

# KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNY

Szerkeszti

MAGYARY ZOLTÁN



A közigazgatási vezérkar

MAGYARY ZOLTÁN

Roosevelt elnök javaslata a  
közigazgatási vezérkarról

MAGYARY ZOLTÁN

A magyar kormányok szerkezete

RUDAI REZSŐ

A Harmadik Birodalom  
kisajátítási joga

BENÁRD AURÉL

Külföldi jogfejlődés

B. Mirkine-Guetzévitch: Les constitutions de l'Europe nouvelle. (Martonyi János). — Az új román alkotmány (Jelinek Győző).

Tudomány és élet

Az organizáció szerepe a mai Németországban. (Magyary Zoltán). — Kísérlet az állami igazgatások eredményességének rangsorozására. (Göbel József). — A szeszitalok ellenőrzése Svédországban. (Göbel József). — A fasiszta Olaszország közigazgatásának könyvszemléje.

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 KÖZIGAZGATÁS-  
TUDOMÁNYI INTÉZET, BUDAPEST, IV. PÁZMÁNY PÉTER-TÉR 1.  
I. EMELET, 116. SZ. — TELEFON: 184—623.

## TARTALOM

Oldal

A közigazgatási vezérkar	MAGYARY ZOLTÁN	273
Roosevelt elnök javaslata a közigazgatási vezérkarról	MAGYARY ZOLTÁN	296
A magyar kormányok szerkezete (1867— 1938)	RUDAI REZSŐ	305
A Harmadik Birodalom kisajátítási joga	BENÁRD AURÉL	328
Külföldi jogfejlődés		346
Martonyi János: B. Mirkine-Guetzévich: Les constitutions de l'Europe nouvelle. Avec les textes constitutionnels. — Jelinek Győző: Az új román alkotmány.		
Tudomány és élet		361
Magyary Zoltán: Az organizáció szerepe a mai Németországban. — Gö- bel József: Kísérlet az állami igazgatások eredményességének rangsoro- zására. — Göbel József: A szeszitalok ellenőrzése Svédországban. — A fasiszta Olaszország közigazgatásának könyvszemléje.		

---

### Munkatársaink:

Dr. Magyary Zoltán, egyetemi ny. r. tanár, a Magyar Közigazgatástudományi  
Intézet igazgatója. Dr. Rudai Rezső, vallás- és közoktatásügyi miniszteri s. tit-  
kár, egyetemi m. tanár. Dr. Benárd Aurél, a Magyar Közigazgatástudományi  
Intézet gyakornoka. Dr. Martonyi János, vallás- és közoktatásügyi miniszteri  
s. titkár. Dr. Jelinek Győző, a Magyar Közigazgatástudományi Intézet gyakor-  
noka. Dr. Göbel József, a Magyar Közigazgatástudományi Intézet tanársegéde.

---

A Közigazgatástudomány évi előfizetési ára 8 pengő. Jogi személyek, könyv-  
tárak, intézetek részére évi 20 pengő. Az előfizetési ár félévi részletekben is  
fizethető. Postatakarékpénztári 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.

## A KÖZIGAZGATÁSI VEZÉRKAR.

I. Vezérkart eddig csak a hadseregnél találhattunk. Ezért azt a modern hadseregek különlegességének tekintettük és nem láttunk okot arra, hogy lényegével és szerepével tudományosan foglalkozzunk. Ha azonban behatóan vizsgáljuk azokat az új szerveket és alakulatokat, amelyek az utóbbi évtizedekben a legtöbb államban különböző nevek alatt megjelennek, hogy a kormányzást megkönnyítsék, a végrehajtóhatalom megsokasodott és megnövekedett ágazatai közti összhangot előmozdítsák, a közigazgatási apparátus vezetését lehetővé tegyék, akkor azt látjuk, hogy a katonai vezérkarokkal rokon szervek jelentek meg az állami élet más területein is. Abból, hogy ez lehetséges, következik, hogy a vezérkar funkciója nem a modern hadseregek sajátossága, hanem a nagy szervezeti egységek vezetésének követelménye és ezért a vezérkar nélkülözhetetlen minden téren, ahol biztosítani akarjuk azt, hogy a vezetés hivatása magaslatán maradjon akkor is, amikor annak feltételei megnehezültek.

Az állami berendezéseknek ma világszerte megfigyelhető átalakulása annak a következménye, hogy az állami funkciók közül a közigazgatás méretei és súlya rendkívül megnövekedtek és ezzel arányban nehezedett a kormányzás, az állam vezetése. Amire a végrehajtóhatalom felelős vezetője korábban maga vállalkozhatott, annak elvégzésére ma szakértő segítségre van szüksége. Ezért jönnek létre a különböző segédszervei, amelyek a vezérkar szerepére vannak hol kisebb, hol nagyobb hatáskörben hivatva. A név nem mindenütt használatos, de a fogalom ismeretes. Ezt legjobban bizonyítja, hogy a *VI. Nemzetközi Közigazgatástudományi Kongresszus* is, amelyet 1936-ban Varsóban tartottak, a közigazgatási vezérkar témáját tárgyalta a következő címen: *A kormányfő és segédszervei*.<sup>1</sup> Ezáltal a kérdésnek elvi szempont-

<sup>1</sup> A kongresszus főelőadói jelentése magyarul is megjelent a következő címmel: *A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból*. Irta Magyary Zoltán. Lásd Városi Szemle, 1936.

ból való megítélése is sokat mélyült, a gyakorlati fejlődés pedig világszerte vési a maga útját.

II. A kapitalizmusnak egyik jelensége a nagy szervezeti egységek kialakulása. Nagyüzemek, nagyvállalatok, vertikális és horizontális kombinációk jöttek létre: olyan új méretek, amelyek lehetővé és indokolttá teszik az állami organizációval való összehasonlítást. Az állam szervei közül a közigazgatás volt az, amely ugyanazoknál az okoknál fogva, amelyek a gazdasági életben a nagy egységek kialakulására vezettek, szintén rendkívül növekedett, és többszörösére fejlődött.

Ez a fejlődés nem a világháború következménye, hanem ötven-nyolcvan évvel ezelőtt megindult és ma is tart. Mindenestre előbbre van, mint a világháború nélkül lett volna. A háború tehát nagyon meggyorsította és világosan felismerhetővé tette.

A nagy méretek kialakulásával egyidejűleg, és részben azzal összefüggésben, felismerést nyert az *organizáció* fontossága és annak keretében minden organizáció legfontosabb eleme: az *ember*. A szervezetben az ember szerepének meghatározásához és feladatának megoldásához a következő gondolatmenet vezetett:

1. A tudományos üzemvezetés, a *scientific management*, jelenti annak a felismerését, hogy a különféle munkamódszerek és eljárások közt mindig van egy, amely gyorsabb és jobb, nemcsak gazdaságosabb, hanem eredményesebb is, mint a többi. Ezt a legjobb eljárást (*The one best way*) azonban fel kell fedezni és ki kell fejleszteni tudományos tanulmány és vizsgálat útján. Ez azt jelenti, hogy minden eljárást, pl. különböző zsákhordóknak vagy kőművesnek a munkáját, egyenkint kell meghatározni mozdulatok, használt fogások, alkalmazott szerszámok és segédeszközök tekintetében és ennek az exakt ténymegállapításnak összehasonlítása és az eredményre kedvező és kedvezőtlen komponenseknek a meghatározása alapján véleményt mondani arról, hogy egy újonnan felállítandó üzem hogyan tudja a kísérletezések és az ebből származó veszteségek elkerülésével a különböző lehetőségek közül mindjárt a legjobbat választani. Ugyanez vonatkozik azonban nemcsak a fizikai munkára, hanem a szellemi munka organizációjára is.

Az eljárásra jellemző a konkrét tényekből, az egyes esetekből való kiindulás, az esetek különbözőségének felismerése és számbavétele és a véleménynek az indukció módszerével való megállapítása. Ez az eljárás azonban lehetséges és jogosult az állami életben, a közigazgatás terén is. Különböző iktatási rendszerek, iratkezelési rendszerek, a személyzet kiválasztásának, elő-

léptetésének, minősítésének, fizetési rendszerei, sőt tovább menve, különböző községek vezetése, azonos helyzetű községek polgármesterei munkája, vagy értéke összehasonlítható, rangsoruk objektíve megállapítható, van mód annak megállapítására, melyik a legjobb, melyik a második, melyik a századik. Még tovább menve, járások, vármegyék, miniszteriumok nivójának összehasonlítására ugyanez a módszer alkalmazható, egyrészt a valamely jogszabály által szabályozott kérdésben található különböző végrehajtási módok összehasonlítása és közülük a tökéletlenek kiküszöbölése, valamint az egyes helyeken található legjobb módszerek és végrehajtási módoknak általánossá tétele végett, másrészt pedig avégből, hogy valamely jogszabály tárgyi helyessége elbírálnak és esetleg módosításának szükségessége és iránya kimutatható legyen.

A scientific management módszere tehát véleményeit mindig a tényekre és adatokra építi, nem pedig érzésekre és feltevésekre. A tényeknek felkutatása és gyűjtése az, amit Amerikában *research*nek neveznek. A *research*, mint módszer, állandó és alapvető, ha a kutatás tere, tárgya bármint is változik.

2. A ténymegállapító módszer vezetett az egyén értékének meghatározásánál arra a felismerésre, hogy meg kell különböztetni az *individual efficiency*-t az *operating efficiency*-től. Az *egyén eredményessége* és a *hivatal* (vagy üzem) *eredményessége* megkülönböztetésének az az alapja, hogy ha egy alkalmazott munkája nem eredményes, az nem szükségképpen az egyén alkalmatlanságából, vagy hibájából folyik, hanem áldozata lehet olyan munkafeltételeknek, amelyek akadályozzák képességeinek legjobb kifejtését. A hivatal (üzem) eredményességének ez a fogalma azt jelenti, hogy egy nagy szervezet egységeinek általános eredményessége nem az abban működők egyéni képességeinek az összege. Az eredmény a végzett munka szervezése módszerének, a vezetésnek, a fegyelmezésnek stb. is az eredménye. Ha egy üzem, vagy hivatal rosszul van szervezve és vezetve, az egyének legnagyobb erőfeszítése és lelkiismeretessége sem fog teljes eredményt elérni. A hivatal eredményességében tehát a főnök szerepe nyilvánul meg és így tűnik ki, hogy az alkalmazottak munkateljesítményének egyik legfontosabb faktora a főnök képessége. E gondolatiránynak nagyjelentőségű terméke volt az a jelentés, amelyet Herbert Hoover, az Amerikai Egyesült Államok későbbi elnöke, kezdeményezett. Hoover, amikor az 1920-ban alapított *Federated American Engineering Societies* első elnöke lett, bizottságot alakított azzal a feladattal, hogy az emberi társadalomra

különösen fontos hat iparágban, az építőiparban, a fémiparban, a textiliparban, a férfiruha-, cipő-, és a nyomdaiparban kimutassa a termelés veszteségességének a forrásait. A jelentés, amelynek címe *Waste in Industry*, nemcsak a veszteségesség fokát és okait, hanem azt is igyekszik kimutatni, hogy a felelősség hogyan oszlik meg a veszteségek előfordulásáért az üzemvezetőség, a munkások és egyéb tényezők közt, amelyek közé a bankok, a közvélemény, a divat stb. befolyását sorolja. A táblázatokba foglalt adatok fő eredménye annak megállapítása, hogy a veszteségességnek több, mint 50 %-áért az üzemvezetőség felelős, a munkásságra kevesebb, mint 25 %, egyéb tényezőkre még kevesebb esik. Ez a jelentés, amelynek fontosságát mutatja, hogy *Racionalizálási Manifesztumnak* is nevezik, hívta fel a figyelmet a vezetésekre, tehát a főnököknek fontosságára, és döntő szerepére.

3. A gondolatmenet harmadik láncszeme a főnöki funkció tartalmának meghatározása. Ezzel a kérdéssel már 1925-ban a II., és 1936-ban a VI. nemzetközi közigazgatástudományi kongresszus és szakirodalom is (Fayol, Willoughby, Gulick) ismételtlen foglalkozott. A főnöki funkció tartalma ezek szerint 1. az előrelátás, 2. a szervezés, 3. a parancsadás, 4. az összhangbiztosítás, és 5. az ellenőrzés. Részletesebben kifejtve és a közigazgatásra alkalmazva a következő:

1. Amit Fayol *prévoir*-nak nevez, az jelenti elsősorban a főnök által vezetett szervezeti egység (hivatal, üzem) céljaival való tisztában lételt. Jelenti a programot, jelenti a tervnek nemcsak a közvetlen következő időszakra, hanem hosszabb időre, pl. 5 évre, nemcsak egyes részleteiben, hanem a maga egészében való kidolgozását, a *Planung*-ot. Egy város fejlesztésének vagy rendezésének a teljes tervét, egy ország elektrifikálásának vagy energiaforrásai feltárásának, iparosításának teljes tervét, vagy el nem határolható feladatnak, amely a nemzet életével függ össze, egy átfogható korszakra való egybefoglalását, a *Raumordnung*-ot, az ország összes természeti erőforrásai felhasználásának a tervét. Ez az előrelátás, a tervcsinálás, jelenti egyúttal az iniciatívát is a közigazgatási egységek feladatainak kitűzésében. A tervezéshez tartozik a költségvetés megállapítása. A tervezés megkívánja „*to think in terms of cost*“. A tervszerűség fokozása kívánja a programnak az alárendelt szervek számára is megállapítását, annak részletekből való felépítését. A programnak előre való közzététele alapjául szolgál az ellenőrzésnek.

2. Az *organizáció* a *Planung* által megállapított célok megvalósításához szükséges személyi és dologi előfeltételek előterem-

tése és olyan struktúrába való foglalása, amely a feladat leggazdaságosabb és legeredményesebb elvégzését lehetővé teszi. Jelenti az egyes személyek közti munkamegosztást és hatáskörük megállapítását, a hatáskörök egymásba illesztését, a munka összefoglalását, a személyzet jó kiválasztását, kiképzését és ellátását, munkafeltételeinek olyan megállapítását, amely a teljesítmények optimumának megközelítésére ösztönöz és azt lehetővé teszi. Jelenti a főnökök kiválasztását, rájuk hatáskör átruházását, felelősségük fokozását és érvényesítését. Ugyanígy jelenti a költségvetés végrehajtását, a szükségletek fedezéséről való gondoskodást; a szervezet dologi eszközeinek rendelkezésére bocsátását, területek és épületek megszerzését, a célhoz alkalmazott módon, a legjobb műszaki tervek szerint a felszerelési és berendezési tárgyaknak, az alkalmazott eljárásoknak céltudatos kiválasztását, a könyvviteli és iratkezelési rendszerek kifejlesztését és állandó javítását, a tudománnyal való haladást, a személyzet továbbképzését, az elhasznált felszerelési tárgyak kicserélését, az elavultak kicserélését, a technikai haladás újabb eredményeinek felhasználását. Jelenti tehát mindannak a biztosítását, ami az *operating efficiency*-hez szükséges.

3. *A parancsadás*, amit Fayol *commander*-nek nevez, jelenti a mozgalombahozását mindazoknak a szerveknek, amelyeket az előrelátás szükségesnek tartott és az organizáció megvalósított. Jelenti a szervezet működésének irányítását. Minden parancs a főnöknek elhatározását juttatja kifejezésre. Az elhatározáshoz és a helyes parancsok adásához *judicium* kell. A közigazgatás parancsai szólhatnak a közigazgatási szervezet tagjaihoz, a közszolgálati alkalmazottakhoz és szólhatnak a közszolgálati viszonyban nem álló emberekhez. A parancsadás történhetik általános érvénnyel jogszabályok alakjában, vagy konkrét esetekre vonatkozó intézkedés, vagy határozat útján. A parancsadáshoz tartozik tehát a jogszabályok alkotása és a jogszabályokban való eligazodás lehetőségének biztosítása, az érvényes jogszabályok rendezése, egységes szerkezetek (*testi unici*) kiadása. A parancsadáshoz tartozik, ha hiba történt, annak kiigazítása, a téves parancs visszavonása. A parancsadás útján érvényesül leginkább a főnök alárendeltjeihez való emberi viszonyának alakítása. Ez egyik kényes területe a főnök superioritása megnyilvánulásának, és az alárendelt által való megítélésének.

4. *Az összhang biztosítása*. Amit Fayol „*coordonner*”-nak nevez, a parancsadás fontos kiegészítője. Jelenti a parancs végrehajtásában közreműködő személyek és dolgok egymáshoz való

viszonyának szabályozását, a változó viszonyok állandó számon tartását (to meet changing conditions). Az apparátus működése zavarainak elhárítását, a szükséges személycseréket, az előrelátás hiányainak pótlását, az elhatározások és cselekvések helyes egymásutánjának megállapítását (to determine priorities). Ez más szóval jelenti a főnök állandó szoros kapcsolatát a szervezet és a személyzet egész működésével. Jelenti a felelősségének állandó tudatos érvényesülését, jelenti azt, hogy a vezetés nemcsak a parancsadból áll, és hogy azzal nem ér véget. Jelenti a főnök nagyobb áttekintését, nemcsak magasabb állása, hanem több tapasztalata, jobban tudása révén. „Niemand erhalt Autorität Untergebenen gegenüber, der nicht selbst Besserkönnner der betreffenden Arbeit ist.“ (Hitler: Mein Kampf 669. l.)

5. *Ellenőrzés.* Jelenti az eredmények bírálatát. Az ellenőrzéshez elsősorban az előidézett tények megállapítása szükséges. A teljesítmények meghatározása és azután az adott paranccsal és a kitűzött programmal való összehasonlítása. Az ellenőrzés nemcsak egy időszak végén érvényesülhet, hanem munkaközben is. Megállapíthatja azt, hogy idejében megtörténik-e minden, hogy a kitűzött időre a teljes eredmény elérhető legyen. Az ellenőrzés a szervezet működését több szempontból vizsgálhatja. A közigazgatás ellenőrzés alatt áll politikai szempontból (parlament), jogi szempontból (közigazgatási bíróság, Conseil d'État, és rendes bíróságok), a költségvetés betartása szempontjából (számvevőszék), de sehogyan, vagy legalább is többnyire gyarlóan van megszervezve az eredményesség (efficiency) szempontjából való ellenőrzés. A magánvállalatok ellenőrzésére Amerikában vannak *efficiency engineer*-ek. A pénzintézetek ellenőrzésére sok országban vannak hites revizorok. De a közigazgatás fejének nincs módja és eszköze annak megállapítására, hogy az egyes minisztériumokban a közigazgatás külső szerveinél mi történik, hogy azok a miniszterelnök, vagy a minisztertanács határozatait végrehajtják-e és egyéb, hosszabb végrehajtást kívánó ügyben kellő időben megtörténnek-e az előző intézkedések, hogy az eredmény a kitűzött időre bekövetkezhessek. A közigazgatás különböző ágaiban használt különféle tevékenységi módok meghatározásának és összehasonlító kritikájának a lehetősége nincs megszervezve. A közigazgatás javításának ez a nélkülözhetetlen eszköze még hiányzik.

III. A kormány feladata az államban kettős: egyrészt politikai, másrészt adminisztratív. Az első azt jelenti, hogy döntő szerepe van az ország politikájának irányításában, a második

pedig azt, hogy feje a közigazgatási apparátusnak. Amikor a XIX. század elején elterjedt a parlamentarizmus és a kabinet-rendszer, a kormányzat politikai szerepe dominált és alárendelt volt az adminisztráció. Abban az arányban azonban, amint növekedtek a közigazgatás feladatai és méretei, növekedett a kormányok adminisztratív funkciójának a jelentősége. Az adminisztratív funkció jelentősége ma legalább is egyenlő a politikaival. Ha a kormány nem ura a közigazgatási apparátusnak, nem tud politikát csinálni, programját nem tudja végrehajtani. A vezetés többé nem tisztán a politikai bizalom, a politikai többség megszerzésének a kérdése, hanem technikai feltételei is vannak, a vezetés szakértelmének a bírása. A nagyüzem ugyanis nemcsak a szervezet kvantitatív megnövekedését jelenti, hanem vezetőjével szemben kvalitatíve is új követelményeket támaszt.

A főnökkel szemben az államban támasztott követelések megnövekedésének azonban még egy fontos oka van: a hivatásos és szakképzett bürokrácia elterjedése. Egy szervezet tagjainak működése a szervezet többi tagjainak a működésétől is függ. Az alárendeltek legteljesebb odaadása csak akkor vezethet teljes eredményre, ha a vezető teljesítménye is hivatása magaslatán áll. Tehát a *kormány adminisztratív funkciójának jó ellátása a közigazgatási nagyüzem operating efficiency-jének legfontosabb feltétele*. Melyek a kormány adminisztratív működésének azok a feladatai, amelyek a reszortminiszterek által meg nem oldhatók, amelyeknek ellátása ezért az összkormánynak, helyesebben a kormány fejének a feladata? E kérdésre a választ a következő gondolatmenet adja meg:

A közigazgatás szerveinek a működése két csoportra oszlik. *Primair*, vagy *funkcionális működésnek* nevezzük azt, amelyet egy szerv azért végez, hogy megvalósítsa a célt, amelyért létesítették. (Pl. a rendőrség célja a rend fenntartása, az iskoláé a tanítás, a kórházé a gyógyítás, stb.) *Institucionális tevékenység* viszont az, amelyet a szervnek végeznie kell azért, hogy mint szerv fennállni és működni tudjon. (Pl. idetartozik valamely szervezet (rendőrség, iskola) személyzetének kinevezése, beosztása, épülettel és dologi felszereléssel való ellátása, fizetése, közszállítási szerződés kötése, a személyzet fegyelmezése, a betegek pótlása, a megüresedett helyek betöltése, a rendelkezésre álló hitelek felhasználása és nyilvántartása, elkönyvelése, költségvetés és zárszámadás készítése, az iratok nyilvántartása, jelentések készítése, stb.) A *primaire*, vagy *funkcionális tevékenység* tehát öncélú, közvetlenül valamely feladat megoldására irányul,

az instrukcionális tevékenység viszont csak eszköz, a *primaire* tevékenység céljaira. Az institutionális tevékenységet magyarul *szervi*, a funkcionalist *szakirányú* tevékenységnek nevezhetjük.

Ez a kétféle tevékenység eltér egymástól nemcsak céljai tekintetében, hanem alapvető jellegében is. A szakirányú tevékenység speciális és minden szolgálati ágban különböző. Viszont a szervi tevékenység minden igazgatási ágban hasonló, sőt azonos. Ezért a közigazgatás eredményessége érdekében kívánatos, hogy ennek a szervi tevékenységnek az elvégzése, amely minden igazgatási ágban, — mondjuk gyakorlati példa kedvéért — minden minisztériumban, egyaránt felmerül, egyöntetű legyen; mégpedig nem egyforma színvonalon, hanem a különböző lehetőségek közül a legjobbnak a színvonalán. (*The one best way*, mint ezt a scientific managementnél láttuk.) Az egyöntetűség ezen a téren nemcsak a gazdaságosság és az eredményesség érdekében szükséges, hanem azért is, hogy a különböző szervek teljesítményei egymással összehasonlíthatók és mérhetők legyenek. Ezért különösen fontos például az elszámolás (könyvvitel), a minősítés (*personnel rating*, a személyzet értékének megállapítása) és a munkateljesítményekre vonatkozó jelentés.

A szakirányú tevékenység, mivel öncél önmagában is, elvégzésével valamely közvetlen eredményt tud felmutatni. (pl. a rendőrség a közbiztonság, a nyugalom zavartalanságát, az iskola a tanítási eredményt, a kórház az egészség helyreállítását, a közlekedésügyi minisztérium az úthálózat kiépítését, a honvédelmi miniszter a hadsereg felszerelését stb.) Feltételezve a gazdaságos költsékezést, itt az eredmény nagysága függ a felhasználható összegtől. Nagyobb költségvetési hitelekkel több iskolát lehet fölállítani, több utat építeni, itt tehát a kiadások növelése, a hitelnek az emelése gazdaságossági szempontból nem kifogásolható, ha a nagyobb kiadásnak nagyobb eredmény, nagyobb teljesítmény felel meg. Az institutionális tevékenységnél azonban ez nincs így. Mivel az institutionális tevékenység közvetlen eredményt nem produkál, kívánatos, hogy minden erőfeszítés megtörténjék avégből, hogy a teljesítmények a lehető legkevesebbe kerüljenek. Az állami berendezés, a hatóságok fenntartásának költségei tartoznak ide, ezek azok a kiadások, amelyeket az adófizetők sokaltni szoktak. Ezek azok, amelyek tekintetében a közigazgatás a háború utáni válságos gazdasági időben magát igazolni volt kénytelen, amit csak nehezen tudott tenni. A különböző és sokféle szakirányú működésnek a szervi működéstől való megkülönböztetése alapvető fontosságú a közügyek

eredményes intézése szempontjából. Elsősorban a szervei, institutionális működéssel függ ugyanis össze az eredményes közigazgatás kérdése. Bizonyos az, hogy az institutionális működésnek helyes és kielégítő biztosítása nélkül a szakirányú tevékenység terén való eredmények elérésének feltétele hiányzik, és viszont ha megfelelően van megoldva, ez az alapja a szakfeladatok terén elérhető sikernek. Az institutionális tevékenységet erre az általános jelentőségére való tekintettel az angol irodalom *general administration*-nek nevezi.

Ebből, a szakirányú és szervei tevékenységek közti megkülönböztetésből következik, hogy azok elvégzését különböző szervezeti egységekre kell bízni a következő okokból: Először is nagyon kívánatos, hogy azok a közszolgálati alkalmazottak, akik valamely funkcionális, szakirányú tevékenység ellátására vannak hivatva (pl. orvoslás, tanítás, mérnöki funkció, tervezés, építés stb.), lehetőleg mentesítve legyenek másirányú feladatoktól, ezen kívül gyakran megtörténik, hogy olyan egyén, aki szakmájában kiváló, pl. jó pedagógus, kevésbé alkalmas az adminisztrációra, a vezetésre, az igazgatói funkcióra. Másodsorban még fontosabb, hogy az institutionális tevékenység maga is speciális tulajdonságokat és magasfokú szakértelmet kíván, ha betöltője hivatása magaslatán akar állni. Ezért ezekbe a pozíciókba (vezető, igazgató, miniszter, miniszterelnök) is csak olyanokat szabad állítani, akik az institutionális tevékenységben szakképzettséget és tapasztalatot szereztek, illetve annak szakértőivé lettek. Egyetlen nagy közigazgatási egység feje sem tudja annak vezetését segítség nélkül elvégezni. Ehhez segédszervre van szüksége. Azt a szervet, amely ezeknek az institutionális funkcióknak, a *general administration*-nek, elvégzésére van rendelve, az amerikaiak *Bureau of General Administration*-nek nevezik. Akkor sem győznék, ha semmi más feladata nem volna. Egy miniszternek, méginkább a miniszterelnöknek, azonban számos más, politikai és egyéb kötelezettsége van, ami az idejét megosztja. Még fontosabb érv ilyen szerv létesítésére, ha e nagy közigazgatási egységek vezetőjének, mint parlamentáris államokban a miniszterelnöknek és a minisztereknek, kiválasztása nem adminisztratív szakismeret és tapasztalat, hanem attól teljesen független szempontok szerint történik.<sup>1</sup> Akkor ugyanis maga a főnök sokszor nem tartozik azok közé, akik az institutionális tevékenységben speciális szakértelemmel bírnak. Mint Fayol

<sup>1</sup> L. Rudai Rezső cikkét alább.

mondta: „A főnökök, bármilyenek is legyenek a képességeik és a munkabírásuk, nem nélkülözhetik azt, hogy támaszkodjanak néhány emberből álló csoportra, amelynek megvan az az ereje, szaktudása és ideje, amellyel a főnök esetleg nem rendelkezik.“ Ez a csoport az igazgatás vezérkara: a *General Staff* a *General Administration* végzésére.<sup>2</sup>

Vannak funkciók, amelyek a közigazgatás egészét, tehát valamennyi tárcát, vagy több tárcát együtt, mondjuk a gazdasági tárcákat, vagy a katonai tárcákat együttvéve érdeklik. Ezt az institutionális tevékenységet nem láthatja el resszortminiszter, akinek funkcionális feladatai vannak, hanem az a közigazgatási apparátus fejének speciális hatásköre. A kormány operating efficiency-jének biztosítása tehát megkívánja, hogy magának a kabinetnek is legyen főnöke, tehát a kormányelnök ne csak *primus inter pares* legyen.

IV. Milyen legyen a közigazgatási vezérkar (*Bureau of General Administration*) jogállása? Közvetlenül a szervezeti egység főnökétől kell függnie, mert az ő főnöki funkciójának a megkönnyítésére van hivatva. Tevékenysége a funkcionális tevékenységet végző szervektől fogalmilag és lényegileg különbözik, azért azoktól függetlennek kell lennie. A főnök segítségére és szolgálatára lévén rendelve, ne legyen magának külön hatásköre, hanem a hatáskör a főnöké legyen. Annak részére, annak nevében, az általa átruházott hatáskörben járjon le. Institutionális rendeltetésénél fogva ne végezzen funkcionális tevékenységet. Másszóval működése ne terjedjen túl a közigazgatási apparátuson. A közigazgatás feje és a közigazgatás más szervei közti működést közvetíti és végzi a közigazgatáson belül, de nincsenek funkciói a közigazgatáson kívül állókkal szemben, ami a funkcionális szervek hatáskörébe tartozik. (Operating services.) A vezérkarnak magának nincs parancsadási joga. Megállapítja a tényeket, amelyek ismeretére a főnöknek szüksége van. Szakértelmével tanácsadóul szolgál a főnöki funkció gyakorlásában, közreműködik a parancsok szerkesztésében és kiadásában és ellenőrzi a parancsok végrehajtását, ellenőrzi a többi közigazgatási szervek, a funkcionális szervek működését. Javaslatot tesz a szervezet tökéletesítésére. Figyelemmel kíséri működésének gazdaságosságát és eredményességét.

<sup>2</sup> L. Deuxième Congrès International des Sciences Administratives de Bruxelles. 1925. Comptes rendus des Séances du Congrès. Bruxelles. Goemaire, Editeur. P. 15 et suiv.

Kétségtelen, hogy a fejlődés a posztindusztriális államban mindenütt a közigazgatás fejének egyéni felelőssége felé megy, ott is, ahol előbb kollégiális megoldás volt.

A nagyhatalmak közül a legrégebb ilyen megoldást az amerikai Egyesült Államokban találjuk, ahol az 1787. évi alkotmány óta az Unió elnöke kormányfő és államfő egy személyben, független a kongresszustól és a kormány tagjai neki alá vannak rendelve, a kongresszusnak pedig nem felelősek. Ezt az amerikai irodalom a *Strong Executive* (erős végrehajtóhatalom) rendszerének nevezi. Az orosz, az olasz és a német forradalomnak egyik közös vonása, hogy az executívát mind a három hatalom átvételének pillanatában függetlenné tette a legiszlatívától. Az, hogy a legiszlatívának milyen szervezetet adtak, meghagyták-e parlamentáris alakját, vagy egészben vagy részben megváltoztatták, ebből a szempontból közömbös, a lényeg az, hogy a *Strong Executive* rendszerét megvalósították. A parlamentáris rendszer megtartása nem zárja ki ezt a fejlődést. Erre példa egyébként maga az Egyesült Államok.

Különleges a helyzet Angliában, ahol módot találtak arra, hogy a Treasury a Bureau of General Administration funkcióját elvégezhesse.<sup>3</sup> Ez a hatásköre különösen 1919 óta fejlődött ki. Ez azt mutatja, hogy a parlamentárizmus eredeti termőtalajában a továbbfejlődésnek és a saját korrektívumai kitermelésének a képességét megőrizte. Az európai kontinensen a parlamentárizmus averziója a kabinetrendszernek ezzel a továbbfejlesztésével szemben mindenütt megnyilvánul és az ezirányú evolúciót mindenütt meg is akadályozta. E tekintetben legjellemzőbb az utolsó husz év története Franciaországban, ahol azonban *Tardieu*, *Doumergue*, *Flandin* alatt ismételt kísérletek voltak, amelyek mutatják, hogy a kormányelnök ezt a problémát ott is akutnak érzi. Ugyanennek a tendenciának teljes tudatosságát mutatja az 1935. évi lengyel alkotmány, mely a miniszterelnök jogállásának igen messzemenő kiépítését valósította meg, forradalom elkerülésével.

IV. A fejlődés iránya tehát abban a tekintetben világosan kialakultnak tekinthető, hogy a kormány adminisztratív funkciójának betöltése megkívánja a kabinetrendszer kollégiális módja helyett a kormányfő jogállásának hierarchikus kiépítését és speciális hatáskörének a General Administration ellátását látja.

Kevésbé alakult azonban még ki a General Administration feladatát ellátó segédszerv hatásköre és jogállása. A közigazgatási

<sup>3</sup> L. szerző cikkét a Közigazgatástudomány 1938. évf. 4. sk. 1.

vezérkar szükségességének tudata kétségtelenül a legerősebb az Északamerikai Egyesült Államokban.

A *Chief Executive* állása Amerikában az utóbbi 25 év alatt mind a federális, mind az állami, mind a nagy municipiális kormányzati egységekben rendkívüli fejlődésen ment keresztül.<sup>4</sup> Ez főleg két okra vezethető vissza. Egyrészt ama közigazgatási ügyek számának növekedésére, amelyekért a *Chief Executive* felelős, másrészt a *Chief Executive* állásának eltolódására, amely 1900 előtt tisztán politikai szerv volt, most pedig olyan szerv, amelynek politikai vezetőszerépén kívül tekintélyes adminisztratív hatásköre is van. A fejlődés tehát ennek az adminisztratív hatáskörnek a kifejlődéséből áll, mert a másik hatásköre a politikai, régen, elejétől kezdve megvolt. Így is egy kivételt kell tenni: a *City Manager*-ek és a *County Manager*-ek, akiket ma kb. 450 amerikai városban (kicsiben és nagyban) és kb. 20 countyban találunk,<sup>5</sup> olyan *Chief Executive*ok, akik kizárólag adminisztratív funkciót látnak el, politikai vezetőszerép nélkül. A *Chief Executive*, adminisztratív hatáskörének e nagy megnövekedése miatt és azért, mert az adminisztrációban nagy gazdaságosságot és eredményességet kívántak, mind az Unió, mind az államok, mind a nagy municipiumok élén, kénytelen volt a maga számára segédszerveket kreálni. Az Amerikai Egyesült Államok egy 1903-ban alkotott törvénnyel szervezte meg a hadsereg vezérkarát. Nagy iparvállalatoknak, ipari nagyüzemeknek szintén voltak hasonló szervei, mint a hadsereg vezérkara. A polgári közigazgatásban azonban a szervezet hasonló tökéletesülése elmaradt és ma is, dacára az utolsó ötven év jelentékeny haladásának, a katonai vezérkar párja a közigazgatásban még kifejlesztésre vár, bár annak számos eleme a *Chief Executive* segédszervei alakjában időközben kifejlődött.

A *Chief Executive* segédszerveinek problémáját átfogó módon először a William H. Taft elnök által 1911-ben alakított *Commission on Efficiency and Economy* tárgyalta. Ez a kongresszusi bizottság 1911-ben és 1913-ban kiadott több jelentésben különböző javaslatokat tett a kormányzat szervezeti javítására. Így többek közt javasolta azt, hogy a költségvetés előkészítése, épügy, mint az európai államokban, tétessék a végrehajtó hatalom kötelességévé az addigi rendszer helyett, amelyben az a kongresszus tagjai által incidentaliter, az év különböző időpontjaiban tett in-

<sup>4</sup> L. Szerző: A közigazgatás legfőbb vezetése stb. 115 sk. 1.

<sup>5</sup> L. Szerző: Amerikai államélet. Egyetemi Nyomda, 1934. 74. l.

dítványokból tevődött össze. A Budget-nak az előkészítésére a javaslatok egy *Bureau of the Budget* létesítését ajánlották, amely a Chief Executive mellett már koordináló segédszerveként volt kontemplálva. A javaslatok megvalósítása húzódott, a világháború tapasztalatai azonban és az állami kiadásoknak és adósságoknak a háború következtében való megnövekedése, megérlelte e javaslat megvalósulását. 1920. óta az Unióban ez irányban sok történt, de a fejlődés még nem ért véget. A vezérkari munkának sok eleme megvan, jelentékeny számú olyan adminisztratív szerv működik, amelyeknek feladata részben ilyen természetű. Ilyenek a *Civil Service Commission*, amely 1883-ban alakult, a *Bureau of Efficiency* (1913), a *Bureau of the Budget* (1921), a *Council of Personnel Administration* (1931), a *National Emergency Council* (1933), a *National Resources Board* (1935), a *Procurement Division of the Treasury* (1935) és a *Central Statistical Board* (1935).

Ezek közt a legnagyobb fontosságú a *Bureau of the Budget*, amelyet az 1921-ből való *Budget and Accounting Act* állított fel. Ennyi idő után már lehetséges, hogy a kormányzat szervezetében betöltött szerepére vonatkozólag egyes megállapításokat tegyünk. Tény az, hogy az elnök leghatalmasabb és legfontosabb segédszervévé lett. Hatalma olyan, hogy módjában van az elnök nevében beszélni. Általánosan el van ismerve, hogy a *Bureau of the Budget* határozatai az elnök határozatai és hogy az elnök pénzügyi és adminisztratív kérdésekben való politikáját leggyakrabban a *Bureau of the Budget* útján juttatja kifejezésre. Viszont természetes következmény, hogy a *Bureau of the Budget* működése magának az elnöknek adminisztratív pozícióját rendkívül megerősítette. Az Amerikai Egyesült Államok létrejövetele óta most fordult elő először, hogy az elnöknek alkalmas eszköz áll rendelkezésére arra, hogy adminisztratív tekintetben politikáját sikeresen érvényesíthesse. Az árok, amely az 1920. év előtti évtizedeknek aránylag szervezetlen és rendszertelen közigazgatási eljárásait elválasztja az 1920. év utáni lényegesen integrált és koordinált eljárásoktól, mély és széles.

Annak dacára, hogy a *Bureau of the Budget* igen hatalmas szerv, nem sikerült a *Bureau of General Administration* szerepét magának kivívnia. Ennek okai részben tőle függetlenek. Részben azonban oka az, hogy figyelmét egyoldalúan a kiadások csökkentésére irányította, pénzügyi és magasabb közigazgatási szempontok figyelembe vétele nélkül. További oka az, hogy a *Bureau* nem használta fel a nagy hatalmát, amellyel rendelke-

zett, arra, hogy az egész adminisztratív apparátust tanulmányozta és tökéletesítésére javaslatokat tett volna. Kétségtelenül fontos okai közt van az is, hogy maguk az elnökök nem használták ki mindazt a lehetőséget a Bureau of the Budgetnek a Bureau of General Administration-né való kifejlesztésére, amelyek benne rejlettek. Azonkívül — úgy látszik, hogy — a Bureau of the Budget még az általa betöltött szűk körben, a kiadási előirányzatok vizsgálatában sem tud teljes eredményt felmutatni alacsony létszáma miatt. A Bureau itt annak az áldozata, hogy létszámcsökkentés és takarékoskodás terén példát akart adni a többi department-eknek és szerveknek.

Az amerikai nemzeti bizottságnak a VI. Nemzetközi Közigazgatási Kongresszus számára írt jelentése a federális szolgálatra vonatkozó konkluziókat a következőkben vonja le:

„Ha áttekintjük a nemzeti fejlődést 1935-ben a segédszervek fokozatos megjelenése szempontjából, arra az eredményre kell jutnunk, hogy habár az utolsó 25 évben jelentékeny a fejlődés, az Unió közigazgatásának nincs tulajdonképeni közigazgatási vezérkara. A vezérkari munkának sok eleme található és jelentékeny számú olyan adminisztratív szerv létezik, amelyeknek feladata részben vezérkari természetű. Ezek a szervek azonban sem egymással nincsenek kellő kapcsolatban, sem az Egyesült Államok elnökének nincsenek eléggé alárendelve. A koordinálóknak sokkal szorosabb koordináltságot kell elérniök, hogy valódi vezérkarról (staff agency) beszélhessünk. Azok a komplex feladatok, amelyeket a nemzeti kormánynak meg kell oldania és feladatainak példátlan mérete, a sokkal eredményesebb vezérkari munkát nagyon szükségessé teszi. Vezérkari munka abban a különleges értelemben, mint azt a katonai körök használják, a civil közigazgatásban intézményes megoldást még alig nyert, bár a *National Resources Board* több hasonlatosságot mutat bizonyos szempontokból a vezérkari munkával.“

A szakirodalomban már vannak támpontok arra nézve is, hogy a közigazgatási vezérkar vezetésének megoldását milyen formában keresik. Leonard P. *White, Trends in Public Administration*<sup>1</sup> c. igen szuggesztív könyvében a következő nyilatkozatot tette: „Még nem tétetett eddig javaslat arra, hogy egy közigazgatási alelnök (elnökhelyettes) állása szerveztesse.“ Ezzel egy-

<sup>1</sup> A Series of Monographs Prepared under the Direction of the Presidents Research Committee on Social Trends. New York, 1933. Mc Graw Hill. *White. Trends in Public Administration.* 149. l.

értelmű az, hogy a National Resources Board alelnökét Executive Vice President-nek vagy Assistant President-nek nevezték el. Ez tanulságos utalás arra, hogy a közigazgatási vezérkar vezetőjének megoldását abban az alakban keresik, hogy az elnök tradicionális történeti feladatát, politikai szerepét, továbbra is külön megtartja; azt az új, mindig több szakértelmet és a politikai feladatnál már több időt kívánó feladatot azonban, hogy a közigazgatást szakszerűen vezesse, rábízva helyettesére, akinek szakembernek kell lennie és olyan magas állásúnak, hogy tekintélyét senki vitássá ne tehesse. Nem szabad tehát csak primus inter pares-nek lennie, hanem közvetlenül az elnök után kell következnie. Így lesz az csak „une véritable extension de la personnalité du chef du gouvernement.”<sup>1</sup> Amint az államfő, bár a legfőbb hadúr, a hadsereg vezetését rábízva a katonai vezérkar főnökére, aki per definitionem a hadsereg legkiválóbb tábornoka, előreláthatólag ugyanez lesz a megoldása a közigazgatási vezérkar vezetésének is, amely feladatra a legkiválóbb közigazgatási szakember lesz hivatva.

A kérdést az Amerikai Egyesült Államokban a megoldásnak új, fontos stádiumába juttatta Roosevelt elnöknek az az intézkedése, hogy 1936. év nyarán háromtagú bizottságot küldött ki a közigazgatás vezetésének megoldására, (*The President's Committee on Administrative Management*), amelynek elnöke Louis Brownlow, a Public Administration Clearing House igazgatója, tagjai pedig Charles E. Merriam chicagói egyetemi tanár és Luther Gulick, a Columbia egyetem tanára és a newyorki *Institute of Public Administration* igazgatója voltak. Közülük a két első résztvevő a varsói Nemzetközi Közigazgatástudományi Kongresszuson. A bizottság jelentését és javaslatát 1937. január 8-án terjesztette Roosevelt elnök elé, aki azt változatlanul magáévá tette és nyomban a kongresszus elé terjesztette. A javaslat egyelőre nem emelkedett törvényerőre, mert a szenátus megbuktatta. A szenátus azonban 1938. őszén új választás alá kerül és az amerikai tapasztalat szerint a törvényhozás ilyen időpontban nem szeret nagy horderejű alkotásokat tétő alá hozni. A javaslatot azonban a szenátus újráválasztása után újból be fogják nyújtani és elfogadására számítanak. Maga a javaslat benyújtása és a jelzett módon való előkészítése azonban világosan mutatja, hogy a közigazgatási vezérkar problémája az Egyesült Államok

<sup>1</sup> L. Fayol i. h.

számára a sürgősen megoldandó és megoldásra érett kérdések sorába tartozik.<sup>1</sup>

Az angol Treasury hatásköre és jogállása a történeti fejlődés eredményeképpen úgy alakult ki, hogy mindazokat a kellekeket bírja, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a Bureau of General Administration szerepét betölthesse.

Sajátos alkotmányjogi állása következtében a Treasury-t bízta meg azzal a feladattal, hogy Őfelsége kormánya nevében járjon el mindazokban az ügyekben, amelyek a közszolgálatot, mint egészet, érdeklik és amelyek annak általános felülvizsgálatára és a közszolgálati ellenőrzésre vonatkoznak. A *First Lord of the Treasury* a miniszterelnök, a *Second Lord a Chancellor of the Exchequer* (pénzügyminiszter). A miniszterelnöknek a Treasuryval való kapcsolata nemcsak formai. Ez kitűnik többek közt abból, hogy az angol állami költségvetésben miniszterelnöki fizetés nincs előírva, hanem a miniszterelnök a *First Lord of the Treasury* fizetését húzza.

A Treasury adminisztratív államtitkára (*Permanent Secretary*) egyúttal a közszolgálat főnöke (*Permanent Head of the Civil Service*), amely minőségében ő a miniszterelnök főtanácsadója a fontosabb általános és személyi kérdésekben, amelyek a közszolgálattal kapcsolatban felmerülnek. A Treasury Permanent Secretary-jének a fizetése 500 £-tal magasabb, mint más minisztériumok Permanent Secretary-jéé, a Head of the Civil Service-i minőségének kiemelése végett. Hivatásos tisztviselő, akinek állása politikai kabinetalakításoktól független. A Head of the Civil Service állását mindig a közszolgálat legkiválóbb tagjával töltik be, nem szükségképpen a Treasury-ból veszik. Ez az elv a többi Permanent Secretary-k kinevezésénél is, akiket szívesen vesznek más minisztériumok testületéből.

A közigazgatási vezérkar intézménye tehát a két angolszász államban a tudatos fejlesztésnek igen előhaladott fokán van. A kontinentális államokban, amelyek az angol parlamentáris rendszert átvették, annak termőtalaja nélkül, a kabinetrendszer úgy alakult, hogy minden miniszter egyenrangú. Ezért a pénzügyminiszter is csak koordináltja a többinek, és a miniszterelnök primus inter pares. Ebben a helyzetben alkotmányjogi nehézségbe ütközik a közigazgatási vezérkar létesítése és a kormányelnöknek annak vezetése által kiemelkedő jogállás adása. Ang-

<sup>1</sup> L. a következő cikket: *Roosevelt elnök javaslata a közigazgatási vezérkarról.*

liában azáltal, hogy a kormányelnök a Treasury-val intézményes kapcsolatban van, nem volt szükség külön vezérkar szervezésére, hanem ezt a szerepet a Treasury vette át. Így a Treasury-nek az „erszény” révén mindenütt meglévő tényleges súlyát állandóan fokozták a miniszterelnök politikai súlyával és ez a két tényező együtt elérte azt, hogy jogilag is megoldották azt a nehézséget, amelynek elhárítására a parlamentek és a kabinetek a kontinensen eddig nem találtak módot.

A Bureau of General Administration funkcióját az *Establishments Department of Treasury* látja el. Ezt 1919-ben szervezték. A csoportot abból az okból állították fel, hogy a Treasury hatásköre ama részének eredményes működését biztosítsa, amely a közigazgatási gépezet (*machinery of Government*) javításáért felelős, mivel erre a célra egy különleges válogatott személyzet koncentrált erőfeszítése és osztatlan figyelme szükséges.

Az angol Treasurynek nincsenek szakirányú feladatai, csak institutionális tevékenységet fejt ki. Mint egy amerikai vizsgálója hangsúlyozza: „nehéz tulbecsülni ennek a ténynek a jelentőségét.” A Treasurynek nincs közvetlen dolga a közönséggel, azt a többi Departmentek csinálják.

A Treasurynek a többi minisztériumokkal való kapcsolata az azokban szervezett *Departmental Establishment Branch*-ok és *Divisionok* útján történik.

A pénzügyminisztérium Establishment Division-je, amely az összes többi minisztériumok és alárendelt szerveik institutionális problémáit ismeri és az Establishment Branch-on keresztül azokkal állandó kapcsolatban van, az egész közigazgatás tapasztalatainak letéteményese. Ezáltal abban a helyzetben van, hogy e téren minden más minisztériumnál több és külön tapasztalattal rendelkezik és a szervei kérdések Clearing House-aként működik. Így alkalmas az átfogó kérdések megoldására, a közszolgálat állandó tökéletesítésére.

A Treasury Establishment Division-jának van alárendelve a *Civil Service Commission* is, amely az egész közszolgálat felvételi vizsgálatainak lebonyolítására van hivatva.

A Szovjet Unióban a *machinery of government* problémája tanulságos két okból. Egyrészt azért, mert a világ legnagyobb állama, másrészt mert a termelési eszközök szocializálása következtében az állam feladata a termelés irányítása, tehát ez az az állam, amely a legtöbbször vállalkozik, amely a feladatainak a körét a legszélesebben állapítja meg. Azok közül a szervek közül, amelyek a General Administration feladatának megoldására lé-

tesültek, különösen kettő bír fontossággal. Az egyik a *Gosplan*, a másik a Népbiztosok Tanácsa mellett működő *Sowjet Kontroll Kommission*. Az első az egész nemzetgazdaság irányítására van hivatva és ebben a keretben gondoskodik az állami apparátus költségeinek megszabásáról is. A második szerv pedig a gazdasági életet is magában foglaló állami apparátusnak eredményesség (efficiency) szempontjából való ellenőrzésére szolgál. Szervezeti szempontból érdekes elvi álláspontra mutat az, hogy mindkét szervnek az elnöke a Népbiztosok Tanácsa elnökének a helyettese, tehát rangban a népbiztosok fölé van helyezve.

Franciaországban a sűrűn váltakozó kormányok megalakítása alkalmával csak ötletszerű megoldások jönnek létre, ezért nem is állandók. Jellemző és az általános fejlődés irányában van az a megoldás, hogy az 1958. évi *Daladier* kormányban a miniszterelnöknek van helyettese és annak címe: *vice-président du Conseil et coordination*.

Olaszországban a fasizmus latin luciditással oldotta meg a problémát azáltal, hogy az 1925. évi december hó 24.-i törvénnyel a miniszterelnököt *Presidente del Consiglio* helyett *Capo del Governo*-vá tette. A *Capo del Governo* csak a királynak, a miniszterek pedig a királynak és a *Capo del Governo*-nak felelősek. Egyik sem felelős tehát többé a parlamentnek. Ezáltal egyúttal a *Capo del Governo* hierarchikus chef-jévé lett a minisztereknek. E rövid 2–3 §-sal az államfőhöz való közvetítés, a vele való közvetlen érintkezés is kizárólag a *Capo del Governo* hatáskörébe került. Az ő feladata az összes miniszterek munkájának irányítása és a közöttük felmerülő ellentétek kiegyenlítése. Az ő hatáskörébe tartozik a kormánynak mindaz a működése, amely nem tartozhatik valamely minisztérium hatáskörébe, főleg mindaz, ami általános jellegű, azaz az összes minisztériumokat érdekli, valamint mindaz, ami egy központból való koordinálást, vagy integrálást kíván. A miniszterek munkájának irányítása magával hozza a *Capo del Governo*-nak azt a jogát, hogy neki utasításokat adhasson, amelyeknek kötelező erejük van. A hierarchia és alárendeltség elvét tehát, amely nélkülözhetetlen eleme minden cselekvésre hivatott szerv fegyelmezett működésének, elsősorban az állam legfőbb szervére, a kormányra alkalmazták.

Későbbi törvények a *Capo del Governo* állását mégjobban kiépítették. A *Capo del Governo* személyesen átveheti mindazoknak a funkcióknak az ellátását, amelynek momentán fontossága, vagy sürgőssége ezt az ő megítélése szerint, indokolttá teszi. Királyi rendelettel magához vonhat bármely ügyet, amely egy

vagy több minisztérium hatáskörébe tartozik, valamint teheti azt is, hogy több minisztérium vezetését átveszi. Előfordult az, hogy a tizenöt minisztérium közül nyolcat ő vezetett, köztük rendszerint a legfontosabbakat és váltakozva valamennyit. A Capo del Governo ily módon el tudta érni, hogy az állam minden szervébe és az állam minden működésébe olyan cselekvési ritmust tudjon bevinni, amely megfelel a nemzeti élet dinamikájának és az állami célok követelményeinek. Ennek az elvnek logikus alkalmazása nyilvánul meg abban is, hogy az állami tanácsot, amely korábban a belügyminiszter alá tartozott, az állami számvevőszéket és az *Avvocatura Generale dello Stato*-t, amelyek korábban a pénzügyminiszter alá tartoztak, a Capo del Governo alá rendelte, mert mind a három szerv olyan, hogy hatásköre az összes állami szervekkel kapcsolatos.

A Capo del Governo-nak fontos hatásköre, hogy elnöke a *Gran Consiglio del Fascismo*-nak, a kormányelnök rendelete állítja fel a Corporációkat, a Capo del Governo feladata a nemzeti háborúra való előkészítésnek legfőbb irányítása és a fegyverviselők különböző alakulatainak egységes szervezése. Az 1928. dec. 24-i törvény szabályozza a katonai vezérkar főnökének hatáskörét, akit a Capo del Governo-nak közvetlenül rendel alá.

Látjuk tehát, hogy Olaszországban a General Administration hatásköre a Capo del Governo kezében oly mértékben van egyesítve, hogy arra másutt példát még nem találunk és amely a közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosításához szükséges összes feltételeket biztosítja. Erre a célra közigazgatási vezérkar azonban még nem áll rendelkezésre. Hogy Mussolini a Capo del Governo gigantikus hatáskörét mégis el tudja látni, annak az a magyarázata, hogy egyénileg kivételes képességekkel, a munka és az időbeosztás páratlan tudományával rendelkezik. Hasonló a helyzet ahhoz, hogy Napoleonnak nem volt szüksége katonai vezérkarra, amely az ő munkájának elvégzésére az utódai idejében fejlődött ki. Mussolini is ilyen óriási feladatot tud önmaga ellátni, aminek folytatására utána előreláthatólag egész külön civil-vezérkarra lesz szükség.

*Németországban* az eszme otthonos, hiszen a katonai vezérkar megvalósítása a 19. században német organizációs teljesítmény volt. A Harmadik Birodalomban a birodalmi belügyminisztériumot nevezik a szervezési minisztériumnak, amely „federführend” a közigazgatás szervezetét érintő kérdésekben, de a közigazgatási vezérkar hatáskörével egyébként nem rendelkezik, különösen nincs módja az egész közigazgatás működésének ered-

ményesség szempontjából való ellenőrzésére, és nem is áll a többi minisztérium fölött. Közelebb áll a vezérkar szerepéhez, de gazdasági téren, a négyéves terv megvalósítására Göring porosz miniszterelnök, tábornagy vezetése alatt létesített szervezet.<sup>7</sup> A vezérkar funkciójának egyes elemeit megtaláljuk az államfő (Führer), mint kancellár mellett működő Reichskanzlei hatáskörében, valamint ellenőrzés tekintetében a Nemzeti Szocialista Párt (NSdAP) szerepében, de az összes elemeknek egységbe foglalása és a Führer személyes irányítása alá rendelése, mint ahogyan azt Mussolininél látjuk, még nem történt meg. Figyelembe kell azonban vennünk azt, hogy Hitler csak 1933-ban vette át a hatalmat, míg a fasiszmus már 16 év előtt.

Lengyelország példája szintén nagy figyelmet érdemel annak következtében, hogy 150 évi szétदारaboltság után 1919-ben nagyhatalmi keretben nyerte vissza függetlenségét és épségét. Az a feladat hárult reá, hogy egy harmincmillió nemzetet újra szervezzen. Bár voltak kötöttségek a korábbi tradíciók alapján, viszont voltak olyan lehetőségei, amelyek csak ilyen rendkívüli helyzetben fordulnak elő. A munka még folyamatban van. Maga a lengyel alkotmány is már több változáson ment keresztül. A General Administration ügykörének a miniszterelnök kezében való koncentrálására tudatosan törekszenek és már sokat el is értek. Egy 1933-ban készített memorandum következő részei mutatják az e téren való nagy céltudatosságot:

„A közigazgatás egyes főágainak szervezetét nem szabad úgy tárgyalni, mint az egyes minisztériumok belügyeit, amelyek tisztán az érdekelt miniszter szabad belátásától függenek. A közigazgatási szervezet és annak módosítása feletti felügyeletet, valamint a közigazgatás egész működése feletti felügyeletet a miniszterelnöknek kell fenntartani a következő okokból:

„A közigazgatás szervezetétől és munkamódszereitől függ a közigazgatás eredménye, amelyért a miniszterelnök egyetemlegesen felelős a többi miniszterekkel.

„A közigazgatás szervezetétől és munkamódszereitől függ a közigazgatás költségeinek nagysága, amely költségek a költségvetés legnagyobb tételét alkotják, és amelyekért a miniszterelnök, úgysis, mint a kormány feje, elsősorban viseli a felelősséget.

„Az organizáció kérdéseiben való kezdeményezés csak nagy körültekintéssel történhetik és ha a fejlesztés iránya egyszer meg van állapítva, abban következetesen meg kell maradni. A köz-

<sup>7</sup> L. Meznevics Iván cikkét. Közigazgatástudomány. 1938. évf. 44. l.

igazgatási apparátus szervezete nem lehet különböző rendszerek konglomerátuma és nem szabad gyakran változtatni. Ezért nem szabad a momentán hatalmon lévő minisztertől függenie, sem pedig az egyes minisztériumokban érvényesülő szempontoktól, amely minisztériumok természetüknél fogva hajlandók bizonyos partikularizmusra a szervezési problémák megítélésében.

„Ezért a szervezési kérdésekre vonatkozó kezdeményezéseknek egyetlen központi szervtől kell kiindulniok, amely öröködi a közigazgatás szervezete, mint egység fölött. Ennek a központi szervnek közvetlenül a miniszterelnöknek kell alárendelve lennie és ezért a miniszterelnökséghez kell tartoznia.“

Az 1935 évi lengyel alkotmány 72. §-a szerint, „Az állam közigazgatása közzolgálat. A közigazgatást végzik:

- a) az állami szervek;
- b) a területi önkormányzatok szervei;
- c) a testületi önkormányzatok szervei.“

A közigazgatási személyzet adminisztrációjának és az organizációnak kérdéseit a miniszterelnök hatáskörében foglalták össze, akinek jogállását az 1935. évi alkotmány szintén nagyon emelte. Ez azt mutatja, hogy Lengyelország azok közé a kontinentális államok közé tartozik, amelyekben a közigazgatási vezérkar problémája tiszta fogalmazásban áll az előtérben és amelynek jelentékeny részét már meg is valósították.

Nem érdektelen ebben a vonatkozásban az új, 1938. évi román alkotmánynak az a rendelkezése (84. §.), hogy az állami számvevőszéken kívül egy más legfőbb ellenőrző szervet is létesített, amely a minisztertanácsnak van alárendelve és a miniszterelnök utasításai szerint jár el, feladata pedig az, hogy ellenőrizze és vizsgálja az összes közigazgatási szervek működésének törvényességét és pontosságát. Itt is tehát külön szervet létesítettek a miniszterelnök rendelkezésére a közigazgatási apparátus fölötti uralmának fokozására, bár úgy látszik, hogy a román törvényalkotó a kérdés egész jelentőségét nem gondolta át.<sup>8</sup>

Az előadottakból kitűnik, hogy az állami exekutiva szervezetében mindenütt átalakulás folyik. Azok a nagy méretek, amelyek a posztindusztriális államban többszörösére megnövekedett közigazgatási apparátus, és a hivatásos és szakképzett közzolgálat, továbbá a gazdasági feladatok állami irányítása alá jutása következtében kifejlődtek, valamint a gazdasági élet tapasztalatainak befolyása, a fejlődést abba az irányba viszik, hogy az ál-

<sup>8</sup> L. Közigazgatástudomány. 1938. évf. 548. l.

lami gépezet szervei funkcióinak megoldása és szabatos ellátása nélkülözhetetlenné vált. A megoldás halogatása kárára van a szakirányú tevékenységeknek azért, mert az exekutíva túlfejlődött a többi állami főfunkciókon, és a legiszlatíva, a parlament ellenőrzése alól is kinőtt. Ezáltal azonban megnövekedett az exekutíva felelőssége is a saját működéséért és azért, hogy annak ellenőrzését és eredményességét saját szervezetében intézményesen biztosítsa. A megoldás éppúgy, mint az a nagy gazdasági fejlődés, amely az ipari forradalmon keresztül a mostani állami válsághoz vezetett, az emberiség kollektív erőfeszítésének lesz az eredménye. Különböző államok a megoldás különböző elemeit termelték már ki, amelyekből ki fog alakulni a szintézis: a „Chief Executive” egyéni képességét és munkaerejét megsokszorozó egységes *közigazgatási vezérkar intézménye, mint a hivatásos közszolgálat továbbfejlődése.*

A közigazgatási vezérkar nélkülözhetetlen, ha magas igényeink vannak a kormányzás eredményessége (efficiency) tekintetében. A miniszterelnök, ha az *one best way*-t keresi, nem mondhat le a vezérkar segítségéről. A mai állami apparátus méretei a legkiválóbb képességű kormányelnök egyéni munkabírását is leküzdhetetlen feladatok elé állítják, de azonkívül is az országoknak szükségük van intézményes biztosítókra arra az esetre is, amikor a kormányfő személyében a kiváló vezetésnek különböző feltételei hiányzanak. Ha mégis azt látjuk, hogy a közigazgatási vezérkar eszméjének a megvalósulása még bizonyos nehézségekkel küzd, ez nem azt a megállapítást cáfolja, hogy a kormányzás efficiency-je a közigazgatási vezérkar nélkül nem biztosítható, hanem legfeljebb azt mutatja, hogy a népek maguk, vagy egyes hatalmon levő tényezők, az efficiency-t nem akarják. A nemzetek egymással való küzdelme a boldogulásért és a jövő fejlődésükért azonban az efficiency-n dől el.

V. Lehetséges, hogy a nagy kiterjedésű és főleg nagy személyzettel bíró igazgatási ágaknak külön vezérkarra van szükségük és azt megvalósítják tekintet nélkül arra, hogy létrejön-e az más területeken, vagy létrejön-e maga a nagy közigazgatási vezérkar. Ilyen a *katonai vezérkar*, amely a legrégebbi és ma már kipróbált megoldását jelenti a problémának.

A katonai vezérkar<sup>1</sup> kérdését, szervezetét és működését elég ismertnek tételezem fel ahhoz, hogy a közigazgatási vezérkar szá-

<sup>1</sup> L. Julier Ferenc: A katonai vezérkarok szervezete és működése. A Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai. 7. sz. 48. l. 433.

mára használható analógiaként rámutassanak a következő megoldásaira: a katonai vezérkar hatásköre kifejezetten és kizárólag az, amit a *General Administration* tartalmának elfogadtunk: előrelátás, szervezés, parancsadás, az összhang biztosítása és az ellenőrzés. Ezeket végzi a hadsereg főparancsnoka oldalán és nevében, hogy annak számára lehetővé tegye a főnöki funkció optimális betöltését.

A vezérkar élén per definitionem a hadsereg legkiválóbb tábornokának kell állnia, aki a főparancsnoknak közvetlenül van alárendelve. A vezérkari tisztek nemcsak a vezérkar központi szervénél teljesítenek szolgálatot. Vezérkari tisztek vannak a külső végrehajtó központoknál, a magasabb (hadsereg-, hadtest-, hadosztály- és esetleg dandár-) parancsnokságoknál is. A magasabb parancsnokságokhoz beosztott legmagasabb rangú vezérkari tiszt, a vezérkari főnök, az illető magasabb parancsnok első közege, és feladata, hogy a magasabb parancsnokság ügymenétét a nagyvezérkar szellemében irányítsa és ott a vezérkar befolyását biztosítsa. Ezért ezek a vezérkari főnökök kettős alárendeltséggel bírnak. Szolgálati tekintetben alárendeltjei annak a magasabb parancsnoknak, aki mellé beosztottak, a belső vezérkari szolgálat ellátása tekintetében azonban a vezérkar főnökének maradnak közvetlen alárendeltjei, aki a vezérkari tisztekkel ezekben az ügyekben közvetlenül érintkezik.

A vezérkarnak ezzel a magas rendeltetésű hivatásával függ össze a magas igény a vezérkar tagjainak kiválogatásában, és továbbképzésében. A vezérkar tagjai fizikai és szellemi teljesítő-képesség tekintetében a tisztikar legjelesebbjei, akik a hadsereg minden fegyvernemében való tájékozottságot és állandó továbbképzést kötelesek szerezni és állandóan ellenőrzés alatt állanak abban a tekintetben, birtokában vannak-e mindazoknak a szellemi képességeknek, amelyekre szükségük van. Hasonló szigorú szelekció és egyöntetű magas színvonalú szakképzés megkövetelése nélkül a közigazgatási vezérkar sem fog megvalósulhatni.

Amióta az államok a gazdasági élet irányítását egyre nagyobb mértékben kénytelenek vállalni, e feladat megoldására új szervekre szorultak. A háborús központokat és a háború utáni gazdasági tanácsokat, átfogó gazdasági szervezetek váltják fel, amelyek az állami organizációnak, szorosabban a közigazgatásnak integráns részei, mint a Korporációk, vagy az Organischer Aufbau der Deutschen Wirtschaft. A kormány, illetve a kormány feje azonban, aki a közigazgatási apparátus vezetésében is a közigazgatási vezérkar támaszára és közreműködésére szorul, ezt a

feladatát sem tudja másként megoldani, mintha e célra az előrelátás, organizálás, parancsadás, összhangbiztosítás és ellenőrzés céljára alkalmas szervvel rendelkezik. Így jön létre a *gazdasági vezérkar*, amelynek eszméje különböző alakban már jelentkezik. Szovjetországban a Gosplan, Olaszországban a Consiglio Nazionale delle Corporazioni, Németországban a Vierjahresplan és az annak irányítására hivatott szervezet, Amerikában a New Deal Agency-k ideiglenes, kezdetleges központjuk gyanánt a Brain Trust-tel. Kétségtelen, hogy itt is olyan új állami szükséglettel, feladattal állunk szemben, amely állandó marad és amelynek a problematikája a kapitalisztikus gazdálkodás nemzetköziségénél fogva közös, tehát az államok a megoldás terén egymástól tanulhatnak. A tudomány pedig vizsgálódásait és megállapításait nem korlátozhatja egyes esetek ismeretére, hanem hivatva lesz az átfogó szemlélet és az elvi szempontok kidolgozására.

MAGYARY ZOLTÁN.

## X ROOSEVELT ELNÖK JAVASLATA A KÖZIGAZGATÁSI VEZÉRKARRÓL.

I. Az *Amerikai Egyesült Államok* az állami feladatok szaporodását és rohamos növekedését éberem figyelemmel kísérik és az állami szervezet megfelelő tökéletesítésével töreksenek a követelmények növekedésével lépést tartani. A mód, amellyel a célt elérik, az ottani demokratikus politikai légkörnek megfelelő: a nemzeti közvélemény előzetes felvilágosítása és megnyerése. Ez a felvilágosítás az ország legkiválóbb szakemberei által készített jelentések vagy memorandumok készítése és nyomtatásban való elterjesztése útján történik, ami az amerikai közönség reálpolitikai érettségének és a közigazgatás megítélésében való fejlett érdekének a jele.

Most a legújabb és rendkívül fontos ilyen akcióról óhajtok beszámolni, amelyet *Roosevelt* elnök vezet azért, hogy az Egyesült Államok elnökének a megnövekedett közigazgatási apparátus szervezéséhez és vezetéséhez szükséges lehetőségeket biztosítsa. Az Egyesült Államok alkotmánya szerint az elnök hatásköre már 150 év előtt olyan megállapítást nyert, amely korát messze meghaladta. Az ú. n. *strong executive* rendszer szerint az elnök a végrehajtó hatalomért egyedül felelős és a miniszterek neki alá vannak rendelve anélkül, hogy a kongresszus által szintén felelősségre vonhatók volnának. Ez tehát a kabinetrendszer

kollegiális szisztémájával szemben az egyéni felelősségnek a rendszere. Roosevelt elnök javaslata nem ennek a hatáskörnek a tágitására, hanem arra vonatkozik, hogy megkapja az irányítás újabb eszközeit és a munkamegosztás hatáskörét úgy, hogy az elnök abba a helyzetbe jusson, hogy az új fejlődés után is valóban gyakorolhassa mindazt a hatáskört, amellyel az alkotmány jogilag felruházta.

A javaslatot ezúttal is bizottság készítette, amelyet az elnök 1936 március 20-án nevezett ki és amelynek tagjai a közigazgatási tudományok három kiváló, az Egyesült Államok határain túl is ismert szakértője. Jelentésüket 1937. január 8-án terjesztették Roosevelt elnök elé. Az elnök a jelentést már január 12-én a kongresszus elé terjesztette és azt kísérő üzenetében maga is „állandó értékű fontos írásnak“ (*a great document of permanent importance*) nevezte.<sup>1</sup> Mind a jelentés, mind az elnök üzenete, nagy fontosságúak nemcsak egyes megállapításaik és értéktételeik miatt, hanem főleg témájuk kiválasztása és elhatárolása által, ami tökéletesen egyezik a közigazgatási vezérkarnak előbbi cikkünkben meghatározott fogalmával.

II. A jelentés abból indul ki, hogy a végrehajtóhatalomnak az amerikai alkotmányban való megoldása a legnagyobb szolgálatok közé tartozik, amelyeket nemzetük a modern demokrácia kifejlődésének tett. Az amerikai elnök állása irigylet a világban, mert három fontos funkciót egyesít: először is politikai vezető, azután államfő és végül a végrehajtóhatalom feje és adminisztrátor (Chief Executive). A legtöbb országban ezeket a funkciókat különböző személyekre ruházzák, legalább is nem valamennyit bízzák egyre. A bizottság jelentése és az elnök javaslata az elnöknek csak erre a harmadik funkciójára, a közigazgatás legfőbb vezetésére és annak szervezetére vonatkozik.

Az Egyesült Államokban időnként meg szokták vizsgálni a kormányt abból a szempontból, hogy alkalmas-e a közügyek lehető legjobb rendjének és a nemzet összes lehetőségei legjobb kihasználásának, a demokrácia céljainak elérésére. A haladás irányában való állandó változásra törekszenek, hogy lépést tartsanak a viszonyoknak állandó változásával, amely ott gyorsabb, mint más országban.

A kormányzatnak eredményesnek kell lennie és ez az ered-

<sup>1</sup> The President's Committee on Administrative Management. Report with Special Studies. United States Government Printing Office. Washington. 1937. 384 l.

ményesség két tényezőtől függ: egyrészt a kormányzottak rokonszenvétől, másrészt a közigazgatás jó vezetésétől. A közigazgatás eredményessége csak úgy érhető el, ha a szervezet olyan, hogy abból folyik az eredményesség (operating efficiency). A közigazgatás eredményességének ezek a szervezeti alaptörvényei a következők: felelős és hatékony kormányfő, mint az erélynek, irányításnak és a közigazgatási szervezetnek központja; az összes tevékenységnek a kormányfőnek alárendelt szakképzett személyzet által való rendszeres végzése; és a kormányfőnek a közigazgatás legfőbb vezetését megkönnyítő vezérkar létesítése (staff agencies). Az Egyesült Államok kormányát az eredményesség e követelményeinek mérlegén mérve a jelentés arra a megállapításra jut, hogy a végrehajtóhatalom rosszul van szervezve, és az annak irányítására szolgáló szervek gyengék és elavultak; hogy a közszolgálatban nincs elég kiváló képességű és jellemű ember; végül, hogy a számvitelnek és számszéki ellenőrzésnek szervezete nem megfelelő. Mindezek a hiányok a kormányzást annyira érintik, hogy megoldásuk a végrehajtóhatalom fejének állásával kapcsolatosak. Az elnök adminisztratív funkciójának szervezete nincs arányban a felelősségével. Nem új elvekre, hanem a közigazgatás vezetésének a könnyítésére szolgáló szervezetnek (equipment) modernizálására van szükség. A jelentés a javaslatokat öt pontban foglalja össze.

1. *Az elnöki kabinetiroda (White House Staff)* eddig három titkárból állott. A javaslat szerint még szükség van további hatra, akik a közönséggel, a kongresszussal, a sajtóval és a rádióval való kapcsolatot biztosítanak. Ezek állandóan a háttérben maradnának, az elnök számára a döntéshez szükséges információkat a minisztériumoktól beszereznék, a döntést pedig azokkal gyorsan közölnék.

A kabinetiroda segítségén kívül az elnöknek szüksége van arra, hogy neki közvetlenül alárendelve és saját irányítása alatt működjen három szerv, amelyek a közigazgatás egészét, valamennyi minisztériumot, érintő igazgatási funkcióknak (the great managerial functions of the Government which affect all of the administrative departments) az elnök által való ellátását lehetővé teszik. Ez a három szerv a következő: a) A közszolgálat hivatala (*Civil Service Administration*), b) a költségvetési hivatal (*Bureau of the Budget*) és a c) Nemzeti tervezési hivatal (*National Resources Board*). Ezek együttvéve alkotnák a *közigazgatási vezérkart*, illetve annak egyes osztályait.

2. *A közszolgálati hivatal.* Az Amerikai Egyesült Államok a

világ legnagyobb munkaadója. A federális közszolgálatnak 1936 év közepén 824.259 alkalmazottja volt. Ezek közül 498.725 az állandóan, és 325.534 a nem állandóan alkalmazottak száma.

Az amerikai közszolgálatnak forduló pontja az ú. n. *merit system* bevezetése 1883-ban.<sup>1</sup> Addig az ú. n. zsákmány rendszer volt elterjedve, amelynek idején az összes közigazgatási alkalmazottak politikai alkalmazottak voltak, akiket új elnökválasztás után elbocsájthattak és a hatalomra került új párt minden állást saját tagjaival tölthetett be és ez 4 évenként, az újabb elnökválasztás után ismétlődhetett. Ezzel szemben a *merit system* a hivatásos és szakképzett közszolgálati alkalmazást jelenti, versenyvizsga alapján, tehát érdem szerint, való felvétellel. A vizsgát a *Civil Service Commission* előtt kell letenni. Ez a bizottság három tagból áll, és tagjainak nem szabad ugyanahhoz a politikai párt-hoz tartozniok. 1885 óta a *merit system* alá tartozó állások számát fokozatosan szaporították, illetve egyre több állásra terjesztették ki a *merit system* szabályait. A Rooseveltnél elnök által 1929-ben kitört világgazdasági válság leküzdésére létesített nagyszámú *New Deal* szerv a válság idejére szánt ideiglenes szerv volt és ezért személyzetükre az állandó alkalmazást feltételező *merit systemet* nem terjesztették ki. Ma azonban már nyilvánvaló az, hogy az Unió kormányának gazdasági feladatai véglegesen megszorodtak és ezeknek a válság által létrehozott szerveknek jelentékeny része állandóan meg fog maradni. Ezért törekszenek arra, hogy most már ezek személyzetére is kiterjeszék a *merit systemet* és a 498.725 és 325.534 számok közti arányt a *merit system* javára erősen eltolják. Ezért követeli a jelentés a *merit systemnek* felfelé, lefelé és szélességben való kiterjesztését; magas állásokra, melyek eddig már nem, alacsony rendű állásokra, (altiszti, kezelői stb.) amelyek eddig még nem tartoztak alája és olyan szolgálati ágakra, amelyek eddig teljesen ki voltak alóla véve. A javaslat szerint a *merit system* alól csak a kifejezetten politikai állások volnának kiveendők, amelyek a legmagasabbak (*policy determining positions*).

A közszolgálati hivatal élén egy, a személyzeti ügyekben kiválóan tapasztalt és kvalifikált szakember álljon. Őt az elnök a szenátus hozzájárulásával nevezné ki, ami a legmagasabb állásokra van előírva. Kiválasztása a *Civil Service Board* (közszolgálati tanács) előtt leteendő különleges nyilvános versenyvizsga

<sup>1</sup> L. Magyar. Amerikai államélet. Egyetemi Nyomda. Budapest. 1954. 170. sk. l.

alapján történnék. Az eddigi Civil Service Commission hatáskörét ez a tisztviselő venné át, tehát itt is a testületi igazgatást az egyéni hatáskör váltaná fel. Mellette szerveznének egy hét tagból álló közszolgálati tanácsot (Civil Service Board), amelynek tagjai fizetés nélkül látnák el tisztjüket. Főfeladatuk volna, hogy őröködjének „házórzó eb módjára“ a merit system betartása felett és a közérdeket képviseljék a közszolgálat állandó javítása terén.

A javaslat részletesen foglalkozik azzal a problémával is, hogy a közszolgálat magas képesítésű egyéneket nem tud megtartani, mert az adott fizetés 100—500 %-kal alacsonyabb, mint amit a kiváló képességű vezető alkalmazottak nem állami szolgálatban elérnek. A javaslat szerint a közszolgálatnak nagy problémája, hogy állandóan hiány van 25.000 dollárt érő emberekben azért, mert csak 10.000 dollárt tudnak nekik fizetni. Ezért javaslatot is tesznek a vezető állások fizetésének 20.000, 15.000—12.000 dollárban való megállapítására.

3. *A költségvetési hivatal.* A végrehajtó hatalom központi irányítása terén eddig legfontosabb intézkedés a *Bureau of the Budget*-nek 1921-ben való szervezése volt.<sup>1</sup> Közvetlenül az elnöknek van alárendelve és hatáskörénél fogva abban a helyzetben van, hogy a közigazgatás minden ágával állandó és közvetlen kapcsolatban van és annak működésébe betekintést szerezhet. A jelentés azt ajánlja, hogy a *Bureau of the Budget* hatásköre eddigi működésén kívül terjesztessék ki akként, hogy a közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének állandó kutatásával és vizsgálatával (efficiency research), és a közigazgatás szervezetének ennek megfelelő állandó tökéletesítésével bizassék meg. Tévedés azt hinni, hogy a közigazgatás szervezete egyszer s mindenkorra megállapítható. A szervezés állandó funkció és külön szakértelmet kíván. Az elnök tekintélyével és az összes minisztériumokkal való kapcsolatánál fogva ez a szerv alkalmasabb lehet erre a feladatra, mint bármely más. Így tehát azt a hatáskört kapná meg, amit az angol *Treasurynak establishments department*-jei látnak el.

Ehhez a funkcióhoz járulna még a javaslat szerint, hogy a kormány *törvényelőkészítő szerveként* működne. Készítené a közszolgálat egészét és a közigazgatás minden ágát érintő jogszabályokat, és tanácsadóként működne az egy-egy minisztériumot érintő kodifikációkban.

4. *A nemzeti tervező hivatal.* Legfelsőbb tervező hivatal léte-

<sup>1</sup> L. Magyary i. m. 155. sk. 1.

sítésére azért van szükség, mert részleges hatáskörrel már nagyszámú ilyen hivatal működik. Vannak egyes minisztériumok keretében, 47 államban, 1100 városban, 400 megyében és vannak egyes, több államot magukban foglaló, tájak részére tervező hivatalok vagy bizottságok is. (*Pacific Northwest Regional Planning Commission, New England Regional Planning Commission, Ohio Valley Regional Planning Commission*). Mindezek a szervezetek foglalkoznak kutatással, ténymegállapítással és tervezéssel, úgy, hogy ezek együttvéve nagy kiterjedésű értékes anyaggal rendelkeznek. Arra van szükség, hogy alkalmas szervezet a kutatásnak és tervezésnek nemzeti mértékben való megoldása keretébe ezek munkáját és anyagát is beillesse. A jelentés ezért állandó Nemzeti Tervező Hivatal (*National Resources Board*) felállítását javasolja. Egy ilyen bizottság már működött 1935 óta. A Közmunkák kormánybiztosa (*Public Works Administrator*) alakította avégből, hogy „előkészítsen az elnök elé terjeszhető programot és eljárási tervet a kormányzati politikának gazdasági vonatkozásaira nézve, a földnek, víznek és más nemzeti erőforrásoknak kifejlesztése és felhasználása céljára.”

A legfőbb tervező hivatal első funkciója az volna, hogy a tervezéssel foglalkozó szervezetek közti *clearing house* szerepét töltsse be. A másik funkciója, hogy együttműködjék a minisztériumok, az államok és helyi hatóságok tervező szerveivel. Ennek nagy része, mondja a jelentés, „nyilvánvalóan inkább diplomácia és értelmes érdeklődés dolga, mint hatáskörnek és parancsolásnak.” „További funkciója a nemzetnek emberi és fizikai erőforrásaira vonatkozó adatok gyűjtése és vizsgálata és ezeknek az erőforrásoknak jobb felhasználására vonatkozó javaslat készítése.” „A civilizáció eredményei lényegükben a tömegek haszna. Ezt a hasznot a lehető legtisztességesebben kell szétosztani azok közt, akik azt előállították. Ha nincs egy legfőbb központi szerv, amely a helyzetet időről-időre áttekinti, vizsgálja a tényeket és javaslatokat tesz annak az egyensúlynak a fenntartására, amelyen a mi amerikai demokráciánk nyugszik, az a veszély fenyeget, hogy baj lesz belőle.” „A nemzeti tervező hivatal javaslatait megfontolás és esetleges döntés végett az elnök elé terjesztené.”

A javaslat úgy szól, hogy a Nemzeti Tervezési Hivatalnak öt tagja legyen, akiket az elnök nevez ki fizetés nélkül és meg nem határozott időre. A hivatal közvetlenül az elnöknek legyen alárendelve. Ez az öttagú bizottság alkalmaz egy igazgatót, aki fogalmazási karbeli hivatásos tisztviselő és az egész személyzet

vezetője. Szükséges, hogy a személyzet kellő számú és színvonalú legyen nehéz feladatának betöltésére. A személyzet egy része hivatásos és állandó, más része pedig az időről-időre felmerülő problémák szakértőiből kerüljön ki. „A hivatalt vezető öt tag megbízatásának fix, vagy hosszú tartama nem volna célszerű, mert az sem adna biztosítékot egy barátságtalan vagy közönyös kormánnyal és kongresszussal szemben. A hivatal és a többi hatóságok közötti rossz viszony a hivatal sikerét kétségessé tennék. A hivatalt a kongresszus bármikor megszüntethetné vagy az elnök és a kormány neglizálhatná.“

5. *Az Egyesült Államok kormányának újjászervezése.* Az Unió alkotmánya csak azt mondja ki, hogy a végrehajtóhatalom az elnök kezébe legyen letéve, de a kormány szervezetét nem alapítja meg. Ez tette lehetővé, hogy a kormány szervezete időről-időre változzék és bővüljön. Az azóta eltelt 150 év eredményeként azonban az a helyzet állott elő, hogy tíz minisztériumon kívül sok más bizottság, hivatal, hatóság, testület és más szerv jött létre, amelyek nem tartoznak egyik minisztérium alá sem s ezért legnagyobb részét közvetlenül az elnöknek vannak alárendelve. Számuk együttvéve közel száz. Ezenkívül van tizenkét olyan szerv is, amelyek teljesen függetlenek és az elnöknek sincsenek alárendelve (*independent agencies*). Ezeket szokták (a törvényhozás, végrehajtás és igazságszolgáltatás mellett) negyedik államhatalomnak nevezni. Ez azt bizonyítja, hogy az Egyesült Államok kormánya terv nélkül, ötletszerűen fejlődött. Ennek eredménye az elnökre vonatkozólag az, hogy a neki közvetlenül alárendelt kb. száz szerv irányítása ránézve emberfeletti terhet jelent. Ezért ezt a feladatot nem is képes egyetlen elnök sem betölteni. Azok a központi szervek viszont, amelyek az elnöknek alárendelve, számára a gondolkodást, szervezést és irányítást lehetővé tennék, tehát a közigazgatási vezérkar, vagy teljesen hiányzanak vagy fejletlenek. Az ú. n. negyedik hatalmat alkotó szervek, amelyek senkinek sincsenek alárendelve, lehetetlenné teszik az elnök számára az executiva teljes összhangjának elérését. Ezt a helyzetet nehezíti, de ebből a szervezetből folyik viszont az is, hogy a különböző szervek, főleg alárendelt szervek, területi beosztásai 109-féle különböző alapon történnek. Ez mind a központi vezetés, mind az állampolgárok szempontjából káros.

A kormányzat újjászervezésére a bizottság javaslata a következő:

a. A minisztériumok száma az eddigi tízről tizenkettőre emeltesék. Ezek legyenek:

Külügyminisztérium (*Department of State.*)

Pénzügyminisztérium (*Department of the Treasury.*)

Hadügyminisztérium (*Department of War.*)

Igazságügyminisztérium (*Department of Justice.*)

Postaügyi minisztérium (*Post Office Department.*)

Haditengerészeti minisztérium (*Department of Navy.*)

Vagyonigazgatási minisztérium (*Department of Commerce.*)

Földművelésügyi minisztérium (*Department of Agriculture.*)

Kereskedelemügyi minisztérium (*Department of Commerce.*)

Munkaügyi minisztérium (*Department of Labor.*)

Népjóléti minisztérium (*Department of Social Welfare.*) (Új)

Közmunkaügyi minisztérium (*Department of Public Work.*)

(Új)

b. Az elnök hatalmaztassék fel, hogy az összes szerveket (azt a százat, amelyek neki vannak eddig is alárendelve, valamint a független szerveket is) a tizenkét minisztérium valamelyikének alárendelhesse és, hogy a minisztériumok hatáskörét is a mindenkorai szükségletnek megfelelően módosíthassa.

c. Az elnök láttassék el az igazgatáshoz szükséges segítőszervvel személyzeti, költségvetési (kodifikációs és az eredményességet ellenőrző hatáskörrel is) és tervezési osztályokkal.

Ebben az összefüggésben foglalkozik a javaslat a közüzemek szervezetének kérdésével is. Azokat két csoportra osztja: egyrészt federális üzleti vállalkozásokra (*Federal business corporations*), ezekben magántőkék és vezetőségükben privát személyek is részt vesznek. Ezeket mi vegyes jellegű kereskedelmi társaságoknak nevezzük. Legnagyobb részt bank- és hitelintézetek. A második csoport a federális közüzemek csoportja, amelyek tőkéjének nagyobb része az államé s amelyeknek vezetőségében magánérdekeltség nem szerepel (*Federal governmental corporations*). Az Egyesült Államokban 1936 végén az első csoporthoz tartozó közüzem volt 14.000, a másodikhoz tartozók száma viszont csak 90. A javaslat azt kívánja, hogy a szerzett tapasztalatoknál fogva közüzemek sohase tartozzanak több minisztérium alá, hanem lehetőleg mindig csak egy alá.

A kormánynak ez az átalakítása természetesen az egyes minisztériumok hatáskörének is jelentékeny megnövekedésével fog járni, hisz az ú. n. *New Deal* szervek közül azok, amelyek véglegesülnek, a régebbi független szervekkel együtt a minisztériumok hatáskörébe kerülnek. Az újjászervezés arra is irányul, hogy az adminisztráció mindig, a legfelső fokon is, egyéni szervek kezében legyen, mert a testületek erre a célra nem váltak be. A tes-

tületek ezentúl csak tanácsadó vagy bírói (*quasi-iudicialis*) funkciókat lássanak el.

III. A kormánynak ezek a javasolt reformjai alkalmasak arra, hogy az elnököt képessé tegyék mindannak a feladatnak betöltésére, amelyért a felelősséget az alkotmánynál fogva viselnie kell. A bizottság azt volt hivatva keresni, hogy az igazgatásnak milyen formái a legalkalmasabbak a ma adott kormányzati feladatok ellátására. Kikereste azokat a módokat, amelyek véleménye szerint a közigazgatási gépezetet eredményesebbé, gazdaságosabbá és hatékonyabbá tehetik. „Az igazgatás eszköz, nem cél. Szerszám a nemzet kezében és érdekeinek szolgálatára. A javaslatok célja és igazolása egyedül az, hogy a népet jobban szolgáljuk, ha a közigazgatást jobban irányítjuk.“ „Az, hogy a kormány feje feltétlen ura legyen a közigazgatási apparátusnak, ma a demokráciának lényeges követelménye“ (*Strong executive leadership is essential to democratic government today*).

A bizottság jelentéséhez, annak fontosabb kérdéseire vonatkozólag szakértők által készített külön tanulmányok is csatolva vannak. A jelentés, miként az remélhetőleg ebből az ismertetésből is megítélhető, az állami élet centrális problémáját alapvetően, találóan és nagy szövevényessége ellenére is mesteri egyszerűséggel boncolja és oldja meg. Elvi és praktikus szempontból egyaránt gazdag anyagot nyújt mind a tudomány, mind a politika embereinek. Rooseveltnél nem túlzott, amikor a jelentést maradandó értékű nagy dokumentumnak nevezte.

A jelentés elvi és tudományos jelentőségének igazolásául csak végső konklúziójára utalok. Az, hogy a kormány fejének a közigazgatási apparátus feletti feltétlen uralmát a mai demokrácia lényeges követelményének nevezi, kapcsolatban azzal, hogy az Egyesült Államok elnökének az alkotmány bölcs rendelkezésénél fogva egyéni hatásköre van és, hogy a javaslat az adminisztratív hatáskörben a kollegiális szerveket egyéni szervekkel kívánja felváltani, szoros szellemi kapcsolatban van a nemzeti szocializmus Führer-rendszerével és a faszizmus reformjaival. Ebből azonban az következik, hogy a kormányfő állásának hierarchikus kiemelése és a közigazgatás eredményes vezetésére megfelelő segítséggel való képesítése, sem a demokráciának, sem pedig az autoritár rendszernek nem különleges követelménye, hanem követelménye a XX. század államának. Elfogadása ezért lesz nélkülözhetetlen minden állam számára és a közigazgatási vezérkar ezért fog mindenütt éppen úgy megjelenni, ahogyan a hivatásos közszolgálat ma minden állam számára nélkülözhetetlen.

## A MAGYAR KORMÁNYOK SZERKEZETE

(1867—1938.)

Átmeneti korban, világválság közepette élünk. Társadalom, állam, család és egyén mind átéli és átérzi ezt a mélyreható folyamatot, amikor mindezek egyben ennek a folyamatnak kialakító tényezői is. Korunk államéletének egyik jellemző jelensége, hogy az államhatalmak közül az állami szervezet irányítója: a kormány mindenütt erősen kiemelkedik. Az állam szervezetének élén álló kollégiális vagy személyi szervezetű kormánynak a befolyása az állami és a társadalmi élet egész területén egyre nagyobb, s irányító ereje is egyre szélesebb körű és mélyebb hatású. A gazdasági szervezetnek főleg a nagyarányú iparosodás folytán bekövetkezett mélyreható módosulása, a mezőgazdasági — és a városi céhipari termelés helyébe lépő gyári — termelés az egyének, a családok és a társadalmi rétegek életében nagy változásokat idézett elő és új társadalmi elhelyezkedéseket, rétegződést is hozott magával. A város és az ipartelep felé való vándorlás eltávolította a nemzedékek egész sorát a szülőföldről, sokakat közülük nemzeti szempontból gyökértelenített. Ezt a gazdasági átalakulási folyamatot a liberalizmus politikai-, gazdasági- és világnézeti elve kísérte végig. Ez a változás és társadalmi helycsere és lakóhelyváltogatás kisebb-nagyobb válsághullámokkal járt együtt, melyek alapjaiban rázkódtatták meg a társadalom szerkezetét és a nemzeti közösség régi etikai- és kultúrális egyensúlyhelyzetét, s időnként új értékeléseket és ideológiákat is felszínre vetettek. Mindez nálunk még a XIX. században kezdődött, de akkor még sokáig a prosperitás bizakodásától enyhített színben tűnt fel, mely optimizmusnak azután a világháború vetett véget, feltárván a világválság mély szakadékait, és a már régen, mintegy félszázaddal ezelőtt elindult átmeneti kornak nagy veszélyeit és súlyos következményeit is. Mindezek a változások és megrázkódtatások súlyos lelki feszültséggel és gazdasági válságokkal járnak együtt. Minthogy pedig az állam — az életvalóság törvényszerűségei szerint — a társadalom gazdasági életének ütemét és a kultúrális és etikai közösség egyensúlyhelyzetét ellenőrzi és irányítja a nemzeti tudatnak és nemzeti eszmének megfelelő végcél követő irány felé, ezért a nemzeti közösség kultúrája szintjének süllyedésekor és belső etikai erejének csökkenésekor, valamint a társadalom gazdasági élete ütemének meggyorsulása és az ennek következtében előálló feszültség és súrlódás fókának igen erős emelkedése esetében, tehát az egyensúlyhely-

zet megingása, vagy felbillenése esetén, a bekövetkezett válság enyhítésének és megoldásának feladata a legtöbb államban magára az államra hárul, így még Angliában és az Északamerikai Egyesült Államokban is. Így áll elő minden átmeneti kornak kísérelő jelensége: az étatizmus növekedése, mely főleg a válságot van hivatva kiküszöbölni. A közvélemény ezt a nagyon bonyolult és sok tényező összehatásában jelentkező jelenséget akként érzékeli, hogy az állami centralizáció fokozódását észleli és a politikának — a társadalom életnyilvánulásainak területén is — egyre szélesebbkörű befolyását érzi. A világválság és az étatizmus növekedése az államhatalmak közötti eddigi egyensúlyhelyzetet, melyben a parlamentnek alsóháza tartotta egyensúlyban az államfő és a kormány hatalmát, megváltoztatta és — még Angliában is — új egyensúlyhelyzetet teremtett, melyben már az államfő és az alsóház együttesen egyensúlyozza (s ha kell: ellensúlyozza) a kormány hatalmát. Azokban az államokban pedig, ahol az alsóház ezt a kiegyensúlyozó és ellensúlyozó működést a válság következtében nem tudta eredményesen kifejezni, a kormány erejére támaszkodó tekintélyi kormányrendszerek építettek fel, új alkotmányok formájában is.<sup>1</sup>

A kormány súlyponti elhelyeződése megváltozásának elsődleges oka a társadalmi élet feszültségének és súrlódásának elfajulása, valamint a közösség etikai erejének gyengülése, továbbá annak szükségessége is, hogy a társadalmi rétegek közötti eszmei, politikai és gazdasági küzdelembe egy kiegyenlítő tényező — a kormány — beiktatódjék, mert ez állami létérdekké lett. Evvel szükségszerűen együttjár az állami feladatok megszorodása és a kormányintézkedések számának megnövekedése is. De ezen okon kívül figyelembe veendő még az a ténykörülmeny is, mint másodlagos ok, hogy korunkban a kormányok minden államban egyre szélesebb társadalmi alapra, háttvédre is támaszkodnak, hogy intézkedéseik eredményességét biztosítsák és fokozzák. Az állam szervezete és szerkezete, valamint a kormány és a társadalom szervezete között ma mindenütt sokkal közelebbi kapcsolat áll fenn, mint régebben. Éppen ezért a társadalmi szerkezet (rétegeződés) és a kormánystruktúra (összetétel) közötti kapcsolat, valamint ennek a kapcsoltságnak a politikai ideológiákhoz és a politikai élet szerkezetéhez (pártokhoz) való viszonya az államélet egyik legfigyelemreméltóbb jelensége.

<sup>1</sup> L. Dr. *Magyary Zoltán*: A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból, Budapest, Székesfőv. Statisztik. Hiv. 80. kötet, 1. sz., 1936.

Hogyan tükröződik vissza az átmeneti kor folyamata és világa — a hetven éves magyar parlamentárizmus alatt — a magyar kormánynak 1. feladataira, 2. szerkezetére és 3. a politikai ideológiákkal és pártokkal való kapcsolatára? Ezekre a kérdésekre keressük adatok, tények alapján a tudományos feleletet.<sup>2</sup> A vizsgálat során előtűnt tények alapján három korszakot kellett és lehetett megállapítani: a) 1867—1898, b) 1899—1918 és c) 1919—1938 közötti korszakot, aminek igazolását a tanulmány három fejezetében fogjuk adni.

A népképviselői parlamentárizmusnak a magyar alkotmányba való felvétele, 1867 óta számítva, *Imrédy Béla* alakította meg a harmincötödik m. kir. kormányt (1867—1898 között: kilenc, 1899—1918 között: tizenkettő, 1919—1938. között: tizennégy kormányt alakított). Az első korszakban 9 miniszterelnök állt 9 kormány élén, a másodikban 7 állt 12 kormány élén, 1919 óta pedig 9 miniszterelnök állt 14 kormány élén, igazolván, hogy a határozott politikai egyéniség mindig többször is nyer kormányalakításra szóló államfői megbízatást. A vizsgálat alapjául azt vettük, hogy — az időrendi sorrendet figyelembevéve — 1867—1898 között 9, 1899—1918 között 10, 1919—1938 között pedig 9 miniszterelnök állt kormánya élén (tehát az 1—1 miniszterelnök alatt végrehajtott részleges kormányrekonstrukciókat is mindig egy kormánynak vettük). A 35 kormánynak (a miniszterelnököket is beleszámítva) összesen 390 tagja volt. (1867—1898 között 120, 1899—1918 között 117, 1919—1938 között 153). Az állami és a politikai élet ütemének meggyorsulását az is igazolni látszik, hogy míg 1867—1898 között átlagosan számítva egy-egy kormánynak 13 tagja s 1899—1918 között átlag 12 tagja volt, addig 1919 óta már 17 esett egy-egy kormányra. Ennek a jelenségnek oka részben az is, hogy a miniszterek hamarabb váltódtak le, de oka még az is, hogy a válság sok új problémát is vetett fel, amelyeknek megoldására új miniszteri tárcák szerveztettek (pl. közéleti, kisgazda, propaganda, népjóléti, nemzeti kisebbségi, közgazdasági tárcák s. i. t.).

1. Az állami feladatok irányai és sűrűsödései hűen visszatükröződnek a meghozott törvényekben és a kiadott rendeletekben.

<sup>2</sup> A magyar képviselőház és pártjainak összetételét már más alkalommal vizsgáltuk: „A politikai ideológia, pártrendszer, hivatás és életkor szerepe a magyar képviselőház és a pártok életében (1861—1935)“, Bp.: Magyar Társadalomtudományi Társulat 1936, 58. oldal.

A Rendeleték Tárában közzétett miniszteri rendeletek száma a következőképen alakult:

Év:	Királyi Kormány- zói	KEM.												
		ME.	BM.	PM.	IPM.	FM.	VKM.	IM.	HM.	NJÓI.	KUM. M.			
1867-														
1898.	41	94	944	1151	1288	544	553	1207	660	—	—	—	6.462	
%	0.6	1.4	14.6	17.8	19.9	8.4	8.2	18.7	10.2	—	—	—	100%	
1899-														
1918.	8	1214	1460	556	1482	522	166	551	284	—	—	78	6.121	
%	0.1	19.8	23.8	9.1	24.2	5.5	2.7	9.—	4.7	—	—	1.3	100%	
1919-														
1938.	9	1488	1580	1046	1256	482	207	377	59	407	12	30	6.953	
%	0.1	21.4	22.7	15.—	18.1	6.9	3.—	5.4	0.8	5.9	0.2	0.5	100%	
1867-														
1938.	58	2796	5984	2753	4026	1548	906	2135	1005	407	12	108	19.536	
%	0.3	14.8	20.3	14.—	20.6	6.8	4.6	10.9	5.1	2.—	0.1	0.5	100%	

A világháború négy éve alatt kiadatott:

1914-														
1918.	3	1105	727	251	501	127	61	160	225	—	—	78	3.258	
%	0.1	34.1	22.5	7.8	15.5	3.9	1.9	4.9	6.9	—	—	2.4	100%	

Az egy-egy év alatt kiadott összes rendeletek közül számsze-  
rűleg a legtöbb rendeletet a következő csoportokban adták ki  
(csak a legmagasabb számú csoportot emeltük ki évenként):

	ME.	BM.	PM.	KEM.	IM.	HM.
	1915	1869	1878	1871	1867	1869
	1916	1896	1879	1885	1868	1870
	1917	1897	1880	1886	1872	1875
	1918	1898	1881	1887	1874	
	1919	1899	1882	1888	1875	
	1920	1900	1883	1889	1876	
	1921	1914	1884	1890	1877	
	1922	1924	1926	1891		
	1923	1925	1929	1892		
	1931	1928		1893		
		1930		1894		
		1932		1895		
		1933		1901		
		1934		1902		
		1935		1905		
		1936		1904		
		1937		1905		
				1906		
				1907		
				1908		
				1909		
				1910		
				1911		
				1912		
				1913		
				1925		
				1927		
				1930		

Az egy év alatt kiadott rendeletek száma csoportosítva a következő képet mutatja:

-150	151-200	201-250	251-300	301-350	351-400	401-500	501-600	601-700	701-800
1868	1867	1880	1873	1895	1920	1914	1919	1915	1917
1870	1869	1886	1882	1921	1925	1927		1916	1918
1871	1872	1887	1885	1924	1926	1928			
1900	1874	1888	1884		1930	1951			
1922	1875	1889	1885		1935	1952			
	1876	1891	1892		1956	1955			
	1877	1904			1957	1954			
	1878	1906							
	1879	1907							
	1881	1909							
	1890	1911							
	1894	1912							
	1895	1913							
	1896	1923							
	1897	1929							
	1898								
	1899								
	1901								
	1902								
	1903								
	1905								
	1908								
	1910								

Az első táblázatos kimutatás arra utal, hogy az *első* időszakban a közzétett fontosabb természetű rendeletek között — százalékos arány szerint — a sorrend így alakul ki:

kereskedelem-, közlekedés- és ipari miniszteri rendeletek		
igazságügyi	"	"
pénzügyi	"	"
belügyi	"	"
honvédelmi	"	"
földművelésügyi	"	"
vallás- és közoktatásügyi	"	"
miniszterelnöki	"	"
királyi	"	"

A *második* időszakban a sorrend a következő:

kereskedelmi és ipari min. rendeletek		
belügyi	"	"
miniszterelnöki	"	"
pénzügyi	"	"
igazságügyi	"	"
földművelésügyi	"	"
honvédelmi	"	"
vallás- és közokt. ügyi	"	"
királyi	"	"

(A világháború alatt a sorrend a következő volt: 1. miniszterelnöki, 2. belügyi, 3. kereskedelem- és ipari, 4. pénzügyi, 5. honvédelmi, 6. igazságügyi, 7. földművelésügyi, 8. vallás- és közoktatásügyi miniszteri és 9. királyi rendeletek.)

## A harmadik időszakban a sorrend a következő:

belügyi miniszteri rendeletek	
miniszterelnöki	
keresk. és iparügyi min. „	
pénzügyi	„ „
földművelésügyi	„ „
népjóléti	„ „
igazságügyi	„ „
vallás- és közokt. ügyi	„ „
honvédelmi	„ „
egyéb	„ „
külügyi	„ „
kormányzói	„

A második táblázatos kimutatás adataiból láthatjuk, hogy az egy-egy év alatt kiadott összes rendeletek közül a számszerűleg legmagasabban szereplő rendeletcsoportként az 1915—1923 és 1931. években a kormányrendeletek foglalták el az első helyet; a belügyi rendeletek pedig az 1867-es kiegyezés után, a századforduló gazdasági és politikai válságai és a háború utáni ama években voltak legelöl, amikor nem a kormányrendeletek álltak az első helyen; a pénzügyi rendeletek pedig a múlt század gazdasági válsága idején, továbbá a világháború után a pengőre való áttéréskor és a gazdasági válság idején álltak az élen. A kereskedelmi-, közlekedési és iparügyi rendeletek az erős lendületű és tartós folyamatú iparosodás hosszú békeévtizedeiben foglalták el az első helyet, a háború után pedig ugyancsak a fokozott iparosítás éveiben. Az igazságügyi rendeletek a magyar kodifikáció hőskorában álltak az első helyen, szintúgy a honvédelmi a magyar hadsereg megszervezésekor; ez a két rendeletcsoport a háború után már egyszer sem jutott az élre, viszont a földművelésügyi és a közoktatásügyi rendeletek egyszer sem szerepeltek az első helyen.

A rendeletek útján való kormányzás előtérbe jutását igazolja a harmadik táblázatban közölt adatok. Ezekből azt láthatni, hogy az évenként kiadott (közzétett) rendeletek közül a 300-nál alacsonyabb számkategóriában az összes békeesztendő mellett csak 3 világháború utáni esztendő szerepel, míg a háború alatt és után kiadott rendeletek száma már a 301—800 között szerepel, s itt megtaláljuk az 1914 utáni összes esztendőt, ami a fokozottabb étatizmus jelenlétének határozott bizonyossága. Az ezekből az adatokból kivilágoló ténytet még jobban megvilágíthatjuk, ha az évenként hozott törvények számával vetjük egybe:

Korszak:	Rendeletek száma:		Törvények száma:		Évek száma:	
1867-1898.	6.462	53,1%	1.404	51,5%	52	45,1%
1899-1918.	6.121	51,4%	695	25,3%	19	26,7%
1919-1938.	6.955	55,5%	640	25,4%	20	28,2%
1867-1938.	19.556	100%	2.757	100%	71	100%

Az évenként hozott törvények számának részletezése is igazolást nyújt:

	-10	11-20	21-30	31-40	41-50	51-60	61-70	71-80
1905	1867	1869	1870	1874	1868	1871	1881	
	1917	1877	1872	1882	1875	1879	1912	
		1885	1875	1885	1876	1880		
		1901	1878	1884	1895	1907		
		1902	1886	1887	1908			
		1906	1888	1889	1915			
		1909	1892	1890	1914			
		1910	1894	1895	1921			
		1911	1896	1897				
		1915	1898	1916				
		1918	1900	1920				
		1922	1904	1925				
		1924	1927	1925				
		1926	1951	1928				
		1952	1956	1929				
		1955		1950				
		1954						
		1955						
		1957						

Ebből az összeállításból éppen a fordítottját láthatjuk annak, amit a rendeleteknél láttunk. Ott ugyanis a magas rendelet-szám-csoportnál láttuk a világháború alatti és utáni esztendőket felsorolva, itt megfordítva, az alacsony számcsoportokban szerepelnek ezek az évek.

Mindezekből az adatokból tehát azt a következtetést kell levonnunk, hogy a magyar állam sem tudta a világválság hatását elkerülni és kénytelen volt a sok törvény — kevés rendelet módszerére helyett rátérni a kevés kerettörvény — sok rendelet módszerére, hogy ílymódon a feladatok megsokasodása és a világfordulatok folyamatában az egyre gyorsuló életütemmel lépést tudjon tartani.

2. Miben nyilvánul meg az átmeneti kor hatása a kormány szerkezetében, hivatási és életkor összetételében, valamint társadalmi hierarchikus elhelyezkedésében?

A magyar királyi *miniszterelnökökre* vonatkozó adatok a következő áttekintést nyújtják:

N e v e	Kinevezésének éve: tartama (hónap)	Hivatása	Kinevezéskor életkora (év)	Születési táj
Gr. Andrássy Gyula	1867 57	földbirtokos	44	Észak
Gr. Lónyay Menyhért	1871 13	földbirtokos	49	Észak
Szlávy József	1872 15	min. tisztviselő	54	Dunántúl
Bittó István	1874 12	megyei tisztv.	52	Észak
Br. Wenckheim Béla	1875 7	földbirtokos	64	Alföld
Tisza Kálmán	1875 173	földbirtokos	45	Alföld
Gr. Szapáry Gyula	1890 32	földbirtokos	58	Budapest
Wekerle Sándor	1892 26	min. tisztv.	44	Dunántúl
Br. Bánffy Dezső	1895 49	földbirtokos	52	Erdély
Szell Kálmán	1899 52	földbirtokos	54	Dunántúl
Br. Khuen-Héderváry Károly	1903 5	földbirtokos	54	Dunántúl
Gr. Tisza István	1903 19	földbirtokos	42	Alföld
Br. Fejérváry Géza	1905 9	katona	72	Külföld
Wekerle Sándor	1906 45	min. tisztv.	58	Dunántúl
Br. Khuen-Héderváry Károly	1910 27	földbirtokos	61	Dunántúl
Lukács László	1912 14	jogakad. tanár	62	Erdély
Gr. Tisza István	1913 48	földbirtokos	52	Alföld
Gr. Esterházy Móric	1917 2	földbirtokos	56	Dunántúl
Wekerle Sándor	1917 14	min. tisztv.	69	Dunántúl
Friedrich István	1919 3	gyáros	56	Észak
Huszár Károly	1919 4	tanító	57	Külföld
Simonyi-Semadam S.	1920 4	ügyvéd	56	Dunántúl
Gr. Teleki Pál	1920 9	egyet. tanár	41	Erdély
Gr. Bethlen István	1921 124	földbirtokos	47	Erdély
Gr. Károlyi Gyula	1931 14	földbirtokos	60	Észak
v. Gömbös Gyula	1932 48	katona	46	Alföld
Darányi Kálmán	1936 19	megyei tisztv.	50	Budapest
v. Imrédy Béla	1938	banktisztv.	47	Budapest

A miniszterelnökök *hivatási* megoszlása a következő volt:

Év	Föld-birt.	Megyei tisztv.	Állami tisztv.	Egyet. tanár	Katona	Ügyvéd	Ipar, Hitel	Osszesen:
1867-								
1898.	6	1	2	—	—	—	—	9
%	66.7	11.1	22.2	—	—	—	—	100%
1899-								
1918.	6	—	2	1	1	—	—	10
%	60.—	—	20.—	10.—	10.—	—	—	100%
1919-								
1938.	2	1	—	2	1	1	2	9
%	22.5	11.1	—	22.2	11.1	11.1	22.2	100%
1867-								
1938.	14	2	4	5	2	1	2	28
%	50.—	7.1	14.4	10.7	7.1	3.6	7.1	100%

A miniszterelnökök *kormegoszlását* a következő táblázat mutatja be:

Év	30-40	41-50	51-60	61-70	71-80	Összesen:
1867-1898.	—	4	4	1	—	9
%	—	44.4	44.4	11.2	—	100%
1899-1918.	1	1	4	5	1	10
%	10.—	10.—	40.—	50.—	10.—	100%
1919-1958.	2	4	5	—	—	9
%	22.2	44.5	55.5	—	—	100%
1867-1898.	3	9	11	4	1	28
%	10.7	32.1	39.3	14.3	3.6	100%

A miniszterelnökök *társadalmi hierarchikus* elhelyezkedése a következő:

Év	Főnemes: Nemes-polgár	Összesen	
1867-1898.	5	4	9
%	55.6	44.4	100%
1899-1918.	6	4	10
%	60.—	40.—	100%
1919-1958.	3	6	9
%	33.3	66.7	100%
1867-1938.	14	14	28
%	50.—	50.—	100%

Az összesített táblázatos adatokból azt láthatni, hogy a három korszakban a kormány szerkezete — a miniszterelnökök hivatási-, s életkor megoszlása és társadalmi hierarchikus elhelyezkedése szempontjából is — lényegesen eltér egymástól. Ugyanis a hivatási csoportok arányszámai így viszonylanak:

1867—1898:	1899—1918:	1919—1958:
földbirtokos (66.7%)	földbirtokos (60%)	földbirtokos (22.3%)
áll. tisztv.	áll. tisztv.	egyet. tanár
megyei tisztv.	egy. tanár	ipar-hitelélet képviselői
	katona	megyei tisztv.
		katona
		ügyvéd.

A csoportosítás világosan utalni látszik arra, hogy a legnagyobb változás a földbirtokosoknál következett be. Bár mindhárom ciklusban a legerősebb hivatási réteget jelentik, de erősségük a többi hivatási csoporttal szemben lényegesen (66.7 %-ról 22.3 %-ra) csökkent, olyannyira, hogy a harmadik ciklusban százalékos arányszámuk az egyetemi tanárokkal és az ipar- és a hitelélet képviselőinek számával egyenlővé lett. A hivatási csoportoknak részvétele a kormányelnökségben egyik alapja jelen tanulmányunk hármas ciklus-tagozódásának, mert az első korszakban

csak a három zártabb hivatási csoport volt jelen, míg a másodikban már hiányzik az egyik zártabb hivatási csoport s helyette két új lépett elő, a harmadikban pedig ugyancsak hiányzik az egyik zártabb hivatási csoport s ezzel szemben a szabadabb hivatási rétegek is már jelen vannak, ami mind mélyreható változásra mutat rá és erősen ható okra utal. Az elmúlt fél évszázad alatt a társadalmi átállítódás és helycsere gazdaságilag a legerősebben éppen a földbirtokosok hivatási rétegét sujtotta, azt a hivatási réteget, mely erős földhöz és szülőföldhöz való kötöttségéből kifolyólag az irott alkotmány nélküli, csak a tradíció nyugvó nemzeti és állami élet nemzeti tudatának és tradíciójának egyik legerősebb biztosítója és kialakító tényezője volt. De viszont további okok is közrejátszottak ennek a rétegnek térvesztésén, még pedig főleg a szociális kérdés előnyomulása és a szociálpolitika szükségességének előtérbe lépése, mely ezzel a réteggel szemben is — az ipari szociális gondoskodást részben megelőzve — súlyos követelményekkel lépett fel („földbirtokreform“ stb. alakjában), továbbá az új, más politikai ideológiák megjelenése is, amelyek ellenhatást váltottak ki s melyekről alább még lesz szó. Ezeket a megállapításokat csak megerősíteni látszanak a főnemességnek a kormányelnökségben való szereplésére vonatkozólag közölt adatok is. A visszavonulás aránya teljesen hasonló a földbirtokosokéhoz. (55.6 %, 60 % és 33.5 %), mégis azzal az eltéréssel, hogy arányszámuk nem az első, hanem a második időszakban volt a legmagasabb. Figyelemreméltó, hogy 1867—1938. évek összesített arányában Imrédy Béla kormányalakításával egyenlődött ki a földbirtokosok 50 %-os és a főnemesség 50 %-os részvétele a kormányelnökségben a nem-földbirtokosok és a nemesség-polgárság képviselőinek 50-50 %-ával, ami arra látszik utalni, hogy a magyar nemzet és állam életének fontos, sorsdöntő korszaka érkezett el, amikor is az új idők követelményei, a konkrét állami feladatok megoldása terén is összhangba hozhatók a nemzeti tradícióval, s ezzel a magyar jövőnek újabb megalapozása és kiépítése is megvalósítható.

A miniszterelnökök kormány szerkezeti változását az életkori adatok is igazolni látszanak. Amíg ugyanis az első korszakban az 50 évnél fiatalabb korúak 44.4 %-ot, az azon felüliek 55.6 %-ot képviseltek, addig a második ciklusban az 50 éven felüliek már 80 %-ban voltak képviselve, amivel szemben a harmadik időszakban ezeknek az arányszáma már csak 33.5 % volt s az 50 évnél fiatalabbak arányszáma 66.7 % volt. Sőt, amíg az első ciklusban 70 évnél idősebb korú egyszer sem fordult elő, addig a harmadik-

ban (mindíg a kinevezés évét véve alapul) még 60 évesnél idősebb korú sem nyert kinevezést, amivel szemben a második ciklusban 70 évesnél idősebb is nyert kinevezést. A mélyreható változásnak mélyreható okai és következményei vannak. Az okok sorában az első helyet a politikai ideológia foglalja el, amint azt alább még látni fogjuk, de oka még az is, hogy a szükségszerűen növekvő ératizmusban az állami és a politikai élet irányítása és a problémák és feladatok tömegeinek a megoldása igen erős fizikai igénybevételt is jelent, ehhez pedig az aktív férfikor ereje elengedhetetlenül szükséges.

A miniszterelnökök *szülőföldi kapcsoltságát* a következő adatok mutatják be.

Év	Észak (Felvidék is)	Erdély	Alföld	Dunántúl	Budapest	Külföld	Összesen
1867-1898.	5	1	2	2	1	—	9
%	35.4	11.1	22.2	22.2	11.1	—	100%
1899-1918.	—	1	2	6	—	1	10
%	—	10.—	20.—	60.—	—	10.—	100%
1919-1938.	2	2	1	1	2	1	9
%	22.5	22.2	11.1	11.1	22.2	11.1	100%
1867-1938.	5	4	5	9	5	2	28
%	17.9	14.5	17.9	32.1	17.7	7.1	100%

A tájak képvisellete tehát a három ciklusban a következő volt:

*1867—1898:*

1. Észak (Felvidéki is) (35.4%)
2. Alföld és Dunántúl,
3. Erdély és Budapest.

*1899—1918:*

1. Dunántúl (60.—%),
2. Alföld,
3. Erdély és külföld.

*1919—1938:*

1. Észak (Felvidék is) (25.5%), Erdély és Budapest,
2. Alföld, Dunántúl és külföld.

Az első ciklus jellemzője, hogy benne a nemzetiségileg színezett tájak a magyar tájakkal kiegyensúlyozottan jelentkeznek (Észak-Erdély: 44.5 %, Alföld-Dunántúl: 44.4 %, Budapest: 11.1 %, a külföld hiányzik); a másodikra jellemző a magyar tájak eldöntő fölénye (Dunántúl és Alföld: 80 %, Erdély: 10 %, külföld: 10 % és Budapest hiánya); a harmadikra jellemző a megszállt területek előrejutása (Erdély és Észak: 44.5 %), a magyar tájak hát-

térbe húzódása (Alföld-Dunántúl: 22.2 %) s Budapest előretörése (22.2 %) (a külföld is szerepel még 11.1 %-kal). Mindez a változás a kormányzás iránya, szelleme és politikai ideológiája szempontjából is igen jelentős, mert a szülőföldi táj sajátos világának a kihatása az egész emberi életre szóló nagy benyomást jelent, aminek jelentőségéhez még az is hozzájárul, hogy — amint azt máshol már igazoltuk<sup>3</sup> — minden tájnak megvan a maga sajátosan jellemzett társadalomszerkezete, kultúrája, nemzeti tradíciója és a maga sajátos politikai eszméje és ideológiája is, amit a nemzedékek formálnak ki, de amelyek viszont — tájhatás formájában — formálják az egyént is. Ezért nagyon fontos mozzanat a szülőföldi kapcsoltság.

Azért vizsgáltuk behatóan és külön a miniszterelnökök kormány szerkezeti adatait, mert a magyar parlamentárizmusban a kormányelnök mindig határozott vezető egyéniség volt, aki maga körül kristályosította az egész politikai életet s így társadalmi helye, hivatása, származási helye és életkora nem maradt hatás nélkül magára a kormányra és a politikai életre sem.

A huszonnyolc m. kir. miniszterelnök által megalakított (és rekonstrukciókkal kiegészített) *kormányok hivatási összetétele* a következő képet tárja elénk (a miniszterelnökök is bentfoglaltanak):

Év:	Föld- birtokos	Megyei tiszviselő	Allami tiszviselő	Egyetemi tanár	Katona	Ugyvéd
1867- 1898.	51 42.5%	20 16.7%	26 21.7%	10 8.3%	5 4.2%	6 5.—%
1899- 1918.	36 50.7%	12 10.2%	25 21.4%	20 17.1%	13 11.1%	7 6.—%
1919- 1938.	26 17.—%	10 6.5%	35 21.6%	28 18.3%	18 11.8%	12 7.8%
1867- 1938.	115 29.—%	42 10.7%	84 21.6%	58 14.9%	36 9.2%	25 6.4%

Év:	Keresk., lpar., hitel	Egyházi férfitű	Városi tiszviselő	Magán- tiszviselő Munkás	Összesen:
1967- 1898.	1 0.8%	—	1 0.8%	—	120 100%
1899- 1918.	3 2.6%	—	—	1 0.9%	117 100%
1919- 1938.	17 11.1%	2 1.5%	1 0.7%	6 3.9%	153 100%
1867- 1938.	21 5.4%	2 0.5%	2 0.5%	7 1.8%	390 100%

<sup>3</sup> L. 9—14. és 56. old., *Rudai R.* i. m.

A kormányokban tehát a hivatási csoportoknak arányszámszerinti egymásutánja a következő:

<p>1867—1898:</p> <p>földbirtokos (42.5%), állami tisztviselő megyei tisztviselő egyetemi tanár ügyvéd katona keresk. ipar, hitel képv. városi tisztviselő</p>	<p>1899—1918:</p> <p>földbirtokos (50.7%) állami tisztviselő egyetemi tanár katona megyei tisztviselő ügyvéd keresk, ipar, hitel képv. munkás, magántisztviselő</p>	<p>1919—1938:</p> <p>állami tisztviselő (21.6%) egyetemi tanár földbirtokos katona keresk., ipar-hitel képv. ügyvéd megyei tisztviselő munkás, magántisztviselő egyházi férfi városi tisztviselő.</p>
--	---	---

Itt tehát ugyanazzal a jelenséggel találkozunk, amelyet a miniszterelnökök hivatási vizsgálatánál fentebb már láttunk, mégis azzal a különbséggel, hogy itt az eltérések, a változások még határozottabbak és élesebbek. A kormányok hivatási összetételében az első ciklusban a három zárt hivatási csoporté a döntő súly (80.9%), ez a főlény a második ciklusban már csökken (62.3%), a harmadikban pedig már erősen tért veszít (45.1%), ahol ezt az arányszámot is csak az állami tisztviselők hivatási csoportja tartja (21.6%-kall) ezen a szinten, mert itt a földbirtokosok már a harmadik, a megyei tisztviselők a hetedik helyen vannak s a kevésbé zárt hivatási csoportoké a döntő súly. Ez a jelenség egy szempontból meglepő; ugyanis 50 év óta (1887—1935) a parlamenti képviselők mindenkor legerősebb hivatási csoportja a földbirtokosok rétege volt, ámbár a 12 választáson háromféle (nyílt, titkos, részben nyílt, részben titkos) választási eljárással választottak.<sup>4</sup> Ez a tény olyan okra látszik utalni, amely a gazdasági válság hatásának területén kívül fekszik már. Az okhoz közelebb fog elvezetni annak vizsgálata, hogy az egyes miniszterelnökök kormányának milyen sajátos hivatási összetétele volt:

<p>1. <i>Gr. Andrassy Gyula</i> (1867):</p> <p>földbirtokos: 47.—% áll. tisztv.: 17.6 megyei tisztv.: 11.8 egyet. tanár: 11.8 ügyvéd: 11.8</p>	<p>2. <i>Gr. Lónyay Menyhért</i> (1871):</p> <p>földbirtokos: 40.—% áll. tisztv.: 30.— egyet. tanár: 20.— megyei tisztv. 10.—</p>	<p>3. <i>Szlávy József</i> (1872):</p> <p>földbirt. 45.5% áll. tisztv.: 27.2 egyet. tan.: 18.2 megyei t.: 9.1</p>
<p>4. <i>Bittó István</i> (1874):</p> <p>földbirt.: 50.— megyei tisztv.: 30.— állami „ 10.— egyet. tanár: 10.—</p>	<p>5. <i>Br. Wenckheim B.</i> (1875):</p> <p>földbirt.: 44.5% megyei t.: 33.3 állami t.: 22.2</p>	<p>6. <i>Tisza Kálmán</i> (1875):</p> <p>földbirt.: 38.4% megyei tisztv.: 26.9 áll. tisztv.: 19.2 katona: 7.7 egyet. tanár: 5.9 ügyvéd: 3.9</p>

<sup>4</sup> L. 35—37. old., *Rudai R. i. m.*

7. <i>Gr. Szapáry Gy.</i> (1890):		8. <i>Wekerle Sándor</i> (1892):		9. <i>Br. Bánffy Dezső</i> (1895):	
földbirt.:	56.4%	földbirt.:	46.1%	földbirt.:	58.4%
áll. tisztv.:	56.5	áll. tisztv.:	25.1	áll. tisztv.:	15.4
megyei „	9.1	egyet. tanár:	7.7	megyei „	15.4
ügyvéd:	9.1	ügyvéd:	7.7	egyet. tanár:	7.7
katona:	9.1	katona:	7.7	ügyvéd:	7.7
		keresk., ipar:	7.7	katona:	7.7
				városi tisztv.:	7.7
1. <i>Széll Kálmán</i> (1899):		2. <i>Gr. Khuen-Héderváry</i> (1905):		3. <i>Gr. Tisza István</i> (1905):	
egyet. tanár:	55.4 %	egyet. tanár:	50.—%	földbirtokos:	55.5%
földbirt.:	25.—	földbirt.:	12.5	egyet. tanár:	55.5
áll. tisztv.:	25.—	áll. tisztv.:	12.5	megyei tisztv.:	11.2
ügyvéd:	8.5	ügyvéd:	12.5	katona:	11.1
katona:	8.5	katona:	12.5	keresk., ipar, h.:	11.1
4. <i>Br. Fejérváry G.</i> (1905):		5. <i>Wekerle S.</i> (1906):		6. <i>Gr. Khuen-Héderváry</i> (1910):	
áll. tisztv.:	61.5%	földbirt.:	50.—%	földbirt.:	57.5%
katona:	25.1	ügyvéd:	50.—	megyei tisztv.:	12.5
megyei tisztv.:	15.4	áll. tisztv.:	20.—	állami „	12.5
		katona:	10.—	egyet. tanár:	12.5
		keresk., ipar:	10.—	keresk., ipar:	12.5
				katona:	12.5
7. <i>Lukács L.</i> (1912):		8. <i>Gr. Tisza István</i> (1915):		9. <i>Gr. Eszterházy M.</i> (1917):	
áll. tisztv.:	56.5%	földbirt.:	42.8%	földbirt.:	50.—%
földbirt.:	27.5	megyei t.:	14.5	megyei tisztv.:	20.—
egyet. tanár:	18.2	áll. tisztv.:	14.5	egyet. tanár:	10.—
megyei tisztv.:	9.1	egyet. tanár:	14.5	ügyvéd:	10.—
katona:	9.1	katona:	14.5	katona:	10.—
		10. <i>Wekerle Sándor</i> (1917):			
		földbirt.:	40.8%		
		áll. tisztv.:	18.5		
		megyei tisztv.:	15.7		
		egyet. tanár:	15.7		
		ügyvéd:	4.5		
		katona:	4.5		
		magántisztv.:	4.5		
1. <i>Friedrich István</i> (1919):		2. <i>Huszár Károly</i> (1919):		3. <i>Simonyi Semadam S.</i> (1920):	
áll. tisztv.:	55.4%	egy. tan. szerk.:	50.7%	egy. tan. szerk.:	25.1%
egyet. tan. szerk.:	22.5	földbirt.:	25.1	földbirt.:	15.4
keresk., ipar, h.:	15.—	keresk. ipar, h.:	15.4	ügyvéd:	15.4
földbirt.:	12.9	mag. tisztv., munk.:	15.4	katona, orvos:	15.4
katona, orvos:	9.7	áll. tisztv.:	7.7	megyei tisztv.:	7.7
magántisztv.:	6.5	városi tisztv.:	7.7	állami „	7.7
		egyházi férfi:	5.5	keresk., ipar., hit:	7.7
				mag. tisztv., munk.:	7.7

4. Gr. Teleki Pál (1920):		5. Gr. Bethlen István (1921):		6. Gr. Károlyi Gy. (1931):	
egy. tan., szerk:	27.7%	földbirt.:	50.—%	áll. tisztv.:	35.4%
földbirt.:	22.2	áll. tisztv.:	26.7	földbirt.:	25.—
áll. tisztv.:	16.7	egy. tan., szerk.:	13.5	ügyvéd:	16.7
katoná, orvos:	16.6	katoná, orvos:	10.—	egy. tan., szerk.:	8.5
megyei tisztv.:	5.6	ügyvéd	6.7	egyházi férfi:	8.5
keresk., ipar, h.:	5.6	keresk., ipar, h.:	6.7	katoná, orvos:	8.5
mag. tisztv., munk.:	5.6	megyei tisztv.:	3.5		
		egyházi férfi	5.5		
7. v. Gömbös Gyula (1932):		8. Darányi Kálmán (1936):		9. v. Imrédy Béla (1938):	
ügyvéd:	25.—%	megyei tisztv.:	21.5%	keresk., ipar, h.:	30.—%
megyei tisztv.:	16.7	katoná, orvos:	21.5	megyei tisztv.:	20.—
állami	16.7	keresk., ipar, h.:	21.5	egy. tan.:	20.—
katoná, orvos:	16.7	ügyvéd:	14.2	ügyvéd:	10.—
földbirt.:	8.5	áll. tisztv.:	14.2	áll. tisztv.:	10.—
egy. tan., szerk.:	8.5	egy. tan., szerk.:	7.1	katoná:	10.—
keresk., ipar, h.:	8.5				

Az egyes hivatási csoportoknak a kormányokban való képviselése — a részletezés szerint — három időszakra látszik rámutatni (ez a hármas korszakra való felosztásnak a második oka és indítéka): az *első* ciklusban, mely a kiegyezéssel kezdődött és a 19. század végével fejeződött be, a legerősebb képviselőhöz jutott hivatási csoport a földbirtokosoké volt, a 32 év alatt mindenkor és állandóan e csoporté volt a kormányokban a döntő szó. A *második* ciklust, mely 1899-ben vette kezdetét és a világháború végével ért véget, már az jellemzi, hogy a politikai élet állandósága megzavartatott s a földbirtokosok, az állami tisztviselők és az egyetemi tanárok hivatási csoportjai már váltakozva foglalták el a legerősebb hivatási csoportnak kijáró első helyet. Egyedüli kivételt képez az 1905. évi br. Fejérváry kormány, mely rövid életű hivatalnok kormány volt, s mely csak az állami- és megyei tisztviselők és a katonák hivatási csoportjait foglalta magában. (A világháború alatt a földbirtokosok — mint a leginkább centripetális irányú hivatási csoport tagjai — foglalták el az első helyet.) A *harmadik* ciklus, mely a háború végén vette kezdetét s még napjainkban is tart, már azt a mélyreható változást tünteti fel, hogy az eddigi kilenc kormányban csak egyetlen egyszer szerepeltek a legerősebb hivatási csoportként a földbirtokosok, a többi alkalommal már az egyetemi tanárok és szerkesztők, az állami- és megyei tisztviselők, s az ipar-, kereskedelem- és hitelélet képviselői foglalták el az első helyet, sőt az utolsó három kormányban a földbirtokosok már alig, vagy egyáltalában nem is szerepelnek.

A három ciklus egymásutánja azt látszik igazolni, hogy a

magyar állam életében, de a társadalom életében és a politikában is, lassú, állandó módosulási folyamat ment végbe, amely a politikai ideológiákkal és elvekkel — amint látni fogjuk — párhuzamosan alakult át.

Ezt az átalakulási folyamatot érzékeltetik a kormányok tagjainak *kormegoszlását* feltüntető adatok is:

Év:	50—40	41—50	51—60	61—70	71—80	Összesen:
1867-	17	52	41	10	—	120
1898.	14.2%	43.3%	34.2%	8.3%	—	100%
1899-	5	30	55	24	5	117
1918.	2.6%	25.6%	47.—%	20.5%	4.3%	100%
1919-	19	65	65	8	—	155
1938.	12.4%	41.2%	41.2%	5.2%	—	100%
1967-	39	145	159	42	5	390
1938.	10.—%	37.2%	40.7%	10.7%	1.4%	100%

Ezekből az adatokból azt láthatjuk, hogy a kormányok tagjai közül

1867—1898	1899—1918	1919—1938 között:
50 évesnél fiatalabb	57.5%	28.2%
50 évesnél idősebb	42.5%	71.8%
		53.6%
		46.4% volt.

Ennek a jelenségnek is fontos kapcsolata van a politikai ideológiákkal, amint azt még alább látni fogjuk. Szembetűnő az első és harmadik ciklus kormegoszlásának hasonlósága, aminek szintén számos, alább vizsgálandó oka van. Ez a folyamat a parlamenti összes képviselők kormegoszlásával párhuzamos.<sup>5</sup>

A kormányok tagjai kormegoszlásának vizsgálatakor egy más vonatkozású nemzedék-probléma, a „*kortárs*“ *problémája* is előtűnt. A kormányok tagjai kormegoszlásának a miniszterelnökök kormegoszlásával való egybevetése ugyanis azt láttatja meg, hogy egy-egy kormány gerincét és politikájának statikus vagy dinamikus irányát és erejét a kortársak egymásmellé állása szabja, illetve adja meg.

A részletezés adatai szerint minden kormányban tömörül bizonyos számú kortárs, csak számuk sajátosan jellemzően más és más, továbbá a miniszterelnökök körüli kortárs-csoportosulás is sajátosan jelentkezik kormányonként.

A kortársak elhelyezkedése a kormányokban a következő (itt azokat vettük egy-egy korcsoportba, kik összefüggő évsor-egymásutánba tartoztak):

gr. Andrássy Gyula	: 44—57 év: 14, 2 fiatalabb, 1 idősebb korú.
gr. Lónyay Menyhért	: 46—49 : 4, 52—55 : 3, 2 fiatalabb, 1 idősebb.
Szlávay József	: 54—57 : 3, 7 fiatalabb, 1 idősebb.

<sup>5</sup> L. 41. sk. l. *Rudai R. i. m.*

Bittó István	: 50—59	: 6, 2 fiatalabb, 2 idősebb korú.
br. Wenckheim Béla	: 44—47	: 2, 50—53 : 5, 56—59 : 2, 1 fiatalabb, 1 idősebb.
Tisza Kálmán	: 40—55	: 16, 56—59 : 5, 62—67 : 4, 1 fiatalabb.
gr. Szapáry Gyula	: 40—45	: 4, 48—51 : 3, 56—59 : 3, 1 idősebb.
Wekerle Sándor	: 42—47	: 5, 50—53 : 3, 56—59 : 2, 1 fiatal, 1 idősebb.
br. Bánffy Dezső	: 40—47	: 6, 7 idősebb.
Széll Kálmán	: 46—55	: 7, 64—67 : 2, 1 fiatalabb, 1 közép, 1 idősebb.
gr. Khuen-Héderváry K.	: 50—57	: 6, 2 fiatalabb.
gr. Tisza István	: 48—57	: 6, 1 fiatalabb, 2 idősebb.
br. Fejérváry Géza	: 46—51	: 4, 54—61 : 6, 1 fiatalabb, 2 idősebb.
Wekerle Sándor	: 46—49	: 2, 56—61 : 6, 1 fiatalabb, 1 idősebb.
gr. Khuen-Héderváry K.	: 42—45	: 2, 58—61 : 3, 1 középén, 2 idősebb.
Lukács László	: 44—49	: 5, 60—63 : 3, 2 középén, 1 idősebb.
gr. Tisza István	: 52—59	: 8, 5 fiatal, 5 idősebb.
gr. Eszterházy Móric	: 40—45	: 2, 46—55 : 4, 2 fiatalabb, 2 idősebb.
Wekerle Sándor	: 46—63	: 15, 68—71 : 3, 4 fiatalabb.
Friedrich István	: 36—57	: 31.
Huszár Károly	: 36—41	: 6, 50—57 : 6, 1 középén.
Simonyi Semadam S.	: 40—47	: 7, 54—57 : 4, 2 középén.
gr. Teleki Pál	: 38—59	: 18.
gr. Bethlen István	: 40—61	: 29, 1 fiatalabb.
gr. Károlyi Gyula	: 44—51	: 5, 56—63 : 7.
v. Gömbös Gyula	: 44—53	: 8, 2 fiatalabb, 2 idősebb.
Darányi Kálmán	: 44—47	: 4, 50—57 : 6, 1 fiatalabb, 3 idősebb.
v. Imrédy Béla	: 42—47	: 4, 56—59 : 5, 2 középén, 1 idősebb.

Még szemléltetőbb, ha az egyes miniszterelnökök körül a kortársak csoportosulását tekintjük (kortársnak vettük itt mindazokat, kik a miniszterelnöknél legfeljebb 5 évvel fiatalabb vagy legfeljebb 5 évvel idősebbek voltak, összesen tehát 10 évet bezárólag számítottunk), s ennek a kortárs csoportnak a számát összehasonlítjuk az egyes kormányok összes tagjainak számával: (a miniszterelnök neve után közölt szám a kinevezéskori életkor)

gr. Andrássy Gy.	(44): 58—49 év: 9 (17 közül).
gr. Lónyay M.	(49): 46—55 „ : 7 (10 „ „).
Szlávy J.	(54): 48—57 „ : 6 (11 „ „).
Bittó I.	(52): 50—57 „ : 5 (10 „ „).
br. Wenckheim B.	(64): 64—65 „ : 1 (9 „ „).
Tisza Kálmán	(45): 40—51 „ : 14 (26 „ „).
gr. Szapáry Gy.	(58): 56—59 „ : 3 (11 „ „).
Wekerle S.	(44): 42—47 „ : 5 (15 „ „).
br. Bánffy D.	(52): 46—57 „ : 7 (15 „ „).
Széll K.	(54): 48—55 „ : 6 (12 „ „).
gr. Khuen-K. K.	(54): 50—57 „ : 6 (8 „ „).
gr. Tisza István	(42): 42—45 „ : 1 (9 „ „).
br. Fejérváry G.	(72): 72—75 „ : 1 (15 „ „).
Wekerle S.	(58): 56—61 „ : 6 (10 „ „).
gr. Khuen-H. K.	(61): 58—61 „ : 3 (8 „ „).
Lukács L.	(62): 56—63 „ : 4 (11 „ „).
gr. Tisza István	(52): 48—57 „ : 9 (14 „ „).
gr. Eszterházy M.	(56): 56—41 „ : 3 (10 „ „).
Wekerle S.	(69): 68—71 „ : 3 (22 „ „).
Friedrich I.	(36): 56—41 „ : 7 (51 „ „).
Huszár K.	(57): 56—41 „ : 6 (15 „ „).

Simonyi S. S.	(56):	50—57 év:	6	(13 közül).
gr. Teleki P.	(41):	58—47 „:	10	(18 „ ).
gr. Bethlen I.	(47):	42—55 „:	18	(50 „ ).
gr. Károlyi Gy.	(60):	56—65 „:	7	(12 „ ).
Gömbös Gy.	(46):	40—51 „:	9	(12 „ ).
Darányi K.	(50):	44—55 „:	9	(14 „ ).
Imrédy Béla	(47):	42—55 „:	6	(10 „ ).

Az adatok szerint a 12 hónapnál hosszabb tartamú kormányokban — három kivételtől eltekintve — a kormánytagoknak legalább is a fele kortársa volt a miniszterelnöknek. Ez a törvényszerűség erejével jelentkező tény 1867 óta máig állandóan jelen van. Ennek a jelenségnek elsődleges oka az, hogy a miniszterek a miniszterelnöknek bizalmát bíró munkatársak, s így természetes, hogy leginkább az általa ismert egyéniségek (a kortársak ismerik egymást rendszerint a legközelebből, mert a közös élmények és hasonló sorsfolyamat és élet közel hozzák őket egymáshoz) nyerne kinevezést. További oka még az is, hogy a korbani közelség az alapszemlélet rokonságával jár együtt, s mivel a miniszter a miniszterelnök által inaugurált politikai-nemzeti alapiránynak konkrét-resszort megvalósítója, ez a felfogásbeli közelség is biztosíték az alapirány töretlen megvalósítása mellett. Ahol ez a biztosíték megvan, az a kormány tevőleges, „dinamikus“-tevékeny politikát, államvezetést valósíthat meg, mert belső egysége erős; az a kormány pedig, melyben a kortársak elhelyezkedése széttagolt, s főleg melyben a miniszterelnök „magányosan“ áll (pl. Wenckheim, Tisza I. első kormányában, Fejérváry), csak „passzív“, „statikus“ a belső egyensúly-billenést elhárító tevékenységet végezhet. Ez utóbbi jelenség is elvezet a 3. részhez, melyről alább lesz szó.

A kormányok tagjainak *társadalmi hierarchikus* elhelyezkedését a következő adatok világítják meg:

Évben:	Főnemes volt:	Nemes és polgár volt:	Összesen:
1867—1898:	54 45.—%	66 55.—%	120 100%
1899—1918:	45 38. 5%	72 61. 5%	117 100%
1919—1938:	21 15. 7%	152 86. 3%	153 100%
1867—1938:	120 30. 8%	270 69. 2%	390 100%

A kormányok szerkezete — a három időszak összehasonlításában is — igen jelentős változást mutat a kormánytagok társadalmi hierarchikus elhelyezkedése szempontjából is, sőt itt még erősebb az eltolódás a nemesség-polgárság javára, mint amelyet a miniszterelnököknél fentebb láttunk. Az első szembetűnő mozzanat az, hogy amíg Imrédy Béla kormányával a kormányelnököknél a főnemesség százalékos aránya (1867—1938 évek viszonylatában)

csak most érte el az 50%-ot, itt (a 390 kormánytagnál) ez már csak 30.8 %-ot tesz ki; ott 60 %-ról a felére, 33.3 %-ra esett az arányszámuk, itt 45 %-ról alig egy harmadra, 13.7 %-ra szállt az le. A főnemességnek ez a visszavonulása és térvesztése igen jelentős, ami az előbb vázolt okok következménye. A (nem közölt) részletezés szerint — az 1932. az 1936. évi kormányok kivételével — a 26 kormányban mindig résztvett a főnemesség; az első ciklusban a kormányoknak legalább 30 %-a (gróf Lónyai Menyhért kormányában) és legfeljebb 55.5 %-a (gróf Szapáry Gyula kormányában) volt főnemes; a második ciklusban a kormányok tagjai közül legalább 15 % (báró Fejérváry Géza hivatalnok kormányában) és legfeljebb 60 %-a (gróf Eszterházy Móric kormányában) volt főnemes; a világháború után azonban már csak legalább 9.7 %-a. (Friedrich kormányában) és legfeljebb 25 %-a (Gr. Bethlen kormányában) volt főnemes, sőt két kormánynak (Gömbös és Darányi) egyáltalán nem volt főnemesi tagja, ami igen nagy változásra mutat rá.

3. „Minden nemzet alkotmánya annyit ér, amennyit közigazgatása megvalósítani bír. Ami az alkotmány kitzúzte célból a közigazgatás által valósággá lenni nem tud, az vagy általában utópia, vagy az illető nemzet gyengeségének jele.“<sup>6</sup> „Egy állam közigazgatása ... teljesebben tükrözi vissza egy nép jellemét, mint magán- és büntető joga, vagy alkotmánya, mert ... a közigazgatás a nemzet változó szükségleteivel foglalkozván, „egy adott időben... a nemzet eszméi, szokásai, cselekedetei, erkölcei, szóval egész sorsára“ teljesebb világot vetnek“,<sup>7</sup> s az „állam célja annyiban válik valósággá, amennyiben az állam más államok, egyes emberek, vagy társadalmi alakulatok irányában tényleg valamit véghezvisz, vagyis közigazgatási cselekvőségével“, írta Concha Győző.<sup>8</sup> Már pedig az állami szervezetnek, tehát a közigazgatásnak is, a legjelentősebb irányítója és vezetője a kormány. Ebből a szempontból is, a kormány működésének és tevékenységének az állam élete egészére, a közigazgatásra és a politikai életre is, igen nagy befolyása van, amiért a kormány szerkezetének milyensége jelentős problémának látszik. Mert a nemzet számára mindig a kormány jelöli ki azokat a konkrét célokat és feladatokat, melyeket az államban és az állam életének meg-

<sup>6</sup> III. old., Concha Győző, Politika II. k. (Közigazgatástan), Bp. Grill, 1905.

<sup>7</sup> 249—250. old. Concha im.

<sup>8</sup> 252. old. Concha i. m.

nyilvánulásai útján meg akar valósítani. Ezért nem közömbös az a táj, ahonnan a kormány tagjai származnak és ahol gyökereznek, az a hivatás, melynek hivatási öntudatát és felelősségérzetét önmagukban hordják, az az életkorbeli adottság, mely a cselekvés fizikai, szellemi és lélektani rugalmasságának vagy elfáradásának indítékait szolgálja, s az az értékranghely sem, melyet a társadalmi életben — a születés és az egyéni- s családi-alkotás, szerzés eredményei alapján — elfoglalnak. Mindezek együtt hatnak s alakítják azt az egyéniséget, aki azután az állam és a maga számára eszméket és eszményeket formál, embereket és célokat értékel, s a kitűzött célokat, a szükségesnek felismert és felállított feladatokat az államhatalommal megvalósítja, s az állami szervezet segélyével is valósíttatja.

Igy záródik be a kör a nemzet társadalmából kiindulva az államvezetés eredményein át vissza a nemzet társadalmáig, s ebben az áramkörben a kormány az egyik legfontosabb tényező. S ezért igazoltnak tekinthető, ebből a szempontból, az a megállapítás, hogy „minden közösségnek olyan vezetői vannak, amilyeneket megérdemel. És minden nagy szervezet kitermeli magában azt a vezető réteget, mely hozzá illik“.<sup>9</sup>

A magyar kormányok által kitűzött célok és politikai eszmék szoros összefüggésben vannak a közölt adatokban meghúzódó törvényszerűségekkel, valamint az egyes korszakokban a világot átjáró eszmeáramlatokkal és a magyar pártok politikai ideológiáival is.

A mult század vezető koreszmeárama a liberálizmus és a humanizmus volt, míg a századforduló és századunk a szocializmus és nacionalizmus eszméinek harcát éli át. A rendi kötöttség ellen vívta a maga idejében nagy harcát a politikai és gazdasági liberalizmus, viszont a liberalizmus gazdasági rendszere hívta életre a szocializmust, s a szocializmus uniformizáló nemzetközisége indította el a nacionalizmus új irányát: a szociális tartalmú nemzeti gondolatot.

A koreszmék eme nagy harcában indult útjára a kiegyezés után, angol-belga mintára is, a magyar népképviselői parlamentarizmus. Huszonnyolc miniszterelnök és hét kormánypárt irányította a magyar állam és politika életét. A hét kormánypárt hűen visszatükrözi a koreszméknek a magyar életre gyakorolt hatását:

<sup>9</sup> L. 97. old., *Künkel, Fr.*, Grundzüge der politischen Charakterkunde, Berlin: Junker u. Dünnhaupt 1931.

1. A *Felirati Párt* (1861—1875) a közjogi- s államszervezési problémák felé fordult különös mértékben; öt kormány vezette alatta az államügyeket. 2. A *Szabadelvű Párt* (1875—1906) a liberalizmus három fázisának megvalósítását szorgalmazta: a politikai-, a gazdasági és végül a világnézeti liberalizmus célkitűzéseinek keresztülvitelét. Ez a magyarázata annak, hogy a társadalom szerkezete miért változott meg akkor oly mélyrehatóan és aránylag oly gyorsan, s annak is, hogy miért szerepeltek a kereskedelmi-, ipari- és közlekedésügyi miniszteri rendeletek oly tartósan a legmagasabb számú rendeletek csoportjának élén. Ennek a kormánypártnak léte alatt hét pártkormány és egy hivatalnokkormány vezette az államügyeket. 3. A *Függetlenségi Párt* (1906—1910) a koráramlat humanisztikus kozmopolitizmusának ellenhatásaként a nemzeti társadalom megerősítését és az állam magyar jellegének erőteljesebb kiépítését tűzte ki célul. Egy kormány vitte alatta az ügyeket. 4. A *Munkapárt* (1910—1918) a belső nemzeti összefogást és a nemzetiségi kérdés megoldását célozta a liberális korszak hatása alatt és annak irányában. Öt kormány vezette fennállása alatt az állam ügyeit és vívta végig a világháború küzdelmeit. Az 5-ik kormánypárt a világháború után Európában elsőként hirdette meg a *keresztény-szociális nemzeti magyar egység* gondolatát (1920—1922), s négy kormány vezette az államügyeket, a kereszténység hangsúlyozottságának jegyében is. Ebben az új érásban minden nemzeti irányú párt nevében ott találni a keresztény és nemzeti jelzõt. Jellemzõ még erre a korra, hogy a kommunista pártot nem tûrte meg, de még az, hogy a parlamentárizmus válsága már a pártok számának nagy mérvû megnövekedésében is jelentkezett. A társadalom gazdasági elerõtlenedése folytán a szociális gondoskodás eszméje és szükségessége az újszerűség és korszerűség jegyében állott elő s hatott ki, és változtatta meg a kormányok hivatási összetételét is; az újszerűséggel kevésbé rokonszenvezõ, inkább statikus felfogású hivatási rétegek és korcsoportok pedig visszahúzódtak a politikai élettõl, bár ebben a gazdasági leromlás is igen erõs mértékben közrejátszott. Ez is egyik indítóoka a földbirtokosság és a fönemesség háttérbe állásának. Ezeknek a hivatási csoportoknak helyébe — amint láttuk — a szabadabb szellemi és gazdasági hivatású csoportok képviselõi léptek, kik a korszak hatása és a magyar élet szükségleteinek nyomása alatt új feladatokat is vállaltak, s kik erre a kortársak felfogásbeli közelségének erejére is támaszkodva vállalkoztak. Az új feladatok — erõs belső szociális feszültségek közepette — a kormány súlyát és hatalmát növelték szükségsze-

rően nálunk is. Ugyanezek a mozzanatok érvényesek a 6-ik párt-ra, az *Egységes Pártra* (1922—1952) is, mégis azzal az árnyalati eltéréssel, hogy a két kormány és a párt is a nemzeti tradíciót erősebben juttatta érvényre, s ezért jutottak nagyobb szerephez a kormányban a tradícióhoz erősebben ragaszkodó társadalmi hivatási csoportok is. A 7-ik párt, a *Nemzeti Egység Pártja* (1952 óta) alatt, a világválság és a világpolitika nagy fordulatai közepette, két kormány főleg a szabadabb hivatási rétegekre és az aktív korú nemzedékekre támaszkodott s a szociális ki- és átalakulás jegyében vezette az államügyeket<sup>10</sup>, míg a mostani harmadik kormány a nemzeti tradíció fékező erejét, a gyorsuló ütem kiegyenlítéseképpen is érvényesíti. Mindez visszatükröződik a kormányok hivatási összetételében is, amint azt az előbb az adatokban már láttuk.

A részletesen vázolt három időszak jellemzőit a következőkben foglalhatjuk össze:

Az 1867—1898 közötti *első ciklusban*: a parlamentben csak kevésszámú, csak közjogi és liberális irányú párt volt képviselve; a nyílt szavazásos eljárás általános; a kormányokban állandóan a földbirtokosok hivatási csoportja volt a legerősebb s a kormányokban három hivatási csoport foglalt helyet; a politikai és gazdasági életben a politikai- és gazdasági liberalizmus volt az uralkodó eszme, a társadalomban pedig igen mélyreható a helycsere és a társadalmi rétegek helyváltoztatása.

Az 1899—1918 közötti *második ciklusban*: a parlamentben egyre inkább megnőtt a pártok száma, s az erősen világnézeti alapú pártok is megjelentek (keresztény-nép-párt, szociáldemokrata-, demokrata párt); a választás mindenütt nyílt volt; a kormány hivatási összetételének állandósága megtört s új hivatási csoportok is szerephez jutottak; a politikai és gazdasági életben a világnézeti liberalizmus lett az uralkodó eszme, a szociális részben a nemzetiségi kérdés is, egyre erősebben az előtérbe lépett.

Az 1919—1938 közötti *harmadik ciklusban*: a parlamentben egyre nőtt a pártok száma, amelyek főleg két alapirányban csoportosulnak: a keresztény-szociális nemzeti irányban és az ezt el nem fogadó pártok irányában; a választójog is titkossá lett, majd részben nyílttá és részben titkossá, majd újból általánosan titkossá lett; a kormányok hivatási összetétele lényegesen módosult a szabadabb hivatási csoportok javára; a politikai és gazda-

<sup>10</sup> L. 7. skl. Rudai i. m.

sági életben egyre határozottabban az anti-liberális nemzeti elv lett az uralkodó eszme; a szociális törvényhozás ennek a ciklusnak egyik főjellemzője; a modern pártszervezés módszereinek alkalmazása egyre általánosabbá lesz; az alsóház súlya megerősödött a főrendiháznak felsőházzá történt átépítése folytán, mikor is a hivatási rétegeket képviselő érdekképviselők kiküldöttei is helyet kaptak a születés és a hivatal jogcímén helyet foglalók között.

\*

A magyar kormányok összetételére vonatkozólag közölt adatok is igazolják, hogy a magyar társadalomban is mélyreható változások következtek be, amelyek a kormányok tagjai hivatásiskor-megoszlásnak és társadalmi hierarchikus elhelyezkedésének módosulásaiban hűen vissza is tükröződnek. *Magyary Zoltán* igazoltan írta: „Az állami életnek és a közigazgatásnak ma világszerte észlelhető válsága azt jelenti, hogy az állam fejlődésének új korszakába lép. Átmenetnek a korát éljük... Úgy látszik, hogy a mostani átalakulás lényege az, hogy a XIX. század elején kialakult állami szervezet most vonja le az azóta lezajlott nagy gazdasági és főleg ipari forradalom következtében bekövetkezett mélyreható fejlődés és átalakulás konzekvenciáit. Az ipar kifejlődése előtti (praeindustrialis) állam átalakul ipar utáni (postindustrialis) állammá, a XIX. század állama a XX. század államává.”<sup>11</sup> A XIX. századi államra jellemző liberalizmus dogmatikai fejlettségének tetőfokát a világháború kitörése előtti évtizedekben érte el... Már jóval korábban azonban, főleg az 1870-es évektől kezdve, egyre szaporodtak azok a társadalmi és gazdasági jelenségek és jogi tények, amelyek a liberalizmus elveivel nem egyeztethetők össze... A változás nem egyszerre áll be és azt nem az állam mozdítja elő... A liberalizmus tehát állami kényszer nélkül, belső gazdasági okokból alakult át, azaz fejlődött túl önmagán. Ez a folyamat tehát nem a világháború következménye, bár csak a világháború után lett teljesen nyilvánvaló. Már jóval korábban megindult, a világháborúról csak azt mondhatjuk, hogy ezt a fejlődést meggyorsította.”<sup>12</sup> „A döntő tény tehát, mely korszakalkotó, az, hogy ma a nemzetek alkotmányuk keretében többé nem oly viszonyok közt élnek, mint amelyekre ezeket az alkotmányokat szabták és ebből az inkongruenciából súlyos proble-

<sup>11</sup> L. 5—4. old., i. m.

<sup>12</sup> L. 8—9. old., i. m.

mák származnak.<sup>13</sup> A nagyarányú ipari fejlődés „az utolsó 100 év eredménye és 1870 után fejlődött ki a nagykapitalizmus és 1900 után tovább gyorsuló technikai fejlődéssel kapcsolatban az imperializmus... Az állam alkotmánya ez alatt lényegében alig változott. A rendszer megmaradt a régi, az ipar előtti, amely tehát akkor alakult ki, amikor ezek az új feladatok és társadalmi méretek még nem voltak ismeretesek. A népesség nagy szaporodása és a társadalmi és gazdasági változások természetesen az állami életben sem maradtak nyomok nélkül.”<sup>14</sup> A „változásoknak — úgy látszik — kulcsproblémája a végrehajtó hatalom helyzetének megváltozása és abban a végrehajtó hatalom fejének megnövekedett fontossága.”<sup>15</sup>

Magyary Zoltánnak ezeket a megállapításait a fent közölt adatokban rejlő törvényszerűségek is csak igazolni látszanak, bár vizsgálatunk útja tanulmányától eltérő kiindulású volt.

Igy nyer egységes képet a magyar kormányok szerkezetére vonatkozó kutatás eredménye. Mindezek a folyamatos jelenségek, a kormányok és miniszterek irányító, szervező és vezető tevékenysége és intézkedései következtében, éreztették hatásukat a közigazgatás személyi, szervezeti összetételében és egész működésében, valamint a munkaszervezési módokban is.

A fentiek arra igyekeztek igazolást nyújtani, hogy a kormány nálunk is kiemelkedett az államhatalmak közül, hogy a kormány és a társadalom szerkezete között törvényszerű kapcsolat áll fenn, továbbá, hogy a kormány nálunk is egyre szélesebb társadalmi hátvédre támaszkodik, s végül, hogy mindez fontos tudományos kutatási terület, mert ez az út vezet el a mai állami szervezet és szerkezet lehető legjobb megismeréséhez és a törvényszerűségekből levonható következtetések felismeréséhez, amivel azonban ez a tudományos vizsgálat elér a gyakorlati államvezetés, a politika határterületéhez is.

RUDAI REZSŐ.

## X A HARMADIK BIRODALOM KISAJÁTÍTÁSI JOGA.

Az új német kisajátítási jog — ténykérdés. Az új német törvényhozás aránylag rövid idő alatt a kisajátítási jogra vonatkozó részletjogszabályoknak olyan tömeget produkálta — amelyek a

<sup>13</sup> L. 10. old., i. m.

<sup>14</sup> L. 22. old., i. m.

<sup>15</sup> L. 151. old., i. m.

régi elvi alapokat teljes mértékben figyelmen kívül hagyják —, hogy ezek áttekintése és rendszerbe foglalása súlyos munkát ró a feldolgozóra. Különös nehézség az, hogy a gyakran szükség-helyzetben létrejött jogszabályoknak egységes, lefektetett alapelvei hiányoznak. A helyzet olyanforma, hogy a jogtudomány a már meglévő szabályozás sokféleségéből — a túlzások megnyirbálásával és a régi rendszer kényyszerű, vagy akaratlan emlékeinek figyelmen kívül hagyásával — a jogszabályalkotás általános tendenciájából volt kénytelen a rendszert megalkotni, ami sok-helyütt ellentmondásokra, tisztázatlan kérdések nyitvahagyására vezetett.

Viszont a jogtudomány dícséretére szolgál, hogy ezt a feladatot elismerésreméltó gonddal végezte el. A kisajátítási jog-nak igen jelentős irodalma keletkezett az új Németországban, amelynek — ha álláspontját nem is tudjuk mindenben magunkévá tenni —, el kell ismernünk érdemeit, hogy ezt a terjedelemre igen nagy és szabályozásra igen eltérő anyagot a régi alapoktól független, következetes rendszerbe tudta foglalni.

I. A kisajátítási jog átalakulása része az egész német jog és az egész német állam átalakulásának. A Német Birodalom átalakult: a XIX. század államának helyét a XX. század állama foglalta el.

Hogy az átalakulást nyomon tudjuk követni, röviden át kell tekintenünk, hogyan fogta fel a kisajátítás kérdését a német jog a XIX. században.

A jogállam eszménye a jog uralma. A jog kifejezője pedig a törvény. Ebben az értelemben beszélhetünk a jogállamban a törvény uralmáról. A törvényalkotó, mint a szuverenitás letéteményese fenntartja magának azt, hogy bizonyos, általa fontosabbnak ítélt kérdésekben ő, és csak ő, juttathassa kifejezésre az állam akaratát.

Természetes, hogy a törvényhozás e számára fenntartott körbe vonta a kisajátítás kérdését is. Hiszen a kisajátítás a a magántulajdon szentségének csorbítása volt, ami alkotmányi alapelv.

Ilyen értelemben történt meg a szabályozás, és pedig az egyes német államok belső szabályozási körébe utaltan. A törvények egységes alapelvei azonban lehetővé teszik számunkra a közös tárgyalást. (Megjegyezni kívánjuk, hogy a régebbi kisajátítási jog ismertetésénél természetesen a nemzetiszocialista uralomátvételt megelőzőleg alkotott munkákat vettük tekintetbe, az objektív szempontok lehető megóvása végett.)

„A kisajátítás a földterülethez fűződő jog elvonása és ugyanannak újr alapítása közigazgatási aktus útján egy közhasznú vállalkozás javára mindig teljes kártérítés mellett.”<sup>1</sup> (A meghatározás alapjául a porosz 1874. 6. 11-i általános kisajátítási törvény 1. §-a szolgál.)

1. A kisajátítás mindig közigazgatási aktus eredményeként jön létre. Ebből a contrario következik, hogy kisajátítást, egyes esetben, törvényhozási aktus nem alapíthat, illetve ha alapít, ez nem tartozik a szorosan vett kisajátítás fogalma alá.<sup>2</sup> Itt nem értendő ez alatt az az eset, amikor a fennálló általános kisajátítási törvény szabályainak megfelelően ugyan, de törvényhozási aktus útján adatik meg a kisajátítási engedély. Ez pusztán sajátlagos megjelenési alak, mint Gierke jellemzi: „unnötige Gewaltsamkeit”<sup>3</sup>).

Viszont e közigazgatási aktus mindig csak a törvény felhatalmazása körében és a jogszerűség szempontjának figyelembentartásával jöhet létre. Általános kisajátítási szabályozást csak a törvény, vagy annak felhatalmazása alapján álló rendelet adhat. Ez a tétel általános volt a jogállamias tulajdonfelfogásban. A törvény garantálja a tulajdon szentségét, csak ő van tehát hivatva azt a közjó érdekében csorbítani. Ez az általános felfogás e charta-alkotmányokban mindenütt kifejezésre jut. Belekerült a tulajdon sérthetetlenségének ez a garanciája a weimari birodalmi alkotmányba is. (WRV. 153. §.<sup>4</sup>).

2. A kisajátítás tárgya csak földbirtok lehet és az ezzel kapcsolatos dologi jogok. Ez a fogalmazás természetesen nem jelenti azt, hogy az állam ne korlátozhatná állampolgárainak egyéb vagyonát, vagy vagyonjogait a köz javára, inkább annak a kihangsúlyozása, hogy a földtulajdon speciális természeténél fogva önálló szabályozást kíván. Nem más ez, mint a kisajátítás fogalmának célszerűségi szempontokból történő és meglehetősen önkényes korlátozása.

Hogy a földtulajdonnak azután mekkora része vonassék el, azt a közhasznú vállalat szükségletei határozzák meg, éspedig szigorúan véve. A közigazgatási hatóság diszkrecionálisan mérlegeli ugyan a körülményeket, de a törvény e diszkrecionális

<sup>1</sup> Hatschek, J.: Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrechts, 5—6. Aufl. Leipzig, 1927. 279. l.

<sup>2</sup> V. ö.: Mayer, O.: Deutsches Verwaltungsrecht. 5. Aufl. München-Leipzig, 1924. II. 2. l.

<sup>3</sup> Gierke, O.: Deutsches Privatrecht. Leipzig, 1937. II. 475. l.

<sup>4</sup> l. alább.

mérlegelésre igen szűk határokat szab. Az objektív szükségesség a fő irányító szempont, ami alól a törvény csak a kisajátított javára enged eltérést (pl. töredékbirtok kisajátítása).

3. A kisajátítási jogviszony alanyai: az állam és a kisajátított, mint elsődleges, primaer jogalanyok. Ebben a fogalmazásban az államon nemcsak a központi államhatalmat képviselő végrehajtóhatalmat, hanem annak helyi tagozatait, a területi autonómiákat is kell érteni.

A gyakorlatban azonban az állam nemcsak a saját javára gyakorolja a kisajátítási jogosítványt, hanem azt cesszió útján közhasznú magánvállalatoknak is átengedi. Mayer<sup>5</sup> mutat rá élesen, hogy az állam a cesszióval még nem ad kisajátítási jogot, csak elismeri a vállalat közhasznú voltát és ennek folyamányaként ebben a vonatkozásban a vállalatnak közjogi jogalanyiságot ad, azt a közigazgatás ad hoc hordozójává teszi. Ebben az értelemben azonban a vállalkozó csak másodlagos, secundaer közjogi alany, alanyisága nem eredeti, hanem átruházott.

A kisajátítottnak elsődleges jogalanyiságát az eljárás folyamán biztosított különleges helyzete adja. Mellette ugyan szerepelnek azok, akik az ingatlanhoz fűződő dologi jogosítványaiknál fogva érdekeltek a kisajátításban, de szerepük az észrevételezésen túl nem terjed. Az eljárásban a magánérdek képviselőjére a kisajátított (szabály szerint: a tulajdonos) van hivatva. Jogi helyzetét nem alap nélkül hasonlíthatjuk a köztörvényi peres eljárás alperesének jogi állásához, míg a dologi jogosultakét a mellékbeavatkozóéhoz. A kötelmi jogosultak a tulajdonképpeni kisajátítási eljárás során nem is jutnak szóhoz, ők csak a kártalanítási eljárásban lehetnek érdekelve.

4. A kisajátítás csak tulajdon elvonásában állhat és annak újraalapításában. Ebből következik, hogy a tulajdonnak bármily fokú korlátozása, ha nem jár a tulajdon elvonásával, a kisajátítás köréből fogalmilag ki van zárva. Már itt megjegyezzük, amire később részletesebben vissza fogunk térni, hogy az ilyen, a kisajátítás fogalmá alá nem eső, de a tulajdonost aránytalanul terhelő korlátozásokra a bírói gyakorlat az *Einleitung zum Allgemeinen Landesrecht* rendelkezéseit (E. ALR. 75. §.) alkalmazta, amely a különleges áldozatot hozó állampolgár részére vagyoni kártalanítást biztosít.

5. A tulajdonnak a fentiekben körülírt elvonása csak teljes kártalanítás ellenében történhetett. A teljes kártalanítás pedig

<sup>5</sup> Mayer, i. m. II. 9. s. köv. l.

az elvont vagyontárgynak tőkeértékben való kifejezése. E felfogás hű képe a kapitalisztikus felépítésű társadalomnak, amelyben minden vagyonérték kifejezője a tőke.

A kártalanítás teljességének ki kell terjednie mind a felmerülő kárra, mind a rendes gazdálkodás mértéke szerint várható és elmaradt haszonra (*damnum emergens* és *lucrum cessans*).

A természetben való kártalanítást ez az eddigi kisajátítási jog nem ismerte.

6. A jogállam egész felfogásából természetszerűleg következik, hogy a kisajátítási eljárást csak a független bírói ellenőrzéssel látta a törvényszerűség szempontjából biztosítottak. Ez a bírói ellenőrzés a kártalanításnál, a kisajátítottak legérzékenyebb pontján érvényesült, nem terjedt ki azonban a kisajátítási eljárás tulajdonképpeni részére, amely tipikusan közigazgatási eljárás.

A fentebb kifejtett elvek és intézmények általános elismerésnek örvendtek a legújabb időkig. A weimari alkotmány 153. §-a szintén a fenti elvek alkotmányos biztosítékául szolgált.

De ehhez már egy a XIX. századitól lényeges vonásaiban eltérő jogfejlődés fűződött, amely átvezet bennünket a kisajátítás ismertetett eszménye felbomlásának korszakába.

II. 1. Maga a 153. §.<sup>6</sup> az állampolgárok vagyonának garanciáját jelenti azzal, hogy a vagyont csak törvényi felhatalmazás alapján lehet elvonni.

Új ebben a szabályozásban az, hogy nemcsak az ingatlanvagyon, hanem az ingóvagyon elvonását is magában foglalja. Az alkotmány szövege nem szabatos: az (1) bekezdésben tulajdonról, a (2)-ben kisajátításról beszél, s nem világos — bár logikusan az következik —, hogy a kisajátítás fogalmának a földtulajdonra való korlátozásával szakít-e. A jogértelmező joggyakorlat ezt az álláspontot fogadta el, úgy hogy a kisajátítás fogalmát kiterjesztette az állampolgárok mindennemű vagyonának a kisajátítására: ingatlanokra épűgy, mint ingókra, sőt vagyonjogokra.

Ennek nyomán állott elő a német joggyakorlatban a korábbi kisajátítási fogalom kiterjesztésének egyik iránya.

A kisajátításnak ebben a tágabb értelmében azonban a régebbi kisajátításnak még sok elemét megtalálhatjuk. Megmaradt

<sup>6</sup> WRV. 153. §. (1) Das Eigentum wird von der Verfassung gewährleistet...

<sup>7</sup> Eine Enteignung kann nur zum Wohle der Allgemeinheit und auf gesetzlicher Grundlage vorgenommen werden.... (Bühler, O.: Die Reichsverfassung vom 11. Aug. 1919. 3. Aufl. Leipzig—Berlin, 1929. 152. l.)

benne az, hogy csak törvényi alapokon és csak közigazgatási ak-tussal keletkezhetik, nemkevésbé az, hogy csak a tulajdon tel-jes elvonása alapít kártalanítási kötelezettséget. Viszont változást szenvedtek a többi alapelemek. A tárgy köre a fentebbiek érte-lmében bővült. Az új tárgyakkal együtt járt az eljárás megvál-toztatása is. Végül törést szenvedett a teljes kártalanítás alapprin-cípiuma is. Erre a módot szintén az alkotmány 153. §-a adja: „ . . . Kisajátítás csak arányos kártalanítás („angemessene Ent-schädigung“) ellenében következik be . . . “ Az ennek alapján elő-állott újabb jogszabályok<sup>8</sup> már csak arányos kártalanítást bizto-sítanak a kisajátítottaknak és ezt sem a független bíróság, hanem az eljárni hivatott közigazgatási hatóság állapítja meg.

2. A kisajátítás fogalmának másik irányú kiterjesztése már sokkal jelentősebb változásokat hozott a kisajátítás intézményé-ben. Ezt az elméletet, amely a német joggyakorlatban nagy mér-tékben érvényre jutott, az irodalom generelle Enteignung néven nevezi, amit *általános kisajátításnak* fogunk a továbbiakban ne-vezni.

Ennek az elméletnek a kiindulási pontja az, hogy a *törvény* éppenúgy elvonhatja *egyesek* vagyonát, mint valamely közigaz-gatási aktus és mivel ez egyesek aránytalan megterhelésével a közteherviselés alapelvébe ütköznék, méltányos, hogy a kisajátí-tás fogalmát ilyen esetekre is kiterjesztve a vagyonnak ilyen-irányú felsőbbbségi megterhelése ellen is garanciát teremtsenek. (Ebben érdekesen figyelhetjük meg a jogállam koncepciójának megbomlását: a liberális kisajátítási jog az egyest a közigazga-tással szemben a törvény eszközeivel védelmezte, — most az egyén a törvény ellen keres garanciát.) Ez a felfogás, bár a WRV. 153. §-ára támaszkodik, azzal összhangban állónak semmikép sem mondható. Hiszen alapjában véve ez a törvényhozás feletti bírói ellenőrzést jelenti és ez a jogállam felfogásával — aminek a wei-mari alkotmány teljes mértékben szolgálatába állította magát — nem egyeztethető össze.

Ez az elmélet, amelyet a Reichsgericht alapjaiban elfogadott és ítéleteiben alkalmazott, teljesen felbontotta a kisajátítás ko-rábbi fogalmát. A fent ismertetett kritériumokból egyedül a tulaj-donelvonás maradt meg, ami mellé az aránytalan áldozat nem túlságosan precíz feltétele került. A fenti kétirányú kiterjesztés annyira általánosította a kisajátítás területét, hogy e mellett már kétségessé vált a már említett E. z. ALR. 75. §-ának alkalmazha-

<sup>8</sup> Wohnungsnotverordnung v. 15. 1. 1919., Festungsgesetz v. 15. 1. 1921.

tósága. Ez ugyanis az állampolgároknak a köz javára hatósági intézkedés következtében hozott aránytalan áldozatainak esetén a károsultnak kártérítést rendelt.<sup>9</sup>

A kérdés megoldása az volt, hogy a teljes tulajdonelvonás eseteiben a kisajátítás tényállását alkották meg, míg a tulajdon közérdekű korlátozása eseteiben — és ott is csak akkor, ha az a tulajdonosra aránytalan áldozatot rótt — az E. z. ALR. 75. §-át alkalmazták.

3. Mint látjuk, a kérdés a tulajdon elvonásán fordul, ez a probléma került az irodalom középpontjába is. (Megjegyzendő, hogy a megkülönböztetés nem pusztán jogelméleti jelentőséggel bír, hiszen a kisajátításhoz — legalábbis általában — teljes és feltétlen kártalanítás kapcsolódott, míg a tulajdon közérdekű korlátozása esetében mind az aránytalan megterhelés megállapítása, mind annak arányos kárpótlása szabad mérlegelés tárgya volt. A tulajdon közérdekű korlátozása nem alapított feltétlen kártalanítási kötelezettséget, sőt arányos megterhelés esetén egyáltalán nem volt a kártalanításra lehetőség).

A kifejlődött irányok négy csoportba foglalhatók össze:<sup>10</sup>

a) *Az áttulajdonítási* (Übereignung) *elmélet* szerint a kisajátítás megkonstruálásához szükséges az, hogy a megszüntetett jogoknak megfelelő jogok keletkezzenek egy harmadik javára. Amennyiben ez nem történik, csak közérdekű tulajdonkorlátozásról beszélhetünk.

b) *Az áldozatelmélet* a kisajátítás ismertetőjelei közül az aránytalan megterhelés kritériumát teszi döntővé. Kisajátítás az az aktus, amely egyesek, vagy ezek egy meghatározott szűkebb körének vagyonát és vagyonjogait aránytalan súlyos áldozattal rója meg. Minden olyan szabály vagy aktus, amely általánosan (arányosan) terheli meg az állampolgárokat, a tulajdonkorlátozás keretei közé tartozik. Ez az irány tehát teljesen szakít az E. z. ALR. 75. §-ának alkalmazhatóságával.

c) *A skálaelmélet* az egyén tulajdoni helyzetéből indul ki és azon belül fokozatokat állít fel. Felosztja a tulajdonjogot pl. 100 részre és azt mondja, hogy a 60 %-ig történő beavatkozás még csak tulajdonkorlátozásnak minősül és csak a 60 %-on felüli többségi behatásokat tekinti kisajátításnak. Véleményünk szerint, bár a matematikai módszer erőltetett, fontos eredménye en-

<sup>9</sup> Porosz szabályozás, azonban az összes tagállamok átvették, részben jogszabály formájában, részben hallgatóságos jogelvként.

<sup>10</sup> Maunz, Th. nyomán (Verwaltung, Hamburg, 1938. 297. s. köv. l.)

nek a teóriának, hogy a beavatkozás intenzitásának mértékére rámutatott.

d) *Az állagelmélet* a tulajdonelvonás régebbi fogalmát veszi alapul és fejleszti tovább a kisajátítás fennforgásának megállapításánál. Ha a dolog használatában bármilyen mértékig korlátozott egyénnek a dolog állaga használatában marad, csak közérdekű korlátozásról beszélhetünk. De ha ez a korlátozás annyira megy, hogy a tulajdonosnak semmilyen használati lehetősége nem marad, tehát a dolog tulajdona elvétetik, vagy pedig annak bármely csekély használata lehetetlenné válik úgy, hogy a tulajdonosnak csak a nudum jus marad meg, kisajátítással állunk szemben.

Ezekkel a szabályozásokkal, elméletekkel és joggyakorlattal szemben a kritikát nem tartjuk helyénvalónak. Ezek egy új kisajátítási jognak az alapjai és kezdetei lehetnek volna, amelynek tudatos és teljes kiépítésével szemben azután a jogi irodalom lett volna hivatva állást foglalni. Így azonban felében maradt töredékek, amelyeket a nemzetiszocialista uralomrajutás szinte teljes egészükben megsemmisített — talán egyedül a kisajátítás fogalmának tárgyi kiterjesztését véve át ettől az átmeneti korszaktól. A Harmadik Birodalom jogi irodalma igen élesen támadja a weimari korszak kisajátítási jogának irányát, de bírálatában — több helyes és objektív szempont mellett — a politikumnak is jelentős szerep jut. A weimari korszak igyekezett a liberális kor hagyományait és az individuális szemléletet összeegyeztetni az új idők kívánalmaival. Az átalakítással azonban nem tudta utólcérni az élet átalakulását és az új megoldásokat a nemzeti-szocialista forradalom hozta meg.

III. Mielőtt a Harmadik Birodalom állásfoglalásának a tárgyalásába kezdenénk, két megjegyzést kívánunk előrebocsátani:

Az egyik az, hogy egy kialakuló jogrendszerrel állunk szemben. A szabályozások gyakran kényszerítő körülmények sürgetése és rövid idő alatt készültek. Nagyobbrészt nem is kívánnak elvi alapokat megszabni, vagy ha igen, akkor sem olyan átfogóan és jogászai szabadsággal kiművelten, mint tették azt a jogállam törvényalkotói. Az egész kérdést át- meg átszövik a multnak kénytelenül, vagy célszerűségi okokból átvett maradványai. Nem kívánhatjuk meg ettől a még alakulóban lévő rendszertől azt a jogászai gondot, átgondoltságot és a legkisebb részletekben való kicsiszoltságot, amelyet a jogállam irodalmában és törvényhozásában ismerünk.

A másik szempont pedig az, hogy egészen új fogalmakkal,

vagy régi fogalmaknak teljes átértékelésével találkozunk. A tulajdon, a köz, az egyén, az állam, a nép mind megváltozott tartalommal kerülnek eléink. Igyekezni fogunk ezeket az új fogalmakat is megismertetni, azonban ezeknek átfogó tárgyalása túlnő tanulmányunk határain. Az új rendszert és az új kérdéseket azonban csak ezeknek a nézőpontjából tudjuk vizsgálat alá venni és megérteni.

1. *A törvényhozás és a közigazgatás.* A liberális kisajátítási rendszerben a kisajátítási jog általános szabályozása, a kisajátítási jogcímek megállapítása a törvényhozás fenntartott tárgyai közé tartozott. Viszont a kisajátítás egyedi esetének megvalósításához a közigazgatás törvényszerű aktusára volt szükség.

Ez a rendszer az állami főfunkciók megoszlásának jogállami koncepcióján alapult. A Harmadik Birodalom ezt az alapelveket teljesen megszüntette. Viszont a törvény fogalma is átértékelődött. A törvény a nemzetiszocialista felfogás szerint a vezéri akaratban testesül meg. Mint E. R. Huber mondja:<sup>11</sup> „... a törvény már nem a parlamentáris népképviselő eszköz, hogy az állam irányításában részt vehessen, — a törvény eszköz lett a Vezér kezében. ... a törvények a népi közakarat kifejezései, amint az a Vezérben kialakul.“ Viszont a közigazgatás sem más, mint ugyanennek a vezéri akaratban kifejezésre jutó népakaratnak a végrehajtása. A szétválasztva volt funkcióknak egy szervben való találkozása azután fölöslegessé tesz minden olyanfajta megkülönböztetést, amely a hatalmi ágazatok szétválasztásán alapult. Megmaradt ugyan az az alapelv, hogy kisajátítási tényállást csak a törvény teremthet, de ez csak formai életet él. Inkább azt jelenti, hogy a néptagok életébe való ilyen nagymérvű beavatkozás különlegesebb formák között jöjjön létre.

A kérdés másik oldala, t. i. az, hogy egyedi esetben a kisajátítás létrejöveteléhez közigazgatási aktus kell, minden aktualitását elvesztette. Kisajátítást konkrét esetben bármilyen, a közösség akaratát kifejezésre juttató aktus konstituálhat. A liberális kisajátítás erre vonatkozó felfogása épúgy, mint a weimari korszak általános-kisajátításának koncepciója az alapul szolgáló fogalmak átalakulásával értelmét veszítette.

2. *A kisajátítás tárgya.* A liberális fogalom a kisajátítás tárgyát a földtulajdonra korlátozza. Ezt a felfogást a weimari kor megváltoztatta és a kisajátítás tárgyanak tekintett minden-

<sup>11</sup> Huber, E. R.: Wesen und Inhalt der politischen Verfassung. Hamburg, 1935. 17. l.

nemű tulajdont. Az új jogszabályalkotás ezt a kiterjesztést átvette ugyan, de annak belső értelme, tartalma megváltozott. Ez a változás pedig a tulajdon fogalmának átalakulásával függ össze. A XIX. századi tulajdonfogalom, mint az *Windscheidt* meghatározásában kifejezésre jut,<sup>12</sup> a dolog feletti és harmadik személyekkel szemben feltétlenül érvényesülő akaraturalom. Ezt azután a köz korlátozhatja, de ez a korlátozás mindig kívülről történik és a tulajdonban rejlő abszolút uralom elvi jellegét meg nem változtatja. A Harmadik Birodalom tulajdoni fogalma, ha még teljesen nem is tisztázódott, annyira már mindenesetre kialakult, hogy fontosabb vonásait ismertetni tudjuk.<sup>13</sup>

Az egyén az új rendszer szerint elsősorban a közösség tagja. Tagja pedig egyrészt a népközösségnek, másrészt a hivatásrendnek. Ebben a minőségben, hogy a közösség céljait megvalósíthassa és a maga népi és hivatásbeli egzisztenciáját biztosíthassa, javak vannak a használatára rendelve. A használatára rendelt javak összessége alkotja a néptag tulajdonát. Ehhez azonban felelősség fűződik: a közösségi feladat megvalósításának kötelezettsége. A néptag hivatásrendi helyén munkával, vagy családi örökségkép szerzi meg a tulajdont, de — képpel élve — társtulajdonosai mindég a kisebb közösség, a hivatásrend és a nagyobb közösség, a nép.

A tulajdon többé nem a javak felosztásának kérdése, hanem elismerése annak, hogy az illető néptag helyet foglal el a nemzet hivatásrendi felépítésében. Tehát a tulajdon *tárgyi rend helyett alanyi renddé vált*: az illető néptag alanyi joghelyzetének jellemzőjévé a nép organikus felépítésében.

Ha ebből a szempontból vizsgáljuk a kisajátítást, mint a magántulajdon elvonását, akkor nem abban a szempontban kell meglátnunk a *causa divisionis*-t, hogy vajjon egyes vagyontárgyak tulajdonjoga elvonatott-e, vagy pedig korlátozott használatuk az egyeseknek megmaradt, hanem abban, hogy a tulajdonában bármi módon (tehát akár elvonással, akár csak korlátozással) érintett egyénnek megmaradt-e hivatásrendi állása, a feladatkörébe rendelt eszközök alkalmasak-e még most is arra, hogy azok birtokában hivatását felelősséggel betölthesse. Ha az egyén tulajdonának korlátozása olyan mértékig megy, hogy azzal el-

<sup>12</sup> Windscheidt, B.: Lehrbuch des Pandektenrechts. 9. Rülfl. Frankfurt a. M. 196. Bd. I. 17. o.

<sup>13</sup> V. ö. Wiacker, F.: Wandlungen der Eigentumsverfassung. Hamburg, 1935.

vész hivatásrendi elhelyeződése is, ebben az esetben joggal beszélhetünk kisajátításról — amihez azután a később kifejtendők szerint kártalanítás is kapcsolódik. Míg viszont, ha a korlátozás akár egyes vagyontárgyak elvonásával, akár azok használatának korlátozásával annyira rendíti csak meg az egyén hivatásrendi helyzetét, hogy hivatásrendi állása veszélyben nem forog, ebben az esetben nem helyénvaló a kisajátítás fogalmát alkalmaznunk.

Ezt az utóbbi esetet úgy jellemzik az új német jogászok, hogy ez nem más, mint a tulajdon természetében rejlő korlátozások megvalósítása. A gondolat a fenti tulajdonfogalom egyenes következése. A tulajdon nem nyújt korlátlan uralmat, a benne rejlő feladatkörnél és felelősségnél fogva az csak a közösségi célok megvalósítására szolgálhat. A tulajdonkorlátozások ezeknek a céloknak a megvalósítását célozzák, úgy hogy rendelkezéseik az egyén hivatásrendi helyzetét nem veszélyeztetik, csak feladatának pontosabb körülhatárolását jelentik. Természetes, hogy ehhez kártérítési kötelezettség sem járul.

A fenti szempontokban jelentős támaszt nyertünk az új német kisajátítási jog rendszerének felépítéséhez.

3. *A kisajátítás alanyai.* Ezt a kérdést az új irodalom meg lehetõsen figyelmen kívül hagyja, pedig annak tárgyalását jelentõsnek tartjuk.

A liberális kisajátítási jog szerint a kisajátítási jogviszony elsõdleges alanyai az állam és a kisajátítást szenvedõ. A helyzet a jelen jogban is ez, de az állam helyett kifejezõbbnek tartanánk a „köz” megjelölést. Ennek a köznek a megjelenési formái az új német államban jelentõsen bõvültek. A XIX. század az állampolgároknak rendesen területi, vízszintes tagozódását ismerte el általános közjogi alanyokul. A XX. század államában ez háttérbe szorul a népesség függõleges tagoltsága mögött. Ennek a függõleges tagoltságnak a megjelenési formái a rendek, amelyek a maguk jogkörén belül a közhatalom képviselõi és közcéljaik megvalósítására élhetnek — és alaposan élnek is — a tulajdon korlátozásának és elvonásának eszközeivel. A hivatásrendek jelentõsen bõvítették a kisajátítási jogviszonyok alanyainak számát.

Ugyancsak erre a bõvítésre szolgált az is, hogy az új állami berendezkedésben — amely különben is szakított a népképviseltek felelõs minisztérium rendszerével — az eddigi minisztériumok mellett igen nagy és általános hatáskörû központi szervezetek keletkeztek egyes átfogó, a népösszességet érintõ feladatok (gesamtvölkische Aufgaben) megvalósítására —, hogy német terminológiával éljünk: a vezéri akarat tervszerû kifejezésre jutta-

tására. Ezek a nagyjelentőségű központi szervek — elég, ha közülük az Arbeitsfrontot, a Reichsnährstandot, vagy magát a Nemzetiszocialista Pártot említjük, — semmiképpen sem férnek el egy reszortminisztérium aránylag szűk kereteibe. Feladataik végrehajtására ezeknek is nagy szükségük van a kisajátítás fontos eszközeire és természetesnek látszik, hogy a kisajátítás elrendelésének jogosítványa őket is meg kell, hogy illesse.

A liberális kisajátítási jogban jelentős, sőt azt mondhatnók túlnyomó szerepet játszottak a közhasznú magánvállalatok átruházott közjogi jogalanyiságukban. Ezek az új rendszerben teljesen háttérbe szorultak, mert a közhasznú vállalatok megvalósítását a köz, állami, vagy hivatásrendi megnyilvánulásában, ma-gára vállalta.

Ha a kisajátítási jogviszony másik oldalát nézzük, ott most is az egyént találjuk, de az ő helyzete is megváltozott. Tulajdonosi minősége mellett ki kell hangsúlyoznunk néptagi és hivatásrendi állását is. Ennek következtetése érvényre jutnak mind a kisajátítási tényállásnak, mind a kártalanítási kötelezettség fennforgásának kérdésénél.

4. *A kisajátítás intenzitása.* Ez a teljesen új fogalom a tulajdon átértékelésével kapcsolatban merült fel és ott már érintettük is. Itt még egy különbségtételre kívánunk rámutatni, amit a német irodalom élesen kihangsúlyoz.

Az egyén tagja épügy a hivatásrendi, mint a nagy népi közösségnek. Tulajdona tehát a fentiek ételmében hivatott mind a népi, mind a hivatásrendi feladatok megoldására. Ennek a tulajdonon keresztül az egyént terhelő köteleességnek a megvalósítása közben két helyzet állhat elő. A rendi feladatok megvalósítása közben történő tulajdoni korlátozások mindaddig, míg az egyén hivatásrendi állását nem veszélyeztetik vagy meg nem szüntetik, a tulajdon „bennerejlő“ korlátozásai, amelyeknek kisajátítási kihatásuk nincsen. A nagy népi feladatok azonban megvalósításuk során összeütközésbe kerülhetnek az egyesnek hivatásrendi és az állam által szankcionált helyzetével. Ez az összeütközés odáig mehet, hogy az egyén hivatásrendi helyzetét megszünteti (pl. egy „Erbhof“ kisajátíttatik valamely birodalmi autóút céljaira). Ebben az esetben már nem magánérdek és közérdek, hanem két közérdek ütközik össze — hiszen a köznek egykép érdeke mind a népi, mind pedig a hivatásrendi feladat megvalósítása. (Olyanforma ez az eset, mint a régebbi irodalomnak egy igen részletesen kifejtett tézise: két kisajátítási jog összeütközése). Ennek a kollízió-nak az esetében a kisebb (rendi) közérdeknek tért kell engednie

a nagyobb (népi) közérdek számára, azonban a fenti megkülönböztetéssel a kártalanítás kérdésével foglalkozó részben még találkoznunk fogunk, ahol ebből jelentős következtetéseket vonhatunk le. A két kategóriát az irodalom *innerständische* és *überständische Beeinträchtigungen* néven különbözteti meg.

5. *A kártalanítás.* Ez a kérdés a kisajátítási irodalomnak egyik leghövebben ismertett és tárgyalt problémája.

A probléma négyrétű: a) van-e egyáltalán kártérítési igény; b) ha igen, milyen mértékű; c) milyen formában történjék és d) ki köteles annak viselésére?

A régebbi kisajátítási jog válaszát ismerjük: a kisajátításhoz mindig kártalanítási igény kapcsolódik (ez a kisajátításnak fogalmi kelléke), és ez a teljes pénzbeli kártérítésre irányul, viselésére pedig az köteles, akinek javára a kisajátítás történt.

Lássuk most ezt a kérdés-komplexust az új német felfogásban:

a) A kártalanítás kérdésében az új szabályozás irányára jellemző az, hogy az 1933. 3. 24-i felhatalmazási törvény (Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich) óta 1935-ig eltelt rövid időben 69 kisajátítási vonatkozású jogszabályt alkottak<sup>14</sup> s ezek közül 39 a kártérítési igényt feltétlenül kizárja.

Ha eltekintünk is attól, hogy sok esetben ez a kizárás nem jelent elvi állásfoglalást és az időleges szükség kényszerítése alatt jött létre, a lényeges és alapelvbe vágó különbség a régebbi kisajátítástól így is teljességgel megmutatkozik.

A részletesebb vizsgálat során négy alaptípust különböztethetünk meg. (Az elhatárolás az ingadozó törvényi terminológia miatt nem könnyű):

aa) *Feltétlen kártérítés.* A jogszabályok egy csoportja ismeri a feltétlen kártérítési kötelezettséget. Megemlítsük méltó, hogy nagyobbára ép azok a törvények, amelyek a régebbi kisajátítás eseteivel mutatnak fel rokonságot. (*Reichsautobahngesetz, Luftfahrtsverwaltungsgesetz, egyes vízszabályozási törvények.*)

ab) *Feltételes kártalanítási kötelezettség.* Ennek a csoportnak jellemzője, hogy csak bizonyos meghatározott tényállások megvalósulása esetén ismeri el a kártérítési igény fennállását. Típusai a *Schutzbereichgesetz* és a *Reichsnährstand* által kiadott piac- és árszabályozó rendeletek. Ezek rendszerint csak abban az esetben rendelkeznek kártérítést, ha a közösség egy tagjának egzisztenciája megrendül, vagy megrendüléssel fenyeget.

<sup>14</sup> Ennek kapcsán l. W. Weber tanulságos tabelláris összeállítását. (Weber, W.—Wieacker, F.: *Eigentum und Enteignung*. Hamburg, 1935. 26. s. köv. 1.)

ac) *Méltányossági kártérítés*. Ez elvileg már a kártalanítást kizáró jogszabályok sorába tartoznék. Itt kártalanítási kötelezettség nincs, arra a kisajátított igényt nem formálhat, csak az eljáró hatóságnak ad a törvény módot arra, hogy a méltánytalan és aránytalan terhet viselő egyén számára — szabad diszkrecionális mérlegelése szerint — bizonyosfokú kártalanítást nyújtson. A törvények inkább csak elvi irányítást adnak az eljáró hatóságnak. (Pl. *Gesetz über die Beschränkungen des Nachbarrechts*: „...dass sie ihm, trotz der Rücksicht, die der Einzelne auf das Gemeinwohl zu nehmen hat, ohne Entschädigung nicht zugemutet werden können“; továbbá példák: *Reichsumsiedlungsgesetz*, *Theatergesetz*, *Reichsnaturgesetz*.)

ad) *A kártérítés kizárása*. Ebbe a csoportba leginkább a *Neuaufbau*, a nemzeti újjáépítés megvalósulását szolgáló törvények és rendeletek sorolhatók. Ezekben a kártérítési kötelezettség kizárása logikus következménye a tulajdon és a rendi felépítettség közti és fentebb kifejtett kapcsolatnak. Itt tulajdonképpen csak a tulajdonban bennerejlő korlátozások jutnak kifejezésre, a tulajdon a nemzeti és hivatásrendi célok megvalósításának szolgálatába állíttatik. Ez a hivatásrendbe sorolás tulajdonképpen az egyén érdeke is, hiszen csak ennek keretei között használhatja vagyonát mind a köz, mind a maga javára.

A négy csoport összevetéséből nyilvánvalóvá lesz, hogy a kártérítési kötelezettség fennállásának alapkérdése: vajjon a kisajátítást szenvedettnek hivatásrendi állása veszélyeztetett-e? Ha igen, úgy a törvények legnagyobb része levonja a következtetést és kötelező kártérítést állapít meg a kisajátított javára. Ha a felelet nemleges, úgy a kártalanítási igény ki van zárva és csupán az aránytalan megterhelés eseteire állapíthat meg az eljáró hatóság fakultatíve kártalanítást.

b) A régebbi kisajátítási jog teljes kártalanítása helyébe az új törvényekbe szinte kivétel nélkül az aránylagos kártalanítási kötelezettség („angemessene Entschädigungspflicht“) került. (Itt természetesen csak azokról az esetekről beszélünk, amelyekben kártalanítási igénynek egyáltalán helye van. Ahol csak fakultatív a kártérítés, ott a kártérítés összegét vagy módját az eljáró hatóság van hivatva megállapítani.) Ennek részletes tárgyalására a kártalanítás módjával kapcsolatban lesz alkalmunk kitérni.

c) A régi rendszer teljes kártalanítása mindig pénzértékben jutott kifejezésre. (Csak kivételes, speciális törvények ismerik elszórtan a természetbeni kártalanítás alakját.)

A kártalanításnak ez a módja következetes is volt a kapitalisztikus felépítettségű társadalomban. Ebben az értelemben beszélhetett Gierke<sup>15</sup> „valamely dolog kényszertőkésítéséről“, vagy Stein<sup>16</sup> arról, hogy „az érték megmarad, csak a dolog tulajdona szűnik meg“.

A régibb kisajátítási jog nem ismerte a tulajdon közfeladatainak és közcélokra való beállítottságának azt a felfogását, amely a nemzetiszocialista tulajdonfogalomban kifejezésre jut. E szerint a tulajdon nem áll önállóan, hanem csak meghatározója a tulajdonos hivatásrendi helyzetének, ami viszont a nagy népi feladatok megvalósításának a biztosítója. Ha egy ilyen, hivatásrendi állást jelentő tulajdon vonatik el a nemzeti szervezetben kijelölt cél szolgálatától, itt nem az egyén károsodása az, amire a fősúlyt vetik, hanem a köz. Minden hivatásrendi állás megsemmisülése a közfeladatok megoldását veszélyezteti. Ebben az értelemben azután lehetetlenné válik a „teljes“ kártalanítás. Az egyénnek juttatott bármekkora pénzösszeg sem biztosítja azoknak a közfeladatoknak a megoldását, amelyeket az egyén hivatva volt hivatásrendi beállítottságában megvalósítani. Ha azonban mód nyílik arra, hogy az egyén hivatásrendi állása újra felállíttassék, vagy a hivatásrendből kiszorult egyén új hivatásrendben találjon helyet, ez az „aránylagos“ kártalanítás az új nézőpontok szerint teljesebbnek mutatkozik a régibb fogalom „teljes“ kártalanításánál.

Ez a mód pedig a *naturálrestitucióban* van adva. Ez a kártalanítási mód, amely biztosítani tudja a hivatásrendi állás megsemmisültével veszélyeztetett közfeladatok megoldását. A törvények le is vonták ennek a szempontnak a következményeit. (Jellemző példa: a *Reichsautobahngesetz* abban az esetben, ha valamely Erbhof lenne kisajátítandó, kötelezően az illető kisajátított áttelepítését rendeli el és csak az áttelepítés lebonyolításáig biztosít számára ideiglenes mérsékelt pénzbeli járadékot.)

A kártalanításnak pénzösszegben való megállapítása csak szubszidiárius eszközzé vált. Csak abban az esetben van helye, ha a naturálrestituciónak nem mutatkozik lehetősége. És ebben az esetben is a legtöbb új szabályozás a közvetett természetbeni kártalanítás eszközévé teszi azzal, hogy megköti a felhasználási lehetőséget új hivatásrendi állás megalapozására.

<sup>15</sup> Gierke, O.: i. m. II. 475. l.

<sup>16</sup> Stein, L.: Handbuch der Verwaltungslehre. 5. Aufl. Stuttgart, 1887. III. 602. l.

A kártalanítás módjával kapcsolatban még egy megkülönböztetésre kell felhívunk a figyelmet.

Ha a kisajátítás okául belső rendi célkitűzések megvalósítása szolgált — pl. a kérdéses hivatásrend túltömöttsége —, ebben az esetben nincs mód a megszünt hivatásrendi állás természetbeni visszaállítására. Ilyenkor van nagyobbreszt helye a megkötött pénzbeli kártalanításnak, mert ilyen esetben az egyén tudja legmegfelelőbben kiválasztani a rokon hivatásrendek közül azt, amelyben hajlamai és tehetsége szerint el tud helyezkedni. Viszont, ha minden felül álló okok szolgáltak a kisajátítás alapjául, úgy elsősorban a naturális kárpótlás felel meg az új irányzat alapelveinek.

d) A kisajátítással kapcsolatos kártalanítás viselője a régebbi jogban az volt, akinek javára a kisajátítás történt.

Az új rendszerben a kisajátítás mindig a köz javára történik, s így a terhek viselésére a köz köteles. Itt pusztán az a kérdés, hogy a köznek milyen megnyilvánulása viselje a kártalanítás terhét. A kérdés megoldása a következő: Ha a kisajátítás a rendnek az érdekekben történt, úgy a rend van hivatva a kártalanítás viselésére. A hivatásrend ebben a felfogásban mint veszélyközösség (*Notgemeinschaft*) szerepel.

Ha azonban a kisajátítás renden felüli célokat valósít meg, úgy a kártalanítást a népközösség fogja viselni.

A kérdés összefoglalásával azt látjuk, hogy a probléma fordulópontja az, hogy vajjon semmisült-e meg hivatásrendi állás, s ha igen, mi módon lehet a keletkezett ürt betölteni. E főkérdés eldöntése után még azt kell megfontolni, hogy a megsemmisülés hivatásrendi vagy pedig népközösségi célok érdekében történt.

6. *Az eljárás.* Az eljárásnak a régebbi rendszerben igen nagy szerep jutott. Alapelveként volt elismerve, hogy a tulajdonképpeni kisajátítási eljárás lefolytatására az általános közigazgatási hatóság van hivatva, viszont a kártérítés megállapítása a független bíróság feladata.

Ez a megoldás megfelelt a hatalmi ágazatok megosztásának elvén felépült jogrendszernek s benne a közigazgatásnak bírói ellenőrzése jutott kifejezésre. A funkciómegosztási elméletet azonban a Harmadik Birodalom nem fogadta el s így ez a rendszer nem elégítette már ki az új idők követelményeit. Hiányzott azonban az elvi alap, amely szerint ez a kérdés rendezést nyerjen. Ha áttekintjük a vonatkozó jogszabályokat, igen vegyes és következtelen képet kapunk.

Egyes törvények megtartják a bírói út klauzuláját (*Stau-*

*becken von Turawa, Saaletalsperre, Lagerstättengesetz*), mások a közigazgatási bíróság illetékességét mondják ki a kártalanítás kérdésében (*Landesbeschaffungsgesetz zum Zwecke der Wehrmacht*), ismét mások a birodalmi gazdasági bíróságot mondják eljárni hivatottnak (*Reichsluftfahrtsverwaltungsgesetz*). Vannak olyan jogszabályok, amelyek a bírói eljárást teljességgel kikapcsolják, s helyette az eljárni hivatott szerv legfőbb hatóságának kezébe teszik az ügy eldöntését (*Beschränkung der Nachbahrrchten, Schutzbereichgesetz*: illetékes szakminiszter, *Reichsautobahngesetz*: Generalinspektor). A hivatásrendi újjáépítést szolgáló törvények viszont új fórumokat kreáltak (pl. a *Reichsnährstand* külön döntőbíróságokat — *Schiedsgerichte* — az érdekeltek bevonásával).

Ilyen eltérő szabályozásnak az áttekintése igen nehéz. Az irodalom inkább csak de lege ferenda elveket állapít meg, az általános irányelvek mérlegelése alapján. Szinte egységes az állásfoglalás abban a kérdésben, hogy a bírói út kizárandó. Ez a megoldás az alapjául szolgáló elvek érvénytelenülésével értelmét veszítette. E mellett ki kell emelnünk, hogy a kártalanítás módjának ismertetett megváltozása sem egyeztethető össze a kártalanítás bírói megállapításával. A természetbeni kártalanítás szakszerűségi kérdés, amit a bíróság nem tudhat kielégítően megoldani, ebben a kérdésben csak szakértő közeg járhat el. A fenti két szempont kérdéssé teszi azt is, hogy a közigazgatási bíróság illetékessége elismertessék-e.

A következő megoldási módot a renden belüli és a renden felüli kisajátítás, ill. tulajdonkorlátozás közti fentebb említett különbségtételből tudjuk levezetni. A renden belül felmerülő kérdésekben maga a rend van hivatva eljárni. Az eljárás technikai megoldására például szolgálhat a *Reichsnährstand*-ban létesített hivatásrendi döntőbíróságok (*berufsständische Schiedsgerichte*) szervezete. Ha renden felüli, népközösségi célok megvalósítására szükséges a kisajátítás, úgy az eljáró hatóság hivatott a kártalanítás kérdésében dönteni, azonban helyesnek mutatkozik, hogy az eljárásban része legyen a kisajátítást szenvedő rendjének épúgy, mint szükség esetén annak az új rendnek is, amelybe a kártalanítás folyamányaként az illetőt be kívánják sorozni. A fakultatív kártérítés kérdésében természetes, hogy mindig az eljáró hatóság dönt, diszkrecionárius jogkörrel.

IV. Ha a hagyományoktól függetlenül az új szabályok összefoglalását akarjuk nyújtani, erre a definíció mutatkozik legcélszerűbbnek. Jellemző, hogy a német irodalom a kisajátítás új

fogalmának meghatározásától mindvégig tartózkodik és csak arra szorítkozik, hogy a régebbi fogalom szétbomlását és az új rendszer nyomán előállott kihatásokat ismertesse.

Hangsúlyozni kívánjuk, hogy meghatározásunknak nem tulajdonítunk tudományos jelentőséget, megalkotására pusztán célszerűségi szempontok vezettek, mert így látjuk tanulmányunk sommázatát a legtömörebben és legkifejezőbben összefoglalva.

*Kisajátítás* — az új német felfogás szerint — *a nemzeti hivatásrendi felépítésébe sorozott néptag magántulajdonának a köz feladatainak megvalósítása érdekében és a köz részéről történő olyan korlátozása, amely az illető néptag hivatásrendi existenciáját veszélyezteti.* Ehhez, de ez már a fogalomból következik, a megsemmisült hivatásrendi existencia újjáalkotása céljából kártérítés fűződik, amelynek megvalósítására legmegfelelőbbnek a természetbeni kártalanítás mutatkozik.

Viszont minden olyan tulajdoni korlátozás, amely a fenti meghatározás kereteit nem tölti be, egyáltalán nem minősül kisajátításnak, csak a tulajdon rendi kötöttségéből folyó korlátozásnak, a tulajdonban bennerejlő közösségi megkötöttségek kifejezésének. Ehhez természetesen kártalanítási igény nem kapcsolódik, csak az aránytalan megterhelés elkerülésére van mód bizonyos korlátolt és fakultatív jóvátételre.

Mindvégig igyekeztünk az új rendszer kritikájától tartózkodni és pusztán a tények objektív ismertetésére szorítkozni.

Ennek kettős oka volt: Az egyik, hogy még kialakulatlan rendszerrel állunk szemben. A kisajátítás új elvi alapjai, irányelvei csak az irodalomban alakultak ki egységesen, a törvényi szabályozások — amint az tanulmányunk során több ízben is mutatkozott — az egységes alapokat nélkülözik. Mindenesetre jelentősen meg fogja könnyíteni az állásfogalmást a nemzetiszocialista párt programjában<sup>17</sup> követelt új *Reichsenteignungsgesetz* megalkotása, aminek előkészületei már folynak.

A másik szempont, amely nem tette kívánatossá számunkra a kritikai tárgyalást, az, hogyha a törvényalkotás nem is, de az irodalom állásfogalmlása mindenesetre következetes továbbképzése a Harmadik Birodalom elhatároló fontosságú alapelveinek, úgyhogy a kritikai méltatásnak az egyes intézmények kapcsán feltétlenül ki kellett volna terjednie az intézmények elvi alapjaira is — amilyen például a vezéri elv, a népközösségi gondolat, a hivatásrendi felépítettség. Ezekben a nagyjelentőségű kérdések-

<sup>17</sup> Feder, G.: Das Programm der NSDAP. München, 1933. 15. l.

ben pedig állást foglalni tanulmányunk keretei között nem tartjuk helyénvalónak, s így törekvésünk az volt, hogy erről az érdekes átalakuláson keresztülmenő nagyfontosságú jogterületről a tények lehető pontos regisztrálásával igyekezzünk átfogó és objektív képet nyújtani.

BENÁRD AURÉL.

## KÜLFÖLDI JOGFEJLŐDÉS.

**B. Mirkine-Guetzévitch: Les constitutions de l'Europe nouvelle. Avec les textes constitutionnels.** (Az új Europa alkotmányai. Az alkotmánytörvények szövegével). — Paris, 1938, Delagrave, 5. kiad. 638 lap.

*Mirkine-Guetzévitch* Boris oroszországi születésű, de állandóan Párisban élő jogtudós. 1920-ban, 28 éves korában vándorolt ki Párisba, ahol összehasonlító alkotmányjogi tanulmányoknak szentelte magát. Ma már igen jelentős tudományos munkásság áll mögötte és különböző nemzetközi jellegű jogtudományi intézetekben elfoglalt pozícióinál fogva (a párisi egyetem nemzetközi tanulmányi intézetének tanára, a nemzetközi közjogi intézetnek volt, az összehasonlító jogi intézetnek pedig jelenleg is főtitkára) a szakkörök előtt Európaszerte jócsengésű neve van. Oeuvre-jének tekintélyes része inkább alkotmányjogi forrásokat közlő és magyarázó jellegű, de önálló elvi fejtegetéseket tartalmazó művei is vannak.

*Most ismertetett munkájának* első kiadása 1928-ban, második kiadása 1930-ban jelent meg Párisban. Azóta az államok egész sorában hoztak gyökeresen új alkotmánytörvényeket (Olaszország, Németország, Oroszország, Lengyelország, a közben Németországba beolvadt Ausztria, Irország, Spanyolország, Görögország) úgy, hogy a könyvben közölt forrásanyag szinte teljesen kicserélődött és így a kiadvány egészen újnak tekinthető.

A mintegy négy ívnyi, saját nézeteit kifejező *Bevezetés*-ben *Mirkine-Guetzévitch* összefoglaló áttekintést próbál adni az európai államok világháború utáni alkotmányfejlődése és ma érvényes tételes közjoga felett. Először általánosságban jellemzi a közvetlenül a háború után „szériaszzerűleg” gyártott alkotmányokat. Legfeltűnőbb vonásaikat a demokratikus és parlamentáris köztársasági rendszer elfogadásában, a szociális gondoskodás előtérbe nyomulásában, a végrehajtó hatalom jogainak a vele szemben érzett bizalmatlanságból eredő megnyirbálásában, formájuk tekintetében pedig a jogtudomány egyes neves képviselői által való befolyásoltságban látja. Különös részletességgel foglalkozik a parlamentarizmus szabályozásával és annak eredményeivel. Ismerteti különböző, már hatályukat veszített alkotmányoknak azokat a rendelkezéseit, amelyek a miniszterek részére jogi kötelezettségként írják elő bizalmatlansági szavazat esetén a lemondást, másrészt a minisztereket a parlamenttel választatják és a politikai pártokat formailag is elismert államjogi tényezőkké

teszik. Sajnálattal állapítja meg, hogy azok az alkotmányos lehetőségek, amelyek több országban, gyorsított eljárással hozott törvények vagy pedig szükségrendeletek alkotása, illetve a kormánynak rendkívüli felhatalmazás adása, valamint a túl gyakori kormányváltások megnehezítése érdekében fennállottak, céljukat nem érték el. Leszögezi, hogy a parlamentáris kormányzás elvének túlhajtása és a végrehajtó hatalom legyengítése volt a főoka a demokrácia bukásának Közép- és Kelet-Európában. Helyesen domborítja ki, hogy a jól felfogott parlamentarizmusnak lehetővé kell tennie azt, hogy a választásokból eredő többség erős kormányt alakítson, amely a de facto kizárólag kezében lévő törvénykezdeményezési jog és a közigazgatás tevékenységének — a törvények szorosan vett végrehajtásán túlmenően is — az élet minden terére való kiterjedése folytán az állam gépezetében politikailag jelentősebb szerepet visz, mint maga a parlament.

A végrehajtó hatalom megerősítésére irányuló törekvésnek túlhajtása eredményezte Mirkine-Guetzévitch szerint az *autoritár kormányzatokat*. Ezekkel a többé-kevésbé nyílt tekintélyuralmi rendszerekkel szerző szintén részletesen foglalkozik. Míg azonban eddig összefoglalt fejtegetései nagyon tárgyilagosak voltak, addig ezen a területen bizonyos elfogultság érzik meg rajta; világnézeti előítéleteinél fogva a legutóbbi évek folyamán számos országban bekövetkezett, forradalmi jellegű alkotmányjogi változások lényegét nem tudja átérteni és azok objektív méltatására képtelen. Az 1935-i lengyel alkotmányból az elnöki hatalom túltengését és felelőtlen voltát emeli ki. Az 1934-ben kihirdetett Dolfuss-féle osztrák alkotmányt igen retrográdnak tartja, mert a népképviselő elvével teljesen szakít és az államot korporatív alapon rendezi be. A fascizmust azzal jellemzi, hogy az a nemzetnek egy „metafizikai” fogalmát találta ki, amelynek nevében a kormányzók teljesen felelőtlenül cselekedhetnek a kormányzottakkal szemben. Az olasz, osztrák és portugál korporációs rendszereket gazdasági és politikai tartalmuk szempontjából illuzóriusnak, „a diktatúra spanyolfalának” minősíti. A harmadik birodalom alkotmányjogával aránylag keveset foglalkozik; a hitlerizmusban kizárólag a német császári önkényuralom folytatását látja. Másfelől megbélyegzi a szovjetalkotmányt is, lát-szatra demokratikus, de a párt-diktatúra és a választási jelöléseknek az egyetlen kommunista párt által való kisajátítása következtében a valóságban egészen abszolutisztikus volta miatt. Végül Salazarnak, a portugál diktátornak „Egy békés forradalom” és Manoilescu román professzornak „Az egypárt” című műveivel polemizál.

*Konkluzióképen* azt a megállapítást teszi Mirkine-Guetzévitch, hogy ma nem lehet szó Európában egyetlen világnézeti és államtani alapelv általános győzelméről sem; a legutóbbi évtizedek politikai történetében annak a küzdelemnek egy újabb fejezetét látja, amely a szabadság és a kényuralom között a francia forradalom óta folyik.

E bevezetés után következik a francia ABC sorrendjébe állított *európai országok alkotmányainak, illetve alkotmányjogi vonatkozású jogszabályainak* (törvény, különleges felhatalmazáson alapuló kormányrendelet) *rendszeres közlése*. Megjegyzendő, hogy a műben nem szerepelnek azok az államok, amelyek nem a világháború után keletkeztek vagy alakultak át területileg és amelyeknek politikai rezsimje megváltozott meg lényegesen az utolsó húsz év alatt. Ezen az alapon hiányoznak az anyagból: Franciaország, Nagybritannia, Belgium, Hollandia, Svájc és a skandináv államok. Kifogásolható, hogy a most mondott országokon kívül Bulgária közjogából sem közöl semmit a szerző. Holott ez az állam csak közvetlenül a világháború előtt vált teljesen független királysággá és azóta számtalán területi és rendszerváltozásokon ment át. A közölt szövegek áttekintése után összefoglalóan azt az érdekes megállapítást tehetjük, hogy Magyarországon kívül az összes ismertett országoknak írott, formászerű alkotmányai vannak; ezek között főleg azon az alapon tehető különbség, hogy vannak alkotmányozó gyűlés által elfogadott és esetleg népszavazással szentesített, másfelől pedig egyszerűen kihirdetett, ú. n. oktrojált alkotmányok. Ma természetesen az a helyzet, hogy ezek az írott alkotmányok több európai államban (Olaszország, Németország, Danzig, Lettország, Görögország) ténylegesen hatálytalanítottak és egészen eltérő politikai rendszer lépett helyükbe.

Mirkine-Guetzévitch műve 298—356. oldalain közli a háború utáni alkotmányjogi vonatkozású *magyar* törvényeket (1920 : I. t. c., 1921 : XLVII. t. c., 1925 : XXVI. t. c., 1926 : XXII. t. c., 1931 : XXVI. t. c., 1932 : VII. t. c., 1935 : XXIII. t. c., 1937 : XIX. t. c.). A törvényszövegek francia fordítását *Magyary* Zoltán egyetemi tanár, a Magyar Közigazgatástudományi Intézet igazgatója készítette és bocsátotta a szerző rendelkezésére.

MARTONYI JÁNOS.

### Az új román alkotmány.

Az 1938. február 27-i román alkotmány formai és tartalmi szempontból lényeges eltéréseket tartalmaz az 1866. és 1925. évi alkotmányokkal szemben.

A román terminológia szerint a két régebbi alkotmány ú. n. paktum; az uralkodó, mint a végrehajtó hatalom feje és az országgyűlés, mint a nemzet képviselője közt létrejött *akarat megegyezés*. Ezzel szemben az 1938. évi alkotmány statutum; az uralkodónak egyoldalú

akaratkijelentése, amelyet a nép hozzájárulásának elnyerése végett népszavazásra bocsátottak.<sup>1</sup>

Az alkotmány szöszerinti fordítását itt adjuk.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Ezt az alkotmányt Mirkine-Guetzévitch fenn ismertett műve már nem tartalmazza.

<sup>2</sup> A román hivatalos törvényszöveg alapján a hivatalos francia és a Keleti Újság február 26-i számában megjelent magyar fordítás figyelembevételével.

## Románia alkotmánya.

### I. Cím. Románia területéről.

1. §. A román királyság nemzeti, egységes és oszthatatlan állam.

2. §. Románia területe elidegeníthetetlen.

3. §. Románia területe nem telepíthető be idegen eredetű népességgel.

### II. Cím. A románok kötelességeiről és jogairól.

#### I. Fejezet. A románok kötelességeiről.

4. §. Az összes románok népi származásra és vallásra való tekintet nélkül kötelesek a hazát, mint életük alapvető célját tekinteni, magukat sértetlenségének, függetlenségének és méltóságának megvédése érdekében feláldozni; munkájukkal erkölcsi felemelésére és gazdasági haladására törekedni, a törvények által rájuk rótt közterheket hűséggel vállalni és a közhatalmukhoz való részvételhez önként hozzájárulni, melyek nélkül az állam fenn nem állhat.

5. §. Az összes román állampolgárok népi eredetre és vallásra tekintet nélkül egyenlők a törvény előtt, amelyet tisztelni és magukat annak alávetni tartoznak.

Senki sincs feloldozva polgári vagy katonai, köz- vagy magántermészetű kötelezettségeitől vallásra való tekintetből vagy más hasonló módon.

6. §. A román államban nincs semmiféle társadalmi osztálykülönbség. Az adókivetésnél minden előjogos kedvezmény tilos. Az adó-leszállítás és emelés csak általános és törvényben megállapított lehet.

7. §. Nincs megengedve egy románnak sem szóval vagy írásban az állam kormányzási formájának megváltoztatását, mások vagyonának felosztását, vagy szétoztást, adózás alóli mentességét, vagy osztályharcot hirdetni.

8. §. Bármiféle szertartású és felekezetű lelkészeknek tilos szellemi tekintélyüket politikai propaganda szolgálatába állítani, mind a vallás gyakorlására és a hivatali tevékenységük számára rendelt helyiségekben, mind azokon kívül is.

Senkinek sincs megengedve a politikai propaganda a vallás gyakorlására rendelt helyiségekben vagy vallásos megnyilatkozások alkalmával.

Tilos bármiféle politikai egyesülés vallásos alapon vagy ürüggyel.

A törvényben megállapított személyeken, feltételeken és formákon kívül senki sem vehet ki vagy tehet le hűségesküit.

9. §. Az a román, aki a kormány előzetes engedélye nélkül idegen állam bármilyen természetű szolgálatába lép, vagy egy idegen katonai alakulathoz csatlakozik, végérvényesen elveszti román állampolgárságát.

Aki magát idegen állam védelme alá helyezi bármennyi időre és bárminő módon, végérvényesen elveszti román állampolgárságát.

A fentebb említett körülmények miatt elveszített román állampolgárság csak honosítás útján szerezhető vissza.

#### II. Fejezet. A románok jogairól.

10. §. A románoknak lelkiismereti, munkavállalási, tan-, sajtó-, gyülekezési, egyesülési szabadságuk van és minden

olyan szabadságuk, amiből jö-  
gök származnak a törvényben  
megállapított feltételek mellett.

11. §. A román állampolgár-  
ság megszerezhető: házasság,  
leszármazás, elismerés és hono-  
sítás útján. A honosítás csak  
törvény alapján, egyéni hatály-  
lyal mehet végbe, visszaható  
erő nélkül. A férj honosítása  
esetén a feleség követi őt, a  
kiskorú gyermek a szülőket.

12. §. Az egyéni szabadság  
biztosítva van.

Csak a törvényben megálla-  
pított esetekben és formák kö-  
zött lehet valakit eljárás alá  
vonni vagy megmotozni.

Senki sem tartóztatható le  
vagy tartható fogva, csak indo-  
kolt és a letartóztatás pillana-  
tában vagy legkésőbb 24 órával  
az elfogatás után közölt bírói  
rendelkezés alapján.

Tettenérés vagy sürgősség  
esetén a letartóztatás vagy fog-  
ságbavetés azonnal eszközölhe-  
tő, a bírói rendelkezés pedig  
24 órán belül kibocsájtandó és  
közlendő az előbbi bekezdés-  
nek megfelelő módon.

13. §. Senki sem vonható el  
akarata ellenére a törvényben  
kijelölt bíróság illetékességétől.

14. §. A magánlakás sérthe-  
tetlen.

Házkutatást csak az illetékes  
hatóságok a törvényben megálla-  
pított esetekben és formák  
közt tarthatnak.

15. §. A halálbüntetés háború  
esetén alkalmazandó, a katonai  
büntetőtörvénykönyvnek meg-  
felelően.

A minisztertanács békeidő-  
ben elhatározhatja az előbbi  
bekezdés rendelkezéseinek al-  
kalmazását, az államfő, a kirá-  
lyi család tagjai, idegen állam-  
fők és magas állami tisztséget  
viselők ellen hivatásuk gyakor-

lása közben elkövetett merény-  
letek esetében, valamint rabló-  
gyilkosság és politikai gyilkos-  
ság esetében.

16. §. Bármilyen természetű  
tulajdon, valamint a magáno-  
sokkal és az állammal szemben  
fennálló követelések sérthet-  
etlenek és mint olyanok biztosít-  
tatnak.

Mindenki szabadon rendel-  
kezhetik tulajdonát képező ja-  
vaival a törvény korlátai közt.

A köztulajdon tárgyát képező  
javak csak a törvényben lefek-  
tetett rendelkezések és formák  
szerint kezelhetők és idegenít-  
hetők el. Semmiféle törvény  
nem rendelheti el a vagyon-  
elkobzás büntetését, csak haza-  
árulás és közpénzek elsikkasz-  
tásának esetében.

Senki sem szenvedhet kisajá-  
títást, csupán közhasznúság  
okából és az igazságszolgálda-  
tásból igazságosan és előzete-  
sen megállapított kártérítés  
mellett a törvényeknek meg-  
felelően. Közhasznú ok fenn-  
forgása úgy értendő, hogy egy-  
időben mindenkinek, — össze-  
sen és egyenként — a jelenlegi  
vagy jövőbeli hasznáról van  
szó.

A közhasznúság következő  
esetein kívül: nemzetvédelem,  
katonai, egészségügyi, kultúrá-  
lis érdekű munkálatok, száraz-  
földi, vízi, légi közlekedés út-  
jai, közterek és közmunkák,  
amelyekről az érvényben levő  
törvények rendelkeznek, köz-  
hasznúság esetét csak a tör-  
vényhozás két háza kétharmad  
szótöbbséggel elfogadott tör-  
vénnyel állapíthatja meg.

17. §. A bányák, valamint a  
földalatti gazdasági kincsek,  
bármilyen természetűek is le-  
gyenek, az állam tulajdonai.  
Kivételek a közönséges szikla-

tömegek, építőanyagot tartalmazó bányák és tőzegtélepek, az állam által az előbbi törvények alapján szerzett jogok sérelme nélkül. A bányatörvény e javak értékesítésének szabályait és feltételeit meg fogja határozni, megállapítja a tulajdonos jogát, amely nem lehet kevesebb, mint a járulék és a koncesszió hektáronkénti árának 50 %-a, s megjelöli azokat a módokat és lehetőségeket, amelyek szerint a tulajdonosok e kincsek kihasználásában részesülhetnek.

Az eddig létrejött koncessziók alapján az állam számára megszerzett jogok tiszteletben tartandók.

18. §. A nagy és kis utak, az állami, megyei, városi törvényhatósági és községi utak és utcák, hajózható és tutajozható folyók, a tengerpart, ennek megnövekedése, s azok a helyek, ahonnan a tengervíz visszahúzódott, a természetes vagy mesterséges kikötők, a levegő, a hajtóerőt szolgáltatató közhasznú vizek és általában mindazok a javak, amelyek magántulajdonban nincsenek, köztulajdon tárgyai.

19. §. A lelkiismereti szabadság korlátlan.

Az állam valamennyi vallás számára egyenlő szabadságot és védelmet nyújt, amennyiben gyakorlásuk a közrendet, a jó erkölcsöket és az állam biztonságát nem veszélyezteti.

A keresztény orthodox és a görögkatolikus egyházak román egyházak. Mivel a keresztény orthodox vallás a románok nagy többségének vallása, ezért az orthodox egyház uralkodó egyház a román államban. A görögkatolikus egyháznak pe-

dig elsőbbsége van a többi vallásokkal szemben.

Az orthodox román egyház független és az marad bármilyen külföldi egyházi hatóságtól, megőrizvén azonban egységit hittételek tekintetében a keleti ekumenikus egyházzal.

Az orthodox román egyház lelki és kánoni ügyeit egyetlen központi zsinati hatóság szabályozza.

A különböző vallások és az állam közötti viszonyt különleges törvények szabályozzák.

20. §. A házassági okmányok a polgári törvények hatáskörébe tartoznak.

Ezeknek az okmányoknak a kiállítását meg kell előznie az egyházi szertartásnak, amely valamennyi vallásfelekezet tagjai részére kötelező.

21. §. A tanítás a külön törvényekben megállapított feltételek között, és amennyiben nem ellenkezik a jó erkölcsökkel, a közrenddel és az állam érdekeivel, szabad.

Az elemi oktatás kötelező. Az állami iskolákban ez az oktatás díjtalan.

22. §. Az alkotmány biztosítja mindenkinek a törvény keretei között és feltételeinek megfelelően azt a szabadságot, hogy eszméit és véleményét szóval, írásban, képen, hanggal és bármilyen más módon, közölje és közzétegye.

23. §. A levelek, táviratok és telefonbeszélgetések titka sértetlen. Kivételt képeznek azok az esetek, amikor az igazságszolgáltatásnak kell tájékozódnia a törvény értelmében.

24. §. A román állampolgároknak joguk van békésen és fegyver nélkül gyülekezni, hogy bármiféle kérdésvől tárgyaljanak, alkalmazkodva az e

jog gyakorlását szabályozó törvényekhez.

Gyűlések, felvonulások és tüntetések közlekedési vonalakon vagy a szabad ég alatt csak a törvény korlátai között és rendőri intézkedések alapján rendezhetők meg.

25. §. Bárkinek joga van a közhatalósághoz fordulni egy vagy több személy aláírásával ellátott kérvénnyel, de csak az alólirottak nevében.

Csak a közhatalóságoknak van joguk kollektív módon kérvényezni.

26. §. A román állampolgároknak egyesülési joguk van a törvényeknek megfelelően.

A szabad egyesülés joga nem foglalja magában a jogi személy alkotásának a jogát. A jogi személyek létesítésének a feltételeit külön törvény szabályozza.

27. §. Csak a román állampolgárok lehetnek köztisztviselők és viselhetnek polgári vagy katonai természetű köztisztviségeket, szem előtt tartva a román nemzetnek többségi és államalkotó jellegét.

Idegen alattvalók ilyen állásokat el nem foglalhatnak, csak a törvényekben megállapított esetekben.

Románia területén tartózkodó idegenek általános személyi és vagyoni védelemben részesülnek.

Csak románok és honosított románok szerezhetnek és tarthatnak meg Romániában bármilyen címen mezőgazdasági ingatlanokat. Az idegeneknek csak ezen ingatlanoknak az értékéhez van joguk.

28. §. Csak a király engedélyével viselhetnek a románok idegen kitüntetések.

Jelvények, érmek, valamint

bármiféle egyenruhák nem alapíthatók, nem adományozhatók és nem viselhetők törvényes felhatalmazás nélkül.

### III. Cím. Az államhatalmakról.

29. §. Az összes államhatalmak a román nemzettől származnak.

Ezek csak megbízás útján és a jelen alkotmányban megállapított alapelvek és szabályok útján gyakorolhatók.

30. §. A király az állam feje.

31. §. A király gyakorolja a törvényhozó hatalmat a Nemzeti Képviselő útján, amely két gyűlésre (házra) oszlik: a szenátusra és a képviselő-házra.

A király szentesíti és hirdeti ki a törvényeket.

A király szentesítésének elnyerése előtt a törvény nem érvényes.

A király megtagadhatja a szentesítést.

Királyi szentesítésre nem bocsájtható a törvény megvitatása és a két ház többsége általi elfogadtatása előtt.

A két ház által megszavazott törvény kihirdetéséről az igazságügyminiszter gondoskodik, aki az állami nagy pecsétnek is őre.

A törvények kezdeményezési joga a királyé. A két ház bármelyike is javasolhat saját kezdeményezéséből általános államérdekű törvényeket.

Általános érvényű törvény-magyarozási joga csak a törvényhozó hatalomnak van.

Bármiféle törvény, általános közigazgatási vagy községi rendelet kötelező erejűvé csak a számukra megállapított formában való közzététel után válik.

32. §. A végrehajtó hatalom a királyra van bízva, aki azt

kormányára útján az alkotmány-  
nak megfelelően gyakorolja.

35. §. A bírói hatalmat an-  
nak szervei gyakorolják.

A bírói határozatok a törvény  
alapján hirdettetnek ki, s a ki-  
rály nevében hajttnak végre.

### I. Fejezet. *A királyról.*

34. §. A király alkotmányos  
hatalma Öfelsége Hohenzollern-  
Sigmaringen I. Károly egyenes  
és törvényes leszármazási ágán  
fiúról-fiúra elsőszülöttségi sor-  
rendben, a nők és leszármazóik  
állandó kizárásával öröklődik.  
Öfelsége leszármazottai a ke-  
leti orthodox vallásban neve-  
lendők.

35. §. Öfelsége Hohenzollern-  
Sigmaringen I. Károly férfi ágon  
való leszármazóinak hiányában  
a trónöröklés a férfi testvérek  
közül a legidősebbet vagy en-  
nek leszármazottját illeti az  
előbbi szakaszban megállapí-  
tott rendelkezések szerint.

Ha a testvérek vagy leszármazóik közül senki sincs életben, vagy előre kijelentették, hogy a trónt nem foglalják el, a király utódját valamelyik nyugateurópai független uralkodó családból jelölheti ki a nemzeti képviselőnek a 36. §-ban megállapított formában történő jóváhagyása mellett.

Ha ezek közül egyik eset sem forog fenn, a trón megüresedik.

36. §. A trón megüresedése esetén a két ház összehívás nélkül is azonnal együttes ülésre jön össze és legkésőbb 8 nap alatt egyik független nyugateurópai családból királyt választ.

Mindegyik házat külön alkotó tagok  $\frac{3}{4}$ -részének jelen-

léte és a jelenlevő tagok  $\frac{2}{3}$  többsége szükséges a választás megkezdéséhez. Ha a két ház együttes ülése nem alakult meg a föntebb említett határidőben, a legközelebbi napon, délben az egyesült házak megkezdik a választást a jelenlevők számára tekintet nélkül és abszolút szótöbbséggel.

Ha a két ház a trón megüresedésekor fel van oszlatva, a következő szakaszban megállapított rendelkezések szerint kell eljárni.

A trón megüresedése alatt az egyesült házak egy három személyből álló királyi helytartóságot neveznek ki, amely a királyi hatalmat a király trónralépéséig gyakorolja.

A föntemlített mindegyik esetben a szavazás titkos.

37. §. A király halála esetén a házak egybehívás nélkül is összeülnek legkésőbb a 10. napon a halál kihirdetése után.

Ha a házak előzetesen feloszlattattak volna és az újból való összehívásukat a feloszlató okirat a 10. napnál későbbi időre állapítaná meg, a régi házak gyűlnek össze, azoknak a házaknak az összeüléséig, amelyek helyükre jönnek.

38. §. A király halálától a trónörökös eskütételéig a király alkotmányos hatalmát a román nemzet nevében a tanácsban összegyűlt miniszterek gyakorolják felelősség mellett.

39. §. A király 18 éves korát betöltve nagykorú.

A trónralépéskor az egybegyűlt házak előtt a következő esküt teszi le előzetesen:

Esküszöm, hogy a román nemzet alkotmányát és törvényeit megőrzöm, nemzeti jogait és területi épségét fenntartom.

40. §. A király kinevezhet

egy régens és két helyettest, akik Őfelsége halála után a királyi hatalmat utódának kiskorúsága alatt gyakorolják.

Ez a kinevezés a nemzeti képviselőtestület elfogadó határozata mellett történik, a jelen alkotmány 56. §-ában megállapított módon.

A régens egyidejűleg a kiskorú király gyámságát is ellátja. Ha a király halálakor régens nem volna kinevezve és a trónutód még kiskorú lenne, az egyesült két ház jelöli ki a régens és két helyettesét a jelen alkotmány 56. §-ában előírt formában.

A régens és helyettesei nem léphetnek hivatalba, míg az egyesült két ház előtt a jelen alkotmány 59. §-ában előírt esküt le nem tették.

A régens halála esetén az idősebb helyettes jön helyére, s az új helyettes megválasztása az előző bekezdésben megállapított módon megy végbe.

41. §. Ha a király az uralkodásra alkalmatlan, a nagykorú trónörökös egyedül veszi át teljes joggal a régensséget. Ha a trónörökös herceg kiskorú, a minisztertanács, miután az uralkodásra való képtelenségét megállapította, azonnal egybehívja a törvényhozás két házát döntés végett.

42. §. A régensség ideje alatt semmiféle alkotmányváltoztatásnak nincs helye.

43. §. A király nem lehet egyidejűleg egy másik államnak is feje a törvényhozó háznak hozzájárulása nélkül.

A házak egyike sem tárgyalhat ebben a kérdésben, csak ha a házakat alkotó tagoknak legalább kétharmad része jelen van s határozat csak a jelen

lévő tagok szavazatainak kétharmad többségével hozható.

44. §. A király személye sértetetlen, a miniszterek neki felelősek.

A király állami ténykedéseit mindig egy miniszter ellenjegyzi, aki ezzel felelőssé válik azokért.

Kivétel a miniszterelnök kinevezése, amely nem szorul ellenjegyzésre.

45. §. A király egy évben legalább egyszer összehívja a törvényhozó házakat, az ülésszakot trónbeszéddel nyitja meg, amelyre a törvényhozó házak előterjesztik válaszukat.

A király hirdeti ki az ülésszakok bezárását.

Az ő joga egyidejűleg mindkét háznak vagy csak az egyiknek feloszlatása. A feloszlató okiratnak tartalmaznia kell a választóknak és az új törvényhozó háznak egybehívását.

A király a törvényhozó házak ülésait elnapolhatja. Az elnapolástól számított egy év után teljes joggal egybeülnek, ha időközben nem hivattak össze.

46. §. A király nevezi ki és bocsátja el a minisztereket.

Elengedheti vagy csökkentheti a büntetéseket bűnügyekben, kivéve a miniszterek ellen kiszabott büntetéseket.

Nem függesztheti fel az eljárást vagy ítélezést folyamatát, s semmiféle módon be nem avatkozhat az igazságszolgáltatás működésébe.

Ő nevez ki, vagy erősít meg a közhivatalokban a törvényeknek megfelelően.

Nem állíthat fel új közhivatalt külön törvény nélkül.

Ő adja ki a törvények végrehajtása végett a szükséges rendeleteket, a nélkül, hogy módo-

síthatná a törvényeket és azok végrehajtása alól bárkinek felmentést adhatna.

A törvényhozó házak feloszlatása idején és az ülésszakok között törvényerejű rendeleteket adhat ki, amelyeket a törvényhozó házak elé kell terjeszteni utólagos jóváhagyás végett a legközelebbi ülésszakon.

Ő a hadsereg vezére.

Az ő joga hadat üzeni és békét kötni.

Ő adja a katonai fokozatokat a törvényeknek megfelelően.

Ő adja a román kitüntetéseket.

Ő küldi ki az idegen államfők mellé a követeket és meghatalmazott minisztereket.

Őt illeti meg a pénzverési jog külön törvénynek megfelelően.

Ő köti az idegen államokkal a politikai és katonai egyezményeket. A kereskedelmi-, hajózási és más hasonló általa megkötött egyezmények, hogy a belföldön törvényerejük legyen, még a törvényhozó házak elé terjesztendők jóváhagyás végett.

47. §. A civillistát törvény alapítja meg.

## II. Fejezet. *A Nemzeti Képoiseletről.*

48. §. A törvényhozó házak tagjai képviselik a nemzetet és megbízatásukat csak a törvény szerinti eskü letétele után gyakorolhatják.

49. §. Mindegyik ház megállapítja házszabályaiban a módot, amely szerint megalakul és gyakorolja hatáskörét.

50. §. A választások megerősítését mindkét ház számára és a tagok megbízásainak átvizs-

gálását a semmítő- és ítélőszék végzi, még a házak egybeülése megállapított időpont előtt.

51. §. Senki sem lehet egyidejűleg mindkét háznak a tagja.

52. §. A végrehajtó hatalom által fizetéssel járó hivatalba kinevezett képviselők és szenátorok, ha azt elfogadják, nemzetképviselői megbízatásukat elvesztik.

Ez a rendelkezés a miniszterekre és az államtitkárokra nem alkalmazható.

53. §. A törvényhozó házak tagjai nem védhetnek magánérdekeket az állammal szemben; nem vehetnek részt olyan vállalatok igazgatóságában, melyek az állammal, megyékkel vagy községekkel szerződéses viszonyban állanak.

54. §. Bármely határozat a szavazatok abszolút többségével hozandó, kivéve az alkotmányban máskép megállapított eseteket.

Szavazategyenlőség esetén a tárgyalás alatt álló kérdés visszautasítottnak tekintendő.

A házak üléseket akkor tarthatnak, ha a névjegyzékbe felvett tagok számának felénél eggyel többen vannak jelen.

55. §. A törvényhozó házak minden tagjának joga van kérdéseket intézni a miniszterekhez, akik erre a házszabályokban előírt határidő alatt választ adni tartoznak.

56. §. A házak egyik tagja sem helyezhető eljárás alá megbízatásának gyakorlása folyamán nyilvánított véleményéért, vagy szavazatáért.

57. §. Ülésszak idején a házak egyik tagja sem vonható eljárás alá, vagy tartóztatható le büntető ügyben, csak annak a háznak felhatalmazása alap-

ján, amelyhez tartozik, kivéve a tettenérés esetét.

Ha a házak kéri, a házak bármely tagjának letartóztatása, vagy az ellene indítandó eljárás lefolytatása felfüggeszten-dő az ülőszak ideje alatt.

58. §. A házak mindegyike külön tárgyal és határoz, kivéve a jelen alkotmányban megállapított eseteket.

59. §. A házak fölött a rendészetet azok elnökei gyakorolják egyedül, és a házak jóváhagyása után rendelkeznek az őrséggel.

60. §. A képviselők és szenátorok napidíjait törvény állapítja meg.

## I. szakasz. *A képviselőházzal.*

61. §. A képviselőház azokból a román állampolgárok közül választott képviselők közül áll, akik 30. évüket betöltötték és ténylegesen az alábbi három csoport valamelyike szerinti foglalkozást űznek:

1. Földművelés és kézimunka,
2. Kereskedelem és ipar,
3. Szellemi foglalkozások.

A választások titkos és kötelező szavazással történnek olyan kerületi beosztásban, amely biztosítja a különböző foglalkozású választók képviselőségét.

A választási törvény fogja megjelölni a kerületeket és a férfi, valamint a női választók részéről megkövetelt feltételeket, a választásra képtelenséget, a választójogtól való el-esést, az összeférhetlenséget, a választási eljárást és a választások szabadságának biztosítékait, miként a képviselők számát is.

A megbízás tartama 6 év.

62. §. A képviselőházba való beválasztáshoz megkívántatik:

- a) Román állampolgárság;
- b) A polgári és politikai jogok birtokolása és az előző szakaszban említett három foglalkozási kategória valamelyikéhez tartozó foglalkozás tényleges gyakorlása, amely csoport választóit kell majd képviselnie;
- c) A betöltött harminc éves életkor;
- d) Lakhely Romániában.

A választási képtelenséget, az időleges vagy végleges el-esést a választójogtól s az összeférhetlenséget a választási törvény fogja megállapítani.

## II. szakasz. *A szenátusról.*

63. §. A szenátus áll a királytól kinevezett tagokból, a jogszerinti szenátorokból és a választási törvény által, a választó és választható férfiak és nők számára megállapítandó számban és feltételek mellett, valamint az államban alkotott testületek tagjai által titkos és kötelező szavazás útján megválasztandó szenátorokból.

A kinevezett szenátorok aránya a megválasztottak fele.

64. §. Jog szerint tagjai a szenátusnak az államban és az egyházban viselt magas tisztségüknek fogva:

- a) A trónörökös 18. évének betöltésétől kezdve;
- b) A királyi család valamennyi nagykorú hercege;
- c) Az ország patriarchája és érsekei;
- d) Az ortodox román és görögkatolikus egyházak megyéspüspökei, ha a törvények szerint választják meg őket;
- e) Az állam által elismert felekezetek fejei, minden felekezetből egy-egy, ha az ország törvényei szerint választották meg, vagy nevezték ki őket és

ha 200.000-nél több hívet képviselnek;

f) A jelen alkotmány kihirdetéséig jog szerint elismert szenátorok.

Az a)–e) pont szerinti szenátorok megbízatása megszűnik annak a minőségnek, vagy méltóságnak megszűnésével, amelynek alapján tagságukat kapták.

A kinevezett és választott szenátorok megbízatása 9 évig tart.

A választott szenátorok megbízatásait az alkotmány 48. §-ában előírt eskü letételének napjától számított három évenként megújítják, mindig egyharmadrészen.

Az utolsó harmad, amely a sorshúzás alapján nem került megújításra, megbízatását a kilencedik év befejezéséig megtartja.

A sorshúzáson kieső megbízatások miatt új választásra kerül a sor a választási törvény értelmében.

### III. Fejezet. *A kormányról és a miniszterekről.*

65. §. A kormány miniszterekből és államtitkárokból áll.

A miniszterek a végrehajtó hatalmat a király nevében gyakorolják az alkotmányban megállapított feltételek mellett és felelősségükre.

A minisztereknek csak a királlyal szemben van politikai felelősségük.

66. §. Az egybegyűlt miniszterek alkotják a minisztertanácsot, amelyen a királytól a kormányalakítással megbízott miniszter elnököl és a minisztertanács elnöke címet viseli.

A minisztériumokat és államtitkárságokat csak törvény

útján lehet létesíteni, illetőleg megszüntetni.

67. §. Miniszter csak az lehet, aki legalább három nemzedék óta román. Kivételek azok, akik eddig már voltak miniszterek.

68. §. A királyi család tagjai nem lehetnek miniszterek.

69. §. Azok a miniszterek és államtitkárok, akik nem tagjai a törvényhozó háznak, részt vehetnek a törvények megvitatásában, de nem szavazhatnak.

A házak tárgyalásaiknál kérhetik a miniszterek jelenlétét. A vitákat nem lehet megkezdeni, ha miniszter nincs jelen.

70. §. A király és bárki a házakból kérheti a miniszterek eljárás alá helyezését és semmítőszék elé állítását, amely együttes ülésben egyedül jogosult ítélni. Ha a sértett fél részéről polgári per megindítása lenne szükséges, továbbá hivataluk gyakorlásán kívül elkövetett bűntettek és vétségek esetében, a köztörvények rendelkezései alkalmazandók rájuk.

A miniszterek elleni eljárás megindításához a törvényhozó házak részéről a jelenlevő tagok szavazatainak kétharmad többsége szükséges.

A vizsgálatot a semmítőszék teljes ülésén sorshúzás útján kijelölt öt tagból álló bizottság folytatja le. E bizottság joga, hogy minősítse a ténveket és döntsön az eljárás folytatásáról, vagy megszüntetéséről.

A vádat a semmítőszék előtt az igazságügyminiszter képviseli.

A miniszteri felelősség törvénye megállapítja a felelősség eseteit és a miniszterekre alkalmazandó büntetéseket.

A hivatalából kilépő igazságügyminiszter nem folytathat ügyvédi gyakorlatot kilépése után egy évig.

A hivatalukból kilépő miniszterek nem vehetnek részt olyan vállalatok igazgatóságában, amellyel az utolsó három évben szerződéseket kötöttek.

71. §. Egy miniszter által aláírt, kifejezetten alkotmányt, vagy az érvényben lévő törvényeket sértő rendelet, vagy intézkedés következtében sérelmet szenvedett fél az államtól pénzbeli kárpótlást kérhet az okozott kárért a köztörvénynek megfelelően.

#### IV. Fejezet. *A törvénytanácsról.*

72. §. A törvénytanács szervezési törvénye alapján működik.

A törvénytanács meghallgatása kötelező minden törvényjavaslatnál, úgy a bizottságban való megvitatás előtt, mint után, kivéve azokat, amelyek a költségvetési hitelekre vonatkoznak.

Egyetlen törvény végrehajtási rendeletét sem lehet kiadni a törvénytanács előzetes megkérdezése nélkül, kivéve a következő bekezdésben a törvényjavaslatokkal kapcsolatos esetet.

A törvényhozó házak rátérhetnek a törvényjavaslatok megvitatására a törvénytanács jóváhagyásának megvárása nélkül, ha ez azt meg nem adja a szervezési törvénye értelmében megállapított határidőn belül.

#### V. Fejezet. *A bírói hatalomról.*

73. §. Bírói hatóság csak törvény alapján létesíthető.

Rendkívüli bizottságok és bíróságok nem létesíthetők, semmiféle elnevezéssel és semmi címen, sem magán, sem bűnper lefolytatására, vagy bizonyos személyek fölött való ítélezés céljából.

Az esküdtbíróságok megszűnnek.

74. §. Az egész román állam számára egyetlen semmitő- és ítélőszék áll fenn.

75. §. Csak a semmitő- és ítélőszék teljes ülése jogosult dönteni a törvények alkotmányosságáról s jelentheti ki alkalmazhatatlannak azokat, amelyek az alkotmánynak nem felelnek meg. A törvények alkotmányellenességéről való döntés csak az elbírált esetre vonatkozik.

A semmitő- és ítélőszék dönt a hatásköri összeütközésekről.

A semmitőszéki felfolyamodás joga alkotmányos természetű.

76. §. A bírák elmozdíthatatlanok. Az elmozdíthatatlanságot külön törvény fogja meghatározni, amely legkésőbb a jelen alkotmány kihirdetésétől számított hat hónapon belül megjelenik. Addig is királyi rendelettel fogják a fegyelmi büntetéseket alkalmazni.

77. §. A katonai igazságszolgáltatást külön törvény szervezi meg.

78. §. A közigazgatási bíráskodás külön törvénynek megfelelően a bírói hatalom körébe utalódik.

A bírói hatalomnak nincs jogköre kormányzati és katonai parancsnoki ténykedésekben ítélezni.

## VI. Fejezet. *A megyei és községi intézményekről.*

79. §. A közigazgatási intézményeket törvény szabályozza.

### IV. Cím. *A pénzügyekről.*

80. §. Bármiféle adót kivetni, vagy beszedni csak törvény alapján lehet.

Adó csak törvény által az állam, a megye, a község és állami szolgálatot ellátó közintézmények számára létesíthető.

81. §. Nem létesíthető monopólium csak törvénnyel és csak az állam, a megye vagy a község számára.

82. §. Semmiféle nyugdíj-, vagy kegydíjalap az államkincstár terhére nem létesíthető, csak valamely törvény alapján.

83. §. A képviselőház minden évben határoz a zárószámadásokról és megszavazza a költségvetést anélkül, hogy emelhetné a javasolt kiadásokat.

Az állam összes bevételei és kiadásai felveendő a költségvetésbe és számadásokba.

Ha a költségvetést nem szavazzák meg a kellő időben, a végrehajtó hatalom a közszükségleteknek a megelőző év költségvetése alapján tesz eleget, anélkül, hogy annak hiteleit túlhaladhatná.

84. §. Az állam összes bevételeinek és kiadásainak előzetes és kezelési ellenőrzését a számvevőszék végzi, amely minden évben általános jelentést terjeszt a törvényhozó házak elé az elmúlt évi költségvetés kezelésének számadatairól, megjelölve az egyes miniszterek által a költségvetés alkalmazásánál elkövetett szabálytalanságokat.

A számadások végleges ren-

dezése legkésőbb minden költségvetési év bezárásától számított két éven belül a törvényhozó házaknak bemutatandó.

Egy felsőbb ellenőrző szerv feladata lesz az összes közhivatalok működése helyességének és törvényességének ellenőrzése és felülvizsgálata.

Ez a szerv a miniszterelnökség mellett fog működni és a kormányelnök utasításai szerint fog eljárni.

85. §. A külön pénztárakból származó összes alapokat, amelyekről a kormány különböző jogcímenek rendelkezik, föl kell venni az állami bevételek általános költségvetésébe.

86. §. Egész Románia területén egy számvevőszék működik.

87. §. A közpénzek elsikkasztása büntettként minősül és mint ilyen büntetendő.

### V. Cím. *A hadseregről.*

88. §. Az összes román állampolgárok a törvények értelmében kötelesek a haderő elemeinek valamelyikéhez tartozni.

89. §. A katonai fokozatok, kitüntetések és nyugdíjak nem vehetők el csak bírói ítélet alapján.

90. §. A haderő korosztályait minden évre a törvényhozó házak szavazzák meg.

91. §. Semmiféle katonai csapat nem bocsátható az állam szolgálatába s nem léphet be, illetőleg nem haladhat át Románia területén, csak valamely törvény alapján.

### VI. Cím. *Általános rendelkezések.*

92. §. A román zászló színei: Fék sárga, piros függőlegesen elhelyezve.

93. §. A kormány székhelye az ország fővárosában van.

94. §. A román nyelv az állam hivatalos nyelve.

95. §. Eskü csak törvény alapján kötelező és tehető le, amely meghatározza a formáját is.

96. §. Jelen alkotmány nem függeszthető fel sem egészében, sem részében.

Államveszély esetén általános vagy részleges ostromállapot rendelhető el.

### VII. Cím. *Az alkotmány módosítása.*

97. §. Jelen alkotmány nem módosítható sem egészben, sem részben, csak a király kezdeményezéséből és a törvényhozó házak előzetes meghallgatása után, amelyeknek meg kell jelölniök a módosításra szoruló részeket.

A törvényhozó házak megkerdezése királyi leirattal történik és a szenátus elnökének vezetése alatt kétharmad szótöbbséggel határoznak az együttes tanácskozásra összeült házak. A tanácskozások eredményét a két ház elnöke egy külön bizottság kíséretében hozza a király tudomására.

Az alkotmány új szövegét, mely a régi helyébe lép, kétharmad szótöbbséggel határozza el mindegyik ház.

### VIII. Cím. *Átmeneti és befejező intézkedések.*

98. §. A régi királyságban az 1921. július 17-i; Beszarábiában az 1920. március 15-i; Erdélyben, Bánáthban, Kőrösvidéken és Máramarosban az 1921. július 15-i; Bukovinában az 1921. július 30-i agrárreformtörvény alapján kisajátított és szétosz-

tott földek, mint szerzett jogok, tiszteletben tartandók és mind a jelenben, mind a jövőben minden rájuk vonatkozó vita e törvények alapján döntendő el.

Ezeknek a törvényeknek a rendelkezései, amelyeket az 1925. évi alkotmány 131. §-a foglal magában, alkotmányos jellegűek maradnak.

Az 1925. évi alkotmány 135. §-ában jóváhagyott rendelet-törvények alapján szerzett politikai jogok tiszteletben tartandók.

Az összes érvényben lévő törvénykönyvek és törvények a törvényhozás egységesítésének szempontjából átnézetnek a jelen alkotmány alapelveivel való összhangba hozás végett. Addig érvényben maradnak.

A jelen alkotmány kihirdetésének napjától hatályon kívül helyeztetnek mindazok a törvényi, rendeleti és más intézkedésekben foglalt rendelkezések, amelyek a jelen alkotmányban foglaltakkal ellentétben állanak.

Hasonlóképen hatályon kívül helyeztetik a jelen alkotmány kihirdetésének napjától az 1925. március 28-án 1360. számú királyi rendelettel kihirdetett alkotmány.

Bűnügyekben az esküdtzék tovább működik, míg a II. Károly király nevét viselő büntető-törvénykönyv és büntető perrendtartás a jelen alkotmány 73. §-ában lefektetett elveivel összhangba nem hozatik.

A törvényhozó házak összehívásáig az összes törvényrendeletek törvény erejűek anélkül, hogy jóváhagyásukra szükség lenne.

A királyi család törvényei alkotmányos jellegűek és nem lehet azokat megváltoztatni,

csak az alkotmány módosítása számára előírt eljárással.

99. §. A jelen alkotmány alapján összehívandó törvényhozó házak megválasztásának a módját az alkotmány 98. §-ában megjelölt feltételek szerint törvényerejű királyi rendelet fogja szabályozni, amely megállapítja a választói és választóhatósági feltételeket mind a képviselőház, mind a szenátus számára, továbbá a választási kerületeket, a képviselők és szenátorok számát, valamint a választási eljárást.

Ez a törvényrendelet alkot-

mányos jellegű és csak kétharmad szótöbbséggel változtatható meg.

100. §. Ezt az alkotmányt a király adja ki, és a román nemzet elé kell bocsátani „tudomása és jóváhagyása végett.”

Királyi rendelet fogja megállapítani az eljárást, amelyet e célból követni kell.

Miután ez az eljárás befejeződött és a minisztertanács elnöke ennek eredményét a király tudomására hozta, a jelen alkotmány kihirdetik és életbe lép.

JELINEK GYÖZŐ.

## TUDOMANY ÉS ÉLET.

### X Az organizáció szerepe a mai Németországban.

Az idej nemzeti szocialista pártkongresszuson, amely szeptember elején Nürnbergben volt, a régi szakszervezetek és munkaadói szervezetek helyét betöltő *Német Munkafront* megteremtője és vezetője, dr. *Ley* beszédében az organizációról is beszélt és többek közt a következőket mondta:

„A szervezés nem öncél, és hogy mi, nemzeti szocialisták az emberek millióit egyenruhába bujztatjuk, nekik rangjelzéseket adunk, őket gyakorlatoztatjuk és iskolázzuk, az nem szeszélyből, vagy azért történik, mert nincs más dolgunk, hanem az egésznek mély világnemzeti alapja van.

1. Mi nem csak a jelenért dolgozunk, hanem mindenben azt kérdezzük magunktól, milyen hatása lehet a rendszabályoknak a jövőben. Mi a jelen munkáit a nemzet örökkévalósága alapjának tekintjük. A

szervezet az a csatorna, az a folyammeder, amelyet ma azért ásunk, hogy abban a mi eszméink és gondolataink árja évszázadokra és évezredekre továbbhaladhasson.

2. A népnek a történelem folyamán teherpróbákat kell kiállnia. A nemzetet ezekre a terhes napokra elő kell készíteni és megerősíteni. Ennek az ellenálló erőnek fokozására, megedzésére is szolgál az organizáció.

3. Ebből a hatásból következik az organizáció harmadik feladata. A nemzetek erényei és hibái a századok folyamán mindig ugyanazok. A nemzet erényeit ébrentartani, edzeni és gyakorolni kell. A katonák nem esnek az égből, és katonát szónoklatokkal nem lehet képezni, hanem csakis a kaszányaudvaron való állandó gyakorlatozással. Ezért a szervezés harmadik feladata, hogy azo-

kat a férfiakat, akik hivatta vannak a nép vezetésére, iskolázza, nevelje és gyakoroltassa a nemzetiszocializmus eszméjének szellemében és érvényesítésére és hogy ezen felül a népet a maga egészében a nemzetiszocialista szellembe beálítsa.

4. A szervezés negvedik feladata a nemzet legkiválóbbjainak és legderekabbjainak kiválasztása. Hogy a multbeli kiválasztás rossz volt, mutatja az 1918-iki összeomlás. A közép- és főiskolák útján való polgári nevelés módszerei a nép vezetésére teljesen alkalmatlanoknak bizonyultak.

Minket, nemzeti szocialistákat, a harc tanított meg arra, hogy a nemzet legjobbainak kiválogatása nem vizsgák útján történik és nem a pénztárcától függ, hanem egyedül az akarat keménységétől, a kitartástól, a

józan észről, egyszóval attól, hogy valaki legény legyen a talpán. Ennek a kiválasztásnak a megvalósításához, amely a mi forradalmunknak teljesen új elvei szerint történik, szintén szükség van az organizációra.

5. Az organizáció tehát arra kell, hogy a nép valódi vezetését megoldja, a népnek minden tagjához elérjen, sőt ne csak elérje az embereket, hanem velük törődjen is, őket gondozza és ápolja. *A nép jöjjön minden gondjával és bajával ehhez a vezetéshez.* A népnek ez a nemzetiszocialista vezetése a nemzet valódi lelki gondozása, mert felismertük, hogy egy nemzet létjogosultságát nem csak az államnak és a hatóságoknak fenntartása igazolja, hanem azon túl, a vezetésnek a nép nevelését és fejlesztését kell a szívéen viselnie.

*Magyary Zoltán.*

### × Kísérlet az állami igazgatások eredményességének rangsorozására.

A világháború utáni évek az Amerikai Egyesült Államokban a közigazgatás oly roppant fejlődését hozták, amely a régi szervezeti keretek, elvek, módszerek semmiféle toldozásával-foldozásával meg nem elégedhetett. Ezt átlátva, mind az egyes elméleti és gyakorlati szakemberek, mind pedig a közigazgatástudományi intézetek (amelyek szintén e korszak szülöttei) követelően hirdették az állami és városi igazgatások gyökeres újjászervezésének szükségességét. A mozgalom eredményeként egyes igazgatási egységekről ú. n. *ténymegállapító tanulmányok* készültek,

ezek pedig a „közigazgatás újjászervezésének kódexeit” eredményezték: az újjászervezett és átrendezett közigazgatásra vonatkozó összes jogszabályok összefoglalását. Még további lépésként jelentkezik több ilyen különböző kódex összehasonlítása.

Az Amerikai Egyesült Államok a közigazgatás tanulmányozói számára kiváló példátartat jelentenek a maguk 48 államával, 92 (100.000 lakoson felüli) nagyvárosával stb. A közigazgatás újjászervezésére irányuló mozgalom kezdettől fogva megkísérelte, hogy az átszervezés előtti és utáni álla-

potot összehasonlítsa és ebből következtetéseket vonjon le. Egyre jobban erősödik az a felfogás (egyelőre inkább még csak óhaj), hogy az igazgatás eredményességének vizsgálatát előre pontosan megszabott kérdőpontok alapján kellene végezni. Ezzel elérhető lenne, hogy az egymástól függetlenül munkálkodó kutatók különböző államok és városok igazgatását összehasonlíthassák és eredményességük fokát megállapíthassák. W. Brooke Graves az *American Political Science Review* 1938. évi 3. számában 16 pontban foglalja össze azokat a kérdéseket, amelyeknek vizsgálatát az állami igazgatások eredményességi fokának értékelése végett szükségesnek tartja. Az általa ajánlott kérdések a következők:

1. *Az alkotmány rendelkezései* megfelelnek-e a mai szükségletnek? Ha nem, történetek-e kísérletek a megváltoztatására? Lehetővé teszi-e a modern igazgatás megvalósítása érdekében való módosításokat?

2. *Az állami kormányzat lényeges szolgálatainak ellátása* megfelelő módon biztosított-e?

3. *Az összefüggő intézmények* egy igazgatási szervezetbe tartoznak-e? A megfelelő intézmények vannak-e önálló intézményként szervezve?

4. *Minimum standardok.* Mennyiben érik el az egyes állami intézmények és szervek a szakértők által felállított minimum standardokat? (Pl. az iskolaköteles korban lévők kötelező iskolalátogatásának előírására, munkásnők éjjeli vagy veszélyes munkában való foglalkoztatásának eltiltására van-e szabály és betartják-e?, stb.).

5. *Az állam rangsora* szak-

szolgálati működése tekintetében. (Egyes szakigazgatási téren — pl. nevelésügy — bizonyos intézmények időnkint vagy éppen évente elkészítik a 48 állam rangsorát, illető jogszabályaik és közigazgatásuk eredményessége alapján.) Ha az állam igazgatását újjászervezték, mennyiben érintette ez rangsorozását?

6. *A kormányzat teljes költsége.* Kimutatható-e, hogy a közönség most több szolgáltatást kap dollárjáért, mint azelőtt; ez mennyiben függ össze az igazgatás átszervezésével? Hogyan aránylik a kiadás a környező államokéhoz?

7. *Pénzügyi igazgatás.* Milyen mértékben alkalmazzák a költségvetés, pénzügyi ellenőrzés tekintetében való legújabb módszereket?

8. *A kormányzói (kormányfői) tiszt viselői* a közelmúltban. Az újjászervezés (az általa hozott nagyobb lehetőségek által) előmozdította-e, hogy nagyobb képességű és vezetésre rátermettebb emberek vállalják a kormányzói tiszteket?

9. *Személyzet.* Van-e törvény a közszolgálatról? Az átszervezés előtt vagy után hozták-e? Mennyiben valósul meg a politikai befolyás kiküszöbölése és tisztán az érdem figyelembevétele? Vizsgálandók az önálló intézmények is.

10. *Statisztikai összehasonlítások.* Már a fenti 4-5-6. pontok is tartalmaznak ilyen, de másfajta összehasonlítások is lehetségesek. Nem felejtendő el azonban a statisztikai módszer korlátozottsága.

11. *A polgárok részvétele a kormányzatban.* Mennyiben érintette az átszervezés a polgá-

rok részvételt a különféle bizottságokban, tanácsokban?

12. *Az Unió kormányzatával való viszony.* Mennyiben vitt az állam kezdeményező szerepet saját problémáinak megoldásánál? Mutatott-e készséget egyöntetű politika és eredményes igazgatás kifejlesztésére? Mutatott-e viszont ellenállást az Uniók a tagállam hatásköre csorbítására irányuló törekvései ellen?

13. *Az államok közti együttműködés.* Mennyiben működött közre az állam ennek a most egyre fokozódó fontosságú kérdésnek a megvalósításában?

14. *A nem központosított szervek működésének ellenőrzése.* Megvalósult-e felügyelet és segítő, eredményes ellenőrzés ezen a téren?

15. *Megfelelő gazdasági és szociális törvények hozása.* Az igazgatás átszervezése kapcsolatba hozható-e az új, megfelelő törvények hozásával és milyen hatással volt erre?

16. *A közönség részére való jelentés és a közönséggel való viszony.* Milyen intézkedések történtek ennek előmozdítására? (Átszervezés előtt — után.)

Eddig tart W. B. Grawes 16 pontja- rövid összefoglalásban. Az ismertetés lévén célunk, a bírálatba nem bocsátkozunk — már csak azért sem, mert tisztán amerikai légkörben érthetőek csak igazán. A kérdések azonban gondolkozóba ejthetnek mindenkit, aki a közigazgatás tanulmányozásával foglalkozik, nemcsak az amerikaiakat.

Göbel József.

### A szeszesitalok ellenőrzése Svédországban.

A szeszes italok mértéktelen élvezetének káros volta mindenütt elismert. A közhatalom többé-kevésbé majdnem mindenhol bele is nyúl a kérdésbe — már csak pénzügyi szempontok miatt is. Ez a közigazgatásnak rendszerint nehéz feladatot jelent. Az amerikai Egyesült Államokban 1919-ben a teljes alkoholtilalmat vezették be, jól emlékezünk, milyen eredménnyel. Annál érdekesebb, hogy Svédország — mint az utóbbi évtizedek tanulságai mutatják — sikerrel valósította meg a legnehezebb megoldást, a középutat: a szeszes italok előállításának, fogyasztásának és a vele való kereskedelemnek eredményes hatósági ellenőrzését.

A XIX. század első felében az iszákosság rendkívül vesze-

delmes méreteket öltött Svédországban. Az alig hárommillió lakos kb. 175.000 „kisüstön“ főzött magának pálinkát, becslések szerint átlagban 50 l. brännvin-t (burgonya, ill. gabonapálinka) fogyasztva el fejenként és évenként. Természetes ezekután, hogy az ellenhatás sem maradt el. Már a múlt század negyvenes éveitől kezdve nagyarányú társadalmi és vallási mozgalmak indultak meg a szeszes italokban való mértéktelenség vagy éppen a teljes tartózkodás terjesztésére. Az államhatalom, a közigazgatás aránylag későn avatkozott csak be. A svéd rendszernek egyik legszembevetőbb sajátossága, hogy a jogszabályok már kipróbált elveket és gyakorlatot rögzítettek meg.

A svéd mértékletességi moz-

galomnak kezdettől fogva alapelve, hogy a szeszes italokkal való kereskedésből ki kell küszöbölni a magánszemélyek részére való haszonszerzés lehetőségét. Ezen az elven nyugszik a — legkiválóbb hirdetőjéről, Wieselgren Péter gothenburgi lelkészről elnevezett — wieselgreniánus mozgalom és az egész híres *gothenburgi rendszer*. Ezt a rendszert egészíti ki a most követett — szintén megalkotójáról, dr. Bratt Ivánról elnevezett — *Bratt-rendszer*, amely további alapelveként hozta a szeszes italok vásárlásának egyénekenkénti korlátozását.

Az 1909-ben tartott első népszavazáson a szavazóknak több, mint 99 % -a szavazott az alkoholtilalom bevezetése mellett. Az állam azonban semmi gyors lépést nem tett. A mozgalom pártolójának nyomására 1922-ben újból népszavazást rendeltek el; ezen — különösen az amerikai prohibíciós törvény végrehajtása körüli nehézségek láttára — már csak 49 % -os kisebbség pártolta a teljes alkoholtilalmat, amivel ez utóbbi le is került a napirendről. A közben eltelt évek alatt azonban a kereskedelem mégis annyira ijedtté és félénkké vált, hogy a dr. Bratt által alapított stockholmi szeszárú nagy-kereskedés könnyen magába tudta olvasztani minden versenytársát. Ez a Vin & Spritcentral később (1923) a tényleges monopolhelyzet mellé megszerezte ennek jogi elismerését is.

Svédországban 1936-ban 129 állami engedéllyel működő szeszfőzde volt. (Az otthoni szeszfőzés tilos.) Az itt termelt kb. 760.000 hektoliter (50 % erősségen felüli) szesz nagyobb részét az ipar dolgozta fel. Az

italfogyasztásra kerülő kb. 270.000 hektó is elegendő mennyiség azonban, hogy az egyedüli nagykereskedő, az említett Vin & Spritcentral kellő eréllyel tudjon fellépni az áralakulás tekintetében. A közvetítő kereskedelmet két teljesen külön részre választották. Külön vannak az ú. n. system társaságok, amelyek csak az otthoni, és külön az italmérések, étermek, stb., amelyek csak az ott helyben való fogyasztásra szolgáltathatnak ki szeszt.

A szeszes italok ellenőrzése legfőképpen a magas alkoholtartalmú italokét jelenti. A 2.25 % -nál alacsonyabb alkoholtartalmú italokat egyáltalában nem is veszik szeszesitalként, a sör és a bor (utóbbi alig is jön számításba) termelése és fogyasztása pedig jóval kevesebb korlátozás alá esik.

Az *Aktiebolaget Vin och Spritcentralen* ma már lényegében az államé. 15 millió svéd korona alaptőkéjéből 400.000 kr. tíz részvényesé — kiknek személye állami jóváhagyáshoz kötött. A tőke többi része állami alap tulajdona. A részvényesek évi 5.5 % osztalékot kapnak. A szétosztást végző *system társaságok* számát legutóbb az 1937. évi törvény alapján a király 41-ben szabta meg. Helyi jellegű társaságok, a régi gothenburgi rendszer ezeken alapult. Egy ilyen társaságnak legfeljebb húsz részvényese lehet, ezek a megyei tanács jóváhagyása alá tartoznak. Az állami Itallelenőrzési Tanács és a megyei tanács nevezi ki az igazgatóság többségét. A részvényesek itt 5 % osztalékot kapnak. Minden további nyereség az államé.

Az államnak a szeszes italok

mostani rendszere igen nagy jövedelmi forrást jelent. Külön megadóztatja a szesztermelést (vámot szed természetesen a behozott italért is) és megadóztatja az emberi fogyasztás céljára való eladást is. Láttuk, hogy a közvetítés jóformán minden haszna szintén az államé. 1936-ban kb. 160 millió svéd korona jövedelme volt ezekből a forrásokból az államnak, igen jelentős (közel egyhatod) részét téve ki a költségvetésnek, amelynek kiadási része — beleszámítva a rendkívüli beségmunkák és tsegélyek összegét is — az egymilliárd fölötti mozgott.

A svéd rendszer legjellemzőbb része az egyéni szeszfogyasztás korlátozása. A szabályozások igen erősen belenyúlhatnak az egyesek szeszvásárlási jogába. Szeszese italokat csak *ellenőrző könyv* (az ú. n. motbok) alapján lehet vásárolni. Egy ilyen könyv megszerzéséhez legalább 21 éves kor szükséges, de ezen felül is a hatóság szabad mérlegelésétől függ, kinek adja meg. Mindenki havonta legfeljebb 4 liter szeszese italt vásárolhat, de a hatóság itt is tehet korlátozást, akár egész vidékre, akár egyes személyekre vonatkozóan. Aki iszákos, szenvedélye miatt más kötelességeit, családját elhanyagolja, attól megvonják a könyvet, vagy éppen gyógyintézetbe szállítják. Ugyancsak nem kaphat szeszese italt az, aki munkanélküli, állami támogatásból él. A havi mennyiség megszabásánál pedig a kor, nem, társadalmi állás, lakás nagysága, stb. számít. „Csak az

igyek, aki könnyen megfizetheti és akire nem ártalmas.”

Az előbbieket az otthoni fogyasztás korlátozását célozzák. Az italmérésekben, más nyilvános helyeken fogyasztásra kerülő mennyiségeket is erős korlátozás alá tudják vonni. Szeszese italt ugyanis általában csak étkezések alkalmával lehet kiszolgáltatni, a mennyiséget az ételek árával összefüggésben határozzák meg. Változik a mennyiség a napszakok szerint is: reggel a legkevesebb, este a legnagyobb. Tilos ital felszolgálása 18 éven alulinak, részegnek. Talán a legerősebb módszer pedig a haszon korlátozása. Az italmérés, étterem, bár, stb. (egyébként szintén engedélyhez kötött,) csak bizonyos megszabott mennyiséget kap nagybani áron, az ezen felüli mennyiséget neki is a fogyasztói áron kell megfizetnie. Ezért csodálkoznak Svédországban az idegenek, hogy a főpincér miért beszéli le a vendéget a borról és miért ajánlja oly erősen az ásványvizet. Az ásványvizet általában több a hasznuk, mint a szeszese italokon...

Svédország hat és egynegyedmilió lakosából 1936-ban kb. 1.550.000 embernek volt ital-könyve. (Ezek 11 %-a volt nő.) Átlagban havi 2.15 liter szeszese ital vásárlására volt joguk, ebből 1.75 litert vásároltak. Az utóbbi negyedszázadban egyébként (1913—1936) az alkoholfogyasztás 30 %-kal csökkent, a részegségek száma pedig a felénél kevesebbre (46 %) esett.

Göbel József.

## A fasiszta Olaszország közigazgatásának könyvszemléje.

- Mussolini, Benito*: Scritti e discorsi. 1—11. Vol. Milano, 1934 —, Milano, Hoepli.
- Mussolini, Benito*: Korporativer Staat. Leipzig—Stuttgart, 1934. Rascher Verl. 26 l.
- Franchi, L.*: Leggi usuali d'Italia. Milano, 1934. Hoepli. 2 köt. 2769 l.
- Raccolta delle principali leggi fasciste di carattere costituzionale*. Roma, 1932. Ist. Poligr. d. Stato. 79 l.
- Testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato*. Roma, 1934. Libreria d. Stato. 41 l.
- Testo unico della legge comunale e provinciale*. Roma, 1934. Ist. Poligr. d. Stato. 167 l.
- Riforme costituzionali*. — Relazione e proposte della Commissione per lo Studio. Firenze, 1932. Felice le Monnier, 242 l.
- Consiglio nazionale delle corporazioni*. Roma, 1930. Ist. Pol. d. S. 175 l.
- Eschmann, Ernst Wilhelm*: Der fascistische Staat in Italien. Breslau, 1933. Hirt. 136 l.
- Costamagna, Carlo*: Elementi di diritto pubblico fascista. Torino, 1934. UTET. 615 l.
- Ranelletti, Oreste*: Istituzioni di diritto pubblico. Padova, 1935. CEDAM. 555 l.
- Petrone, Corrado*: Stato e diritto. Roma, 1932. Il Nuovo Diritto. 156 l.
- Feroci, Virgilio*: Istituzioni di diritto pubblico. 2. ed. Milano, 1936. Hoepli. 452 l.
- Chimienti, P.*: Droit constitutionnel italien. Paris, 1932. Girard. 648 l.
- D'Alessio, Francesco*: Istituzioni di diritto amministrativo italiano. Vol. 1. Torino, 1932. UTET. 516 l.
- Romano, Santi*: Corso di diritto amministrativo. Padova, 1930. CEDAM. 278 l.
- Tambaro, Ignazio*: Diritto amministrativo nelle sue recenti riforme. Napoli, 1930. Alvano. 339 l.
- Raggi, Luigi*: Diritto amministrativo. 1—5. vol. Genova, 1931. Università.
- Raggi, Luigi*: Diritto amministrativo. 2 köt. Padova, 1930—32. CEDAM. 521, 518 l.
- Orlando, V. E.*: Principii di diritto amministrativo. Firenze, 1925. Barbèra. 456 l.
- Il Consiglio di Stato*. Vol. 3. Roma, 1932. Ist. Pol. d. S. 482, 495, 585 l.
- Il Consiglio di Stato nel biennio 1929—30*. Roma, 1931. Ist. Pol. d. S. 1017 l.
- Vitta, Cino*: Diritto amministrativo. 2. Vol. Torino, 1933—35. UTET. 597, 595 l.
- Volpe, Gioacchino*: History of the Fasciste movement. Roma, é. n. Soc. Poligr. It. 169 l.
- Menczer Károly*: A francia és az olasz államtanács szervezete és működése. Budapest, 1937. Magy. Közigazgatástudományi Int., 144 l.
- Girola, Carlo*: Teoria del decentramento amministrativo. Torino, 1929. Bocca. 454 l.
- Zanobini, Guido*: L'amministrazione locale. 2. ed. Padova, 1935. CEDAM. 347 l.
- Solmi, Giorgio*: La provincia nel ordinamento amministrativo vigente. Padova, 1935. CEDAM. 446 l.
- Il Gran Consiglio nei primi dieci anni del era fascista*.

Roma, 1935. Nuova Europa, 451 l.

*Corsini, Vincenzo*: La presidenza del consiglio dei ministri. Milano, 1935. Giuffrè, 107 l.

*Corsini, Vincenzo*: Il capo del governo nello stato fascista. Bologna, 1935. Zanichelli, 332 l.

*Mortati, Constantino*: L'ordinamento del governo, nel nuove diritto pubblico italiano. Roma, 1931. Romana Ed. 193 l.

*Numeroso, Raffaele*: L'organizzazione scientifica del lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Napoli, 1935. Giannini, 55 l.

*Borsi, Umberto*: La giustizia amministrativa. 5. ed. Padova, 1935. CEDAM, 392. l.

*Ranelletti, Oreste*: Le guarentigie della giustizia nella pubblica amministrazione. 4. ed. Milano, 1934. Giuffrè, 545 l.

*Bortolotto, Guido*: Governanti e governati del nostro tempo. Milano, 1935. Hoepli, 434 l.

*Zanobini, Guido*: Corso di diritto corporativo. Milano, 1935. Giuffrè, 545 l.

*Barassi, Lodovico*: Diritto sindacale e corporativo. Milano, 1934. Giuffrè, 507 l.

*Bottai, Giuseppe*: Le corporazioni. 3. ed. Milano, 1935. Mondadori, 608 l.

*Bortolotto, Guido*: Lo Stato e la dottrina corporativa. 2 Vol. Bologna, 1931. Zanichelli, 911 l.

*Cesarini Sforza, Widar*: Corso di diritto corporativo. 4. ed. Padova, 1935. CEDAM, 354 l.

*Barassi, Lodovico*: Il diritto del lavoro. Milano, 1935. Giuffrè, 402 l.

*Ranelletti, Eutimio*: Corso di diritto sindacale e corporativo tenuto nell'anno accademico 1929/30. Milano, 1930. Giuffrè, 1143 l.

*Sermonti, Alfonso*: Il diritto sindacale italiano. 2 Vol. Roma, 1933. Littorio, 591, 543 l.

*Turati, Augusto—Bottai, Giuseppe*: La carta del lavoro illustrata e commentata. Roma, 1929. Ed. del Diritto d. Lavoro, 517 l.

*Marpicati, Arturo*: Partei und Staat im Faschismus. Roma, 1936. Tip. d. Senato, 26 l.

*Lo Verde, Giuseppe*: Die Lehre vom Staat im neuen Italien. Berlin, 1934. Junker—Dünhaupt, 148 l.

*Meriggi, Lea*: Faschismus und Recht. Berlin—Leipzig, 1934. Gruyter, 73 l.

*Bernhardt, Ludwig*: Der Staatsgedanke des Faschismus. Berlin, 1931. Springer, 44 l.

### *Folyóiratok.*

Le leggi. 27. évf. Roma, Il foro italiano.

Rivista di diritto pubblico. 50. évf. Tivoli, Mantero.

Bibliografia fascista. 13. évf. Roma, Confed. fasc. d. professionisti e dei artisti.

Bollettino di notizie economiche. 23. évf. Confed. fasc. dei industriali.

Sindacato e corporazione. 69. Vol. Roma. Ministero delle corporazioni.

Rivista di politica economia. 28. évf. Roma, L'organizzazione industriale.

# SE *füst* szag KOROM



*ha koksz fűti otthonom*



## A fárasztó szellemi munka

könnyű feladattá válik,  
ha a szükséges kényelmi eszköz  
rendelkezésre áll.

A megoldás:

## LATICEL párna

a kényelem új korszaka.

Gyártja:

**Magyar Ruggyantaárugyár**

## MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

Főszerkesztő:

**NÉMETHY KÁROLY**

Szerkesztik:

**NÉMETHY IMRE**

és

**MÁRTONFFY KÁROLY**

≡

Szerkesztőség és kiadóhivatal:

**BUDAPEST II.,  
PASARÉTI-ÚT 6.**

Előfizetési ára egy évre 28 Pengő.

Postatakarékpénztári csekkész.:  
37.985.

1939 OKT. 20.