz benyújtása előtt be kell járnia,⁴ azután a hatáskör kérdésére vonatkozó jogszabályokat és hatásköri bírósági döntéseket illetve közigazgatási bírósági álláspontokat sorakoztatják fel, majd végül az anyagi jogszabályokat és az azokhoz fűződő érdemi joggyakorlatot állítják össze. Az anyagi joggyakorlatot a nagyobb fontosságú kérdésköröknél pontokra is tagolják. Kár, hogy a szövegnek ez a helyes rendszerezése a címek és alcímek megfelelő, egyöntetű kiemelésével nyomdatechnikailag is nem jutott mindenütt világos kifejezésre. A szerzők egyébként befejezésül minden egyes szakasznál a vonatkozó közigazgatási szakirodalom rövid bibliográfiáját is adják.

Nagyon tanulságos Vörös Ernő és Lengyel József művében *a közigazgatási bíróság hatáskörére vonatkozó jogszabályok felsorolása* (I. kötet, 44—48. oldal). Az 1896 : XXVI. t.-c.-nek a hatáskört megállapító szakaszait és ezeket az újabb törvényhelyeket összevetve, azt láthatjuk, hogy az utóbbiak — amelyeknek száma összesen 91 — túlnyomórészt azokban az ügycsoportokban írják körül, vagy egészítik ki a bíróság hatáskörét, amelyek már az 1896 : XXVI. t.-c. is a közigazgatási bíróság elé utalt és csak kisebb részük olyan, amely a bírói jogvédelmet egészen új ügykörökre terjeszti ki. A legfontosabb ilyen hatáskör-kiterjesztések: a garanciális panaszjognak a törvényhatóságok részére való megadása, az országgyűlési választások feletti bíraskodásnak a közigazgatási bíróságra bizása, valamint különböző ipariügyeknek, a katonai személyek ellátási ügyeinek és az ú. n. igazolványosok s a hadirokkantak elsőbbségi igényeinek közigazgatási bírósági védelem alá helyezése. Köztudomású, hogy a közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztése úgyszólván minden esetben *törvény* útján történt; csak a legutóbbi években voltak példák arra, hogy *kormány-, illetve miniszteri rendeletek* bővítették a bíróság hatáskörét, éspedig mindig az általuk a törvényhozás rendkívüli felhatalmazása alapján szabályozott ügyekre nézve (így pl. a 6.000/1931. és 4600/1935. M. E. számú rendeletek).⁵ Viszont — amint ez a munkából más helyen kitűnik — volt eset

⁴ Ennek kapcsán mindenütt utalnak az 1935: XVI. t.-c. életbelépése, továbbá a közigazgatási bíraskodásunkat megreformálni kívánó belügyminiszteri tervezet esetleges törvénnyé válása után bekövetkező helyzetre.

⁵ Célszerű lett volna, ha a Vörös Ernő és Lengyel József által a bíróság hatáskörére vonatkozó rendeletekről közölt példaszzerű felsorolás ezeket a rendkívüli felhatalmazáson (1924: IV. t.-c., 1931: XXVI. t.-c.) alapuló rendeleteket külön kiemelte volna.

arra is, hogy a közigazgatási bíróságnak valamely ügyre nézve az 1896 : XXVI. t.-c.-ben megállapított hatáskörét az 1924 : IV. t.-c. által adott felhatalmazáson alapuló rendelet *megszüntette*; így ma már nem nyújtható be panasz a törvényhatósági bizottságnak a községi költségvetés jóváhagyását megtagadó határozata ellen (177.200/1924. B. M. rendelet 10. §., 42.200/1927. B. M. rendelet III. 6. pont), továbbá a belügyminiszternek a törvényhatósági költségvetés tudomásulvételét megtagadó határozata ellen (160.224/1934. B. M. rendelet 9. §.; az 1927 · V. t.-c. 42. §-a alapján ezidőszert csak új tételnek a belügyminiszter által való beiktatása ellen van — a jogalap törvényessége szempontjából — panasznak helye).

A Vörös Ernő és Lengyel József művében közzétett, illetve megjelölt közigazgatási bírósági ítéletek tömegéből nagyszerűen látható, hogy *közigazgatási bíróságunknak a hatáskörébe utalt legtöbb kérdésben milyen gazdag és minden részletre kiterjedő joggyakorlata van*. Csupán az ügyek egy kis hányadára nézve mondhatjuk el, hogy az azokat illetőleg adott bírói *jogpédelem* inkább csak *elméleti jelentőségű*, mert körükben a bíróság előtt alig, vagy egyáltalán nem emeltettek panaszok. Ilyen kérdések pl. a közigazgatási osztály hatáskörében az anyakönyvi kerületek dologi kiadásainak a községekre való kivetése (1896 : XXVI. t.-c. 31. §.), a tengerhajózás állami segélyezése (1907 : VI. t.-c.), gyógyfürdőengedély visszavonása (1929 : XVI. t.-c.), közhasználatú gépjárművállalati engedélyokirat visszavonása (1930 : XVI. t.-c.). Nem volt még a valóságban példa a különböző testületi önkormányzatok részére biztosított garanciális panaszjog gyakorlására sem.⁶

A fentiekben ismertetett döntvény- és ítéletgyűjtemények értékét és jelentőségét összefoglalóan talán abban szögezhetjük le, hogy a közigazgatási bíróság joggyakorlatában kifejezésre jutó, élő közigazgatási és pénzügyi jogunk anyagát az eddiginél hozzáférhetőbbé és áttekinthetőbbé teszik s így előmozdítják a mindennapi közigazgatás tevékenységének jogszerűbbé és — ami ezzel egyáltalán nem ellentétes, sőt aminek vele együtt kell járnia — gyorsabbá, gazdaságosabbá válását is.

MARTONYI JÁNOS.

⁶ Ilyen panaszjoga van a Magyar Nemzeti Banknak a bankszabadalomnak az állam részéről történt megsértése esetére (1924 : V. t.-c.), a Magyar Tudományos Akadémiának és a Magyar Nemzeti Múzeumnak (1925 : I. t.-c. és 1934 : VIII. t.-c.), a Mérnöki Kamarának (1925 : XVII. t.-c.).

TUDOMÁNY ÉS ÉLET.

X A belga közigazgatási reform.

A gyakorlati közigazgatás szakemberei és a tudomány képviselői hosszú harcot folytattak Belgiumban a közigazgatás korszerű reformja érdekében. Ez az éveken át tartó küzdelem komoly eredménnyel zárult akkor, amidőn a király a közigazgatási reform kidolgozása és megvalósítása céljából királyi biztost *Commissaire Royal à la Réforme Administrative* nevezett ki *Louis Camu*, a miniszterelnök kabinetfőnökének személyében.

A királyi biztos a belga közigazgatástudományi intézet által 1957. nov. 22-én rendezett nagy konferencián a következőkben jelölte meg a közigazgatási reform alapproblémáit:

Az első alapkérdés az *emberanyag* kérdése. A közigazgatás mikénti működése az embereken fordul meg és mivel az állam közigazgatásának a feladatai napról napra komplikáltabbak és nehezebbek, azért ezeknek a feladatoknak eredményes ellátására a közigazgatásnak nagy tudású és kifogástalan jellemű emberekre van szüksége (*des hommes de caractère et de savoir*).

A másik megoldandó probléma *materiális* természetű. A helyesen kiválasztott nagy tudású

és kiváló jellemű emberek sem tudnak megfelelő eredményt felmutatni, ha munkaviszonyaik és munkaeszközök nem adnak alkalmas keretet arra, hogy teljesítőkéességüknek maximumát adják. *Pour bien travailler, il faut travailler dans la clarté et dans la joie* — mondja Camu. Hogy jól dolgozhassunk, olyan munkahellyel kell bírunk, mely derültségével és célszerű kényelmével a munkakedvet és életörömet fokozza. Ezért a közigazgatás reorganizációjának egyik alapvető fontosságú része a munkahelyek, irodaépületek elhelyezésének és berendezésének korszerű revízió alá vétele.

A harmadik kérdés az, hogy az előző két feltétel megvalósulása mellett előálló kiváló színvonalú munkateljesítmény el ne sikkadjon egy irracionális közigazgatási szervezet útvesztőiben. *A munkarendszert és az egész organizációt tudományos alapon kell megszervezni* (scientific management).

Végül a negyedik probléma az, hogy meg kell oldani a közszolgálati alkalmazottak megfelelő és elégséges fizetésének kérdését.

Ezen problémák közül leg hamarabb az első: az emberanyag kérdése jutott el a megvalósu-

láshoz. Még 1957 október 2-án egy királyi rendelet szabályozta a belga közszolgálati alkalmazottak státusát. Ez gondoskodik a tisztviselő szerzett jogainak megoltalmazásáról, bármiféle önkényeskedés kizárásáról, de emellett mindig a közszolgálat érdekeit tartja szem előtt.

A státusrendszer elemzésénél három vezérlő gondolatot látnunk végighúzódní:

Az első alapelv az, hogy a felvételtörvény kiválasztás és az előmenetel kérdéseiben a döntő motívum mindig az *egyéni érdem* legyen. A modern állami közszolgálat nem elégedhetik meg a középszerűséggel, hanem magas erkölcsi és intellektuális nívón álló tisztviselői kart követel meg. Ennek elérése érdekében minden illetéktelen beavatkozást és pártfogolást ki kell zárni a felvételtörvény és előléptetéstörvény. Ily alkalmakkor az egyedüli ajánlólevél csak az illetőnek személyes értéke lehet. *La valeur personnelle et les qualités professionnelles des candidats*, — mint ahogyan a rendelet indokolása mondja.

A helyes kiválasztás érdekében a rendelet intézkedéseket tartalmaz abban az irányban, hogy a kinevezések kizárólag versenyvizsga közbevetésével és a vizsga eredményrendjének alapulvételével történhetnek. A közszolgálatba való végleges felvételhez a versenyvizsga sikeres kiállása után még egy, vagy több, évi próbaidő, majd szakvizsga szükséges. Éppen ezért a versenyvizsgák anyaga nem is szakkbéli ismereteket ölel fel, hanem inkább a jelölt intellektuális képességeinek megállapítására nyújt módot. Maga a ver-

senyvizsga kategóriákként történik aszerint, hogy milyen jellegű közszolgálatról van szó. A vizsgára bocsátás általános előfeltételei egyébként a szokásosak: állampolgárság, feddhetetlen előélet, *már leszolgált katonaev* stb.

Fontos intézkedése továbbá a státusrendeletnek, hogy a „recrutement” szakszerű és pártatlan lebonyolítására egy állandó, független és központi szervet kreál, a *secrétariat permanent de recrutement*-t. A secrétariat elnökét és a jury tagjait a leggondosabb megfigyeléssel választják ki, részint arra érdemes tisztviselők, részint a tudomány kiváló képviselői közül. Működésükben a bírakat megillető függetlenséggel járnak el. Természetszerűleg a recrutement egész rendszere és a juryk összeállítása mindenkor az 1952 június 28-i *nyelvi törvények* szigorú figyelembevételével történik. Tehát tulajdonképpen mind a felvételtörvény versenyvizsgájánál, mind a véglegesítő szakvizsgájánál két jury van, *egy francia és egy flamand nyelvű*.

A második alapelve a státusrendeletnek az, hogy egészséges egyensúlyt kell biztosítani a tisztviselők egyéni jogai és a közszolgálat magasabb érdekei között. Ez az alapelv dominál a tisztviselők kötelességeinek megállapításánál és a fegyelmi rendelkezések megalkotásánál. Ezt a célt szolgálja a széleskörű kiépített jogorvoslati rendszer. *Chambre de recours*-okat állítanak fel, egyet-egyét közszolgálati áganként és egy minisztériumközött. A „Chambre de recours”-ok feladata egyrészt azoknak a panaszoknak megvizsgálása, melyet a tisztviselők a mi-

nősítés eredménye vagy az előléptetés mikéntje miatt adtak be, másrészt pedig a fegyelmi eljárásban jogorvoslat szolgáltatása. Személyi összeállítását tekintve a *Chambre* vegyes jellegű, amennyiben a közigazgatás képviselőin kívül a tisztviselők egyesületeinek kiküldötteit is magában foglalja. Elnöke egy magasabbrangú tisztviselő.

A *Chambre de recours*-ok személyi összetétele a státusrendeletét jellemző harmadik alapelvhez vezet bennünket. A belga közigazgatási reform megalkotóinak az volt a törekvése, hogy a közigazgatás és annak személyzete között szoros együttműködést biztosítsanak. Ezért alkotta meg a rendelet a *Comité du personnel-eket*, az angol *Whitley Council*-ok és a svájci *Commission paritaire*-ek mintájára. A *Comiték* szintén közszolgálati ágakként szerveztetnek, olyan ügyekre vonatkozólag pedig, amelyek általános érdekűek, minisztériumközi személyzeti bizottságot alakítottak. Személyi összetételüket tekintve a *Comité* tagjai között a miniszter

kiküldöttei és a tisztviselők érdekképviselőiteinek megbízottai foglalnak helyet. A *Comiték* feladatai közé tartozik minden olyan problémának kétoldalú megvilágítása, mely a tisztviselők egyéni jogaira, személyes helyzetére, előmenetelére stb. vonatkozik.

Látjuk azt tehát, hogy a belga közigazgatási reform az első kérdéscsoportot az összes rendelkezésre álló kül- és belföldi tapasztalatok figyelembevételével, a XX. század államszükségleteinek megfelelően igyekezett megoldani.¹

¹ Ismertetésünkhöz az anyagot részint Louis Camu: *Premier rapport sur la réforme administrative* c. értekezéséből (kivonata megjelent a *Revue Internationale des Sciences Administratives* 1957 április—júniusi számának 509. oldalán) — részint a királyi rendelet szövegjavaslata mellé csatolt *Rapport au Roi*-ből (megjelent kivonathban u. o. az 1958 január—márciusi számban) — részint pedig L. Camunak a belga közigazgatástudományi intézetben 1957 november 22-én tartott előadásából merítettük. (Utóbbi teljes szövegben megjelent ugyancsak a *Revue* 1958 január—márciusi számában).

KARCSAY SÁNDOR.

Az anyagbeszerzés növekedő értékelése a Német Birodalomban.

A német városi (községi) anyagbeszerzés problémáinak megvitatására összehívott gyűlés kb. 500 anyagbeszerzőt gyűjtött össze Leipzigben ez év március 9—10-én. A nagy vásár alkalmával. A német helyhatóságok évente több mint két milliárd márkát fordítanak anyagbeszerzésre, üzemeik további egy milliárdot. Ez mutatja a helyes anyagbeszerzés roppant fontosságát.

Az anyagbeszerzés szokásos

kérdéseikhez (mint pl. az ár és minőség együttes figyelembevételével) Németországban most más különleges problémák is járulnak. A közigazgatás anyagbeszerzésének is a Vierjahresplan szelleméhez kell igazodnia. Mutatkozik ez egyrészt az anyaggal való takarékoságban. A lehető legkisebbre kell szorítani a raktáron tartott anyagok mennyiségét; a lehető teljes szabványosításra kell törekedni és arra, hogy mindenütt jól pó-

tolható és kicserélhető anyagokat, alkatrészeket használjanak. Mutatkozik ez másrészt az anyagok megfelelő kiválasztásában: a hazai ipar termékeinek pártolásában. Ezért külön előadások ismertették az anyagbeszerzők előtt a német ipar újdonságait, különösen a hazai szövőipar (a műselyem és a fagyapot), az alumínium- és az üvegegyipar legújabb eredményeit és az új anyagok hasznosításának módját.

A közigazgatás anyagbeszerzésének jelentőségével és nagy kérdéstömegével sokáig csak az

Amerikai Egyesült Államokban foglalkoztak behatóan. Mint a német példa mutatja, az európai államoknak is lassankint, de elkerülhetetlenül észre kell venniük ezt az eddig elhanyagolhatónak ítélt problémát. A Magyar Közigazgatástudományi Intézet már évek óta hirdeti a kérdés roppant fontosságát. Kiadványsorozatának *A közigazgatás dolgi szükségleteinek gazdaságos kielégítése — Anyagbeszerzés* c. 14. száma külön evvel a tárggyal foglalkozik.

GÖBEL JÓZSEF.

× Az Anschluss jogi és közgazdasági vonatkozásai.

Ausztriának a Német Birodalommal való újraegyesítése folytán számos jogi és közigazgatási intézkedés vált szükségesé. Ezeket az intézkedéseket a feladatok különbözősége folytán más és más minisztériumnak kellett kiadni. Ez a tény veszélyeket jelentett az irányítás egységességét illetőleg, ezért Hitler vezér és kancellár 1938 március 16-án kelt rendeletével mindezen intézkedések megtételére és egységes irányítására központi szervet létesített *Zentralstelle zur Durchführung der Wiedervereinigung Österreichs mit dem Deutschen Reich* néven. A központi szerv vezetésével a birodalmi belügyminisztert bízta meg. A birodalmi belügyminisztériumban ennek a feladatnak az ellátására Dr. Stuckart államtitkár van kijelölve. Ez a rendelkezés általános felhatalmazást jelent minden olyan intézkedés megtételére, amelyek az 1938. március 13-i *Gesetz über die Wiedervereinigung Österreichs mit dem Deutschen Reich* II. szakasza értelmében a bi-

rodalmi jognak Ausztria területére való bevezetéséhez szükségesek. Ez gyakorlatilag annyit jelent, hogy a birodalmi belügyminiszter tudomása nélkül Ausztriára vonatkozólag nem lehet jogszabályt kibocsátani. A III. szakasz pedig felhatalmazza a birodalmi belügyminisztert, hogy az újraegyesítő törvény végrehajtására és kiegészítésére az illetékes szakminiszterrel egyetértve jogi és közigazgatási természetű intézkedéseket hozzon. — További jelentősége még a birodalmi belügyminiszter széleskörű felhatalmazásának az, hogy az ausztriai birodalmi helytartó (*Reichstatthalter*) csak a birodalmi belügyminiszter hozzájárulásával látható el utasításokkal.

Ugyancsak az 1938 március 16-i *Verordnung zum Gesetz über die Wiedervereinigung Österreichs mit dem Deutschen Reich* 1 §-a rendelkezik a „Reichsbeauftragter für Österreich“ kinevezéséről. Idézett jogszabály szerint ugyanis a birodalmi belügyminiszter a négyéves terv

biztosával egyetértésben Ausztria számára Wien székhellyel külön megbízottat nevezhet ki, aki mint a legfelsőbb hatóságok „meghosszabbított karja” az intézkedések végrehajtásának helyén ügyelne fel azok egységes irányítására. A „Reichsbeauftragter für Österreich” tisztére Wilhelm Keppler államtitkárt nevezték ki. Itt kell megemlítenünk azt is, hogy Egbert Mannlicher, az osztrák *Verwaltungsverfahrengesetz* alkotója az Anschluss megtörténte óta szintén a birodalmi belügyminisztériumban teljesít szolgálatot, Ministerialdirektori minőségben.

Dr. Stuckart államtitkár a *Deutsches Recht* április 25-i számában hosszabb cikket írt azokról a feladatokról, amelyek Ausztriának a német jogi és közigazgatási egységbe való beillesztésével kapcsolatban előálltak. A berendezés munkája négy irányban halad:

1. Jogszabályok Ausztriának a Reich kötelékébe való államjogi beillesztéséről.

2. jogszabályok a birodalmi jog és a volt osztrák jogrendszer viszonyának rendezéséről.

3. gazdasági jellegű rendszabályok, különös tekintettel a négyéves tervre.

4. azonnali intézkedések Ausztria szociális helyzetének feljavítására és a nyomor megszüntetésére.

A *Wiedervereinigungsgesetz* folytán Ausztriának államjogi szuverénitása megszűnt s vele nemzetközi jogi jogalanyisága is. Ausztria 1938. március 13. óta a Német Birodalom egyik „Land”-ja ugyanazokkal a jogokkal, mint a többi Land. Ausztriának államjogi helyzetét

a fentemlített alaptörvényen felül a vezérkancellár 1938. márc. 15. és márc. 17-i első és második *Erlass über die Einführung deutscher Reichsgesetze in Österreich* című rendeletei szabályozzák. Ezen rendelkezések értelmében Ausztriára megfelelően alkalmazni kell az 1934. jan. 30-i törvényt a *Birodalom újjáépítéséről*, a melléje kiadott 1934. febr. 2-i rendelettel együtt az 1935. jan. 30-i törvényt a *Birodalmi helytartókról* és az új 1937. jan. 26-i *Beamtenengesetz* XIII. fejezetét és 177. §-át a *birodalmi helytartó és tartományi kormány közszolgálati jogállásáról*. Kiegészíti mindezeket a törvényhelyeket a Führer 1938. márc. 15-i rendelete az osztrák tartományi kormányról és birodalmi helytartóról. A tartományi kormány feje a birodalmi helytartó, aki e tisztében kettős minőségben jár el, egyrészt mint tartományi szerv, másrészt mint közvetlen birodalmi szerv. A volt osztrák szövetségi állam összes felségjogai a birodalomra szállnak át. A volt osztrák szövetségi, vagy önkormányzati szervek tevékenységüket kizárólag a *Reich* nevében, annak megbízásából gyakorolják.

Az általános államjogi átépítés mellett a volt szövetségi közigazgatás egyes szervei is beolvadtak a birodalom megfelelő közigazgatási intézményeibe. Így az osztrák szövetségi vasutak, posta és táviró (1938. márc. 15—17—19-i rendeletek), a pénzügyi közigazgatás (1938. márc. 24), a volt osztrák Nemzeti Bank (1938. márc. 17). Az osztrák szövetségi haderő a Führer közvetlen parancsa folytán a német hadsereg része lett. Az útépítés főfelügyelőjének, a népfelvilágosító

és propaganda miniszternek hatásköre automatikusan terjesztődött ki Ausztriára, úgyszintén az ifjúsági szervezetek birodalmi vezetőjéé is.

A jogrendszerkiegyenlítés folyamatáról a következőket írja *Dr. Stuckart*: az újraegyesítés napján érvényben levő osztrák jog további rendelkezésig érvényben marad, kivéve ha az összeegyeztethetetlen az egyesítő törvény tartalmával. Azok a birodalmi jogszabályok, amelyek 1938 március 15. előtt alkottak, Ausztria területére nem érvényesek, kivéve, ha azok kifeje-

zetten kiterjesztettek. A Wiedervereinigungsgesetz életbelépte után hozott birodalmi jogszabályoknál különböztetni kell birodalmi törvények (beleértve az ú. n. Führererlassokat is) és rendeletek között. A törvények, ha csak kifejezetten nem rendelkeznek másképen, minden további nélkül érvényesek Ausztriára vonatkozólag is. Rendeletek csak akkor érvényesek, ha azok olyan törvények alapján hozattak, amelyeknek érvénye Ausztriára is ki van terjesztve.

KARCSAY SÁNDOR.

A német négyéves terv és az Anschluss.

Az 1938 március 15-án kelt törvény Ausztriának a Németbirodalommal való újraegyesítéséről nemcsak azt jelentette, hogy ettől az időponttól kezdve Ausztria alkotmányjogilag a Németbirodalomhoz tartozik, hanem azt is, hogy belekapcsolódik a hatalmas Reich gazdasági vérkeringésébe. Épen ezért a birodalmi kormány első feladatai közé számította azoknak az intézkedéseknek megtételét, amelyek Ausztria gazdasági életének a *Vierjahresplan* keretei közé való bekapcsolódását megteremtik. A március 19-én kiadott *Verordnung zur Einführung des Vierjahresplanes im Lande Österreich* már kifejezetten intézkedik a négyéves tervnek Ausztriára való kiterjesztésére vonatkozólag. A *Göring* tábornagy, a *Vierjahresplan birodalmi biztosa* által kiadott rendelet szerint: „a birodalmi közgazdasági miniszter felhatalmaztaik mindazoknak a szükséges intézkedéseknek a megtételére a nyersanyag és devizagazdálko-

dást illetőleg, amelyek a négyéves tervnek Ausztriába való előkészítése érdekében szükségesek.“ A felhatalmazó rendelettel egyidejűleg meg is jelentek a közgazdasági miniszternek az ausztriai deviza és áruforgalmat szabályozó rendeletei, amelyeket a későbbi hetekben számos hasonló és az osztrák gazdasági élet minden ágára kiterjedő részletes szabályozások követtek. 1938 március 27-én a *Zweite Verordnung zur Einführung des Vierjahresplanes im Lande Österreich* által „nemzetgazdasági károkozások és indokolatlan áremelések megakadályozása“ végett az árképződés ellenőrzése birodalmi biztosának hatásköre Ausztriára is kiterjesztetett. A *Reichskommissar für die Preisbildung* minden jogi és közigazgatási intézkedést megtehet, amelyet a helyes áralakulás szempontjából indokoltnak tart.

A számos tételesjogi intézkedést erőteljesen meginduló munka követte. Göring ausztriai

útja alkalmával jelölte ki az új-jáépítés feladatait. Beszédének legérdekesebb része az, amelyben kijelenti, hogy Ausztriában a munkát maguknak az ausztriaiaknak kell elvégezniök. Centrális igazgatás csak ott lesz, ahol azt a munka egysége megköveteli. Így az osztrák közigazgatásra az elkövetkezendő évek kemény munkát jelentenek.

A négyéves terv egyik kiemelkedő programpontja az az új úthálózat, amelyből évente átlag 1000 kilométer készül el és amely az állandó nagytömegű munkásfoglalkoztatáson kívül jelentős idő- és üzemanyagmegtakarítást jelent. A *Reichsautobahnok* építését az Anschluss után azonnal megkezdték Ausztriában is. Március 20-án tette meg a Führer az első kapavágást Linzben, rövid idő múlva megkezdtek az építést Salzburg, St. Pölten és Wien mellett is. A *Salzburg-Linz-Wien* vonalnak a „Sofortprogramm” szerint 1941-ig kell elkészülnie. Fontos ráknézve az, hogy az útvonal a Budapesten keresztülhaladó *London-Istambuli* autóútba kapcsolódik bele és a hivatalos útépitési program szerint „für das Reich wegen des Verkehrs nach dem befreundeten Südosten von grösster Wichtigkeit ist”. Nagyjelentőségű még a tervbevetett útvonalak közül a *München-Insbruck-Brenner* vonal kiépítése is. a „Sofortprogramm” előírja még azt, hogy a nyári idegenforgalmi idény beálltáig az összes ausztriai állami és be-kötőútak *portalaníttassanak*.

A négyéves terv „*Rohstoff-Freiheit*” jelszavával folytatott nyersanyagarcának szempontjából érdekes összehasonlításokra nyílik alkalmunk az An-

schlussl illetőleg. Ásványi kincsek közül olomban jelentősen gazdag Karinthia és Tirol, részben Salzburg és Tirol, szén és vas van Alsóausztriában és Stájerben, só Salzkammergutban. Az 1936-os *Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich* adatai szerint a fontosabb nyersanyagtermelés eloszlása a Birodalom és Ausztria között a következő:

	Német B.	Ausztria
Kőszén 1000 t.	158285	244
Barnaszén 1000 t.	161397	2897
Vasérc 1000 t.	7570	1024
Zinkérc 1000 t.	207	112
Nyersvas 1000 t.	15302	248
Nyersacél 1000 t.	18756	418
Magnesit 1000 t.	—	500
Elektromos áram millió kw.-ként	56710	2600

Igen értékes a német közgazdaság számára az a nagy mennyiségű fa is, amelyet Ausztria a maga 3.16 millió hektár erdősegeivel képvisel. Ezenfelül az arany és ezüstbányászattal kapcsolatos arzén, antimon és kéntermelés szintén értéket jelent a Birodalom számára.

Bizonyos az, hogy Ausztria a maga természeti adottságaival komoly mértékben járul hozzá a német négyéves terv sikeréhez. Viszont az ausztriai gazdasági élet is részesül a jövőben annak a tervszerű és céltudatos szervezési munkának az előnyeiben, amely a német közgazdaság és a négyéves terv vezetőit jellemzi. A végleges siker azon fog megfordulni, hogy mennyire lehetséges ezt az organizációt tökéletesíteni és mennyire sikerül a társadalmat úgy megszervezni, hogy az önszántából is közreműködjék annak érdekében. Mindez pedig a közigazgatás feladata lesz.

KARCSAY SÁNDOR.

Felelős kiadó: Magyar Zoltán.

Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda R. T. Pécs, Perczel-u. 2.

A nyomdaért felelős: Wessely Károly igazgató.

A MAGYAR SZELLEMI ÉLET KORSZAKOS ESEMÉNYE

A Mai Világ Képe

4 HATALMAS KÖTETE

KORNIS GYULA — GRATZ GUSZTÁV —
HEGEDŰS LORÁNT — SCHIMANEK EMIL
szerkesztésében.

A mai világ szellemi, politikai, gazdasági és
technikai képe tárul fel a kötetekben.

A világviszonylatban is egyedülálló nagy mű ára
díszes félbőr-kötésben

80 PENGŐ

Kérjen részletes ismertetést a kiadó

Királyi Magyar Egyetemi Nyomdától

BUDAPEST, VIII., MUZEUM-KÖRUT 6.

**LAKÁS-
BERENDEZÉSEK,
IRODABUTOROK**
PRIMA KIVITELBEN

NAGY ANTAL

ARANYKOSZORÚS MESTER

BÚTORGYÁRA. BUDAPEST.

VIII. VIG-UTCA 32.

A PÁZMÁNY PÉTER TUD.
EGYETEM SZÁLLÍTÓJA.

„GAMMA”

FINOMMECHANIKAI GYÁRTMÁNYOKAT
ÁRUSÍTÓ KFT.

BUDAPEST IV,

APPONYI TÉR 1. TEL.: *180-873.

„GAMMA” rajzgépek és
rajztáblák, mérnöki műsze-
rek, szögmérők, körzők,
logarlécsek, planiméte-
rek, kitűzőrudak, szintező-
lécek, prizmák, stopper-
órák, fénymásológépek,
acél- és vászonszál mérőszala-
gok, erdészeti felszerelések

Szerszámgépek, ipari mérőeszközök, ha-
sábalakú mestermércék, mérőgépek, opti-
kai mérő- és anyagvizsgáló műszerek,
idomszerek, stb.



