

# KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNY

SZERKESZTI

MAGYARY ZOLTÁN



A lengyel végrehajtóhatalom  
fejlődése

BRONISLAW HELCZYNSKI

A végrehajtóhatalom állása  
a finn alkotmányban

KAARLO KAIRA

A fél érdekvédelme a közigaz-  
gatási eljárásban

VALLÓ JÓZSEF

Az Anschluss közvetlen hatásai

KARCSAY SÁNDOR

A mérnök a közigazgatásban

HANS KÖLZOW

Tudomány és élet

A Táj- és Népkutató Központ rövid fennállásának története. (Magyary Zoltán). — Intézeti hírek. — Magyary Zoltán angol könyve. — A Közigazgatástudományi Intézet új kiadványai.

K I A D J A A

MAGYAR KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYI INTÉZET

B U D A P E S T

1 9 3 9

E szám ára 1.50 P.

# KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNY

MEGJELENIK ÉVENKINT HATSZOR.

SZERKESZTŐSÉG ÉS KIADÓHIVATAL: MAGYAR KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYI INTÉZET, BUDAPEST, IV. PÁZMÁNY PÉTER-TÉR 1. I. EMELET, 116. SZ. — TELEFON: 184—623.

## TARTALOM

	Oldal
A lengyel végrehajtóhatalom fejlődése	BRONISLAW HELCZYNSKI 1
A végrehajtóhatalom állása a finn alkotmányban	KAARLO KAIRA 10
A fél érdekvédelme a közigazgatási eljárásban, különös tekintettel a közigazgatási eljárásról szóló cseh-szlovák kormányrendeletre	VALLÓ JÓZSEF 16
Az Anschluss közvetlen hatásai alkotmány- és közigazgatásjogi vonatkozásban	KARCSAY SÁNDOR 38
A mérnök a közigazgatásban	HANS KÖLZOW 49
Tudomány és élet	53
A Táj- és Népkutató Központ rövid fennállásának története. (Magyary Zoltán). — Intézeti hírek. — Magyary Zoltán angol könyve. — A Közigazgatástudományi Intézet új kiadványai.	

### Munkatársaink:

Dr. Bronislaw Helczynski, a lengyel legfelsőbb közigazgatási bíróság elnöke, a krakói Jagello-egyetem tb. ny. r. tanára. Kaarlo Kaira, a Helsink-i egyetem ny. r. tanára. Dr. Valló József, pénzügyi fogalmazó. Dr. Karcsay Sándor, kincstári jogügyigazgatósági gyakornok. Dr. Hans Kölzow, ny. városi műszaki tanácsos, a Német Mérnökegylet igazgatója.

A Közigazgatástudomány évi előfizetési ára 8 pengő. Jogi személyek, könyvtárak, 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. PÉCSETT.

A nyomdáért felelős: Wessely Károly igazgató.

## A LENGYEL VÉGREHAJTÓHATALOM FEJLŐDÉSE.

Kerek húsz éve, hogy a lengyel nép újra kiharcolta magának minden nemzet legértékesebb kincsét, a szabadságot és a saját állami létét, újra ura lett sorsának. Az a feladat állott előtte, hogy az új életre ébredt államot a saját belátása szerint rendezze be, hogy alkotmányt adjon neki. Többek között az is a feladatai közé tartozott, hogy pontosan körülírja az állam legnélkülözhetlenebb orgánumának, a végrehajtóhatalomnak helyét az állam szervezetében.

Az első fejlődési fokozatot eleve is, mint teljesen átmeneti állapotot tekintettük. Amint Pilsudski 1918. november 10-én Magdeburgból hazatért és a nemzet egyhangú óhaját követve a legfőbb hatalmat kezébe vette, szükséges volt, hogy a kialakulóban levő lengyel államnak legalább átmeneti szervezeti formát adjon. Ezt a lengyel köztársaság legfőbb reprezentatív hatalmáról szóló 1918. november 21-i dekrétummal tette meg. E szerint a legfőbb hatalom az államfőt, Pilsudskit, illette és ő hatalmát az általa kinevezett és neki felelős kormány útján gyakorolta. Ez azonban nemcsak végrehajtó, hanem egyben törvényhozó hatalom is volt, tulajdonképeni diktatúra: az államfő a kormánytanács határozatai alapján törvényerejű rendeleteket is kibocsáthatott. De Pilsudski a diktatúrát maga is csak az alkotmányozó gyűlés összeüléséig tartó átmeneti állapotnak tekintette. Ennek a gyűlésnek az előkészítése tüstént megkezdődött: már 1918. nov. 28-án választójogi rendeletet bocsátott ki és elrendelte az általános választást.

Pilsudski az alkotmányozó gyűlést 1919. február 9-re hívta össze és ebben a legfőbb hatalomról lemondott. A gyűlés 1919. febr. 20-án elhatározta, hogy az államfői tisztet továbbra is Pilsudskira ruházza, de egyben megállapította azokat az alapelveket is, amelyek szerint az államfő hatalmát gyakorolhatja. Ez a határozat — az ú. n. 1919-es kis-alkotmány — a végrehajtóhatalomnak igen szerény szerepet juttatott. A legfelsőbb, szuverén hatalom az alkotmányozó gyűlést illette. Nemcsak az általános törvényhozó hatalom jutott neki (a törvényeket nem az államfő, hanem a gyűlés elnöke, a szejm-marsall bocsátotta ki, az illetékes mi-

niszter ellenjegyzésével), hanem elhatározó volt a befolyása a végrehajtóhatalomra is. Az államfő, akit ez az alkotmány az alkotmányozó gyűlés határozatainak legfelsőbb végrehajtója névvel illetett, kormányt csak a gyűléssel egyetértve nevezhetett ki és mind ő személyesen, mind a kormány, tisztük gyakorlásában a gyűlésnek voltak felelősek.

A második, 1921. március 17-i lengyel alkotmány, ha más fogalmazásban is, de megtartotta ezeket az alapelveket, amelyek Lengyelországot parlamentáris demokráciává tették. Ez az alkotmány az állami funkciók megosztásának klasszikus elvén és a hatalmak egyensúlyának elméletén nyugodott. De ebből az elméletből az alkotmány gyakorlatilag keveset tartott meg: a túlsúly a törvényhozó hatalomnak jutott. A végrehajtóhatalom szervei, az államfő és a kormány, tőle több szempontból függő viszonyba jutottak. Az elnököt a két kamara tagjaiból álló nemzetgyűlés választotta és ez már megválasztására is rányomta a függőség bélyegét. A szejm (országgyűlés) alkotmánysértés vagy más büncselekmény miatt az állambíróság elé állíthatta. Ez nyilván csökkentette tekintélyét a nemzet előtt. Mindenekelőtt pedig az kötötte meg a kezét, hogy hatalmát csak az országgyűlésnek felelős kormány által gyakorolhatta és gyakorlatilag nem volt lehetősége arra, hogy a kamarákat idő előtt feloszlassa. A kis-alkotmánynak csak két kinövése tűnt el: az elnök a törvényhozás előzetes megkérdezése nélkül kinevezhette a kormány tagjait és elnyerte a jogot, hogy aláírásával megerősítesse a törvényeket és elrendelje kihirdetésüket. De ezek a helyzetben gyakorlatilag keveset változtattak. Az országgyűlés a nemtetsző kormányt egyszerű szavazattöbbséggel bármikor megbuktathatta és ezzel végeredményben kényszeríthette az elnököt az országgyűlés kívánságának megfelelő kormány kinevezésére. A vétójog nem illette meg, sőt alkotmányjogi kötelessége volt az országgyűlés által alkotott törvényeket aláírni és közzétenni.

A törvényhozó hatalom túlsúlya az 1921-es alkotmányban azonban nem az alkotmányozó gyűlés szavazásának véletlen eredménye volt. Mik voltak az okai annak, hogy a végrehajtóhatalom szerepét mind a „kis“, mind pedig az első „nagy“ alkotmány ennyire megszorította?

Ez a megoldás mindenekelőtt megfelelt a független Lengyelország utolsó évszázadaiból eredt hagyománynak, az ú. n. „arany szabadság“ és az abszolút hatalomtól való félelem tradíciójának. Az akkori végrehajtóhatalom fejének, a királynak, hatalma jelentősen gyengébb volt az országgyűlés hatalmánál. Tudvalévő dolog,

hogy a korábbi Lengyelország vesztét épp az arany szabadság kinövésői okozták, de az alkotmányozó gyűlésben az volt a vélemény, hogy az utolsó, 1791. május 3-iki lengyel alkotmány ezeket a kinövéseket megszüntette. Ez az alkotmány, amelyet hazafias szándékkal az állam megmentésére alkottak, úgy szerepelt, mint a királyság utolsó fénysugara, és a közvélemény szerint csak azért nem volt képes az országot megmenteni, mert túl későn jött létre. Mivel pedig az új alkotmány — ahogy azt gyakran emlegették és ami igaz is — lényeges pontjaiban e régi alkotmányban gyökerezett, ez a megoldás politikailag éppúgy, mint történetileg helyesnek látszott.

A másik ok pedig a világháború utáni hangulat volt. A háborút a parlamentáris demokráciák nyerték meg és a többé-kevésbé abszolutisztikusan vezetett monarchiák mindkét oldalon — gondoljunk csak az orosz császárságra — elvesztették. Ebből szinte egyhangúan azt a következtetést vonták le, hogy a demokratikus parlamentáris államforma biztosítja az államnak a legerősebb ellenálló képességet. Így az 1791-es lengyel alkotmányon kívül, amelyből csak bizonyos elveket tudtak átvenni, de nem az állami szervezet elavult formáját, tudatosan utánozták a francia alkotmányt. Ezekhez még egy megfontolás járult: a régi Lengyelország liberális alkotmánya veszélyes lehetett abban az időben, amikor mindegyik szomszédja hatalmas hadsereget tartott és amikor a világpolitikában a háború nem ultima ratio, hanem prima ratio volt. Most azonban a Népszövetség védelme alatt az örök béke korszakának kellett következnie, a háborút ünnepélyesen megengedhetetlennek jelentették ki és egyszerűen örökre száműzték, hogy az emberiség ezentúl békés nyugalomban élvezze a szabadság áldásait.

Vegyük még ezekhez, hogy Lengyelország az utolsó másfélszáz évben csak idegen végrehajtóhatalmat ismert, amely a nemzeti öntudatot mindig elnyomta. Minél erősebb volt ez a hatalom, annál erősebb lett az elnyomás is. Ezzel szemben az elnyomás bizonyos fokú enyhülését mindig az ország felosztásában résztvevő államok parlamentjeinek lehetett köszönni. Végül pedig Pilsudski József egyéniségének is része volt abban, hogy az alkotmányozó gyűlés a végrehajtóhatalom gyengítésére törekedett. Pilsudski vezére volt a nemzeti forradalmi mozgalomnak, amely már a békében szabadságharcra készítette elő a lengyel népet és fel tudta lelkesíteni eszméiért és egyéniségéért az egész ifjúságot. De az alkotmányozó gyűlés legtöbb tagja — akik a korábbi törvényes pártokhoz tartoztak — soha sem tekintette őt vezéréül, sőt hatal-

mas egyénisége iránt bizonyos bizalmatlansággal viseltetett. A régi félelem az abszolút uralomtól ismét felújult. Igaz, hogy ez a félelem sokkal indokoltabb volt Pilsudskival, mint a XVII.—XVIII. század királyaival szemben, akik közül egyik sem merte felvenni a harcot azért, hogy az állam érdekében a végrehajtóhatalom megfelelő megerősítését elérje.

De ebben az időben még ez a félelem is túlzottnak látszott. A nagy marsall az alkotmány hatálybalépte után visszavonult a magánéletbe. Az alkotmány megteremtői teljes nyugalomban láthattak programjuk megvalósításához. Ezzel azonban túllőttek eredeti céljukon. A törvényhozás túlsúlya fatális törvényszerűséggel parlamenti abszolútizmussá fajult. Mivel az országgyűlésben nem volt kimondott többségi párt, állandó és erős kormány nem tudott megalakulni és a parlamentnek csak ahhoz volt ereje, hogy minden teljesítőképes kormányt megbuktasson. A nagy kérdésekről csak vitatkozni tudott, megoldásukra képtelen volt. Nem elégedett meg a törvényhozással, a kormányzásból is részt kért. Pedig még törvényhozó feladatainak sem tudott megfelelni: kénytelen volt 1924-ben a végrehajtó hatalomnak rendkívüli felhatalmazást adni és a pénzügy reformjának és az államháztartási egyensúly helyreállításának súlyos problémáit csak így lehetett megoldani. De a törvényhozó hatalomnak ez az időleges és részleges átengedése nem akadályozta a törvényhozást, hogy ugyanakkor a kormány folyó ügyintézésébe be ne avatkozzék. Mindenekfölött pedig egy kormány sem érte el, hogy a parlament megadja neki a valódi kormányzáshoz szükséges törvényes hatáskört. Épp a Magyar Közigazgatástudományi Intézet igazgatója, akinek meghívásomat köszönhetem, mutatta ki, hogy a modern államnak határozott, tevékeny és nagy hatáskörű kormányra van szüksége, hogy sokoldalú és bonyolult feladatát eredményesen megoldhassa. A lengyel végrehajtóhatalom azonban ebben a korban nem rendelkezett ilyen megfelelő hatáskörrel. Sőt az országgyűlés épp azon fáradozott, hogy egyrészt a maga hatáskörét megőrizze és kiterjessze, másrészt, hogy a kormány működését szigorú törvényi normákkal annyira megszorítsa, hogy az egyes állampolgár számára az alanyi jogoknak minél nagyobb körét biztosítsa. Talál erre az a megjegyzés, hogy a törvényhozás csak az állampolgár jogaira volt tekintettel, az egyesnek a népközösséggel szemben fennálló kötelességeire nem.

Ennek az állapotnak, amely az államhatalom megsemmisülésével, sőt az állam felbomlásával fenyegetett, végül Pilsudski marsall vetett véget az 1926. májusi államcsínnyel. Pilsudski az

államesíny főcéljául olyan alkotmány létrehozását tűzte ki, amely a kormánynak, a végrehajtó hatalomnak, megadja a szükséges erőt, hogy az államot irányíthassa és tervszerűen kormányozza. De úgy határozott, hogy ezt a célt lépésről-lépésre valósítja meg. Először csak a fennálló alkotmány részleges módosítását vitte keresztül az 1926. aug. 2-iki alkotmánynovellával. Ez jelentősen erősítette a végrehajtóhatalom állását azzal, hogy az elnök megkapta a házfelosztatás jogát és bizonyos feltételek mellett törvényerejű rendeleteket bocsáthatott ki. Továbbá a költségvetés megszavazása terén különleges tárgyalási eljárást vezetett be. Eszerint a parlament köteles volt a költségvetést az alkotmányban megszabott határidőn belül megállapítani, ellenkező esetben a kormány költségvetési javaslata törvényerőre emelkedett. Emellett az alkotmánynovella bizonyos fokig megnehezítette azt, hogy a kormányt bizalmatlansági szavazattal távozásra lehessen kényszeríteni.

Az államesíny és az alkotmánynovella teljesen megváltoztatta a végrehajtóhatalom helyzetét. Az eddigi szuverén országgyűlés 1928-ig, megbízatásának lejártáig, folytatta ugyan működését, de hogy mennyire megváltozott, azt minden leírásnál jobban világítja meg egy hiteles anekdota: Egy Lengyelországban tartott nemzetközi kongresszuson valamelyik külföldi politikus egyik miniszterünkönél a lengyel politikai rendszer iránt érdeklődött. Úgy hallotta, hogy a lengyel kormány állása igen biztos és ebből arra következtetett, hogy a kormányt erős parlamenti többség támogatja. „Nem — felelte a miniszter — mi csak egy szavazattal vagyunk az ellenzéknél erősebbek.” — „De hogyan lehetséges, hogy egyetlen szavazattöbbség biztosítja a kormány állását? — Roppant egyszerűen — válaszolta a miniszter — mert ez az egy szavazat Pilsudski marsallé.”

Az új rendszer először csakugyan a marsall személyes tekintélyén alapult, de ő maga arra törekedett, hogy személyes befolyása nélkül is állandóvá tegye. Erre egészen sajátos módszert választott. Bár az alkotmánymódosítás sem okozott volna nehézséget, előbb a közvéleményt, majd a közönséges törvényhozást változtatta meg és csak végül vette sorra az alkotmány megfelelő módosítását.

Először is szükséges volt, hogy kiküszöbölje azokat a pszichológiai indítékokat, amelyek a parlamenti abszolutizmus 1918—19 évi győzelmét elősegítették. A marsall, a lengyel nemzet nagy nevelője, beszédeivel és cikkeivel egyrészt elméleti oktatásban részesítette nemzetét, másrészt az egyes problémák megoldásá-

val gyakorlati útmutatásokat is adott. Említett beszédei és cikkei tulajdonképpen a későbbi alkotmánymódosítás egész programját magukban foglalják. Egy momentum különösen szembeszökő: hiába keresnénk a marsall műveiben aféle doktrínát, hogy a lengyel államot egy elméletileg tökéletes minta képére kellene átformálni. A marsall minden megfontolása olyan tapasztalatokon alapul, amelyeken maga a lengyel állam keresztülment. Az alkotmánymódosítás céljául a legfőbb állami szervek eredményességének (efficiency) biztosítását tüzte ki. Egyik cikkében olvashatjuk: Az államnak három központi mozgatója van: ezek közül az elnök, csak egy ember; a kormány, már 14; a szejm és a szenátus pedig már 600 tagból állanak. Ha ezeket a számokat mérlegeljük, nyilvánvaló a következtetés, hogy más láttatja van annak a munkának, amit az elnök, más annak, amit a kormány és más annak, amit a szejm és a szenátus végez. Később pedig azt írja: Ha az alkotmány javítására törekszünk, meg kell találnunk a munkamegosztás kulcsát, hogy véget vessünk az örökös hatásköri túllépéseknek, és hogy az állam legfőbb mozgatóerői zavartalanul fejthessék ki hatáskörükben tevékenységüket.

A marsall a kormány hatáskörének kiterjesztése mellett foglalt állást. A parlamentnek csak azok a jogterületek maradjanak, melyek valóban törvényi szabályozást kívánnak, a kormányt pedig illesse meg a hatalom, hogy a többi kérdéseket rendeltileg szabályozza. Csak így felelhet meg a kormány működése, a „technicizmusnak“, így elégítheti ki a modern élet kívánalmait és csak így tud azokhoz gyorsan és jól hozzáidomulni. Minden olyan kérdés, ami a kormányzás technikájával függ össze, a kormányt kell, hogy megillessen, erre sem az elnök, sem pedig az országgyűlés nem hivatott.

A marsall pedagógiai tevékenysége, amellyel az európai politikai helyzet változásait is felhasználta arra, hogy nemzetét meggyőzze az erős államszervezet és a tetterős végrehajtóhatalom kiépítésének szükségéről, teljesen megváltoztatta a közvéleményt és a politikai viszonyokat. Csak ezután látott a marsall hozzá reformtevékenysége második részéhez: törvényi felhatalmazás alapján hosszú sorát bocsátotta ki olyan rendelkezéseknek, amelyek mind a végrehajtóhatalom és a közigazgatás újjászervezését és hatáskörének kiterjesztését célozták.

1926 előtt a testületi szervezetű minisztertanács elnöke csak primus inter pares volt. Ettől kezdve azonban a marsall, aki mint hadügyminiszter minden kabinetnek tagja volt és többször a miniszterelnöki tisztet is maga töltötte be, lett a kormányzat tu-



lajdonképpen vezetője. De amikor formálisan más is volt a miniszterelnök, állása nem volt *secundus inter pares*. A többi miniszterrel szemben ő volt a kormány tényleges feje és vezetője, az ő kezében központosult az egész állami közigazgatás.

Hasonló fejlődésen ment keresztül a tartományi igazgatás is. Azelőtt a legtöbb szakminisztérium saját tartományi szervekkel rendelkezett, most ezek szinte kivétel nélkül a tartományi igazgatás feje, — a vajda, illetve sztarosztja — alá kerültek. És azokban az esetekben is, amikor valamelyik szakigazgatás megtartotta önálló tartományi szervét, ezzel szemben a vajdát, illetve sztarosztát messzemenő hatáskör illette meg. Teljes szigorral véghezvitték azt az elvet, hogy a központi kormányt csak a vajda, illetve sztarosztja képviselheti.

A személyzeti és szervezeti politika számára a miniszterelnök személyes vezetése alatt a miniszterelnökségen külön iroda alakult.

De nemcsak a közigazgatás szervezete változott meg, jelentős változást szenvedtek a közigazgatási jog anyagi szabályai is. Felhatalmazási törvények, mondhatni blanketta-törvények, egész sora adta meg a kormánynak a lehetőséget, hogy a közösség érdekében gyorsan és hatásosan közbeléphessen.

Így a kormány abba a helyzetbe jutott, hogy valóban tudott kormányozni, — megkapta azt a felszerelést és szervezetet, amelynek birtokában kidolgozhatta az egész nemzeti élet és különösen a nemzetgazdaság átépítésének tervét, megalkothatta az ehhez szükséges szervezési szabályokat, hogy a kidolgozott terveket végre is hajtsa, összhangba tudja hozni az egyes szervek működését és ellenőrízze a terv véghezvitelét.

Az utolsó lépés volt, hogy a végrehajtó hatalom állásában létrejött változás állandósuljon is. Ez pedig az 1955. ápr. 25-iki alkotmányban következett be. Egyben ez az utolsó állami irat, amit az akkor már súlyosan beteg marsall aláírt.

Előadásomnak e részénél bizonyos teoretikus nehézségeket kell áthidalnom. T. i. az új alkotmány egyáltalán nem ismeri a végrehajtóhatalom fogalmát. Elhagyja a hatalmak háromfelé osztásának klasszikus rendszerét. Csak egy és egységes állami hatalmat ismer, amely a köztársaság elnökének kezében összpontosul. Ezt a legfelsőbb és egyetlen hatalmat az elnök természetesen önállóan és személyesen csak bizonyos irányokban gyakorolhatja. Ezek az úgynevezett prerogatívák az elnöknek nagyfontosságú személyes jogai, mert lehetővé teszik számára a különböző állami szervek mozgásbahozatalát, tevékenységük összehangolását. Az ál-

lamhatalom további részét azonban az elnök csak külön szervek segítségével gyakorolja. Ilyenekül ismeri az alkotmány a kormányt, a szejmet, a szenátust, a hadsereget, a bíróságokat és az állami ellenőrzést.

Egészen véve mondhatjuk, hogy az új rendszer kormánya megfelel a végrehajtóhatalom klasszikus fogalmának, a szejm és a szenátus a törvényhozásnak, és a bíróságok az igazságszolgáltatásnak. Az állami ellenőrzés megvolt a klasszikus rendszerben is, de többnyire a törvényhozás alá rendelve, a hadsereg állása azonban példa nélkül áll a parlamenti demokráciákban, ahol mindenütt egyszerűen a végrehajtóhatalom alá van vetve. Mostani állása inkább a háború előtti monarchiákban elfoglalt helyzetére emlékeztet, ahol közvetlenül az uralkodó alá volt rendelve és a végrehajtó és törvényhozó hatalom csak bizonyos szempontok szerint gyakorolhatott rá befolyást.

Ennek előrebocsátása után, azt hiszem, úgy követem legcélzerűbben előadásom fonalát, ha a kormánynak az új állami szervezetben elfoglalt szerepére szorítkozom. Ez jelentősen nagyobb, mint az 1921. évi alkotmány szerinti állapot, sőt túlhaladja az 1926-os novella teremtette helyzetet is. A kormányzat ugyan teljesen alá van rendelve az elnöknek, aki bármikor megvonhatja a megbízatást, de ameddig az elnök bizalmát élvezi, állása igen erős. Tekintve, hogy nehezen képzelhető el olyan helyzet, hogy az elnök olyan kormányt hagyjon meg hivatalában, amelyben nincs bizalma, gyakorlatilag ez a módszer biztosítja az országnak, hogy állandóan tetterős kormány vezetése alatt álljon. A szejm ugyan a kormány feletti ellenőrzés gyakorlása közben követelheti a kormány, vagy egy miniszter eltávolítását, de ez csak a szejm rendes ülésszaka alatt történhetik, amely csak 4 hónapig tart. Ezt a határozatot az elnök elfogadhatja, de módjában áll megvárni a szenátus állásfoglalását. Ha ez nem hoz a szejm-mel azonos határozatot, úgy a szejm határozata hatályát veszti. Ha a két határozat meg is egyezik, az elnöknek még mindig módjában áll az országgyűlést feloszlítani, ha a határozatot nem óhajtja elfogadni. Könnyű belátni, hogy ilyen módszer mellett nem lehetséges a bizalom könnyelmű megvonása.

A törvényhozás azzal sem akaszthatja meg a kormány munkáját, hogy a költségvetés tárgyalását elnyújtja. Az alkotmány szigorú határidőket tűz ki a költségvetés megállapítására. Ha ezeket a törvényhozás nem tartja be, az elnök a kormány javaslatát törvényerővel teheti közzé.

A törvényhozásnak módja van a neki meg nem felelő kor-

mány munkáját megnehezíteni azzal, hogy ha nem is támadja meg nyíltan a kormányt, az általa benyújtott és tervei keresztülvitelére szükséges javaslatok tárgyalását elhuzza, vagy azokat leszavazza. De ezt a politikát sem üzheti könnyelműen, csak akadémikuskodási szándékból, mert az elnök a munkaképtelen szejmet, vagy szenátust bármikor feloszlathatja.

Emellett az alkotmány az elnöknek, illetve a kormánynak a törvényhozás terén is bizonyos önálló hatáskört biztosít. Így mindenekelőtt a kormány szervezetére, a közigazgatásra és a hadseregére vonatkozó jogszabályok csak rendeleti formában adhatók ki. Ezzel minden, ami a kormányzati, illetve közigazgatási tevékenység technikájára vonatkozik, kikerült a parlament befolyása alól. Továbbá az elnök kevés kivétellel a törvényhozás minden területére vonatkozóan kibocsáthat rendeleteket a házfelosztás ideje alatt, különös törvényi felhatalmazás alapján pedig az országgyűlés megbízatása idején is.

Különös állást biztosít az alkotmány a kabinetben a miniszterelnöknek: Ha névleg nem is, de ténylegesen kancellári jogokat gyakorol. Az alkotmány előírja, hogy csak ő képviseli és vezeti a kormányt és ő szabja meg az állam által követendő politika alapelveit. Már nem primus inter pares, hanem fölérendeltségi viszonyban van társaival. Széles hatáskörét a miniszterelnökség útján gyakorolja. Ez a közvetlenül a miniszterelnök alá rendelt szerv bizonyos fokig az állami igazgatás vezérkarául szolgál.

Az új lengyel rendszer nem felel meg az eddigi közjog egyik meghatározásának sem. Sem nem parlamenti demokrácia, sem nem diktatura, sem pedig nem totális állam. Emlegetik szervezett demokráciának, vagy autoritár rendszernek. Nem kívánom boncolni azt az elméleti kérdést, hogyan definiálható, vagy nevezhető ez a rendszer. Csak egyet szeretnék megállapítani: az új alkotmány megadja a lengyel nemzetnek azt az államformát, amely lehetővé teszi, hogy minden ereje — kultúrája, gazdasága, pénzügyi és hadereje — egyképen kifejlődhessen és módot nyújt határozott, de körültekintő külpolitika folytatására. Természetesen az államforma nem az egyetlen elhatározó tényező. Nálunk éppúgy, mint másutt, az embereken fordul meg a kérdés, akik ezt a keretet tevékenységükkel kitöltik. Büszkéek lehetünk rá, hogy államunk élén férfiak állanak, akik mindig megtalálták a módját, hogy nemzetünk tekintélyét és jó nevét öregbítsék a világ előtt.

BRONISLAW HELCZYNSKI.

## A VÉGREHAJTÓ HATALOM ÁLLÁSA A FINN ALKOTMÁNYBAN.

Előadásom tárgya a végrehajtó hatalom állásának ismertetése a finn alkotmányban. Tulajdonképen azonban az állami hatalomnak a legfőbb szervek közötti megosztásával fogunk foglalkozni, különös tekintettel a végrehajtó hatalomra. Az utóbbi idők világ-történelmi fejlődése megmutatta, hogy a legfontosabb alkotmányjogi kérdés az, hogyan tudjuk a végrehajtó hatalomnak megadni a lehetőséget, hogy feladatait megoldhassa és az államot a nemzet javára tudja kormányozni. Midőn a legutóbbi idők nehéz megpróbáltatásai a nemzetek létét fenyegették, minden más kérdés háttérbe szorult és uralkodó problémává lett a végrehajtó hatalom erőssége, amely lehetővé teszi, hogy az exekutiva biztosítsa nemzetének fennmaradását és előrehaladását.

A középkorban Finn- és Svédország egyesült. Ettől fogva egészen 1809-ig a finn és svéd történelem, a politikai és szociális fejlődés közös volt. A királyság előbb választásos, később örökös rendszerű volt, de sohasem fajult önkényuralommá. A nép kezdetben tartományonként, később pedig rendenként részt vett a törvényhozásban és maga állapította meg az adókat. A polgárok szabadsága és a paraszt szabad földjoga mindig sértetlen maradt. A történelem arra nevelte a finn népet, hogy szeresse a szabadságot és az önkormányzatot. Ettől nem tudta eltéríteni az sem, hogy az Oroszországgal való egyesítéssel súlyos elnyomatás és megpróbáltatások nehezedtek a finn népre. Finnország az Oroszországgal való egyesítés idején is — 1809—1917-ig — autonóm, belügyeiben független állam volt, bár közjogilag a nagy orosz császársághoz kapcsolódott. De ebben az időben is önálló törvényei voltak az általános orosz törvények mellett, saját belföldi kormányzata, saját országgyűlése, amely eleinte a négy rend képviselőiből, később pedig egy kamarából állott, saját közigazgatási szervezete, önálló pénzügye, vámrendszere volt, sőt egy időben önálló hadsereg felett is rendelkezett. Tehát a külügyi szerveken kívül minden politikai orgánuma megvolt.

Az önállóságot nyert Finnország 1919 július 17-én kelt alkotmányára ez a hosszú politikai fejlődés nyomta rá bélyegét. A törvényhozás és végrehajtás viszonyának problémáját két szempont döntötte el. Egyrészt kifejezetten kimondották, hogy a kormány függ a törvényhozó hatalomtól, az országgyűlés bizalmától. Másfelől tekintettel arra, hogy az államfő a finn nemzet történetében viszonylagosan mindig nagy hatáskörrel és önálló jogállással ren-

delkezett, ezt — az amerikai elnök példájára — a köztársaság elnöke is megkapta. Így a végrehajtóhatalom helyzete sajátságosan kettős: egyik oldalon találjuk a parlamenttől függő minisztériumot, az államtanácsot, másfelől a független és önálló elnököt.

Az alkotmány szövege szerint, de a tényleges helyzet szerint is, az országgyűlés az állam központi szerve. Elsősorban ő a mértékadó a törvényhozás terén. Törvényhozó hatalma azonban nem kizárólagos, jelentős hatalom illeti a végrehajtóhatalom fejét is. Az igazgatási és törvényvégrehajtási szabályok alkotására irányuló rendeletalkotási jogtól eltekintve, ami rendszerint mindenütt megilleti a végrehajtóhatalom fejét, az elnöknek jelentős és az országgyűléstől teljesen független jogalkotó hatásköre van. Övé ugyanis az ú. n. gazdasági jogalkotás joga, ami régen a monarchikus államfőt illette meg: minden olyan jogterületen, ami a gazdasági, különösen az ipari életre, vagy a közrendre vonatkozik, amennyiben a szabályalkotást nem vonták az egész nemzet, a rendek, vagy az országgyűlés hatáskörébe, ő van hivatva rendeleti formában szabályokat alkotni. Figyelemmel kell lennünk arra is, hogy a közönséges törvények alkotása, ami az országgyűlés legfontosabb feladatát alkotja, a parlamentet csak az államfővel együtt illeti meg. Mielőtt az országgyűlés által elfogadott javaslat hatályba lépne, szükséges, hogy az elnök a maga részéről megerősítse és az államtanács megbízásából a hivatalos lapban közzétegye. Ezzel az elnök aktív részese ugyan a törvényhozásnak, de még sincs meg a lehetősége, hogy az országgyűlés törvényalkotó akaratát a szentesítés megtagadásával véglegesen megghiúsítsa. Amennyiben az elnök a megerősítést megtagadja, vagy a megszabott időn belül nem adja meg, a törvényjavaslatot az újonnan választott országgyűlésnek adja ki. Ha ez az előbbi javaslatot változatlanul elfogadja, a törvény az elnök szentesítése nélkül is hatályba lép, sőt az elnök köteles törvényként közzétenni. A törvényhozás ugynilyen módon, tehát új választás utáni másodszori megszavazással, az elnök akaratára ellenére is keresztülviheti alaptörvények módosítását vagy kibocsátását. Ha ehhez még hozzáfűzzük, hogy az országgyűlés tárgyalás alá vehet minden egyes tagja által benyújtott törvényjavaslatokat még akkor is, ha ez az előbb említett és az államfőnek fenntartott gazdasági területre vonatkozik, láthatjuk, hogy az országgyűlést a valóságban a jogrend egész területére kiterjedő törvényhozóhatalom illeti meg.

Az alkotmány azonkívül jelentős jogkört biztosít az országgyűlés számára olyan területeken is, amelyek közvetve, vagy közvetlenül a végrehajtóhatalomhoz tartoznának. Első helyen a költségvetési jogot kell megemlítenünk és azt, hogy a parlament a törvények végrehajtását és az ezzel kapcsolatos kormányintézkedéseket általánosságban ellenőrzi. A kormányzat kötelessége, hogy évente jelentést tegyen az országgyűlésnek. Különösen hatásos a pénzügyi ellenőrzés. Az országgyűlés öt államrevizort választ, akiknek feladata, hogy a költségvetés betartását, az állampénztár

állását és igazgatását ellenőrizték és erről évente jelentést tettek az országgyűlésnek. Ezeket a jelentéseket az országgyűlés részletes tárgyalás alá veszi. Két magasállású tisztviselő — az egyiket az elnök nevezi ki (igazságügyi kancellár), a másikat az országgyűlés választja — ügyel arra, hogy a törvényeket mind az egyes hatóságok, mind a bíróságok betartsák és évenként szintén jelentést tesz az országgyűlésnek, ill. az igazságügyi kancellár az elnöknek is. — Egyedül az önálló és független bírói ítélkezésre nincs befolyása az országgyűlésnek.

Viszont a köztársaság elnökét, az alkotmány szerint a legfőbb végrehajtóhatalom birtokosát, igen széles hatáskör és az országgyűléstől független önálló jogállás illeti meg, ami nehezen egyeztethető össze a parlamentarizmussal.

Az elnököt nem az országgyűlés, hanem közvetlenül a nép választja. Szentesítési jogát és jelentős önálló jogalkotó tevékenységét már említettük. E mellett a törvényhozás terén a kezdeményezés joga éppúgy megilleti, mint az országgyűlést. A törvények előkészítését ugyan az államtanács végzi, de az elnök elhatározása alapján nyújtják be javaslat formájában az országgyűlésnek. Az elnöknek vannak az országgyűlésre vonatkozó jogosítványai is. Ezek részben csak szertartásiak, részben azonban nagy politikai jelentőségük van. A hatalmak megoszlásának szemszögéből különösen a házfelosztás joga jelentős. Az elnök a haderő legfőbb parancsnoka és ő rendeli el a mozgósítást. Ő van hivatva, hogy — egyes meghatározott nemzetközi szerződésektől eltekintve — határozzon a külügyekben. Őt illeti a kegyelmi, dispenczionális és honosítási jog. Ő nevezi ki az összes magasrangú tisztviselőket.

Az államtanács, a parlamentáris miniszterium, az alkotmány szerint az elnökétől élesen elválasztott saját hatáskörrel rendelkezik. Sem az államtanács, sem az elnök semmilyen formában nem kérhet részt a másik hatáskörébe utalt ügyekből. Az általános igazgatás az államtanács feladata, tehát hatásköre kiterjed minden kormányzati és igazgatási ügyre, kivéve az elnök számára fenntartott, vagy az egyes tisztviselőket megillető jogokat. Kivételesen fel lehet ruházni az államtanácsot is rendeletkibocsátási joggal. Ezeket a rendeleteket államtanácsai határozatoknak nevezik.

Igy az alkotmány a végrehajtóhatalmat megosztotta az elnök és az államtanács között, amely utóbbinak a hatásköre az elnökénél szélesebb, de alárendeltebb. Az államtanács kollegiális hatóság, 10—12 tagját az államfő hívja meg és szükséges, hogy az országgyűlés bizalmát élvezze. A kisebb jelentőségű ügyeket az egyes minisztériumok intézik el és csak a legfontosabbakban dönt az államtanács. A miniszterelnököt az elnöklés jogán kívül semmilyen külön jogosítvány nem illeti, legfeljebb az, hogy a köztársasági elnököt akadályoztatása esetén ő helyettesíti.

Bár sem az elnök, sem az államtanács nem lépheti át hatáskörét, bizonyos körülmények folytán nagy mértékben egymásra vannak utalva. Ugyanis az államtanács az elnök bizalmától függ, tagjait az elnök nevezi ki és bizalmát bármikor megvonhatja.

Másfelől az elnök is csak az államtanács útján gyakorolhatja hatalmát. Ez a körülmény és a törvényhozással szemben elfoglalt azonos helyzet okozza, hogy a végrehajtóhatalom e két elkülönített ága, bár az állam szervezetében különböző feladatkört töltenek be, gyakorlatilag elasztikus egészként, mint a végrehajtóhatalom egységes orgánuma szerepel.

Az elnöknek — eltekintve a kezelési munkát végző kancelláriától és a személyes szolgálatára rendelt tisztviselőktől és szolgálótól — nincsenek saját segédszervei. A köztisztviselők sincsenek közvetlenül alárendelve. Az alkotmány értelmében oly önálló és széles hatáskörrel felruházott elnök ezért, hogy hatáskörét gyakorlatilag érvényesíthesse, az executiva másik ágát, az általános végrehajtóhatalmat gyakorló államtanácsot kénytelen igénybe venni. Az elnök döntése alá tartozó ügyeket az egyes miniszteriumok készítik elő, az illetékes miniszter terjeszti az elnök elé és ő látja el ellenjegyzésével is. Másfelől az elnök határozatait csak az államtanács hajthatja végre.

Az elnök tevékenységének az államtanács közreműködéséhez való szoros kötöttsége azzal az eredménnyel jár, hogy széleskörű személyi jogosítványait a miniszteriummal egyetértésben gyakorolja. Az alkotmány ugyan ritkán írja elő, a gyakorlatban azonban minden az államfő által eldöntendő kérdés — legalábbis nemhivatalosan — az államtanács előkészítő ülése elé kerül. Az eredményt pedig az elnök jelenlétében adja elő az illetékes miniszter. Az esetleges véleménykülönbségeket is rendszerint a hivatalos ülés előtti küszöbölük ki. Így azután az elnök döntése rendszerint egybehangzó a miniszter javaslatával, a nélkül, hogy vitára, vagy tulajdonképpen tanácskozássra sor kerülne. De az elnök dönthet a javaslat ellen, sőt akár az államtanács vagy egy részének állásfoglalása ellen is. Ha az államtanács nem tartja a kérdéses ügyet különös fontosságúnak, tevékenységét folytathatja és végrehajthatja az elnök határozatát anélkül, hogy kénytelen lenne felmentését kérni, hogy szabaduljon az akarata ellenére hozott döntés végrehajtásának felelősségétől.

Ha azonban a nézeteltérésnek súlyos politikai jelentősége van, az elnök nem kényszerítheti a minisztériumot, hogy a szándékolt elhatározásért a felelősséget vállalja. De ez nem jelenti az államtanácstól való függőségét. Sőt éppen ebben az esetben látjuk az elnök széles jogkörének és önálló állásának gyakorlati jelentőségét, amit rendes körülmények között az államtanács aktív szerepe háttérbe szorít. Az elnök, mint az állam politikailag teljesen és jogilag is majdnem teljesen független szerve, csak arról kell, hogy gondoskodjék, hogy olyan államtanácsot válasszon, amely közreműködésével vállalja a felelősséget az elnök tevékenységéért. Ebben az esetben a finn közjog egyik ki nem mondott, de kétségtelenül fennálló tétele különös jelentőséget nyer: az államtanács tagjai nemcsak az országgyűlés, hanem az elnök bizalmától is függenek. Az elnök felmentheti azt a kormányt is, amely az országgyűlés bizalmát élvez, és helyébe újat nevezhet ki.

Az elnök és az államtanács, az állam kormányzata, a végrehajtott hatalmat az országgyűlés által megszabott keretek között gyakorolják. Az országgyűlés a parlamentarizmus ismert formái között nyilvánítja véleményét és gyakorolja befolyását. Interpelláció kapcsán az országgyűlés közvetlenül is megvonhatja bizalmát a kormánytól. A bizalom megvonása azonban nem vonja maga után szükségképen az államtanács felmentését. Az alkotmány lehetőséget nyújt a kormánynak, hogy egy erélyes lépéssel a mérleget a maga javára billentse. Amennyiben az államtanács és az elnök álsáfoglalása egységes, nincs akadálya annak, hogy az elnök az államtanács javaslatára az országgyűlést feloszlassa. Körülbelül 3 hónappal a feloszlítás után ül össze az új országgyűlés. Első feladata, hogy döntsön abban a kérdésben, amely az országgyűlés feloszlítására okot adott. Ha az új országgyűlés állásfoglalása megegyezik az előzőével — gyakran a választás eredménye is elég ennek megállapításához — a kormánynak engednie kell: az elnök köteles a kormány lemondását elfogadni és az új parlamenti helyzetnek megfelelő államtanácsot kinevezni, amellyel egyetértésben már mint új kormány vezeti tovább az ügyeket.

A kormány nyomást gyakorolhat az országgyűlésre azzal, hogy a feloszlítás fenyegetésével engedményekre kényszeríti. Ez különösen az utóbbi időkben fordult elő. Épp ilyen fontos, sőt tán még fontosabb az országgyűlés és a kormány viszonya szempontjából az, hogy a kezdeményezés a kormány kezében van. Minden fontosabb ügyet ugyanis vagy a kormány által kiküldött bizottság, vagy alárendelt állami szerv, vagy pedig maga az államtanács készít elő. A gondos előkészítő munka és a kezdeményezés használata következtében a kormány az országgyűlésben és a bizottságokban vezető szerepet játszik.

Az előadottakból látjuk, hogy a finn alkotmány sajátos módon két idegen elemet olvasztott össze. Egyfelől megtartotta a parlamentáris rendszert, amely az országgyűlés és a kormányzat bizalmi alapon álló együttműködését követeli meg. Ez az alkotmánynak monisztikus jellegét ad. Másfelől az alkotmány az elnöknek fontos hatáskört és ennek gyakorlására megfelelő önálló jogállást biztosít. Ez viszont dualisztikus szempont az állam berendezkedésében.

A gyakorlat adja meg a választ arra a kérdésre, sikerültek-e ezeket a különböző elemeket összeegyeztetni. A pártok nagy száma és más politikai tényezők következtében a kormány nem tudott olyan vezető állást elérni, mint amilyent az angol parlamentarizmus mutat. Sajnos egészen a legújabb évtizedekig a kormányok rövid életűek voltak. Ebből a szempontból azonban szerencsés fejlődés indult meg, ami a kormányhatalom megerősödésével járt. Különösen a két utolsó kormány hosszabb ideig vezette az államot mint az előbbieik. A Kivimäki-féle kisebbségi minisztérium majd 4 évig volt kormányon, a jelenlegi koalíciós kabinet pedig előreláthatóan legalább is a jövő nyári új választásokig életerős marad. Tágabb szemszögből tekintve megállapíthatjuk, hogy a



finn alkotmány kiállotta a tűzpróbát és hogy ez az egyetlen világháborús alkotmány, amelyik a háború utáni idők szociális, gazdasági és politikai nehézségeit kibirta. A többiek kivétel nélkül megsemmisültek.

Ezt részben a finnországi viszonylag nyugodt körülmények magyarázzák, de biztos, hogy a háború utáni nyugtalan időkben Finnországnak is súlyos nehézségekkel kellett megbirkóznia. Más okoknak is kellett közreműködniük és ezek közül kétségtelenül a legfontosabb, hogy a finn alkotmány a merev demokrata-parlamentáris tanoktól eltérően az államfőt jelentős hatalommal ruházta fel, ami például az angol, vagy skandináv monarchák jogkörét meghaladja. Az, hogy az elnök éppen a kritikus helyzetekben él jogaival és ezzel az ügyeket kívánatos irányba tereli, hatalma gyakorlati voltának a bizonyítéka. Azt mondhatjuk, hogy Finnországban azért nem jelentkezett más alkotmányforma szükségessége, mert a jelenlegi rendszer is biztosítja a megfelelően erős és munkaképes kormányok létrejöttét.

Más országokban mások a viszonyok. A kérdéses államok alkotmánya talán nem ügyelt eléggé a szilárd kormányzat szükségességére. Így azután sok országban a parlament kénytelen volt a kormány hatáskörét felhatalmazási törvényekkel kiszélesíteni, vagy éppen más rendszerre tértek át. Időlegesen, vagy véglegesen egyes államok a diktaturát, mások a tekintélyi államformát választották.

Az erős kormányzat szükséglete különböző módokon jutott érvényre. Bernard Shaw a Sunday Chronicle 1398. július 10-iki számában ezt a szükségletet „vezér utáni vágynak” nevezte. Megállapítja, hogy minden népnek van vezére, aki nélkül az állam éppolyan kevésbé tud érvényesülni, mint akármilyen vállalat. Csak az a kérdés, hogyan találni meg azt a vezért, aki legjobban ki tudja használni népének minden képességét és lehetőségét. Erre saját módszere van a diktatórikus államoknak éppúgy, mint a demokráciáknak. Bernard Shaw megfontolásai kétségtelenül helyesek. A diktátorok éppúgy, mint a többi államfők vezérei és vezetői népüknek, csak a mód különböző, hogyan jutnak hatalomra. Hozzá kell még fűznünk, hogy abszolút jó módszer nincs és hogy a saját viszonyai számára mindegyik jobb lehet mint más számára. Ezért szükséges, hogy az alkotmányokat mindig belátóan és a doktrinár szempontokból függetlenül bíráljuk.

Ilyen doktrinár szempontoktól ment felfogást képvisel Eden lordnak az angol alsóházban a közelmúltban tartott beszéde. Azt a kérdést állította fel, vajjon az angol pártrendszer megfelel-e a mai viszonyok között és kétségbevonta, hogy a szükséges hatalmas erőfeszítésekre és a népből rejlő erőforrások felszínrehozatalára egyáltalán alkalmas lesz-e ez a rendszer.

A finn alkotmányt is ebből a szempontból kell megértenünk. Népünk jelleme és államunk viszonyai szerint a jelenlegi alkotmány és a jelenlegi kormányzat helyénvaló — bár lehet, hogy más népeknél és más feltételek mellett hasonló rendszer kevésbé volna sikeres.

## A FÉL ÉRDEKVÉDELME A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSBAN, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSRÓL SZÓLÓ CSEH-SZLOVÁK KORMÁNYRENDELETRE.

A Felvidék egy részének visszacsatolása különös aktualitást ad a közigazgatási eljárásjogi kodifikáció kérdésének. A vissza-csatolt országrészre ismét kiterjed a magyar jog uralma, de természetesen az eddigi jogállapot megszüntetése és az idegen impérium jogszabályainak eliminálása csak fokozatosan mehet végbe. Semmi esetre sem történhetik meg ez az átváltás a Felvidéken érvényben volt jogszabályok alapos ismerete nélkül. A közigazgatási eljárási szabályok megismerését nagy mértékben megkönnyíti az a tény, hogy éppen ebben az évben, néhány hónappal a vissza-csatolt területek birtokbavétele előtt, Franz *Hufnagl* és Hugo *Fux* tollából kitűnő *németnyelvű* munka jelent meg a cseh közigazgatási eljárásról.<sup>1</sup> E terjedelmes munka nemcsak a cseh eljárási rendeletek szövegét adja német nyelven, hanem azt a legfelsőbb hatóságok joggyakorlatával és a jogelmélet megállapításával is kiegészíti. Ebből az igen alapos műből élénk tűnik, hogy a közigazgatási eljárás szabályozása — bár csupán az úttörő osztrák eljárási törvény szószerinti átvételéből állott s jóllehet nem is törvényi, hanem rendeleti úton valósult meg — mégis olyan fejlődést biztosított ennek a jogterületnek, amellyel a magyar jogalkotónak számolnia kell.<sup>2</sup> A következők során arra keresünk választ, hogy a magyar jogalkotó a közigazgatási eljárás kodifikációja során megelégedhetik-e a fél érdekvédelmének olyan fokú biztosításával, amilyent a cseh-szlovák eljárási rendelet, illetve az

<sup>1</sup> Franz Hufnagl—Hugo Fux: Tschekoslowakisches Verwaltungsverfahren, (Ein Kommentar) Brünn, 1958. Rohrer Verlag. 615 l. 4r.

<sup>2</sup> Kétségtelen, hogy a magyar lakosság a cseh impérium alatt nem élvezhette a cseh eljárási rendeletben a közigazgatási és rendőrhatalósággal érintkező feleknek biztosított jogvédelmet, mert az államvédelmi törvény alapján a cseh kormány a magyarlakta területeket „határzónának” nyilvánította s ezt a területet békeidőben is (1936) katonai igazgatásnak rendelte alá. Így az 1936. június 19-i 155. számú rendelet csak a Felvidékről 60 várost és községet osztott be a határzónába, így Pozsonyt, Kassát, Komáromot, Munkácsot, Ungvárt, Beregszászt, Lévát, Losoncot, Érsekújvárt, Rimaszombatot, Rozsnyót, Párkányt, Galántát, Dunaszerdahelyt, Husztot, Tornallyát stb. stb. A cseheknek ez az átlátszó eljárása azonban nem zárja ki, hogy a felületes és különösen az elfogult szemlélő az eljárási kódex pusztá megléte alapján a csehekre előnyös összehasonlításokat ne tegyen.

ennek mintájául szolgáló osztrák eljárási törvény nyújt. Vázolni fogjuk a közigazgatási eljárásjog alapelveit, a fél érdekvédelmének legfőbb posztulátumait és ezeket egybevetjük az osztrák és a cseh jogalkotó által nyújtott tételes megoldással.

Az első eldöntendő kérdés: a törvényi és a rendeleti kodifikáció között való választás. Ausztria a közigazgatási eljárást törvényben szabályozta. Cseh-Szlovákia viszont rendeleti úton oldotta meg a kérdést. Melyik a helyesebb álláspont? A rendeleti jogalkotás kétségtelenül gyorsabb, könnyebben megvalósítható, ami a magyar törvényhozó várható nagy elfoglaltsága mellett nem elhanyagolható szempont. Viszont az alapvető kérdéseket, a közigazgatási eljárás legnehezebb problémáit csak törvényben lehet szabályozni. Ezt a cseh-szlovák rendelet példája is mutatja, amely éppen a legfontosabb kérdések (pl. a fél fogalma, a közigazgatási jogerő, a határozathozatal halogatása) megoldása előtt kitért. Helyes megoldást — nézetem szerint — csak úgy nyújthatunk, ha az anyagot, legalább részben, törvényben szabályozzuk. A feleknek a hatóságokkal szembeni jogvédelme, az eljárás jogszerűségének biztosítása, a törvényi rendezés garanciáját kívánja meg.

Amikor a közigazgatási eljárás törvényi szabályozását követeljük, tisztában kell lennünk azzal, hogy maga ez a fogalom: „közigazgatási eljárás“, sincs általános érvennyel meghatározva. Magának a kodifikációs törvénynek kell tehát tételes meghatározást adni azokról az eljárásokról, amelyekre a kodifikáció hatálya kiterjed. Mind az osztrák, mind a cseh jog az eljárási törvény, illetőleg rendelet érvényét azokra az eljárásokra terjeszti ki, amelyek bizonyos, felsorolt, hatóságok előtt folynak le.<sup>3</sup> Az osztrák törvényben foglalt részletes taxációt különösen a szövetségi és a tartományi jogrendszer párhuzamossága teszi szükségessé. A magyar jogban a közigazgatási eljárás meghatározásában ilyen taxatív felsorolásra nincs szükség. Azokból az eljárásokból kell kiindulnunk, amelyek a közigazgatási hatóságok előtt folynak. Ezek közül részben elvi, részben gyakorlati szempontok miatt<sup>4</sup> célszerűnek látszik kirekeszteni a községi bírászkodást, a rendőrhatalósági büntetőeljárást, a pénzügyi közigazgatás körébe tartozó eljárásokat, a fegyelmi eljárást és a választási eljárásokat. Hasonló ki-

<sup>3</sup> 273/1925. sz. osztrák törvény EGVG. (Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen) II. cikk: — 8/1926. sz. cseh rendelet 1. §.

<sup>4</sup> Lásd erről részletesebben szerző: Közigazgatási eljárás, Budapest, 1937. 207 l. (A Magyar Közigazgatástudományi Intézet 25. sz. kiadványa.) V. ö. 1—11. l., valamint a 34. lapon (Összefoglalás) 1. §.

rekesztés az osztrák és a cseh jogban is előfordul s mindkét jogrendszer külön szabályozza a Verwaltungsstrafverfahrent és a Verwaltungsvollstreckungsverfahrent. A továbbiak során ezekkel a speciális eljárásokkal nem foglalkozunk.

A közigazgatási eljárás fogalmának igazi problémája nem is az, hogy *milyen hatóságok előtt folyó* eljárásokra terjed ki, hanem, hogy *milyen formai ismérvek* szükségesek a közigazgatási eljárás fennforgásához. Vajjon az eljárás szó csak a kontradiktórius (vitás) szóbeli tárgyalásra értendő-e, vagy a minden alakiságtól mentes ügyintézésre is, ha abban magánszemélyek, felek bármilyen formában közreműködnek. Továbbmenve, ha elfogadjuk, hogy mind a kontradiktórius szóbeli tárgyalást megvalósító eljárás, mind az egyszerűbb, kötetlenebb formák között lebonyolított eljárások a „közigazgatási eljárás” tételes jogi fogalma alá esnek, felmerül a kérdés, vajjon az összes eljárástípusokra érvényes közös szabályokat kell-e az eljárási törvényben kodifikálni, vagy a formai kötöttség különböző foka szerint külön-külön eljárástípusokat kell-e kialakítani és egyenként szabályozni. A helyes válasz a kérdésre — nézetem szerint — a következő: nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy ugyanaz a közigazgatási hatóság az ügyek természete szerint a felekkel való ügyintézés során hol kötöttebb és bonyolultabb, hol egyszerűbb eljárási szabályokhoz van kötve. Különösen két jelentékenyen eltérő eljárástípust kell megkülönböztetnünk, amelyeket egyoldalú, illetve vitás eljárásnak nevezhetünk. Az *egyoldalú* eljárásban a közigazgatás csupán egy (vagy bár több, de azonos érdekű) féllel áll szemben; a *vitás* eljárásban a hatóság előtt ellentétes érdekű felek szerepelnek, akik szóbeli tárgyalás keretében igyekeznek érdekeiket védelmezni. Az egyoldalú eljárásban, amely legtöbbször *írásbeli* eljárás, jogvita nem is alakulhat ki, mivel a féllel (az eljárásban szereplő magánszeméllyel) szemben nem áll ellenfél. Viszont a vitás eljárásban, minthogy a hatóság előtt ellentétes érdekű felek szerepelnek, a bíróságok előtti szóbeli tárgyalásra emlékeztető vitás eljárás alakulhat ki. Hogyan lehet ezt a két eltérő eljárástípust szabályozni?

Kétségtelenül vannak olyan eljárási szabályok, amelyek az egyoldalú és vitás eljárásban egyaránt alkalmazhatók. Igen sok, és éppen az elvi fontosságú kérdésekben viszont lehetetlen a két eljárástípust közös szabállyal szabályozni, hanem külön kell rendelkezni a vitás és külön az egyoldalú eljárás tekintetében (pl. békés megegyezés, iratokba való betekintés, a bizonyítás menete, bizonyítási teher, illetve bizonyítási jog, jogerő, költség stb.). Az egyoldalú eljárásban csupán a hatóság és a fél szerepelnek, mint

az eljárás alanyai, tehát csupán a félnek a hatósággal szemben fennálló jogait és kötelességeit kell meghatározni; a vitás eljárásban ezenfelül az ellentétes érdekű feleknek egymással szembeni jogviszonya is szabályozásra szorul, már pedig a dolog természete szerint a fél nem élvezheti ugyanazokat az eljárási természetű jogosítványokat a hatósággal szemben, mint az ellentétes érdekű féllel szemben. A fél és a hatóság között a szubordináció, az eljárásbeli ellenfelek egymásközti viszonyában a paritás elve érvényesül. Természetes, hogy a fél sokkal szélesebbkörű jogokat élvez a vitás eljárásban, mint az egyoldalú eljárásban. Ezért a két eljárástípus közötti különbséget az eljárási törvényben élesen ki kell domborítani s mikor a jogszabály valamelyik rendelkezése csak egyik vagy másik eljárásra alkalmazható, azt a jogszabályban kifejezetten ki kell mondani.

További igen fontos különbségtétel alapja az, hogy az eljárás hivatalból, vagy a fél kérelmére indul-e meg. A hivatalbóli eljárásban többek között az iratokba való betekintés, a fél nyilatkozási lehetősége, a bizonyítás körüli jogok és kötelezettségek, az eljárási költségek előlegezése és viselése, különleges szabályozást kíván.

A fenti megállapításokat figyelembe véve a fél érdekvédelmének tárgyalása során a következő főkérdésekkel fogunk foglalkozni:

I. Kit illetnek meg a fél jogai az eljárásban?

II. Milyen keretek között és az eljárás milyen szakában élhet a fél a nyilatkozás jogával?

III. Miről kell a félnek tudomással bírnia a nyilatkozás időpontjában?

IV. Milyen jogokat élvez a fél a tényállás felderítésében?

V. Mennyi idő alatt igényelheti a fél a határozat meghozatalát és mikor igényelhet *indokolt* határozatot?

VI. Mennyiben hivatkozhatik a fél a határozat jogerejére?

I. A *fél fogalma* a közigazgatási eljárásjognak egyik legnehezebb problémája. A jogelmélet, különösen a németnyelvű közigazgatási irodalom, eddig hasztalanul igyekezett általánosan elfogadható definíciót adni.<sup>5</sup> A tételes jogban a kérdés szintén nem nyert kielégítő megoldást. Az osztrák eljárási törvény (AVG, Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz) 8. §-ában ezt a meghatá-

<sup>5</sup> Lásd a kérdés irodalmának áttekintését Hufnagl—Fux: id. mű 282. s. köv. l.

rozást adja: „Érdekeltek azok a személyek, akik a hatóság tevékenységét igénybe veszik vagy akikre a hatósági tevékenység vonatkozik, felek pedig ugyanezek a személyek, ha az ügyben való részvételük valamely jogigényre vagy jogi érdekre van alapítva.”<sup>6</sup> Ez a meghatározás valóban nem szerencsés. Már a jogigény sem eléggé határozott fogalom, még kevésbé a „jogi érdek” (rechtliches Interesse). Amellett a „hatósági tevékenység számos olyan személyre kiterjed” (bezieht sich), akik tételesjogi értelemben nem „érdekeltek”. De fölösleges is az „érdekeltek” kategóriáját jogilag definiálni, mert az érdekeltekkel az eljárási kodifikáció a továbbiakban nem is foglalkozik.<sup>7</sup>

Az osztrák törvényes definíciónak ez a gyenge sikere magyarázza, hogy a cseh rendelet már nem is határozza meg a fél fogalmát. A Hufnagl—Fux mű szerint ez a megoldás az AVG-ben nyújtott meghatározásnak még mindig fölötte áll.<sup>8</sup>

Melyik a helyes álláspont a két eltérő jogalkotás között? Tagadhatatlan, hogy az osztrák definíció rossz, semmitmondó. De túlzás azt állítani, hogy a cseh szabályozás, amely egyáltalában nem ad megoldást, kevésbé semmitmondó volna. A fél fogalmának meghatározását a közigazgatási eljárás nem nélkülözheti, mert mit ér a legmondosabban kiépített érdekvédelmi rendszer is, ha nem tudjuk, hogy az abban garantált jogok kit illetnek meg. Igaz, a meghatározás rendkívül nehéz, mert a ténylegesen érdekelt személyek köre gyakran szinte áttekinthetetlenül nagy s a jog ezek közül csak egyeseknek, s ezeknek is különböző mértékben biztosítja érdekeik védelmét. Az érdekvédelmi lehetőség milyen foka szükséges a fél fogalmához? Nézetem szerint általában azokat kell félnek nevezniük, akiknek joguk van az adott eljárás során a hatóság előtt érdekeik védelmében személyesen nyilatkozni. Hogy ez a nyilatkozás milyen formában (szóban, írásban, kontradiktórius tárgyaláson) történhetik, az a definíció szempontjából mellékes: a nyilatkozásnak bármilyen önálló (azaz nem kollektív, érdekképviselői) formája, ha arra az érdekelt személynek jogilag garantált igénye van, elegendő a fél fogalmához. Persze

<sup>6</sup> AVG. 8. §.: Personen, die eine Tätigkeit der Behörde in Anspruch nehmen, oder auf die sich die Tätigkeit der Behörde bezieht, sind Beteiligte und, insoweit sie an der Sache vermöge eines Rechtsanspruches oder eines rechtlichen Interesses beteiligt sind, Parteien.

<sup>7</sup> Ilyen értelemben Mannlicher—Coreth: Das Verwaltungsverfahren, 4. kiad. Wien, 1936. 59. l. „Dem Begriff *Beteiligter* kommt eine besondere Bedeutung nicht zu.”

<sup>8</sup> Hufnagl—Fux: id. mű 282. l.

ez a formális meghatározás csak akkor viszi előbbre a probléma megoldását, ha a továbbiakban azt is meghatározzuk, hogy kit illet meg a nyilatkozás joga. E kérdés vizsgálatánál óvakodnunk kell attól, hogy az eljárás posztulált eredményére való materiális jogosultságot összetévevesszük azzal a formális jogosítvánnyal, amely csak az eljárásban való részvételt s a feleket megillető jogvédelmi eszközök igénybevételét biztosítja. A kérelemre megindult eljárásban például nem lehet vitás, hogy a kérelmezőt megilletik a fél jogai. Érdekvédelmi lehetősége már azzal biztosítva van, hogy kérelmét írásban benyújthatja, ahhoz írásbeli bizonyítékait csatolhatja, az elutasító határozat ellen jogorvoslattal élhet. A hatóság akkor is köteles a kérelemmel foglalkozni, ha a kérelmező materiális jogosultsága hiányzik, hiszen éppen ennek a jogosultságnak a megállapítása az eljárás tartalma. A kérelmező tehát a kérelmezési és panaszjog értelmében mindig bír legitimációval, vagyis őt a fél jogai megilletik.

A közigazgatási eljárás leggyakrabban nemcsak annak az érdekeit érinti, aki azt kezdeményezte. Kérdés mármost, hogy a ténylegesen érdekelték közül kik igényelhetik, hogy őket a hatóság meghallgassa, azaz, hogy kiket illetnek meg a fél jogai? Különösen fontos ez a kérdés akkor, amikor a hatóság hivatalbóli ügyintézésének esetével állunk szemben. Mikor köteles a hatóság valamely intézkedés foganatosítása előtt az érdekeltet meghallgatni? A speciális, egyes ügyekre vonatkozó közigazgatási jogszabályok a maguk részterületén rendszerint választ adnak erre a kérdésre, de az általános közigazgatási eljárás kodifikációja esetén *általános érvénnyel is* meg kell oldani a problémát. A tételes jog a különböző korokban az érdekelték hol kisebb, hol nagyobb körének engedte meg az őket érdeklő határozatok előkészítésében való közreműködést. Ha a mai magyar jogban a legkülönbözőbb közigazgatási eljárásokra érvényes rendelkezések tömegében induktív úton szabályszerűséget keresünk, — ha megvizsgáljuk, hogy melyik az érdekeltéknek az a legszűkebb köre, amely a speciális jogszabályok szerint mindenkor jogosult a hatóság előtt érdekei védelmében nyilatkozni,<sup>9</sup> — akkor a következő általános jogtételt fogalmazhatjuk meg: azok a személyek védhetik egy adott eljárás során érdekeiket a hatóság előtt, akiknek tulajdonjogát, egyéb dologi jogát, személyes szabadságát, vagy egy előző, közreműködésük mellett hozott határozaton alapuló közigazgatási jogosítvá-

<sup>9</sup> A speciális közigazgatási jogszabályoknak ezt az áttekintését lásd Szerző: id. mű 26. s. köv. l.

nyát sértené a tervezett határozat. Általános, de kevésbé precíz kifejezéssel élve azt mondhatnók, hogy azokat a személyeket kell meghallgatni, akiknek szerzett jogát sérti a határozat, vagy akiket a hatóság vagyoni szolgáltatásra vagy személyes szolgálatokra akar kötelezni.

II. A fél érdekvédelmi lehetőségének elvi elismerése után tisztáznunk kell, hogy a fél *milyen módon és az eljárás mely szakában* nyilatkozhatik érdekei védelmében.

Ami az érdekvédelem módját illeti, különösen arra a kérdésre kell választ adnunk, hogy mikor köteles a hatóság kontradiktórius szóbeli tárgyalást tartani. Ha ezt a kérdést nyitva hagyjuk, a vitás eljárásra vonatkozó egész szabályozás elveszti gyakorlati jelentőségét. A hatóság ugyanis sohasem fogja ezt a nagyobb kötöttséggel és idővesztéssel járó eljárási módot választani, hacsak őt arra a jogszabály nem kötelezi. Nem lehet tehát a szóbeli tárgyalás alkalmazását vagy annak mellőzését a hatóság belátására bízni, hanem ezt *általános szabállyal* kötelezővé kell tenni az olyan természetű eljárásokban, amelyek tekintetében egyes *speciális jogszabályok* kontradiktórius szóbeli tárgyalás tartását már az eddigi jogban is előírták. Ez az induktív jogmegismerési módszer annak az elvnek a felismerésére vezet,<sup>10</sup> hogy akkor kötelező a szóbeli tárgyalás formájában való ügyintézés, amikor az imént levezetett ügyfélmeghallgatási elv értelmében az eljárásban több, ellentétes érdekű fél meghallgatása kötelező. Közelebbről: abban az esetben, ha a tervezett határozat több személy alanyi magánjogát vagy közigazgatási jogosítványát sérti s közöttük e jogsérelem vagy teherviselés aránya jogszabályilag előre megállapítva nincs.

A szóbeli tárgyalás tartásának tehát két feltétele van: 1. több személy szerzett jogának sérelme, 2. e személyek közötti érdekellentét. Az érdekellentét akkor forog fenn, ha a jogsérelem, illetve teherviselés aránya jogszabályilag előre megállapítva nincs, mert ilyen esetben, ha egyik fél mentesül a teherviselés alól, akkor a másik félre több teher hárul. Gondoljunk például egy útépítésre; a kisajátítás a telektulajdonosokat terheli, de az eljárás kezdetén még bizonytalan, hogy kit milyen arányban; a felek ellentétes érdekűek, mert ha az út A. telkén át vezet, B. mentesül a kisajátítás alól. Ilyen esetekben a fél érdekvédelmének biztosítása és az ügyintézés gyorsítása egyaránt megkívánja, hogy az eljárás egyetlen szóbeli tárgyalásra sűrítették össze. Minden más esetben

<sup>10</sup> Lásd részletesen Szerző: id. mű 24. s köv. l.



a fél érdekvédelme nincs formákhoz kötve. A hatóság a meghatározott hivatalos órák alatt mindenkinek rendelkezésére áll, tehát a fél ilyen időben szóban érintkezhetik a hatóságokkal; az írásbeli formát a kérelmezési és panaszjog értelmében szintén bármikor igénybe veheti. Hangsúlyozni kell, hogy a hatóság csak *lehetőséget* köteles nyújtani a félnek észrevételei megtételére, a fél tényleges meghallgatása azonban nem feltétele a határozat jogszerűségének.

Miután tisztáztuk, hogy a fél meghallgatása a különböző eljárástípusokban milyen formai garanciákkal van biztosítva, meg kell állapítanunk, hogy *az eljárás milyen szakában* köteles a hatóság a félnek észrevételeinek megtételére a lehetőséget megadni. A vitás eljárásban ez a kérdés a dolog természete szerint fel sem merül, mert természetes, hogy a szóbeli tárgyalás csak a határozathozatal előtt történhetik. Ugyanígy a kérelemre megindult egyoldali eljárásban, amikor az eljárás a fél beadványára indult meg s a fél a beadványban mindazt kifejtette, amit jónak látott. Nem így azonban a hivatalbéli eljárásban, amikor előfordulhat, hogy a hatóság előtt annyira tisztán áll a tényállás, hogy annak a fél közreműködésével való megvitatása fölösleges idővesztésnek látszik. De ezen a célszerűségi szemponton túlmenően is a fél érdekvédelmét is jobban szolgálhatjuk, ha neki a már kész határozattal szemben adjuk meg a lehetőséget észrevételeinek megtételére. Amíg ugyanis a tervezett hatósági intézkedés írásban lefektetve nincs, nincs mód annak igazolására, hogy a hatóság a féllel a nyilatkozás időpontjában mindazt közölte, amit később a határozatba foglalt. Ezt csak úgy lehetne — körülményesen — elérni, ha a féllel történt hatósági tárgyalások után a fél megegyezően beidéztenék, hogy a már végleges határozattervezetet aláírja s ezzel igazolja, hogy az előtte teljes terjedelmében ismert volt akkor, amikor észrevételeit megtette. Ha sem az eljárás gyorsaságát, sem a fél jogvédelmi lehetőségét nem akarjuk feláldozni, legcélszerűbb jogszabályilag kimondani, hogy az egyoldali hivatalbéli eljárásban a hatóság mellőzi a fél meghallgatását, ha az a tényállás tisztázása szempontjából felesleges, ilyen esetben azonban a fél a határozat kézbesítésétől számított 15 napon belül szóban vagy írásban kifogást tehet a *határozatot kibocsátó hatóságnál*. A kifogás hatálya az, hogy a hatóság most már köteles a szabályszerű eljárást megindítani. A pénzszolgáltatást kirovó határozat mindaddig nem hajtható végre, amíg a kifogási határidő el nem telt, kifogás esetén pedig a szabályszerű eljárás befejezéséig.

A felek meghallgatásának elve alól további kivételeket is el kell ismernünk. Ezek részletes tárgyalását ezúttal mellőzve,<sup>11</sup> pozícióimat a következőkben foglalhatom össze:

Az idézés kibocsátását eljárás nem előzi meg. Ugyancsak mellőzheti az elsőfokú hatóság a fél meghallgatását, ha a jogszabályilag összezszerűen is megállapított pénzszolgáltatás vagy jogszabályban meghatározott tartamú munkaszolgáltatás kirovásáról van szó. Az eljárás eredményessége és célszerűsége érdekében rendelkezni kell a felszólalási jog korlátozásáról olyan esetben, amikor a felek száma oly nagy, hogy mindnyájuk meghallgatása az eljárás gyors lebonyolítását lehetetlenné tenné. Végül a törvényben fel kell menteni a minisztereket az alól a kötelezettség alól, hogy szóbeli tárgyalásokat tartsanak, vagy szóbeli előterjesztéseket meghallgassanak. Ha a miniszterek hatáskörébe tartozó ügy olyan természetű, hogy annak elintézése a jelen törvény értelmében csak szóbeli tárgyaláson történhetik, vagy ha a felek a jelen törvény értelmében szóbeli meghallgatásukat igényelhetik, a miniszter maga helyett helyetttest delegálhat. Szigorú felelősség mellett kivételesen intézkedhetik a hatóság az eljárási szabályok figyelmen kívül hagyásával is, ha a késedelem súlyos veszéllyel járna. Ilyen esetben azonban az érdekeiben sértett személyek a közigazgatási bíróság elé vihetik a hatósági intézkedés jogszerűségének kérdését.

A szóbeli tárgyaláson — hacsak az ügyintézés nem a minisztérium hatáskörébe tartozik — a *közvetlenség elve* érvényesül, vagyis csupán a tárgyaláson résztvett hatósági tagok és csupán a tárgyaláson felhozottak alapján határozhatnak. A felek az eljáró hatóság előtt, a szóbeli tárgyaláson, tehetik meg észrevételeiket. Annak azonban nincs akadálya, hogy a helyszíni szemlét, tanúkihallgatást, szakértői szemlét megkeresett, vagy kiküldött hatósági tag, illetve hatósági szakértő végezze.

A felek legitimációja és a szóbeli tárgyalási forma kötelező volta kérdésében vita esetében panaszjogot kell biztosítani a közigazgatási bírósághoz.

Ami a fél nyilatkozási jogát illeti, sem a cseh rendelet, sem az osztrák törvény nem tesz ebben a kérdésben elvi kijelentést. Kerülő uton azonban és bizonyos esetekben az osztrák törvény (AVG.) mégis garantálja a fél közreműködését a közigazgatási eljárásban. Az AVG. 56. és 57. §§-ának kombinációjából ugyanis

<sup>11</sup> Lásd bővebben Szerző: id. mű 38. s. köv. 1.

kitűnik,<sup>12</sup> hogy a határozat kibocsátását a *tényállás felderítésének* kell megelőznie négy eset kivételével:

1. ha pusztá idézéstről van szó,
2. ha jogszabályban összecszerűen is meghatározott pénzzolgáltatás kiróvásáról van szó,
3. ha a tényállás tisztán áll a hatóság előtt,
4. ha a késedelem veszéllyel járna.

Az eddigiekben, mint látjuk, a felek meghallgatásáról nincs szó, csupán a tényállás felderítésének kötelezettségéről. Ezeket a rendelkezéseket azonban két további rendelkezéssel egészíti ki az osztrák törvény: a szóbeli tárgyaláson résztvevő feleknek határozottan, egyéb eljárásban szereplő feleknek azonban csak közvetve és határozatlanul biztosítja a nyilatkozás jogát. Az AVG. 45. §. 3. bek. kijelenti, hogy a szóbeli tárgyaláson „minden félnek alkalmat kell adni, hogy a tárgyra vonatkozó nézetét előadhassa.” Az AVG. 57. §. pedig így szól: „A felderítő eljárás célja az, hogy az ügy elintézésének alapját tévő tényállást tisztázza és a feleknek jogaik és jogos érdekeik érvényesítésére alkalmat adjon.” A felderítő eljárásnak ezt a célját a hatóság minden (bármilyen típusú) eljárásban köteles szem előtt tartani, amennyiben — az előbbiek szerint — a felderítő eljárás egyáltalában kötelező.

Az osztrák szabályozást négy szempontból kell hibáztatnunk: 1. nem mondja ki elvszerűen a fél nyilatkozási jogát még abban az esetben sem, ha szerzett jogok sérelméről van szó; 2. a felderítő eljárás lefolytatása és a fél meghallgatása nélkül hozott határozat ellen csak abban az esetben ad helyet a felszólalásnak, ha az eljárás mellőzése az ügy halaszthatatlan volta miatt, vagy azon a címen történt, hogy jogszabályban összecszerűen meghatározott pénzzolgáltatás kiróvásáról van szó; — helyesen akkor is helyt kellene adni a felszólalásnak, ha a felderítő eljárás azért maradt el, mert a hatóság az eljárást tisztázottnak tekintette; 3. nem mondja ki, hogy a tényállás eleve tisztázott volta alapján a tényfelderítés legfeljebb az egyoldalú eljárásban mellőzhető, de nem a vitás eljárásban (amelynek megtartása alól csupán a késedelem-

<sup>12</sup> AVG. 56. §.: A határozat kibocsátását a tényállás felderítésének kell megelőznie — a 57—59. szakaszok rendelkezései szerint —, kivéve az idézést és az 57. §-ban tárgyalt esetet, valamint, ha a tényállás tisztán áll a hatóság előtt.

AVG. 57. §.: Előzetes felderítő eljárás nélkül is hozhat a hatóság határozatot, ha törvényben vagy statutumban meghatározott vagy díjtételszerűen (tarifmäÙig) megállapított pénzzolgáltatásról van szó, továbbá megteheti a hatóság a halaszthatatlan intézkedéseket, ha a késedelem veszéllyel járna.

ből származható veszély mentesíthet); 4. nem állapítja meg, hogy mikor *köteles* a hatóság szóbeli tárgyalást tartani, hanem ezt a kérdést a hatóság belátására bízta.<sup>13</sup> Végeredményben tehát a fél nyilatkozási jogát az eljárási törvény csak annyiban biztosítja, hogy a fél meghallgatását a felderítő eljárás egyik céljaként jelöli meg és hogy — amennyiben a hatóság jónak látja a szóbeli tárgyalást elrendelni, akkor — a felek meghallgatása kötelező. Ha egyéb vonatkozásban némileg enyhíti is a törvény hiányosságát a széleskörű közigazgatási bírói panaszjog, a szóbeli tárgyalás elrendelése vagy mellőzése kérdésében a törvény a közigazgatási bírói panaszt kifejezetten kizárja.

A cseh rendelet semmivel sem nyújt többet az AVG. megoldásánál. 42. §-ában kötelezővé teszi a hatóság számára a tényállás felderítését és *ennek kapcsán a felek jog és érdekvédelmének lehetővé tételét* (und dabei den Parteien Gelegenheit zu geben ihre Rechte und rechtlichen Interessen geltend zu machen) *kivéve*, ha a határozat már a kérvény és mellékletei, vagy a hatóság rendelkezésére álló akták alapján eldönthető. A cseh rendelet sem ismeri el erre az esetre a fél felszólalási jogát a határozatot kibocsátó hatóságnál és nem mondja ki, hogy ilyen címen csak az egyoldalú eljárást lehet mellőzni. További kivételnek van helye a felek meghallgatása alól a 67. §. értelmében, ha a késedelem veszéllyel járna. A fél meghallgatása kötelező a szóbeli tárgyaláson (46. §. 4. bek.), de a cseh rendelet is a hatóság tetszésére bízta, hogy mikor kíván szóbeli tárgyalást tartani. (44. §.)

III. A fél érdekvédelmét a nyilatkozás jogának pusztá elvi deklarációja még nem biztosítja; a törvénynek azt is biztosítania kell, hogy a fél nyilatkozatát *a tények ismeretében* tehesse meg. Tisztában kell tehát lennie egyrészt az eljárás céljával, másrészt azokkal a tényekkel, amelyekre az eljárás kezdeményezője a tervbevett határozatot alapítani kívánja. Ha az eljárást nem a hatóság kezdeményezi, tehát kérelemre megindult eljárásban, a szóbanforgó posztulátumot úgy lehet biztosítani, hogy az összes feleknek megadjuk az ellenfél által benyújtott iratokba való betekintés jogát. Nehezebb a megoldás a hivatalbóli eljárás esetében, valamint a hatósági iratok megtekintése kérdésében.

<sup>13</sup> AVG. 49. §.: Amennyiben a speciális közigazgatási jogszabályok mást nem rendelnek..., a hatóság *tarthat* szóbeli tárgyalást a 40—44. §§. szerint, mind hivatalból, mind kérelemre. Az e tárgyú kérelem elutasítása ellen nincs helye jogorvoslatnak.

Ami az eljárás céljának a féllel való kimerítő közlését illeti, ezt leginkább úgy valósíthatjuk meg, ha, az előzőkben tárgyalt módszer szerint, a hatóság a fél közreműködése nélkül, a rendelkezésre álló adatok alapján, hozza meg határozatát s a fél akkor élhet a felszólalás jogával a határozatot kibocsátó hatóság előtt, amikor a határozat az indokolással együtt már a kezében van. Az ilyen határozathozatal előfeltétele azonban, hogy a fél közreműködése a tényállás tisztázásához ne legyen szükséges. Amennyiben a tényállás tisztázása a fél jelenlétét megkívánja, neki észrevételei megtételére mindjárt módot is kell nyújtani s mindjárt a jegyzőkönyvben igazolni kell, hogy a határozat tervezete és az annak alapjául szolgáló tényállás a *jegyzőkönyvben felvett szöveggel* közölve volt s őt a hatóság nyilatkozattételre felszólította. Ennek elmulasztása — amennyiben a fél meghallgatása az általános eljárási törvény vagy más jogszabály értelmében a hatóságra nézve kötelező volt — az eljárást megtámadhatóvá teszi. A cseh-szlovák rendelet analóg rendelkezést nem tartalmaz.

A hatósági iratokba való *betekintés* szabályozásának az alapelve az, hogy a betekintés joga az eljárásban szereplő összes feleket egyenlő mértékben illeti meg. Fennmarad azonban a kérdés, hogy milyen mértékben? Az osztrák törvény szerint a betekintés joga azokra a hatósági iratokra terjed ki, „amelyeknek ismerete a fél jogos érdekeinek érvényesítésére vagy védelmére szükséges“ (AVG. 17. §.). Ezt a rendelkezést a cseh rendelet 25. §-a is átveszi és még kiegészíti azzal, hogy „olyan akták vagy aktarészek tekintetében, amelyek a határozat alapjául szolgáló tények megállapítását tartalmazzák, a betekintési jog korlátozásának nincs helye.“ A cseh-szlovák rendeletnek ez a megoldása alkalmasnak látszik a magyar kodifikációba való felvételre.

IV. A félnek a határozat alapjául szolgáló tényállás felderítésében való aktív közreműködését a *bizonyítás* kellő szabályozásával kell megvalósítanunk. A közigazgatási eljárás éppen a bizonyítás szabályozásában tér el legélesebben a polgári peres eljárástól. *A közigazgatási eljárást a nyomozó elv és a hivatalbóliség (officialitás) elve jellemzi.* A polgári perrendtartás principiumai csakis a vitás közigazgatási eljárásban, de ott is csupán a felek magánjogi viszonyának kérdésében érvényesülnek. Ahol azonban a közérdekről van szó, ott a hatóság hivatalból köteles a tényállást felderíteni, egyben pedig köteles a feleknek a felderítésben való közreműködését is lehetővé tenni.

Milyen mértékű a fél közreműködése a felderítő eljárásban?

A polgári peres eljárásban, tudjuk, a bíró csak formailag vezeti a bizonyításfelvételt, érdemben a felek rendelkeznek a bizonyítás anyagával. Amit a felek egyértelműen tényként elfogadnak, azt valónak kell tekinteni, s amit az egyik fél tagad, azt a másiknak bizonyítania kell. A perrendtartás rendelkezik arról, hogy melyik felet terheli a bizonyítás. — A közigazgatási eljárásban mindez másként van. A felek egyező tényállításait a hatóság csak akkor fogadja el feltétel nélkül valónak, ha az kizárólag a felek magánjogi viszonyára vonatkozik (pl. a kisajátítási eljárásban a kártalanítás összegére). Egyéb kérdésekben a *hatóság köteles a materiális igazság felderítésére törekedni*. Mihelyt az eljárás közérdekű vonatkozásairól van szó, valónak csak azt lehet tekinteni, amit a hatósági felderítés vagy a felek érdemi bizonyítása beigazolt, vagy ami mellett törvényes vélelem szól, továbbá amiről a hatóság hivatalos tudomással bír, vagy amit köztudomásúnak ismer. Kérdés mármost, mit tehet az a fél, aki egy ily módon beigazolt, vagy beigazoltnak vett tény valóságát kétségbevonja. Az ellenbizonyításnak feltétlenül helyt kell adni s ennek ténybeli előfeltételeit is biztosítani kell. Ez a garancia háromágú: 1. a félnek tudnia kell, hogy melyek azok a tények, amelyeket a hatóság beigazoltnak tekint; 2. módot kell neki adni észrevételeinek megtételére és bizonyítékainak megjelölésére; 3. garantálni kell, hogy a hatóság a fél bizonyítási indítványait kellő figyelemre méltassa.

Az első posztulátum értelmében a féllel közölni kell azokat a tényeket, amelyekről a hatóság hivatalos tudomással bír, amelyeket köztudomásúnak ismer és amelyeket nyomozás útján felderített, feltéve, hogy a hatóság határozatát ezekre a tényekre kívánja alapítani.

Mindezekre a tényekre, valamint a vitás eljárásban az ellenfél tényállításaira, továbbá a szóbeli tárgyaláson felvett egyes bizonyítékokra az összes felek észrevételeket tehetnek és indítványozhatják e felderítés kiegészítését. A tárgyalási jegyzőkönyvben fel kell tüntetni, hogy az imént felsorolt tényeknek a felekkel való közlése megtörtént-e és hogy a felek észrevételeik megtételére felszólítottak-e. Azonfelül a fél kérelmére jegyzőkönyvbe kell venni a fél bizonyítási indítványait, amennyiben a hatóság azokat elutasította.

Azzal, hogy a törvény a felek elutasított bizonyítási indítványainak jegyzőkönyvbe vételét előírja, módot ad a jogorvoslati fórumnak, hogy a bizonyításfelvétel kiegészítését a tények ismeretében rendelje el, vagy mellőzze. A fél bizonyítási jogának ez a garanciája általános, az bármely bizonyítóeszköz indítványozása

esetében alkalmazható, de közvetlen hatását csak a jogorvoslati fórum előtt fejtí ki. Ezért most sorra vesszük az egyes bizonyítóeszközöket egyenként abból a szempontból, hogy azok egyikénél-másikánál nincs-e lehetőség a fél indítványai érvényesülésének közvetlenebb biztosítására. A kérdés szabályozásánál különösen arra kell ügyelnünk, hogy a jogos magánérdek megóvása mellett az eljárás céltalan elhúzásának is gátat vessünk. Ennek megfelelően az olyan bizonyítási indítványok feletti döntést, amelyek a tárgyalás helyén azonnal nem foganatosíthatók, a hatóság mérlegelésére kell bízni, az ellenkező esetben viszont — megállapítandó határokon belül — kötelezni kell a hatóságot a fél által felajánlott és ténylegesen is produkált bizonyítékok felvételére. Ebben az értelemben köteles a hatóság foglalkozni a fél által benyújtott okirattal, szakértői véleménnyel, köteles meghallgatni a fél által ténylegesen előállított tanút (a kihallgatandó tanúk számát mindenestre maximálni kell) és köteles megengedni, hogy a fél a tárgyaláson saját szakértője kíséretében jelenjék meg, végül, hogy a hivatali vagy kirendelt szakértőhöz a fél szakértője is indítványozhasson kérdéseket. A fél által megjelölt, de ténylegesen meg nem jelent tanú beidézése, hivatali szakértő kirendelése, okiratok beszerzése, helyszíni szemle tartása kérdésében tett indítványokról viszont a hatóság dönt, összegezve a felderítés lehető teljességének érdekét az idő- és költségkímélés szempontjával.

A külföldi jogalkotás ezeket a posztulátumokat még csak részben valósította meg. A cseh-szlovák rendelet a 46. és 48. §-okban tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek a fél érdekvédelmi lehetőségét a bizonyítás terén biztosítják, a következők szerint:

46. §. 2. bekezdés: „A szóbeli tárgyalás megnyitása után a tárgyalást vezető hatósági személy... köteles az eljárás tárgyát (Gegenstand der Verhandlung) röviden, de találóan és világosan közölni a megjelentekkel.“ (Ugyanígy AVG. 45. §. 1. bek.)

46. §. 3. bekezdés: „A tárgyalást vezető hatósági személy... határoz a felek indítványainak és kérdéseinek megengedhetőségéről...“ (Az AVG. 45. §. 4. bek. szerint a hatóság csak „a nyilvánvalóan kivihetetlen indítványokat“ utasítja el.)

46 §. 4. bekezdés: „A nyilatkozás jogát a szóbeli tárgyaláson a megjelent feleknek biztosítani kell. A feleknek joguk van az ügyre vonatkozó indítványokat tenni, viszont kötelességük azokat megfelelő tények megjelölésével megalapozni. Hasonlóan joguk van a feleknek az ellenfél indítványaira, tényállításaira, jogi álláspontjának kifejtésére és felajánlott bizonyítékaira nyilatkozni. Ha a szóbeli tárgyaláson vagy azon kívül bizonyításfelvétel tör-

tént, annak egész anyagát közölni kell e felekkel, — hacsak ezek arról le nem mondanak; — a feleknek joguk van a bizonyítás eredményére észrevételeket tenni.”

46. §. 6. bekezdés: „A szóbeli tárgyalás elnapolása esetén az új tárgyalás kezdetén a tárgyalást vezető hatósági személy köteles az addigi eljárás eredményét röviden, de a lényegét el nem hagyva megismételni s a felekkel az időközben lefolytatott felderítés eredményét is közölni. A tárgyalást csak e közlés megtörténte után lehet folytatni.” (Az AVG. megfelelő szakasza — 45. §. 3. bek. — még határozottabban írja elő a felderítés eredményei közlésének kötelezettségét: „Különösen alkalmat kell adni a félnek arra, hogy az ügyre tartozó összes észrevételeit megtehesse és bizonyíthassa, valamint hogy nyilatkozhasson azokról a tényekről, amelyeket a többi érdekeltek, a tanúk, vagy a szakértők hoztak fel, továbbá, amelyeket a hatóság *közismerteknek vett*, végül az ellenfelek bizonyítási indítványairól és a *hivatalos nyomozás eredményéről.*”)

Röviden áttekintjük még a cseh-szlovák rendelet 48. §-ának (megfelel az AVG. 45. §-ának) idevágó rendelkezéseit. E szakasz szerint a hatóság szabadon mérlegeli, hogy valamely tényt bebizonyítottnak tekint-e vagy nem. A félnek alkalmat kell adni, hogy a bizonyításfelvétel eredményére észrevételeket tehessen, feltéve, hogy a hatóság ezeket az eredményeket határozata indokolásában felhasználja. (Az AVG. az észrevételezési jogot nem köti ilyen feltételhez.) A cseh rendelet 48. §-a elvileg leszögezi azt is, hogy ellenkező tételes rendelkezés hiányában a vélelmekkel, a köztudomásúnak minősített tényekkel és olyan tényekkel szemben, amelyekről a hatóság hivatalos tudomással bír, helye van az ellenbizonyításnak. (Az AVG. megfelelő szakaszában ez a mondat nem szerepel.)

Ha az ismertetett tételes szabályozást az azt megelőzően tárgyalat posztulátumokkal egybevetjük, megállapíthatjuk, hogy mind a cseh rendelet, mind az osztrák eljárási törvény rendelkezései csak részleges megoldását adják a problémának. Lényegében csak a vitás eljárásban szereplő ellenfelek eljárási cselekményeinek ismerete és bírálata van a félnek határozottan lehetővé téve: már a hatósági felderítés eredményének megismerésére és az ahhoz való hozzászólásra az ismertetett rendelkezések jóval kevesebb garanciát nyújtanak. Kiáltó fogyatékoság az, hogy a félnek a bizonyítás körüli jogai *csak* a szóbeli tárgyalási formában lebonyolított eljárásra vannak megállapítva, holott ez az eljárási forma a hatóságra nézve *nem kötelező*. További hiányosság, hogy a fél a felderítés menetére csak indítványokat tehet, anélkül, hogy



annak elrendelését bármikor is *igényelhetné*. Már pedig láttuk, hogy bizonyos esetekben ezt az igényt lehet a félnek biztosítani anélkül, hogy az eljárás gyorsaságát vagy eredményességét veszélyeztetnők. A bizonyítási indítványnak a hatóságra kötelező volta — az imént meghatározott esetekben — logikus konzekvenciája annak a tételnek, hogy a fél a hatóság által beigazoltnak vett vagy közismertnek minősített tényeket ellenbizonyítással megdöntheti.

V. A fél érdekvédelmét a nyilatkozási jognak és a felderítésben való közreműködés jogának biztosítása még nem meríti ki. Mit ér ugyanis a legminuciózusabban szabályozott eljárás is, ha a hatóság belátható időn belül nem hoz határozatot? A közigazgatás hallgatása, a *silence de l'administration*, a legsúlyosabb jogsérelem, ami a felet érheti, mert ezzel szemben eddigi jogunkban nincs jogvédelem. Ebből a szempontból a fél helyzete elutasító határozat esetén is előnyösebb, mert az ellen legalább van jogorvoslat. A meghozott határozatért, — akár helyt ad az a kérelemnek, akár elutasítja azt, — a hatóság felelős, az „agyonhallgatott“, ad acta tett ügyekért azonban senki sem vonja felelősségre. Ez a mentalitás még annak a kornak a csökevénye, amikor a közigazgatás csak azért tartozott felelősséggel, amit tett, tétlenségéért, inerciájáért azonban senki sem hibáztatta, mert a közösség létérdekeinek biztosítását nem is a közigazgatástól, a közhatalomtól, hanem az egyéni iniciatívától, a gazdasági versenytől várták. Ma már a *silence de l'administration* szabályozásának elsőrendű, elvi fontosságát mindenütt felismerték. Az 1956. évben, Varsóban tartott VI. Nemzetközi Közigazgatástudományi Kongresszus a modern közigazgatási eljárásjog egyik legfontosabb problémájának jelentette ki e kérdés szabályozását.<sup>14</sup> Ilyen körülmények között meglehetősen egyedülálló különvéleménynek kell tekintenünk a cseh eljárási rendelet alkotóinak álláspontját, akiknek az általános indokolásban kifejtett véleménye szerint a *silence de l'administration* szabályozását azért kellett mellőzniök, mert annak értéke a felek szempontjából, akiknek érdekét szolgálni hivatva volna, nagyon is problematikus.<sup>15</sup> A fél ugyanis hátrányos helyzetbe kerül azzal, hogy egy fórummal kevesebb foglalkozik az ügyével és, hogy a hozzá közel fekvő elsőfokú hatóság helyett a távolabb fekvő másodfokú hatóság elé kerül az eljárás. Erre az érvelésre legyen elég

<sup>14</sup> José Gascon—Marin: Rapport général sur les garanties des droits des administrés dans la procédure et dans l'exercice de la juridiction administrative. Varsovie. 1956. Drukprasa r. t.

<sup>15</sup> Lásd Hufnagl—Fux: id. mű 577. l.

annyit megjegyeznünk, hogy az osztrák eljárási törvényben nyújtott megoldás szerint a másodfokú hatóságra való devolúció csak a fél kérelmére következik be, ha tehát a fél ezt a devolúciót érdekeire károsnak tartja, módjában van helyette a türelmes várakozás álláspontjára helyezkedni. Az általános indokolás arra is hivatkozik, hogy a félnek a magasabb fórumokhoz intézhető panasza és a tisztviselő fegyelmi felelőssége biztosíthatja azt az eredményt, amit a közigazgatás hallgatásának közvetlen szabályozása nyújthat. Erre azt az ellenvetést kell tennünk, hogy a fél panaszjogát és a tisztviselő fegyelmi felelősségét a jogelmelet, a tételes jog és a gyakorlati közigazgatási élet is már évtizedekkel, ha nem évszázadokkal ezelőtt elismerte s a közigazgatás hallgatása még sem tűnt el a hatóságok praxisából.

Elvileg tehát nem lehet jóhiszeműen vitatni a *silence de l'administration* szabályozásának szükségességét. A gyakorlati megoldás két irányban is kereshető. A francia szisztéma, amely a közigazgatásnak minden hatáskör túllépése (*excès de pouvoir*) ellen általánosan elismeri a közigazgatási bírói panaszjogot, az adott kérdést úgy oldja meg, hogy a *silence de l'administration*-t hatáskörtúllépésnek, *excès de pouvoir*nak deklarálja. Ez a megoldás mai jogrendszerünkbe szervesen nem illik bele, egyrészt mert egyelőre a közigazgatási panaszjog lehetősége jogunkban merev taxációval van megállapítva, másrészt pedig, mert a köztisztviselők és az állami vagyon felelőssége sincs úgy szabályozva, hogy azzal a közigazgatási bíróság hatékonyan élhetne a határozathozatalra nem hajlandó közigazgatási hatósággal szemben. Ezt a megoldást csupán a legfelsőbb közigazgatási hatóságok, a miniszterek hallgatása esetére kell elfogadnunk. Erre az esetre az osztrák törvény sem nyújt megoldást.

A francia szisztémánál újabb és a mi viszonyainkhoz közelebb álló az osztrák eljárási törvény szabályozása. Az AVG. 73. §-a értelmében a hatóság legkésőbb hat hónapon belül köteles határozatot hozni. Ha ezt elmulasztja, hatásköre — a fél kérelmére — a következő fórumra megy át. Sajnos, — és az osztrák törvénynek ezt a szűkkeblűségét a cseh rendelet általános indoklása is kiemeli — „a kérelmet el kell utasítani, ha a kérelem nem kizárólag a hatóság mulasztására vezethető vissza.“ Az elvileg elismert norma alóli ilyen általános kivétel valóban nem megnyugtató.

Mindezt figyelembe véve az osztrák megoldás a következő módosítással kínálkoznék a közigazgatási eljárási törvénybe való felvételre: Először is le kellene szállítani a túl hosszú, 6 hónapos

határidőt a felére, kivéve, ha már első fokon is a minisztérium illetékes. A minisztérium ügyintézése szükségképpen lassúbb, mert felvilágosításért, egyes eljáráscelemekények lebonyolításáért, véleményezésért gyakran kell az alsóbb hatóságokhoz fordulnia. A másik eltérés az volna az osztrák megoldástól, hogy a hatáskör devolucióját rövidebb időn belül is lehetne kérni, ha a speciális jogszabályok adott ügy elintézésére rövidebb határidőt írnak elő. Harmadszor a minisztérium hallgatását közigazgatási bírói panaszjog és kártérítési igény szankcionálná. Végül részletesen szabályozni kell azt az esetet, amikor a késedelmes ügyintézésre a fél mulasztása adott okot. A fél késedelmeskedésének precíz, minden visszaélést kizáró szabályozása nem ütközik nehézségbe, csupán világosan és határozottan kell megjelölni azt az időtartamot, amely az ügyintézésre rendelt határidőbe nem számítható be. A be nem számítható időtartam azzal a nappal kezdődik, amelyen a hatóság a felet a hiányok pótlására — közbeszóló határozattal vagy jegyzőkönyvben tanúsított szóbeli figyelmeztetéssel — felhívta, végpontja pedig az a nap, amelyen a fél a hiánypótlásra vonatkozó felhívásnak eleget tett.

A határozathozattal kapcsolatban rendelkezni kell a határozatok indokolásának kötelezettségéről is. Ebben a kérdésben is az a helyzet, hogy az indokolási kötelezettséget általában, elvileg helyteleníteni nem lehet, viszont az esetleg túl általánosan megfogalmazott kivétel a szabály jelentőségét megdöntheti. Nem mentes ettől a hibától a csehrendelet vonatkozó szakasza sem, amely az indokolási kötelezettséget 68. §-ában elvileg elismeri, de mindjárt utal a kivételekre is. A kivételt a 70. §. 2. bekezdése így fogalmazza meg: „Nem kell indokolni a határozatot, ha az teljesen megfelel a fél kérelmének és az esetleges ellenfelek sem tettek kifogást, továbbá, ha a hatóság indokait közölni nem köteles, amennyiben a kérelem elutasítása a hatóság szabad, jogszabályilag nem korlátozott, belátására van bízva.” Ezt a kivételt nem lehet ebben a fogalmazásban elfogadni s az a cseh-szlovákiai jogásközönségben is erős ellenzésre talált.<sup>16</sup>

Nem tesz ilyen különbséget a diszkrecionárius és a jogszabályilag kötött határozatok között az osztrák törvény. Az AVG. 58. §. 2. bekezdése csupán annyiban korlátozza az indokolási kötelezettséget, hogy a kérelemnek teljes mértékben helytadó és az ellenfelek által sem kifogásolt határozatot nem kell indokolni. Ez a korlátozás helyénvaló és logikus. Hasonlóan el lehet tekinteni az

<sup>16</sup> Hufnagl—Fux: id. mű 424. s. köv. l.

indokolási kötelezettségtől, ha a fél lemondott a jogorvoslatról. Végül nem kell az indokolást megkövetelni olyan véghatározat esetében, amely nem jár jogkövetkezésménnyel (vélemény, óhaj, bizalom vagy bizalmatlanság nyilvánítása), vagy amelyet a hatóság (hatósági tag) személyéhez kötött jogként gyakorol, (kijelölés, kinevezés, a választás kitűzése, stb.) kivéve, ha valamely jogszabály kifejezetten jogot ad annak jogorvoslattal való megtámadására. (Ezeket a véghatározatokat az 1929 : XXX. t. c. 48. §-ának 4. bekezdése azzal sorolja fel, hogy ellenük fellebbezésnek nincs helye.)

Az indokolásban ismertetni kell a felderített tényállást, meg kell jelölni azokat a tényeket, amelyeket a hatóság bizonyítottnak vett és azokat az okokat, amelyek a hatóság meggyőződését előidézték. Végül meg kell jelölni azokat az okokat is, amelyek miatt a hatóság a fél ajánlotta bizonyítást mellőzte.

VI. A közigazgatási *jogerő* nehéz kérdésében a cseh eljárási rendelet pusztán a fennálló joggyakorlatra utal, anélkül, hogy maga rendelkezne a kérdésről. Ez is hiányossága a közigazgatási eljárás cseh szabályozásának, ezt a hiányt azonban erősen menti az a körülmény, hogy a cseh jogban a jogerő kérdését a közigazgatási bíróság joggyakorlata főbb elveiben valóban megoldotta. Nálunk viszont a probléma megoldását addig, amíg a közigazgatási bíróságnak hatáskörét az ezidőszerint érvényben lévő szűk taxáció köti, nem lehet a joggyakorlatra bízni. De még a közigazgatási bírói hatáskör általános elismerése esetén is fontos szerep jut a jogerő megítélésében a jogszabályi rendelkezéseknek. Így Ausztriában, bár a jogerő kérdésében a gazdag és elveiben kikristályosodott közigazgatási bírói gyakorlat a jogerő alapkérdéseit megoldotta, mégis az eljárási törvény behatóan foglalkozik a jogerő problémájával. (AVG. 68. §.)

Mindenekelőtt azt a kérdést kell tisztázni, hogy milyen közigazgatási határozatok emelkedhetnek jogerőre. Az AVG. 68. §. 2. bekezdése szerint bármikor visszavonhatók az olyan határozatok, amelyek (alanyi) jogokat nem alapítottak. Másszóval a hatóság akkor nem vonhatja vissza határozatát, ha abból *szerezett jogok* keletkeztek. A megoldás általánosan elismert jogelven épül, de gyakorlati kivihetősége problematikus, mert a szerzett jogok fogalma teljesen bizonytalan. E helyett valami könnyen megkülönböztethető formális ismérvet kell adnunk. Ilyen ismérvként alkalmasnak találom azt a körülményt, hogy a megváltoztatni szándékolt határozat alapjául szolgált eljárásban megillettek-e valakit

a fél jogai, vagy nem. Ennek megfelelően a szabály így szólna: Csak írásbeli vagy szóbeli eljárás alapján hozott és szóban kihirdetett vagy írásban kézbesített véghatározat emelkedhetik jogerőre, ha a hatóság kötelezve volt az eljárás során a félnek (feleknek) a nyilatkozás lehetőségét megadni s az ily határozat is csupán az eljárás tárgyául szolgáló főkérdés tekintetében. Ez a meghatározás a „szerzett jog” túl általános kategóriáját arra az ismérvre konkretizálja, amikor a félnek a kérdéses jogosítvány megszerzésében, megalapításában való közreműködésre törvényben biztosított igénye volt. Ez a fogalmazás csupán abban a tekintetben hagyhat némi kétséget, hogy vajjon a kérelemre megindult egyoldalú eljárás alapján hozott határozat is beleesik-e a jogerős határozatok kategóriájába. A kérelmező olyan személy-e, akinek a meghallgatására a hatóság kötelezve volt? A felvetett kérdésre igennel kell válaszolnunk, hacsak az adott ügyre vonatkozó speciális jogszabály másként nem rendelkezik.

Miután a jogerős határozat fogalmát tisztáztuk, áttérhetünk annak a kérdésnek a tárgyalására, hogy — általános szabály szerint — hogyan lehet a közigazgatási jogerőt érvényesíteni a gyakorlatban. A jogerő probléma két szempontból kíván megoldást: materiális (érdemi) és a szorosabban vett eljárásjogi szempontból. Az utóbbi szempont annyiban érvényesül, hogy a jogerős határozat visszavonása csak szabályszerű közigazgatási eljárás alapján lehetséges, amelyre az eljárási törvény rendelkezései teljes egészében kiterjednek. A jogerős határozat visszavonása nyilvánvalóan csorbítja a fél közigazgatási jogosítványát, tehát az általános elvek értelmében megalapítja a fél legitimációját. Vagyis mindazokat a feleket, akik a visszavonni szándékolt határozat hozatalakor legitimációval bírtak az eljárásban való részvételre, a fél jogai a határozat visszavonását célzó eljárásban is megilletik.

A továbbiakban érdemben kell szabályozni azt a kérdést, hogy mikor jogosult a hatóság a jogerős határozatot is visszavonni. Ezt a visszavonást esetleg rendkívüli körülmények teszik szükségessé, de helye lehet rendes, normális körülmények között is. Normális körülmények között a határozat visszavonását az alábbi körülmények teszik szükségessé:

1. ha a határozat törvény szerint semmis, különösen ha azt hatáskörrel nem bíró hatóság hozta, ha érthetetlen, ellentmondó vagy kivitethetetlen, vagy ha foganatosítása büntetőtörvénybe ütköznék;

2. ha a jogosult — a vis maior esetétől eltekintve — jogát huzamos időn át (ha a különös jogszabályok másként nem rendel-

keznek: 5 éven át) nem gyakorolja, vagy ha jogának gyakorlását egy éven belül meg nem kezdi;

3. ha a jogosult jogosítványát csalárd eljárással szerezte meg, ha azt törvénybe, a közrendbe vagy közerkölesbe ütköző módon gyakorolja, vagy ha vétkesen és ismételt írásbeli figyelmeztetés után sem teszi meg azt, illetve nem tartózkodik attól, aminek megtevését, vagy amitől való tartózkodását a jogszabály vagy a határozat a jog gyakorlásának feltételül szabta, továbbá abban az esetben is, ha megszűnnek fennforogni a jogosítvány elnyerésének feltételei és azok nem pótolhatók, végül, ha feltételül szabott tárgyi, vagy személyi kellékek pótlását a jogosult írásbeli felszólítás után saját hibájából elmulasztja.

Az 1. és 3. pont esetében a határozat visszavonására a felügyeleti hatóság bír hatáskörrel, egyéb esetekben a határozatot kibocsátó hatóság. Az 1. pont egyébként megfelel az AVG. 68. §. 4. bekezdésének. A 2. és 3. pontban szabályozott esetek a ma érvényes speciális közigazgatási jogszabályokban megnyilvánuló általános elvek kodifikációi.

A fenti eseteken kívül is visszavonhatja a hatóság a határozatot, ha a fél, illetve a felek a visszavonásba beleegyeznek.

Végül alkalmat kell adni a hatóságnak az olyan jogosítványok időnkénti revíziójára, amelyek a jogosultnak más tulajdonán szolgalmat biztosítanak. (Pl. idegen területen erdei út használata fakitermelés céljából).

Mindezekben az esetekben a fél kártérítést nem követelhet, de a berendezések megváltását követelheti, illetve — megváltás hiányában — ius tollendivel élhet.

A fenti, normális viszonyokat alapul vevő, esetektől lényegében különbözik az olyan hatósági beavatkozás, amelyet a közérdek parancsoló szükségletei rendkívüli körülmények között tesznek szükségessé. Szükség törvényt bont, ilyen esetre a jogerő nem terjed ki. Hogy mikor forog fenn olyan nyomós közérdek, amely a jogerős határozat visszavonását a fentiekben tárgyalt eseteken túlmenően is megengedi, azt nem igen lehet előre meghatározni. Az AVG. 68. §. 3. bekezdése taxative írja körül a szóbanforgó rendkívüli körülményeket (ha a beavatkozást emberélet vagy az egészség megóvása, vagy súlyos közgazdasági károk elhárítása teszi szükségessé); a taxáció azonban vagy túl szűkkörű — s ezért a gyakorlatban a közérdek kényszeríteni fogja a hatóságot annak áthágására, vagy túl általános és akkor elveszti garanciális jelentőségét. Ezért helyesebb a fél garanciáját másban keresni, úgymint a felmerült teljes kár megtérítésében és — a jogerővel kapcsolatos min-

den kérdésre amugy is kiterjedő — közigazgatási bírói panaszjogban. A jogorvoslat és a közigazgatási bírói panasz halasztó hatályú; rendkívül sürgős esetben azonban a miniszter saját felelősségére 6 hónapra minden eljárás nélkül felfüggesztheti a jogosítvány gyakorlását s e hat hónap alatt a jogosítvány végleges megvonására a szabályszerű eljárást folyamatba teheti.

Nem hiszem, hogy a jogerő kérdésének ilyen óvatos, a közérdekkel ennyire számoló, de azért a fél érdekeit is a lehetőségig biztosító szabályozását bárki is kockázatosnak találhatná a közérdek szempontjából.

*Összefoglalás.* A közigazgatási eljárásjog anyagából ezúttal csupán a fél érdekvédelmét biztosító rendelkezésekkel foglalkoztunk és megjelöltük azokat a garanciákat, amelyeket a közigazgatási eljárás kodifikációja esetén a jogkereső közönségnek — nézetünk szerint — meg kell adni. Ezek a posztulátumok még nem valósultak meg teljes mértékben a külföldi eljárási kodifikációkban. Az osztrák eljárási törvény és a cseh-szlovák eljárási rendelet közül kétségtelenül az előbbi biztosítja nagyobb mértékben a fél érdekvédelmének lehetőségét. A cseh-szlovák rendelet három elsőrendű fontosságú problémát nem szabályoz, amelyek az osztrák törvényben megoldást nyertek, úgymint: a fél fogalmát, a közigazgatás hallgatása elleni jogvédelmet és a közigazgatási jogerő kérdését. A magyar kodifikátornak nem szabad ezeket a problémákat megkerülnie. De ezen túlmenően, az osztrák törvényben nyújtott megoldás továbbfejlesztésével még két lényeges ponton fokozhatjuk a fél érdekvédelmét a közérdek veszélyeztetése nélkül: a szóbeli tárgyalási forma meghatározott esetekben való kötelezővé tételével és a fél bizonyítási jogának elismerésével. Rá kell mutatni arra is, hogy a közigazgatási bírói hatáskörnek az eljárási kérdésekben való széleskörű elismerése olyan posztulátum, amely mind az osztrák, mind a cseh-szlovák jogban már az eljárásjogi kodifikációt megelőző időben is megfelelően meg volt oldva, nálunk viszont világos és határozott tételes rendelkezést kíván.

Természetesen mindezek a garanciák, amelyek a fél érdekvédelmét vannak hivatva biztosítani, csak akkor bírnak komoly jelentőséggel, ha törvényben vannak kimondva. A rendeleti szabályozásnak csak a részletek kidolgozásában juthat szerep.

VALLÓ JÓZSEF.

## AZ ANSCHLUSS KÖZVETLEN HATÁSAI ALKOTMÁNY- ÉS KÖZIGAZGATÁSJOGI VONATKOZÁSBAN.

Magyarország felelős államférfiait és közigazgatási szakembereit a felszabadított magyarok Felvidéknek az anyaország-hoz való síma, zökkenőmentes visszacsatolása nehéz feladatok elé állította. Egy húsz éven át idegen államtestben élő tekintélyes nagyságú és sűrűn lakott területet kell a lehető legrövidebb időn belül beilleszteni az ország közigazgatási rendszerébe, bekapcsolni a magyar élet politikai, társadalmi, kulturális és gazdasági vérkeringésébe. Akkor, amikor ilyen nehéz és felelősségteljes feladatok megoldása közepette vagyunk és részben még küszöbén állunk, hasznos és tanulságos tanulmányul szolgál annak az előadásgyűjteménynek a forgatása, melyet a Német Közigazgatási Akadémiák Szövetsége adott ki Ausztriának a Német Birodalomhoz való csatlakozásával kapcsolatban felmerült problémákról.<sup>1</sup>

Ezek az előadások az Anschluss után gyors ütemben megszervezett osztrák közigazgatási akadémiákon hangzottak el. Felölelik majdnem kivétel nélkül mindazokat a problémákat, melyek az Anschluss politikai és történelmi tényéből kifolyóan a nemzeti élet egész területén megoldásra vártak. Jelen ismertetésünk alapjául ezek közül az előadások közül csak azok szolgálnak, melyek közigazgatástudományi vonatkozásuknál fogva minket közelebről érdekelnek.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> *Reich und Ostmark. Eine Vortragsreihe des österreichischen Verwaltungsakademien über Aufbau, Verwaltung und Aufgaben des Grossdeutschen Reiches.* Berlin—Wien, 1958. Spaeth & Linde, 191 l. sr. (Schriften des Reichsverbandes Deutscher Verwaltungs-Akademien. Herausgegeben von Dr. H. H. Lammes. Heft 5.)

<sup>2</sup> *Dr. Seyss—Inquart: Praktische Probleme des Anschlusses für Recht und Wirtschaft in Österreich.*

Staatssekretär *Dr. Stuckart: Die Eingliederung der deutschen Ostmark in den Rechts- und Verwaltungsraum des Reiches.*

Senatspräsident *Dr. Mannlicher: Probleme des Verwaltungsorganisation,*



Két külön állami létet folytató országnak egybeolvadása rendszerint három vonatkozásban szokott problémákat felvetni. Éspedig társadalmi, politikai és jogi-gazdasági vonatkozásban. Az első kettő az Anschluss-szal kapcsolatban nem okozott különösebb nehézséget. A társadalmi, vagyis kulturális és lelki kapcsolat a két állam lakói között évszázadok óta adva volt. A közös történelem, kultúra, nyelv, vérségi kapocs olyan szellemi közösséget teremtettek Ausztria és a Birodalom népe között, hogy azt még a monarchikus idők sem tudták lazábbá tenni. Ami pedig a politikai rendszer kérdését illeti, a probléma itt csak szervezési térre szorítkozik. Azok a politikai, mozgalmi alapbázisok, melyekre a III. Birodalom felépül, megvoltak Ausztriában és megmaradtak, sőt erősödtek az ú. n. *illegalis* időkben is. A nemzeti szocialista párt alakulatai és szervezetei egyidőben jöttek létre a birodalmi mozgalom megindulásával és az Anschluss idején az egész országra és minden társadalmi rétegre kiterjedő organizációval rendelkeztek. A csatlakozás után itt más feladat már nem várt a *Wiedervereinigung* intézőire, mint ezeknek a meglévő szervezeteknek a kiszélesítése és az új viszonyoknak megfelelően való továbbépítése.

Új és komoly feladatok elé állította ellenben a német nép vezetőit Ausztriának a Német Birodalomba való állami és gazdasági beillesztése. Itt már nem volt elegendő a nemzeti szocializmus impulzív ereje, itt olyan adottságokkal kellett számolnia a szervezésnek, amelyek Ausztriának egész állami, jogi struktúrájából, földrajzi helyzetéből és évszázados történelmi szerepéből következnek. Különösen fontos és nagy kihatású tényként kellett figyelembe venni azt, hogy Ausztria évszázadokon át, mint a hatalmas Habsburg monarchia vezető állama tekintélyes szerepet játszott Európa, különösen Közép- és Délkelet-európa politikai és gazdasági életében.

A nagykiterjedésű és sok különféle fajú népelemből összetett monarchiát tulajdonképen osztrák szellemben, osztrák alapelvek szerint, osztrák bürokrácia igazgatta (!) évszázadokon át — mondja *Seyss-Inquart*.<sup>1</sup> Ez a nagy tapasztalat, gyakorlat és tradíció rányomta bélyegét az egész ausztriai közigazgatásra, azt egészen sajátos irányba fejlesztette és ezt a jellegét megőrizte

des Verwaltungsverfahren und der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Gefolge der Wiedervereinigung Österreichs mit dem Reich.

Ministerialrat Dr. Gruber: Die Überführung der österreichischen Beamten in das reichsdeutsche Beamtenrecht.

<sup>1</sup> Dr. Seyss-Inquart id. előadás 42. o.

még a háború utáni kis Ausztria közigazgatása is. Az osztrák közigazgatás a nemzetiségek centrifugális törekvéseinek kiegyensúlyozása céljából állandóan nagymérvű bürokratikus egységesítésre törekedett, ennek következtében a mai Ausztria közigazgatási rendszere sokkal centralizáltabb, mint a Birodalomé és ezt a tényt nagymértékben figyelembe kellett venni az egyesítés munkájánál.

A gazdasági életviszonyok is lényegesen mások voltak a monarchiában, mint amelyek között a Birodalom népe élt. A hatalmas állam autark gazdasági test volt, az ipari vidékeknek óriási agrárterületek szolgáltak piacul. Ennek következtében Ausztria egész ipari termelése egy gazdaságilag kevésbé intenzív vidék igényeihez és felvevőképességéhez idomult, ahol viszont a védővámrendszerrel fogva, minden világkonkurrenciától szabadon, monopolhelyzetet élvezett. Ez a fejlődés nagy mértékben befolyásolta a mai Ausztria gazdasági, szociális, népeloszlási stb. viszonyainak kialakulását.

Figyelembeveendő adottságot jelentett a *Wiedervereinigung* szempontjából Seyss-Inquart szerint az a nagymérvű zsidó és idegen szellemiségű befolyás is, amely a háború utáni években Ausztriában uralomra jutott.

Külön problémát jelentett Ausztriának a Birodalom jogi és közigazgatási rendszerébe való beillesztésénél az, hogy itt két önálló jogrendszer egybeolvasztásáról volt és van szó, mert hiszen az egyesítés megtörténte még éveket fog igénybe venni. A feladat a két jogrendszer összehasonlítását, egyesítését és ezáltal egységesítését foglalja magában (*Rechtsangleichung-Rechtsvereinigung-Rechtseinheitlichung*).

Ez az összeegyeztetés és egységesítés azonban nem jelentheti pusztán csak azt, hogy a birodalmi jogot kiterjesztik Ausztria területére is. Az osztrák jog magasnívójú, sok értéket magában foglaló alkotás volt, az átmenetet úgy kell megtalálni, hogy ezek az értékek veszendőbe ne menjenek. A megvalósítandó cél nem az egyik jogrendszernek egyoldalú beolvasztása a másikba, hanem egy új, tökéletesebb jog létrehozása — mondja *Stuckart*, a birodalmi belügyminisztérium államtitkára, az egységesítéssel megbízott birodalmi szerv vezetője.

A meginduló munkának alkotmányjogi alapja az a két azonos szövegű törvény, amely az alkotmányban előírt formák megtartásával 1938. március 15-án alkottatott és lépett életbe egyszerre a Birodalom és Ausztria területén. (*Gesetz über die Wiedervereinigung Österreichs mit dem Deutschen Reich.*) Ez a törté-

nelmi törvényalkotás, melyet április 10-én az osztrák nép népszavazással szentesített, lakonikusan kijelenti, hogy Ausztria a Német Birodalom egyik tartománya. (*Österreich ist ein Land des Deutschen Reiches*). Ebből a rövid mondatból egész sora folyik az államjogi következményeknek.

Azáltal, hogy Ausztria a Birodalom egyik Landja lett, mindazok, akik osztrák állampolgárok voltak, automatikusan birodalmi állampolgárokká lettek. A jövőben nem lesz a birodalmi állampolgárság mellett külön osztrák állampolgárság is, csak egy, ú. n. *Reichsangehörigkeit* lesz. (A Reichsbürgerschaft elnyerése külön kautélékhöz van kötve. Zsidó pl. nem lehet Reichsbürger, csak Reichsangehöriger.)

Ugyanezel a rövid mondattal a Birodalom egész alkotmányjogi helyzete is önmagától kiterjesztődik Ausztriára. Nem volt szükséges, tehát azoknak a jogszabályoknak a külön életbeléptetése Ausztriában is, amelyek a Birodalom legfőbb alkotmányjogi szervezetéről, a birodalmi felségjogról, annak gyakorlásáról rendelkeznek. (Pl. *Reichsgesetz über das Staatsoberhaupt des Deutschen Reiches* 1934. aug. 1; *Erlass über die Führung der Wehrmacht* 1938 febr. 4.) Ugyanígy módon a *Wiedervereinigungsgesetz* megalkotása folytán automatikusan érvényesültek Ausztriára vonatkozólag is a törvényes akaratformálás és jogszabályalkotás módjaira és eljárására vonatkozó birodalmi törvények.

A *Wiedervereinigungsgesetz* Ausztria alkotmányjogi helyzetén kívül annak a külföldhöz való viszonyát is gyökeresen megváltoztatta. Ausztria állami szuverénitása, nemzetközi jogi jogalanyisága az *Umsturz* által és a *Wiedervereinigungsgesetz* azon mondata által, hogy „*Österreich ist ein Land des Deutschen Reiches*“, önmagától megszűnt. A német álláspont szerint Ausztria volt állami különállásából származó minden nemzetközi jog és kötelesség is megszűntnek tekintendő. Ezért a Nemzetek Szövetségéből való kiválása sem az alapokmányban előírt eljárási formák betartásával történt, hanem *ipso facto* az Anschluss megtörténtével.

Annak ellenére, hogy a *Wiedervereinigungsgesetz*-nek ezek a felsorolt közvetlen kihatásai Ausztriát máris a legszorosabb államjogi kapcsolatba hozták a Birodalommal, mégis szükségesnek mutatkozott több állami alaptörvénynek Ausztria területére való formális bevezetése. Ezek a törvények a nemzetiszocialista államrend alappilléreinek mondhatók. A két első ú. n. *Führererlass über die Einführung deutscher Reichsgesetze in Österreich* a

következő ilyen természetű törvényalkotások azonnali életbeléptetését rendelte el: Törvény az állam és párt egységéről, a Birodalom újjáépítéséről szóló törvény és a birodalmi helytartókról szóló törvény (*Gesetz über die Einheit von Partei und Staat, Gesetz über den Neuaufbau des Reiches, Reichsstatthaltergesetz*).

Ausztria összes felségjogai a *Neubaugesetz* értelmében a Birodalomra mentek át. A Német Birodalom ugyanis, eltérően a háború előtti és sok tekintetben a weimari államkonstrukciótól, ú. n. *Einheitsstaat*. Ez alatt nem szükségképeni centralizációt kell értenünk, mert mint látni fogjuk, a birodalmi közigazgatás sok szempontból decentralizált, hanem csak azt, hogy állami felségjog csak egy van és az oszthatatlan. Mindazok a birodalmi szervek (pl. tartományi miniszterek), akik valamilyen formában felségjogokat gyakorolnak, ezt a Birodalom felségjogából levezetve, *derivált* hatáskörben teszik. (*Im Staat gibt es nur einen einzigen Träger der staatlichen Hoheitsrechte und alle Stellen im Staat, die solche Hoheitsrechte ausüben, tun dies nur auf Grund eines von diesem Träger abgeleiteten Rechts und nicht auf Grund eigenen Rechts.*)<sup>1</sup>

A *Neubaugesetz* folytán, mint ahogy a fenti sorokból is következik, Ausztriában a saját jogon való jogszabályalkotás megszűnt. Viszont a Birodalom megteheti, hogy gyakorlati okokból megengedje az eddigi alapokon a jogszabályalkotás jogának további gyakorlását, de természetesen már csak *derivált* hatáskörben. Ami ezentúl külsőleg, mint osztrák *Landsrecht* jelenik meg, az tulajdonképen regionális *Reichsrecht*. Ausztria területén addig, míg valamilyen kérdésben birodalmi jogszabály nem rendelkezik, a jogszabályalkotás joga a Reichsstatthaltert illeti meg. Bizonyos esetekben a birodalmi helytartó ellenőrzése mellett a tartományfőnökök (*Landeshauptmann*) és Bécs város polgármestere is gyakorolhatják rendeleti úton jogszabályalkotó hatáskörüket. (NB. a birodalmi helytartó, *Reichsstatthalter*, egyben az ausztriai kormány, *Landesregierung*, feje is.)

Az alkotmányjogi problémák rövid vizsgálata után a gyakorlatibb közigazgatási kérdések ismertetésére kell rátérnünk. Mielőtt azonban Ausztriának a Birodalom közigazgatási szervezetébe való beillesztésével foglalkoznánk, előbb főbb vonásokban ismertetnünk kell a Birodalom közigazgatási felépítését.

A közigazgatás élén mindenütt a *Führer und Reichskanzler* áll. Őt munkájában segíti a *Präsidialkanzlei*, államfői teendői el-

<sup>1</sup> Mannlicher: id. előadás.

látásánál és a *Reichskanzlei*, kormányfői munkájánál. Közvetlenül alárendeltségi viszonyban áll a Führer und Reichskanzlerrel a 15 *Reichsminister*, a véderőfőparancsnokság és a legfőbb birodalmi hatóságok.

A közép-, alsó- és legalsóbbfokú közigazgatást vagy maga a Birodalom látja el saját, alárendeltségi alapon szervezett, közvetlen tisztviselői karával, vagy az egyes tartományok hatóságai (*Landesbehörden*) a maguk bürokráciájával, akik mint ú. n. közvetett birodalmi tisztviselők (*mittelbare Reichsbeamte*) látják el hivatalukat. A szakigazgatásnak (pénzügy, munkaügy, propaganda stb.) esetenként más és más a szervezeti felépítése.

A Német Birodalom, Ausztriát és a szudétanémet vidékeket nem számítva, 16 tartományra (*Land*) tagolódik. Területi elhatárolásukat és népességük számát tekintve óriási eltéréseket látunk, aminek az az oka, hogy a Landok történelmi fejlődés folytán keletkeztek, mint a volt Német-Római császárság, majd az I. birodalom tagállamai, királyságok, fejedelemségek és hercegségek. Ezek közül több az idők folyamán és különösen a háborút követő években, megszűnt önálló életet folytatni. A legnagyobb Poroszország, 300.000 km<sup>2</sup>-en 40 millió lakossal, a legkisebb *Schaumburg-Lippe* 260 km<sup>2</sup>-en félmillió lakossal. Ezeknek a nagy különbségeknek megfelelően az egyes Landokban a közigazgatási organizáció is eltérő képet mutat.

Maga a Land, mint közigazgatási egység, ú. n. *Gebietskörperschaft* is. A közigazgatás élén a tartományi kormány (*Landesregierung*) áll. Az egyes tárcák száma a Land nagysága szerint változik. A középfokú közigazgatást a nagyobb tartományokban az ú. n. *Regierungen* látják el. (Szászországban *Kreishauptmannschaftok*nak nevezik.) Az alsófok az ú. n. *Landratsämter* (Bajorországban *Bezirksämter*), újabban kezdik ezeket *Kreis*-nek nevezni. A Regierung megfelel kb. a mi vármegyénknek azzal a különbséggel, hogy egyben nem területi testület. (Nincs *Gebietskörperschaft*-ja.) Viszont a mi járásunkkal korrespondeáló *Landratsämter*-nek (*Kreis*) van ilyen *Gebietskörperschaft*-ja. Ezután jönnek még a községek, amelyeknek már egységes a szervezetük az 1935. évi *Reichsgemeindeordnung* következtében.

A Birodalom és a Land között az összekötő kapocs a birodalmi helytartó, a *Reichsstatthalter*. Nagyobb Landok élén külön helytartó áll, a kisebbek közül többnek közös helytartója van. A helytartó több Landban egyúttal a *Landesregierung* vezetését is végzi. Külön helyzete van Poroszországnak, ahol a *Reichsstatthalter* teendőit a porosz *miniszterelnök* látja el.

Az Anschluss folytán Ausztria is a Német Birodalomnak egy ilyen Landja lett. Felsőjogait közigazgatási téren is elvesztette és azok a Führer legfőbb vezetése mellett a Birodalomra mentek át. Ausztriának, valamint a volt osztrák tartományoknak (*Bundesland*) hatóságai közvetett birodalmi hatóságok (*mittelbare Reichsbeamte*) lettek.

*Land Österreich* népességre nézve a Birodalom harmadik (Porosz- és Bajorországok után), területre nézve pedig második tartománya lett. Fentebbiek értelmében a birodalmi közigazgatássá vált osztrák szövetségi és tartományi közigazgatás derivált jogon gyakorolja tovább közigazgatási felsőjogát. Ennek következtében a volt osztrák szövetségi közigazgatás jogi helyzete megváltozott. Az új osztrák tartományi hatóságok (*Landesbehörde*) korábbi függetlenségüket elvesztve, a birodalmi hatóságok felügyeleti jogának vannak alávetve. A birodalmi hatóságok a közigazgatás minden ágát illetően utasításokat adhatnak, jogi aktusokat az osztrák közigazgatás minden kérdésében a legfelsőbb birodalmi hatóságok maguk is végezhetnek. A *Verwaltungsverfahrensgesetz* megfelelő alkalmazása értelmében a birodalmi hatóságok felsőbb közigazgatási fórumot alkotnak a volt osztrák szövetségi, most tartományi közigazgatással szemben és utóbbiak ellen adva van minden természetű panasz lehetősége a felsőbb, birodalmi hatóságokhoz.

A volt osztrák szövetségi kormány a birodalmi *Landesregierung* jogállásába jut. Ezzel egyben megszűntnek tekintendők mindazok a kormányzati ügykörök, melyek Ausztriának, mint a Birodalom egyik Landjának, ebből következő helyzetével összeférhetetlenek (külügy, hadügy). A *Landesregierung* feje a *Reichsstatthalter*, aki egyben a birodalmi kormány megbízottja is. Az egyes szakminiszterek nem önálló vezetői tárcáiknak, hanem csak a helytartóval alárendeltségi viszonyban álló közigazgatási szervek.

A volt osztrák *Bundesstaat* tartományokra oszlott. Ezek a szövetségi *Land*-ok egyben *Gebietskörperschaft*-ta is bírtak. A közigazgatás élén álló tartományfőnökség (*Landeshauptmannschaft*) most a birodalmi Landok középfokú közigazgatási hatóságainak, a *Regierung*-oknak jogi helyzetébe kerül. A kettő között a különbség csak az említett területi személyiség (*Gebietskörperschaft*) kérdésében van. A volt osztrák kerületi kapitányságok (*Bezirkshauptmannschaft*) a birodalmi *Landratsämter*-nek (*Kreis*) a megfelelői. A különbség ismét csak a *Gebietskörperschaft*-nál

van, amennyiben a birodalmi kerületek rendelkeznek önkormányzattal, az osztrák *Bezirk* ellenben nem.

A volt osztrák szövetségi tartományok területi megosztásában kisebb-nagyobb változtatásokat eszközöltek. Így például a St. Germain-i békeszerződés által kettészelt *Tirol* keleti különálló része Kärnten-hez kerül, *Burgenland* Stájerország és Alsóausztria között kerül felosztásra. Szó van *Voralbergnek* Tirolba való beolvasztásáról is. Ugyanilyen területi változtatások történtek kisebb mértékben a kerületeknél is.

A multban hiányzott Ausztria községeknek olyan magasabb kötelekekben való összefoglalása, mely lehetővé tette volna olyan közigazgatási feladatoknak a megoldását, amelyekre egy község anyagi vagy egyéb okok miatt nem vállalkozhatott. Ezt a hiányt igyekezett pótolni a német kormány, amikor október 1-től kezdődőleg a *Reichsgemeindeordnung*-ot Ausztria területére is bevezette.

A jövőt tekintve érdekes irányzat nyilvánul meg a birodalom vezetőinek elgondolásában Ausztria sorsát illetően, mint ahogy ez az ismertetett előadások egyes szavaiból is kitűnik. A volt osztrák szövetségi tartományokat „közvetlen viszonyba” akarják hozni a Birodalommal, ami gyakorlatban Ausztriának *teljes felszámolását* jelenti, még *Land Österreich* formájában is. Hogy ennek közigazgatáspolitikai okai vannak-e, vagy pedig az évszázados tradíciókkal bíró Ausztria szétdarabolása-e a cél, azt még nem lehet látni. Ezt a folyamatot szolgálja az osztrák Landesregierung leegyszerűsítése, a hatáskörök átruházása részint a birodalmi hatóságokra, részint a tartományi *Landeshauptmannschaft*-okra. Ezzel párhuzamosan történik a volt szövetségi tartományoknak birodalmi értelemben vett Landokká való kifejlesztése. *Stuckart* államtitkár a következő módon jellemezte előadásában a helyzetet: „*Land Österreich in Liquidation, Bundesländer als Länder im Sinne des Altreichs d. h. als staatliche Verwaltungsbezirke des Reichs und Gebietskörperschaften in statu nascendi.*”<sup>1</sup>

Természetesen, ha Ausztria, mint közigazgatási egység meg is szűnik, mint különleges jogterület még jó ideig fenn fog állni, mert a jogi egységesítés munkáját rövid idő alatt nem lehet elvégezni.

Beszélnünk kell még az Ausztriában nagyon fejlett közigazgatási eljárási jognak és a közigazgatási bíráskodásnak helyzetéről is az Anschluss után.

Ausztriában a közigazgatási eljárást egy még 1925-ben alkotott

<sup>1</sup> Dr. Stuckart id. előadás 65. o.

*Verwaltungsverfahrgesetz* szabályozza. Ez a nemzetközileg is nagy elismerésnek örvendő törvényalkotás széles körben felöleli az egész közigazgatást, kivéve a pénzügyet és a közszolgálati jog bizonyos vidékeit. A törvényen fennállása óta, egészen jelentéktelen módosításoktól eltekintve, nem változtattak. A *Verwaltungsverfahrgesetz* tulajdonképen három fő törvényből és egy bevezetésből áll. (*Allgemeine Verwaltungsverfahrgesetz, Verwaltungsstrafgesetz és Verwaltungspollstreckungsgesetz.*)

A Német Birodalomban a közigazgatási eljárásnak ilyen egyöntetű és rendszeres szabályozása nincsen, sem a közvetlen, sem a közvetett birodalmi közigazgatásban. Viszont a pénzügyi szakigazgatásnak kitűnő alkotása a *Reichsabgabenordnung*. A helyes megoldás útja csak az lehet, mondja Senatspräsident Dr. *Mannlicher*, a *Verwaltungsverfahrgesetz* egyik megalkotója, akinek már idézett előadásából vettük ezeket a részeket, hogy a *Reichsabgabenordnung*-ot kiterjesztik Ausztriára is, az osztrák közigazgatási eljárásról szóló törvény pedig mintául szolgál majd a Birodalom számára a közigazgatási eljárásnak egyöntetű szabályozására.

Ami a közigazgatási bíráskodást illeti, felmerül a kérdés, hogy a nemzeti szocialista állam mellett lehet-e egyáltalában beszélni közigazgatási bíráskodásról? *Mannlicher* dr. igennel válaszol előadásában erre a kérdésre, de — teszi hozzá — ezt nem szabad a régi individualista-liberális államszemlélet alapján elképzelni, mely szerint a közigazgatási bíráskodás feladata az egyén jogvédelme érdekszférájának az államhatalommal szemben való megvédelmezése.<sup>1</sup> A nemzeti szocialista államban egyén és állam már nem egymással szembenálló ellentétes érdekű fél. A közigazgatási bíráskodás egyedüli célja csak annak ellenőrzése, hogy a közigazgatásban a jogalkalmazásnál az igazságosság és a jogegyenlőség alapelvei sérelmet ne szenvedjenek.

A közigazgatási bíráskodás terén Ausztria ugyancsak magasabb színvonalon áll, mint a Reich. A Birodalomban az általános szabályozás még mindig hiányzik, jóllehet az újabb törvényalkotások állandóan utaló megjegyzéseket tesznek egy felállítandó birodalmi közigazgatási bíróságra. (Pl. a *Beamten-gesetz* 145. szakasza, mely a tisztviselők anyagi igényeit a közigazgatási bíróság elé utalja.) Szakigazgatási téren ellenben vannak hasonló jogintézmények, így pl. a *Reichsfinanzhof, Reichswirtschaftsgericht, Reichspersorgungsgericht* stb. A Landok nagyobb részében talá-lunk közigazgatási bíráskodást, rendszerint azzal a rendszerrel,

<sup>1</sup> Dr. *Mannlicher*: id. előadás 90. o.



hogy az egyes közigazgatási esetek a közigazgatási döntést megelőzően, vagy azután, bírói útra kerülnek és ott maga a közigazgatási, ténybeli kérdés is eldöntés alá kerül.

Ezekkel a bonyolult módszerekkel szemben Ausztriában egy hatvan év óta kitűnően bevált világos rendszer áll fenn. Alapelve az, hogy közigazgatási ügyek eldöntése *kizárólag* közigazgatási hatóságok elé tartozik és csak a döntés után, amennyiben jogsértés látszik fennforogni, nyílik út a közigazgatási bíráskodás igénybevételére. Ez a rendszer mindig értékes eleme volt az osztrák jognak. A felülvizsgálat mindig csak jogkérdésre és csak a közigazgatási határozat megsemmisítésére vonatkozik. Közigazgatás és közigazgatási bíráskodás *szervezetileg teljesen el vannak választva*, éppen ellenkezően, mint a Birodalom Landjainál.

Ezen a téren a beillesztés és egységesítés munkája még nem indult meg, de nagyon kívánatos lenne — mondja *dr. Mannlicher* — ha a birodalmi szabályozásnál az osztrák rendszer alapelvei kerülnének előtérbe.

A közszolgálati jog a nemzeti szocializmus uralomrajutásáig tulajdonképpen nem nagyon különbözött egymástól. Mindkét államban még a háború előtti időkből maradt egy túlnyomóan közjogi jellegű bürokrácia, hivatásos közszolgálat. (*Berufsbeamtentum.*) A háború után azonban mindkét országban a bomlás jelei mutatkoztak, amelynek egyik főokozója a politikai pártoknak egyre növekvő befolyása volt. A Harmadik Birodalom erős kézzel vetett ennek gátat azonnal uralomrajutása után, az 1933. ápr. 7-i törvény, *Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums*, megalkotásával. Ezt még számos rendelkezés követte, melyeknek betetözése az 1937. I. 27-i *Beamtengesetz* volt.

Az Anschluss után az osztrák hivatásos közszolgálat újjászervezése, a birodalom közszolgálati rendszerébe való beillesztése, három irányban indult el: 1. az osztrák közszolgálat megtisztítása a megbízhatatlan és idegen elemektől, 2. szervezeti változtatások, 3. az elmúlt politikai rendszer igazságtalanságainak jóvátétele.

A tervezett intézkedések végrehajtására a törvényes alapot az 1938. május 31-i *Verordnung zur Neuordnung des österreichischen Berufsbeamtentums* szolgáltatja. Alkalmazást nyernek az osztrák közszolgálat újjászervezésénél az 1935. szept. 15-i *Reichsbürgergesetz* és az ugyanaznap kelt *Gesetz zum Schutze deutschen Blutes und deutscher Ehre* (árjatórvények) is. Mindezek a rendelkezések lehetővé tették az osztrák közszolgálatnak a nemzeti szocialista elveknek megfelelő megtisztítását. Eltávolították tehát mindazokat az elemeket, akiket vagy szaktudás hiánya, vagy faji meg nem

felelés, vagy politikai megbízhatatlanság miatt nem tartottak alkalmasoknak (. . . *die mangels der rassischen Voraussetzungen nicht fähig, oder mangels der politischen Voraussetzungen nicht würdig sind im nationalsozialistischen Staat den Ehrennahmen des Beamten zu tragen*).<sup>1</sup> Továbbiakban még mélyebbreható intézkedések nem történtek, de a Beamtengesetz bevezetése már csak idő kérdése.

Az illetményrendszer terén különösen a végleges alkalmazás időpontját illetően vannak a két rendszer között eltérések. Az osztrák tisztviselőknek a német „*Besoldungsrecht*“-be való átvezetésénél az általában követett gyakorlat az, hogy aki, mint osztrák közszolgálati alkalmazott, végleges alkalmazásban volt, ezt a jellegét megtartja a birodalmi szolgálatban is, még akkor is, ha a birodalmi jog szerint még nem lehetne végleges tisztviselő.

Szólnunk kell végül, mint a mai nemzeti szocialista Birodalom egyik érdekes kérdéséről, a közigazgatás és a párt egymáshoz való viszonyáról.

A nemzeti szocialista párt a német népközösség világnézeti megszemélyesítője, a Birodalom politikai vezetője. A párt az állammal elválaszthatatlanul össze van kötve, primátusa az 1933. dec. 1-i törvényen (*Gesetz zur Sicherung der Einheit von Partei und Staat*) nyugszik. Ez a törvény az Anschluss után természetesen azonnal életbelépett Ausztriában is, tehát a jövőben különállás pártszolgálat és államszolgálat között Ausztriában sem lehet és a pártnak a közigazgatásban is át kell vennie irányító és ellenőrző szerepét. *Seyss-Inquart* szerint ez nem azt jelenti, hogy a pártnak kell a kezébe venni a közigazgatás vezetését, ez könnyen a párt elbürokratizálódására vezetne, hanem csak azt, hogy a párt a „Führer akaratának megfelelően megalkossa azokat a formákat“, melyekben a közigazgatásnak folynia kell. Ezenfelül állandóan ellenőriznie is kell, hogy megfelel-e a közigazgatás menete a nemzeti szocialista elgondolásoknak.

Ez természetesen sok nehéz problémát vet fel Ausztriában, mivel öt éven át a párt tagjai a legélesebben álltak szemben a közigazgatással. Még legtöbb helyen a régi emberek vannak az egyes szerveknél, de épen azért, ameddig minden vezető helyre megbízható párttag nem kerül, az a hivatás is vár a pártra, hogy az ausztriai közigazgatás működését őrizze és ahol kell figyelmeztetően, vagy javítóan közbelépjen. (Stuckart.)

KARCSAY SÁNDOR.

<sup>1</sup> Lásd dr. Gruber: id. előadás 150. o.

## A MÉRNÖK A KÖZIGAZGATÁSBAN.

A mérnök fogalma a XIX. század kezdetén tisztázódott. Addig a mérnöki feladatokhoz az embereket a mesterséghez érzett hajlam vezette és tudományukat vagy tisztára autodidakta módon, vagy olyanoktól sajátították el, akik már mérnökszerű foglalkozást űztek. Ebben az időben merült fel tehát először az alapos mérnöki kiképzés szükségessége. A mérnöki feladatok művelése tudományággá vált. Azt a ma sokat hangoztatott felfogást, hogy a mérnöki tudomány a természettudományoknak csak egy ágazata, vagy éppen csak a természettudományi ismeretek gyakorlati kiértékelése volna, téves felfogásként el kell utasítani. Természetesen szükségse van a mérnöknek a természettudományi törvények ismeretére és a természettudományi kutatások eredményei egyúttal is alapkövei is sok esetben a mérnöki fejlődésnek. Azt azonban nem szabad elfelejteni, hogy a mérnök semmiesetre sem az, aki egyszerűen lefordítja technikai nyelvre azt, amit a természettudós a természettől ellesett. A mérnök már jó korán feltalál olyan készülékeket és gépeket is, amelyeknek mása semmiféle formában nem fordul elő a természetben. Példaként csak a kereket említtem meg és a legújabb időből az elektromosságot. A mérnök tehát nem másol le, hanem a benne rejlő teremtő erő folytán újat alkot.

Nagy érdeme az államoknak, hogy mérnök-képző iskolákat, polytechnikumokat, gépészeti szakiskolákat és ezek záróköveként műegyetemeket hívtak életre és azokat ma is fenntartják. Magukra vállalták ezáltal a mérnöki hivatásrend utánpótlásának gondját, mely rendnek vezetőket kell adnia a közületi élet számos egyéb területe részére is.

A mérnök azonban nemcsak az iparban, hanem ezen felül az egész népet érdeklő sok egyéb feladat megoldásában is vezető. Beilleszkedése az állam és a nép feladatainak megoldásába lényegesen szélesebbkörű, mint ahogy azt a tisztán technikai keretek megszabnák, miáltal szerepének fokozottabb jelentősége van. Ez azt jelenti, hogy a mérnök szerepe a közigazgatásban, ami természetesen döntő jelentőségű hatásköre szempontjából, igen figyelemreméltó.

A mérnöknek az állam közigazgatási szervezetébe való besorozásáról a régmúlt időkben csak igen keveset tudunk. Kétségtelen azonban, hogy a régi egyiptomiak és babiloniak mérnöki alkotásai visszavezethetők a papi rend működésére. Ez annyit jelent tehát, hogy az akkori idők papja egyidejűleg mérnök is volt. Annak megállapítása, hogy ezek a papok azután milyen mértékben használták fel mérnöki ismereteiket arra, hogy mithikus tekintélyüket a nép előtt megerősítsék, nem feladata ennek a tanulmánynak. Kétségtelen azonban, hogy igen erős befolyásuk volt az államvezetésre. Így a régi nagy birodalmak ebben az időszakban olyan szerepet biztosítottak a mérnöknek a népek vezetésében, melyet inkább csak leértékelni tudunk mint túlbecsülni. A korai középkor majd a középkor jellemzője a túlnyomóan spe-

kulatív, filozófiai szemlélet. A kísérletek és tettek számára csak kevés tér maradt. A mérnök ebben az időben csodalény, akinek a szerkezetein csodálkozott ugyan az ember, tágabb értelemben vett befolyására azonban nem tudott szert tenni. Az újabb időben végre elkeseredett harc indult meg a mérnökök és az egyéb hivatásrendek — elsősorban a jogászok — között. Mindkét rend igényt tart arra, hogy mértékadó módon — sőt kizárólagos joggal részesedjék az állami és a községi igazgatásban.

Az a körülmény, hogy az elmúlt évszázadban a jogászoknak majd minden államban sikerült közigazgatási monopóliumra szert tenni, ne vezessen minket arra a feltevésre, hogy ez már régóta, sőt mindig így lett volna. A XVIII. század végéig még alig volt valamilyen normalizált előképzettség feltételéhez kötve a közigazgatási tisztviselő kiválasztása. A francia forradalom előtti és utáni nagy államreformálók értelmes és tisztafejű embereket kerestek és ezeket tették meg tanácsadóikká és helyetteseikké. Amikor az általános műveltség jelentőségét egyre jobban felismerik és ez előfeltétele lesz nagyhorderejű határozatok meghozásának, a fejedelmek jól képzett embereket választottak ki a maguk számára, de bizonyos fakultások elvégzését nem írták nekik elő. Igen nagy anyagunk van abból az időből, melyből megállapítható, hogy az egyes államok törvényhozói — különböző előképzettségük miatt — egészen különböző feltételekből kiindulva nyúlnak hozzá ehhez a problémához és egészen különböző megoldásokhoz is jutnak. A XVIII. és XIX. század fordulója után sikerült csak a jogászoknak lényegesen megerősíteniök helyzetüket.

Ha ma megállapítjuk, hogy a jogászelemnek sikerült a következő évtizedek folyamán az elsőséget kiharcolnia, ezt az magyarázza meg a legjobban, hogy ezidőtájt egy hivatáscsoport sem volt annyira megszervezve, mint éppen a jogászoké. Amikor ezt a tényt felismerik, 1840-től kezdve sorban elkezdik minden országban a nagy mérnöki egyesülések megalapítását. Egyesületeket alapítanak, melyek részben a tapasztalatok kicserélését szolgálják, hogy tagjaikat a technika legújabb vívmányaival megismertessék, másrészt azonban hivatásrendi egyesülésnek kell tekinteni őket a kari érdekek képviselőit.

Ezek az egyesületek kemény harcokat folytattak mind a mai napig a mérnökök fejlődési lehetőségének szabadságáért és azért a lehetőségért, hogy mindazokat az állásokat betölthessék, melyeket tudásuk alapján és a bennük rejlő alkotóerő következtében joggal igényelhetnek a maguk számára. Ezek a küzdelmek a különböző államokban és különböző népeknél különböző eredményekre is vezettek vérmérsékletük és előfeltételeik szerint. Nagyrészt azonban még ma is tart a harc. A cél, melyet a különböző mérnökszövetségek elérni igyekeztek, más és más volt. A követelések általában két csoportra oszthatók. Egyrészt követelik, hogy az államok és községek minden műszaki és igazgatási jellegű feladatát — felelősség mellett — a mérnökök irányítsák, másrészt a messzebbmenő követelések tárgya, hogy a mérnököket az általános közigazgatási pályára is minősítsék.

Idegen országban nem tehetem meg magam ezen törekvések bírálójává, ez a vendégjogot sértené. Ezért tudatosan csak arra szorítokozom, hogy a német viszonyokat ismertetem, rövid megvilágításban, mert nyomasztóan nagy az anyag.

A mérnökök részéről minden bizonyítási eljárás kiinduló pontjául azt kell leszegezni, hogy egy olyan főiskolai studium sincs, mely a fiatal egyetemi hallgatót a tulajdonképeni közigazgatási feladatok megoldására készítené elő. Különösen arra kell ismételtén rámutatni, hogy a jogi tanulmányok és ezek közül pl. a büntető jog, de a jogi tudományok más ága sem közölnek olyan ismereteket a hallgatókkal, amelyeket ezek későbbi közigazgatási pályafutásuk során eredményesen hasznosíthatnának, vagy akár csak szükségük is volna rá. Ha tehát a jogász az egyetemen nem azt tanulja meg, amire a közigazgatásban szüksége van, miért ne lehetne akkor egy más fakultást abszolváló is éppen olyan jogos pályázó a közigazgatási karrierre? Az az ellenvetés, amit jogászrészről ez ellen fel szoktak hozni, hogy a közigazgatásban igen hasznos bizonyos jogszabályok ismerete, azáltal veszti erejét, hogy akkor más fakultások hallgatói is, ha ezt a kevés jogi specialitást hozzáhallgatják, vagy esetleg ebből vizsgát is tesznek, épp olyan jól meg fognak felelni. A közigazgatásba a jogász maga is mint tanuló lép be és a gyakorlati évek alatt kell elsajátítani azokat a közigazgatási ismereteket, melyekre később szüksége lesz.

Bizonyos, hogy tárgyilagos szemmel nézve ezen érvelés jogosultsága nem vitatható. Ha én ezen a helyen személyes véleményemet nyilváníthatom, akkor ez az, hogy ezen vitákból majd csak kiviláglik, hogy az egyetemen a jövő közigazgatási tisztviselőjének igazi kiképzési alapja még hiányzik.

Eddig még nem sikerült megállapítani, hány jogásznak volt szándékában már jogi tanulmányai megválasztásánál az, hogy vizsgái letétele után közigazgatási pályára menjen. Kétségtelen azonban mindenesetre, hogy a jogászok kiképzése teljesen a bírói és ügyvédi, tehát tisztán jogász hivatásra van szabva. Más a helyzet azonban a mérnöknel. Aki mérnöki tudományok tanulmányozására szánja el magát, az egyúttal — véleményem szerint — kifejezésre juttatja azt is, hogy őt a technika érdekli, s nem akar később az általános igazgatásban elhelyezkedni.

Más szempontok merülnek fel azonban a műszaki tisztviselők pályafutásával kapcsolatban. Véleményem szerint téves fejlődési irányról kell beszélni a multban, amikor a közigazgatási jogászoknak az a kívánságuk is megvalósult, hogy tisztán műszaki igazgatási ágaknak is csak ők lehettek a vezetői. A dolgok mai állása és azok mai összefüggése mellett nincsen már semmi indoka annak, hogy egy műszaki ügyosztály vezetőjének jogásznak kell lennie és, hogy a műszaki tisztviselőt csak tanácsadószervnek kell tekinteni hivatalában. A felelősség fogalma — mi németül ezt „vezérelvnek” (Führerprinzip) nevezük — ma már az egész világon egyre inkább érvényesül és én nem is tudom magamnak elképzelni, hogyan is vállalhatja egy nem mérnök a felelősséget a kétes esetekben való döntésért és a további fejlődésnek iránytmutató vezetésért olyan hivatalban, amely túlnyomórésztben mű-

szaki ügyekkel foglalkozik. Nem lehet ebbe azt a kifogást sem belekeverni, hogy egy ilyen jellegű hivatal vezetőjének közigazgatási természetű ügyekkel is kell foglalkoznia. Amikor egyszer erről a tárgyról régebben beszélgettünk, azt mondták nekem, hogy a műszaki ügyosztály vezetőjének — erről volt szó annak idején — az építkezések céljait szolgáló ingatlanvásárlásokat, az anyagi eszközök közigazgatási úton való megszerzését és az elkészült létesítmények igazgatását is el kell vállalnia. Erre mindenestre azt kellett válaszolnom, hogy eddig nem tudtam, hogy egy mérnöknek ingatlanvásárlás esetén feltétlenül ügyetlenebbül kell viselkednie, mint egy jogásznak. Nem tudtam azt sem, hogy egy közigazgatási, pénzügyi, vagy költségvetési kérdés megoldására annyival alkalmasabb volna a jogász, mint a mérnök, hogy ezekből a mellérendelt, tisztán igazgatási feladatokból kifolyóan egy olyan hivatalnak a vezetését, mely túlnyomórésztben műszaki feladatokat lát el — mely feladatokat ezek szerint kevésbé fontosnak kellene tekintenünk — feltétlenül jogászra kell bízni.

Jogászokkal való magánbeszélgetések során gyakran hallja az ember azt az ellenvetést, hogy a jogász azért áll más foglalkozási ágak felett, mert őt tanulmányai során a tiszta tárgyilagosságra kényszerítő logikai bizonyítás és indokolás betartására nevelik. Viszontkérdés azonban azonnal feltehető: mire nevelik a mérnököt tanulmányai során? A felelet csak a következő lehet: *A legkisebb költséggel a legjobb hatásfokot elérni.* Van-e azonban valami, ami élesebb logikát kívánna meg és nagyobb tárgyilagosságra szorítana, mint ez a követelmény a mérnöknel?

HANS KÖLZOW.

## TUDOMÁNY ÉS ÉLET.

### A Táj- és Népkutató Központ rövid fennállásának története.

A Táj- és Népkutató Központ felállítása, majd váratlan feloszlata és kiállításának hirtelen bezárása országos feltűnést keltett és politikai hullámokat is vert. Rá a külföld is felfigyelt. A témát nem lehet a napirendről többé levenni, hívják azt falukutatásnak, vagy táj- és népkutatásnak, ténymegállapító tanulmánynak, vagy bármi egyébnek. Ezért indokoltnak látszik, hogy a Táj- és Népkutató Központ önállósult epizódját megörökítsük, a tényeket feljegyezzük és megkíséreljük *magyarozatát adni a fejleményeknek.*

#### I. A Központ története.

A Budapesti Közlönynek 1938. évi október hó 19-iki 253. számában jelent meg a m. kir. vallás- és közoktatásügyi miniszternek 28.220/1938—IV. sz. rendelete, *A Táj- és Népkutató Központ ideiglenes szervezeti szabályzata tárgyában.* Szövege a következő:

1. §. A falu, nép, környezet és gazdaság tanulmányozásának és kutatásának megszervezése és intézményes előmozdítása céljából Táj- és Népkutató Központot (Központot) létesíték.

A Központ feletti felügyeletet közvetlenül a m. kir. vallás- és közoktatásügyi miniszter gyakorolja.

2. §. A Központ feladata a táj- és népkutatás előkészítése és szervezése.

3. §. A Központ szervei: a) a hármás bizottság, b) a munkabizottság, c) a központi és d) a helyi csoportok.

4. §. A hármás bizottság tagjait meghatározott időtartamra a m. kir. vallás- és közoktatásügyi miniszter nevezi ki.

A hármás bizottság a Központ legfőbb szerve, irányítja és ellenőrzi a Központot és a munkaközösség tevékenységét, megállapítja a munkatervet és a belső ügyrendet, dönt vitás esetekben s meghatározza az utalványozási jogot.

A hármás bizottság egyik tagja: a Központ elnöke, másik tagja: a munkabizottság ügyvezető alelnöke, harmadik tagja pedig: a központi vezető, kiket a m. kir. vallás- és közoktatásügyi miniszter a kinevezésben ezzel a tiszttel megbíz.

5. §. A Központ elnöke képviseli a Központot, összehívja a hármás bizottságot és a munkabizottságot és azokon elnököl.

6. §. A Munkabizottság feladata a Központ helyi csoportjai közötti együttműködés biztosítása.

A Munkabizottságnak hivatalból tagjai: a hármás bizottság és a helyi csoportok tanárvezetői.

A Munkabizottság ügyeit az ügyvezető alelnök és a központi vezető együtt készítik elő.

A Központ elnöke az ülésekre szakférfiakat és ifjúsági csoportvezetőket is meghívhat.

7. §. A központi vezető intézi a Központ összes igazgatási ügyeit, gondoskodik a tanfolyamok szervezéséről, előadók és csoportvezetők megbízásáról, rendezi a tanulmányi kirándulásokat és kiszállásokat, gondoskodik kiadványok szerkesztéséről és kiadásáról. Utalványozási jogának keretét a hármás bizottság állapítja meg.

Az ügyintézés szervezetét és módozatait az ügyrend állapítja meg.

8. §. A helyi csoportokat a hármás bizottság szervezi. Ezek élén egyetemi tanár-vezető áll. A helyi csoportok a munkabizottság irányítása mellett vesz-

nek részt a munkaközösségben. Önálló pénzkézelésük nincsen. A tanár-vezetők hivatalból tagjai a munkabizottságnak.

A helyi csoportok igazgatási ügyeit a tanárvezető irányítása mellett a titkárok végzik.

9. §. A Központ munkaközösségében résztvevő tagok a hármass bizottság által megállapított összegű költségmegtérítésben részesíthetők.

10. §. A Központ munkaközösségében résztvevő tag csak oly egyén lehet, akit a munkabizottság az ügyrendben meghatározott módon a munkaközösségbe felvesz. Meg nem felelés esetén az elbocsátás az ügyrendben megállapított módon történik.

11. §. Jelen rendelet a Budapesti Közlönyben való megjelenésének napján lép érvénybe.

Budapest, 1958. évi október hó 17-én."

A hármass bizottság tagjaivá a vallás- és közoktatásügyi miniszter a következőket nevezte ki: elnökül *gróf Teleki Pál* egyetemi tanár, vallás- és közoktatásügyi minisztert, a munkabizottság ügyvezető alelnökévé *Győrffy István* egyetemi tanárt és központi vezetővé *Magyary Zoltán* egyetemi tanárt. A Központ nyomban megkezdte működését, de az ügyrend megállapítására és vidéki helyi csoportok szervezésére rövid működése alatt még nem került sor. Elnök a hármass bizottságot ülésre egyszer sem hívta össze, annak tagjaival csak külön-külön érintkezett és folytatott megbeszélést.

A Központ létesítésének terve nem tőlem indult ki. Arról csak közvetve értesültem. Gróf Teleki Pál vallás- és közoktatásügyi miniszter, amikor a Pázmány Péter tudományegyetem 1958/59 tanévi tanácsa nála 1958. szeptember végén bemutatkozott, közölte a tanáccsal azt a tervét, hogy az egyetemi *ifjúságot* be akarja vonni a falukutatói munkákba és ezt a munkát akként óhajtja megszervezni, hogy hárman összefognának. Ő maga, mint geográfus, és Győrffy István, mint etnográfus, akik már régen tudományos kapcsolatban vannak, valamint Magyary Zoltán, a közigazgatási jog professzora, kinek a tatai járásban végzett közigazgatási ténymegállapító tanulmányát és egyéb munkáit ismeri. Ezekről a munkákról a miniszter akkor elismeréssel szólt. Ezt a beszélgetést *Szladits Károly* jog- és államtudománykari e. i. dékán közölte velem.

Nem ilyen intézményesen szervezett, de tényleges tudományos együttműködés hármunk között már két év óta fennállott.

*Ebből a kapcsolatból nőtt ki a Táj- és Népkutató Központ.*

„A Táj- és Népkutató Központ egybefoglalása azoknak a tudományos munkaszervezeteknek, amelyek a magyar államra váró nemzeti feladatok sikeres megoldásának a tényekkel összhangban álló tudományos feltételeit igyekeznek kidolgozni. Három professzornak egymástól függetlenül, évekkel elzelőtt megkezdett kutatásaiból nőtt ki, akik a *célban* találkoztak, s most az egymást kiegészítő munkára *egyesültek*, hogy bekapcsolódó más tudomány-szakok képviselőit is bevonva kutatásaikat *elmélyítsék*.”

„Gróf Teleki Pál, a kir. József Műszaki és Gazdasági Egyetemen a földrajz tanára, a  *nemzetet alkotó emberek* természeti környezetével, a *földdel*, *Győrffy István*, a kir. m. Pázmány Péter-tudományegyetemen a néprajz tanára, az *emberekkel*, nemcsak a magasabb társadalmi osztályok tagjaival, hanem a hagyományörző réteggel, a néppel is, tehát a nemzet egész testével, míg *Magyary Zoltán*, a kir. m. Pázmány Péter tudományegyetemen a közigazgatási jog tanára, a Magyar Közigazgatástudományi Intézet igazgatója, az



államnak a nemzeti feladatok megoldásában betöltött szerepével, erre szolgáló szerveivel és azok működésével, a közigazgatással foglalkozott kutatásaiban. Vizsgálódásaikban mindig a magyar problémát, és pedig annak egészét tartották szem előtt, mindig a konkrét adottságokból indultak ki, amelyeket ténymegállapító felvételekkel állapítottak meg és mindig az induktív módszert alkalmazták. Ezért juthattak el, bár különböző irányokból indultak, a közös nagy témához: a magyar jövő lehetőségeinek és a magyar adottságokkal való legjobb alakításának tudományos tárgyilagossággal való vizsgálatához.

„A geografas megállapította, hogy Magyarország területe földrajzilag nem egységes. A természet által alakított életegységei a tájak, amelyeknek határvonalait kijelölte. Az etnografus abból indul ki, hogy nálunk 1848-ig a nemesség volt a nemzet, s annak hagyományait tartottuk nemzeti hagyományoknak. 1848 után azonban a nemesség utóda, a középosztály, sok új, jobbra idegen, elemmel bővült. A világháború után be kellett látnunk, hogy sem a magyar történelem, sem a magyar nyelv nem bizonyult olyan nemzetfenntartó hagyománynak, amely urat-parasztot, magyart-nemmagyart elszakíthatatlanul egybeforrasztott volna. Van azonban a magyar nyelvben kívül egy olyan magyar nemzeti műveltségünk, melyet az ország lakosságának háromnegyedrészre, a parasztság vall magáénak, ez a néphagyomány. Ez a műveltség-állomány időtlen idők óta halmozódik. Évtizedek és évtizedek emlékei egyformán feltalálhatók benne. Nagy értéke, hogy általános és egyenlő. A hagyományos népi művelődés az élet minden vonatkozására kiterjed. A nép ezt a bölcsőtől a sírig tanulja. A hagyományokat a népből kiverni nem lehet. A magyar nép nyelvén mítsem változtatott az a körülmény, hogy a középosztály századokon át latin nyelven írt és beszélt, majd a nemzeti csúsz fellobbanásakor deákos, németes, franciás iskolával, nyelvújítással akart magasabbrendű nemzeti nyelvet létesíteni. Végül is Petőfi és Arany magyar népi hagyományérzéken keresztül diadalmaskodott a népnyelv. Vajjon nem érkezett-e el az ideje, hogy a középosztály revidálja a nemzeti kultúráról vallott eddigi felfogását s a néphagyományokat tegye a magyar nemzeti kultúra alapjává? Ha ezt megvalósítjuk, áthidaltuk azt a roppant szakadékot, amely a nép és a középosztály között fennáll, s megszüntetjük a nemzet felső és alsó társadalmi rétegre való megosztottságát, amely az ugor-bolgár-török együttélés óta a jobbság-nemesség társadalmi rétegein keresztül 1848-ig hivatalosan, paraszt és úr néven pedig napjainkig fennáll. Ennek a néphagyományt őrző rétegek megértését, tájankénti különbségeinek megismerését keresik mindazok, akik a nemzet minden fiának emberi egyenrangúságát komolyan veszik és tudják, hogy a nemzet a jövőben csak mindezeknek a szolidáris erejével tudja megállni a helyét.

„Ezeknek a rétegeknek megismerésére tettek szórványos kísérleteket a falukutatók is. Eredményekre hivatkozni tudó tagjaikat a Központ bevonja a munkájába, de eddigi célkitűzéseiken jóval túlmegy. A falukutatók eddigi programját az jellemezte, hogy a rendelkezésükre álló erőkhöz képest egyrészt csak egyes kis községek megvizsgálására vállalkozhattak és ezért az induktív alkalmazásához elég adatot nem szereztek, másrészt pedig, hogy vizsgálataikat önként korlátozták a falu mínusz közigazgatás alapra. A közigazgatást tehát figyelmen kívül hagyták, pedig az a XX. század emberének életében fontos és egyre növekvő szerepet játszik. A közigazgatásnak az emberekhez való viszonya az utolsó száz évben megváltozott. Egyrészt a technika nagy haladása és a közigazgatás szakszerűvé válása-miatt a hivatásos közszolgálat rendszere terjedt el, másrészt a jogállam eszményének egyoldalú érvényesülése következtében háttérbe szorult, sőt elveszett a másik fontos szempont, hogy az emberi cselekvés természetes mértéke: a szükséglet kielégítésének foka, az eredmény. Mind a két ok lazította a közigazgatásnak a közigazgatottakhoz való viszonyát, nehezítette, hogy a közigazgatás az embereket és a problémákat behatóan ismerhesse és úgy kapcsolódhassék be az életükbe, hogy annak támasza és kiegészítője legyen. Ezért a közigazgatásnak meg kell találnia az új keretek közt is a módot arra, hogy az embereket az eddiginél jobban ismerje, róluk többet tudjon és elérje, hogy az államhatalom tárgyai helyett annak részeseiként érezzék magukat. A falukutatóknak eddig az is hiánya volt, hogy csak diagnózist tudott csinálni, de a terápiára nem volt módja. A közigazgatás hiátusa a közállapotok terápiaja, de viszont a közigazgatás eddig

nem rendelkezett a pontos diagnózisnak azzal a fokával, amit a ténymegállapításnak a kiállításon bemutatott módszereivel elérhet.”<sup>1</sup>

A Központ működésének egyik fő célja az volt, hogy tanfolyamokat létesítsen. E végből gróf Teleki Pál miniszter 1958. szeptember 21-én 27404/1958.—IV. sz. alatt számos egyetemi tanárhoz körlevelet intézett.

A levélben a miniszter részletes tájékoztatást nyújt a kiindulásról és a célkitűzésről. A tanfolyamok tartását ideiglenesen veszélyeztette a Felvidék visszaszerzéséért megindult akció, amelynek során számos ifjúnak be kellett vonulnia. A tanfolyam 150 jelentkezővel 1958. októberében mégis megindult.

Ezzel párhuzamosan történt egy igen érdekes politikai esemény, amelynek számbavétele nélkül a későbbi fejlemények nem ítélnél meg. Ezt az eseményt azonban a kívülállók nagyrésze nem ismeri. Az egyetemi ifjúság az öregcserkészekkel karöltve 1958. október közepén politikailag megmozdult. Ekkor jött létre az Imrédy kormány támogatására a *Fiatál Magyarság Mozgalom*. Ebben dr. Fodor Ferenc egyetemi c. rk. tanárnak, a gróf Teleki Pál vezetése alatt álló műegyetemi gazdaságföldrajzi tanszék intézeti tanárának, valamint Teleki Pál gróf több tanítványának, köztük elsősorban Elek Péternek és Kovács Péternek, valamint az én tanítványaim közül Kiss Istvánnak jelentős szerepe volt. A mozgalom gróf Teleki Pál miniszterrel közvetlen kapcsolatban állt. Magam a mozgalommal sem kezdetén, sem később semmiféle kapcsolatban nem voltam. Közvetett érintkezésbe is csak úgy jutottam azzal, hogy a mozgalom vezetői közül egyesek reform-programjuk némely pontjainak szakszerű kidolgozására október 16-án részletes munkatervet készítettek és azt nekem azzal a kéréssel adták át, engedjem meg, hogy ezeket a munkákat a vezetésem alatt álló Magyar Közigazgatástudományi Intézetben készíthessék, mivel a munka elvégzéséhez szükséges statisztikai anyag és szakirodalom, valamint helyiség és technikai felszerelés itt együtt található. Hivatkoztak arra, hogy a mozgalom gróf Teleki Pál miniszter vezetése alatt áll és kérték, hogy a munkatervüket én adjam át a miniszternek és kérjem az ő hozzájárulását a munkához és annak az Intézetemben való végzéséhez. Ezt másnap meg is tettem. A miniszter a munkatervet, melynek egy példánya akkor kezéhez került, jóváhagyta és hozzájárult ahhoz, hogy azt a fiatalok az én intézetemben készítsék el. Ugyanebben a munkatervben kérték, hogy egyes, a kormány rendelkezése alatt álló szervek, így a miniszterelnökség gazdaságtanulmányi osztálya, legyenek adatszolgáltatással, vagy útbaigazítással segítségükre. Gróf Teleki Pál miniszter ezt vállalta, s tudomásom van róla, hogy a miniszterelnökség gazdaságtanulmányi osztálya a megfelelő utasítást meg is kapta.

Ebben a munkaprogramban első pontként a következő szerepelt: „*Közgazdasági életünk szervezeti diagrammjának elkészítése*. Lényege: a magyar hitel- és vállalkozói szervezetek (vállalatok) egymással való kapcsolatainak (anyagi érdekelttség) grafikus ábrázolása. Célja: annak kimutatása, hogy közgazdasági életünket területileg és a tőkekoncentrációktól való

<sup>1</sup> L. a Táj- és Népkutató Központ kiállításának katalógusát.

függés szerint kik tartják a kezükben, kik vannak a kulcspozíciókban. Megvalósítása: a különböző kompasszok, címtárak és gazdasági évkönyvek alapján a tőkeérdekeltségek egymással való kapcsolatainak kimutatása. Munkamenete: a gazdasági tanácsadó szervvel való megbeszélés után a kijelölt forrásokból kicédulázása, területiális, szakma szerinti rendezése, tőkekoncentrációk érdekeltégeinek decimáló beosztása, fővárosi és országos térképen való feltüntetése, a szervezeti diagramm megszervezése és annak letisztázása."

Így jött létre az a diagramm, amely a kiállításon *Az ingótoke urai* címmel szerepelt. Annak készítéséhez tehát gróf Teleki Pál miniszter előzetesen megadta a hozzájárulását, és nem kifogásolta, hogy az a kompasszok alapján fog készülni. Ugyanebben a tervezetben kifejezést nyer az a célkitűzés is, hogy

„az agrárpolitikai tervezésekben eddig kellő konkretizálás nélkül folytatott, főleg elvi harcok helyett szükség van a regionális szemléletnek és a községi egység lemenőleg való érvényesítésével konkrét tervezésekre, valamint a parasztság társadalmi tagozottságának az agrárpolitikában való figyelembevételére”.

Ennek a célkitűzésnek megközelítése végett javasolták a m. kir. Statisztikai Hivatal által kiadott anyag alapulvételével különböző térképek készítését. A Táj- és Népkutató Központ kiállításán később kifogásolt agrártérképek, amennyiben nem másutt készültek, mind ezek közül kerültek ki, azoknak készítéséről és szempontjairól tehát a miniszternek szintén előre tudomása lehetett.

A *Fiatall Magyarorszag Mozgalom* kifejezett politikai megmozdulás volt, amely a kormányt támogatta és úgy volt feltüntetve, mint amely a kormány számára fontos. Meggyőződtem arról, hogy Teleki Pál gróf miniszter a mozgalommal *személyesen* foglalkozik és annak több tevékeny tagjával közvetlenül érintkezik. Ezek közt voltak olyanok is, akik a Magyar Közigazgatástudományi Intézetben dolgoztak, a tatai munkában is munkatársaim voltak, de akik Teleki Pál grófnak voltak a tanítványai és akiket tőle vettem át. Hogy ezek volt professzorokkal a közvetlen kapcsolatot továbbra is fenntartották, természetesnek vettem és nem kifogásoltam. Annál kevésbbé kifogásolhattam ezt, mert tudtam, hogy volt professzorokkal egy ilyen közös politikai akcióban vannak. Ha ahhoz ragaszkodtam volna, hogy mindig csak *rajtam keresztül* érintkezzenek gróf Teleki Pállal, ez azt jelentette volna, hogy vagy be akarok kapcsolódni magam is ebbe a politikai akcióba, vagy meg akarom akadályozni, hogy a fiatalok volt professzorokkal és a kormánnyal együtt működjenek és azoknak segítségére lehessenek.

A miniszter által tudomásul vett munkaprogram alapján a munka nagy lendülettel és jó szervezetben megindult az Intézetben és a program teljes befejezéséig kitartóan folyt.

Már november lett, de a kiállítás rendezésének gondolata fel sem merült. Az csak később született meg a következő elemekből: a végrehajtott munkaprogram eredményeképpen értékes és tanulmányos anyag gyűlt össze. Időközben azonban a november 2-iki bécsi döntés következtében a belpolitikai helyzet úgy alakult, hogy azoknak felhasználására *közvetlenül* nem kerülhet sor. Viszont közben egyes sajtóorgánokban a Táj- és Népkutató Köz-

ponttal kapcsolatban olyan téves felfogások láttak napvilágot, mintha a falukutatás munkája csak a Táj- és Népkutató Központ megalakulásával indult volna meg, holott a valóságban az a három professzor által vezetett évekre terjedő munkának csak intézményes, tervszerű összefogása és továbbfejlesztése akart lenni. Az említett munkálatokból, továbbá a tatai járásban és a kunmadarasi vidéken, valamint a Magyar Közigazgatástudományi Intézet által a magyar városokban végzett kutatómunka eredményeiből nagy anyag állott már rendelkezésre. Ebből oly tekintélyes kiállítás volt rendezhető, amelyről nyilvánvaló volt, hogy anyaga nem készülhetett a Központnak egy hónap előtt történt felállítására óta. Így született meg a kiállítás gondolata.

Gróf Teleki Pál miniszter, mint a Táj- és Népkutató Központ elnöke, a kiállítás gondolatához hozzájárult, Győrffy István szintén. Ezen az alapon eszközöltük ki a Székesfővárostól az Egyetem-utcai gróf Károlyi-palota földszinti kiállítási helyiségeinek átengedését november közepétől december 8-ig. A helyiséget november 14-én vettük át, a rendezés egy hét alatt megvolt és a hét teremből álló kiállítás november 21-én megnyitható volt. A miniszternek tanítványai a kiállítás anyagának tervezetét bemutatták és hozzájárulását megnyerték ahhoz is, hogy egy teremben az Államtudományi Intézetnek a két magyar miniszter által a bécsi döntőbírószági tárgyaláson felhasznált anyaga legyen kiállítva, kivéve azt a részt, amelyre a további tárgyalásoknál szükség volt. Magam is tájékoztattam a minisztert a kiállításról, ha nagy elfoglaltsága megengedte, személyesen, ha nem, telefon útján és némelykor csak titkára útján. Így a kiállítás címét is ő döntötte el, mielőtt a plakátokat megrendeltük. A miniszter tehát elejétől kezdve tudott arról, hogy a Károlyi-palotában a nagyközönség számára csinálunk kiállítást. Annak előkészítésében mind az ő saját földrajzi intézete, mind pedig az Államtudományi Intézet résztvett. A megnyitásra nézve is adott rendelkezést. Egyrészt az időpontot választotta ki neki alkalmas napon és órában, másrészt kívánta, hogy a megnyitásra az országgyűlés képviselőházának és felsőházának minden tagja kapjon meghívót. A megnyitás november 21-én, hétfőn történt. Azon a hármas bizottság mindhárom tagja beszélt az általa képviselt tudományzak szempontjairól. Teleki Pál gróf többek közt azt a figyelemreméltó megállapítást mondotta, hogy a három professzor, akik már régebben együtt dolgoznak, részben tanítványait is kieserélte, tanítványaik szintetizálták a professzoraiktól tanultakat és jobban összehozták a munkaanyagot.

A kiállítást a sajtó nagy figyelemmel és megértéssel fogadta. A közönség nagy érdeklődéssel látogatta és az első hét végén megállapítható volt, hogy a magyar értelmiség és középosztály a kiállítás anyagát, bár az csak térképekből és grafikonokból állott, megértette és hírét vitte. A közönségsiker kétségtelen volt. Az eredetileg 5.000 példányban nyomtatott katalogus elfogyott és további 5.000-re volt szükség. Mivel a helyiséget a Székesfőváros eredetileg saját kérésünknek megfelelően is csak december 8-ig

bocsátotta rendelkezésre, december első napjaiban azt javasoltam a miniszternek, hogy kérjük el a helyiségeket december 15-ig és hosszabbítsa meg a kiállítást. A miniszter december 5-én, hétfőn közölte velem, hogy ehhez hozzájárul. A Székesfőváros a kérészt nagy előzékenységgel nyomban teljesítette is.

December 6-án délelőtt a miniszter az egyetemen telefonon felhívott és közölte velem, hogy nála volt dr. Elek Péter, akinek megmondta, hogy leveszi róla a kezét, vele teljesen szakít és hogy súlyos kifogásai vannak a kiállítással szemben, amelyekért a felelősség engem is terhel. Látna a telefonbeszélgetésből azt, hogy a miniszter addigi magatartása a kiállítással és velem szemben hirtelen megváltozott, hiszen 5-én még hozzájárult a kiállításnak egy héttel való meghosszabbításához, megírva lemondásomat azt másnap, 7-én átadtam neki. A miniszter el is fogadta. A lemondás elfogadása után beszélgetve a dolgokról, újból azt láttam, hogy a miniszter magatartásában mélyreható változás van. Közölte, hogy a kiállítás ne legyen 15-ig nyitva, ahogyan ahhoz már hozzájárult, hanem csak 10-ig. Mielőtt távoztam a minisztertől, kérdeztem, hogy a Táj- és Népkutató Központban betöltött funkcióm, amelyről lemondtam, kinek adjam át (tanfolyamok folytak, a szervezés folyt, további tervek voltak, stb.) Erre a miniszter meglepetésemre azt felelte: senkinek, mert megszünteti az egész Központot.

Aznap, december 7-én este a miniszter eljött a kiállításra, ahol Györffy István professzoron és rajtam kívül jelen voltak dr. Elek Péter, dr. Kiss István, Kovács Imre, Kovács Péter, Matula István, Vargha László és még néhány munkatársunk. A miniszter a termeken végigmenve több, mint egy óra hosszúság alatt fejtette ki nézeteit. Csak ő beszélt, senki közbe nem szólt. Nem mindent kifogásolt és nem mindent egyformán kifogásolt. Nem szólva a VII. teremről, amelyben a miniszternek saját bécsi anyaga volt kiállítva, elismerte a tatai járásban végzett munka komolyságát és tudományos jelentőségét, amely a IV. terem megtöltötte. Elismerte a Közigazgatástudományi Intézet által végzett várostudományi kutatásokat, amelyeknek anyaga a III. és VI. terem töltötte meg. A VI. terem egyébként a kiállítás legjobb termékének nevezte. Nem volt sok észrevétele a II. terem ellen sem, amely a Tiszamente életét mutatta be az utolsó öt nemzedék alatt, tehát a kunmadarasi vidékre vonatkozott és amelyben Györffy István kiállított anyaga is volt. A kiállított hét terem közül tehát ötre érdemi kifogásokat nem tett. A hátralévő kettőben a I. és V. termekben elhelyezett anyagból sem kifogásolt mindent. Összes észrevételeinek megtétele után is azt mondta, hogy „Nem az anyagban van a hiba. Ő ugyanebből az anyagból tudott volna őt mindenben kielégítő kiállítást csinálni.”<sup>1</sup> Az idézetek mind gróf Nádasdy Ferenc, gróf Zrinyi Miklós és gróf Széchenyi István műveiből valók voltak. De ha az anyag helyt-

<sup>1</sup> L. a miniszter képviselőházi beszédét 1938. december 14-én. Napló, 104. l.

álló, és az idézetek pontosak, akkor alig marad már valami, amit még kifogásolni lehet.

A miniszter két fő kifogása az volt, hogy „tanítványai kategorizáltak, pedig mindig azt tanította, hogy éppen ezt nem szabad csinálni,” továbbá, hogy „a kiállítás futott a közönség után, sok teret adott aktuális kérdéseknek.” Befejezésül azt mondta, hogy a kiállítással való lelki közösséget megtagadja és végleg elválnak tanítványainak attól a csoportjától, amely nem az Államtudományi Intézet körül dolgozik. Közben azt is közölte, hogy „kénytelen visszavedleni gróffá.”

Kereste, hogy kifogásolhasson. Ez nem egyszer odavezetett, hogy kifogásolt olyant, mit korábban nem kifogásolt, vagy gáncsolt olyasmit, ami az ábrában nem volt benn, amit nem is akartunk vele mondani, de a miniszter azt mondta, hogy „ez is beleérthető.” Állított, de a cáfolatot nem hallgatta meg. Kiállítást kritizált, de nem azt kereste, hogy az kiállításnak jó-e? Azt mondta, hogy az nem tudomány, pedig kiállítás rendezését egyikünk sem tekinti tudományos tevékenységnek. És végül, ami szintén nagyon gyengítette a miniszter egész előadásának meggyőző erejét, a konkluzió nem volt arányban a tetti észrevételek érdemi súlyával és nem volt megmagyarázva a következetlenség a miniszter magatartásában, miért csak a megnyitás után 16 nappal mondja mind ezeket; ha ez a véleménye, miért nyitotta meg a kiállítást, ha a kiállítás 19 napig nyitva lehetett, miért nem lehetett a bezárással még két napot várni, amikor az nem keltett volna feltűnést, és ha a kiállítás ellen vannak ilyen észrevételei, miért szünteti meg a Központot is?

December 9-én a miniszter 30.240/1938.—IV. sz. rendeletével a Táj- és Népkutató Központ ideiglenes szervezeti szabályzatát, amelyet október hó 17-én adott ki, hatálytalanította. (Megjelent a Budapesti Közlöny december 10-iki számában.) A kiállítást a december 10-re áttett határidő újabb megrövidítésével december 9-én bezárták.

December 12-én délelőtt *Rajniss Ferenc* és *Meizler Károly* országgy. képviselők a Központ feloszlatása tárgyában interpellációt jegyeztek be a vallás- és közoktatásügyi miniszterhez. Ezen a napon délután a Magyar Távirati Iroda a következő közlést adta ki:

„A Táj- és Népkutató Központ szervezeti szabályzatának hatályon kívüli helyezésével kapcsolatban illetékes helyen a következő felvilágosítást kaptuk: Már a mult hét szerdáján, azaz december 7-én Gyórfy István egyetemi tanár megbízott azzal, hogy a szorosan vett táj- és népkutatás munkáját tovább vezesse. Tekintettel arra, hogy Gyórfy professzor tanszékén kívánja ezt a munkát vezetni, a szervezeti szabályzat feleslegessé vált.”

## II. A kiállítás anyaga.

A Táj- és Népkutató Központ kiállításának anyaga a következő részekből tevődött össze:

1. A Magyar Közigazgatástudományi Intézetnek a tatai járásban 1936. nyarán megkezdett ténymegállapító felvétele, amelynek

célja a közigazgatás és az emberek viszonyának és a közigazgatás eredményességének megállapítása. A járás igen változatos földrajzilag, nemzetiségileg, felekezetiileg, foglalkozásilag és különlegessége az is, hogy rajta több hitbizomány van, valamint a Magyar Általános Kőszénbánya Társaság négy községet (Tatabánya, Bánhida, Felsőgalla, Alsógalla) foglalkoztató nagy bányatelepe. A járás teljes közigazgatási átvizsgálása útján megállapítást nyertek a közigazgatás határai is: mennyire tud az emberekhez közeljutni és milyen fokig ismeri azoknak az életét. Ezt a határt igyekeztünk tudatosan kitölteni, főleg a gazdasági életviszonyok beható tanulmányozásával. Így nyertünk módot a községek társadalmi strukturájának és gazdálkodásuk intenzitásának megismerésére. A közigazgatás eredményeinek ismeretében pontosan körülírhatók a megoldandó feladatok és sorban előkészíthető azok fokozatos megoldása. A közigazgatás feladatainak tervszerű megoldásával el lehet jutni oda, hogy a közigazgatásnak minél kevesebb adóssága legyen. Amely járásnak legkevesebb adóssága van a közönnyel szemben, az *mintajáras*. A tanulmány eredményeinek közzététele a metodikát fogja tisztázni, amelyet más járasok könnyen fognak átvehetni és saját munkájuk tökéletesítésére felhasználni.

2. A József Nádor Egyetemi Gazdaságföldrajzi Intézet és a Pázmány Péter Egyetemi Néprajzi Intézet által a tiszántúli első csatornarendszer területén végzett földrajzi és néprajzi felvétel. Ezt a munkát az öntözésügyi kormánybiztos felkérésére gróf Teleki Pál egyetemi tanár indította el, majd adta át Győrffy István professzornak. A munka ezen a területen ugyanazzal a ténymegállapító alaposággal és induktív módszerrel folyik, mint a közigazgatási felvétel a tatai járásban. Ehhez az anyaghoz tartozik a kultúrtájnak ugyanezen a területen való kialakulásáról készített térképsorozat a II. József korabeli állapotokat megőrkítő térképektől kezdve öt nemzedéken át. Ez az utóbbi munka nagyrészt Kovács Péter földrajzszakos tanár egyéni munkája.

3. A Nemzetközi Népeśségtudományi Unionak a Magyar Statisztikai Társaság kebelében működő csoportja 1958. évi február hó 1-én elnökének, Balás Károlynak vezetése alatt gyűlést tartott, amelyen Elek Péter tartott előadást *Csonkamagyarország népsűrűsége és a mezőgazdasági életforma vizsgálata* címmel. Ezen az előadáson, amelynek ismertetése a Magyar Statisztikai Szemle 1958. évi III. számában megjelent (306. sk. lapok), Elek Péter a kiállítás I. számú termében közzétett anyagból a következő térképeket mutatta be:

- a) közísegenkénti mezőgazdasági népsűrűségi térkép,
- b) az iparforgalmi népesség elhelyezkedéséről szóló pont-térkép,
- c) tájtérkép,
- d) részlet a mezőgazdasági munkaintenzitási térképből,
- e) a nagybirtokok területe járásonként.

Ezek a térképek, valamint a hozzájuk fűzött előadás, arra készítették a m. kir. Központi Statisztikai Hivatal elnökét, Konkoly-

Thege Gyula államtitkárt, hogy az egyes községek egzisztenciális viszonyainak vizsgálatához az 1935. évi mezőgazdasági felvétel ősananyagából kidolgoztassa, és az előadó, illetve a Magyar Közigazgatástudományi Intézet rendelkezésére bocsássa, a tatai járás községeinek legrészletesebb birtokmegoszlási adatait, az egyes birtokkategóriákat kiegészítve az abban a kategóriában élő népesség számával, valamint a gazdaságok tehén- és ló-állományával. Ezekből a táblákból a kiállításon bemutatásra kerültek: Vértestolna, Naszály és Dad községek adatai.

Elek Péter előadásához akkor *gróf Teleki Pál* is hozzászólt, aki az idézett Statisztikai Szemle szerint a következőket mondta: „Az előadás jellemzője volt annak a kutatásnak, amely mindenfelé érdeklődve próbálja viszonyainkat megismerni a sokoldalúságnak azzal a keresztülvitelével, amelyre feltétlenül szükség van ahhoz, hogy a problémákat meg lehessen közelíteni; kaleidoszkopszerűségét ez magyarázza“. Továbbá: „Alaposan át kellene egyszer vizsgálni az országot, minden egyes vidékének különleges viszonyait, meghúzva az így alkotandó tájak nem abszolúte állandó, de érvényes határait és ezek alapján kikutatni a birtokmegoszlás helyes arányait, mert valószínű, hogy minden tájra vonatkozóan más és más az az arány, amelyben a birtokkategóriáknak meg kell oszlani.“ Ismét: „A részletkutatásnak jelzett módja természetesen azt is jelenti, hogy az eredmény egyideig kaleidoszkópszerű lesz, azután azonban a kialakulandó kép olyan *osztályozásokra* is vezethet, amelyek a problémákat átfogó formában képesek rögzíteni, feltárni.“ Kétségtelen, hogy ez a nyilatkozat a professzor elismerő véleménye tanítványa munkájáról.

Ez az anyag tehát kiegészíti az 1. és 2. alatt felsoroltakat.

4. A Magyar Közigazgatástudományi Intézet *várostudományi felvétele*. Ez kiegészítője a közigazgatás és az emberek viszonya című vizsgálatnak. A kis- és nagyközségek, valamint a járások problémái sok rokonságot mutatnak és így hasznos a munkának csak egy mintajárásban való részletes végzése is, amelynek eredménye és metodikája a többi 149 járásra átvihető. A városok azonban oly eltérő egyéniségek, hogy ott ilyen exemplifikáló megoldás célra nem vezet, hanem az összes városokkal és a tízezernél nagyobb lakosságú községekkel egyenkint kell foglalkozni. A városokra nézve így egy egészen más természetű, igen kiterjedt kutatómunkára volt szükség, amely ugyancsak a ténymegállapítással és az indukció módszerével már közel két éve folyik, és nagy részben már kész is.

5. A *felvidéki magyar nyelvhatárra* vonatkozó anyag. Ezt az évek sora alatt, a gróf Teleki Pál által létesített és vezetett Államtudományi Intézet készítette. Ebből az anyagból annyi került kiállításra, amennyit az Államtudományi Intézet rendelkezésre bocsátott. Ezt a munkát is az alapos ténymegállapítás és a részletekbe menő pontosság jellemzi.

6. A Fialat Magyarág Mozgalom megindulásakor 1938. október 17-én Elek Péter és Kiss István által készített és gróf Teleki Pál vallás- és közoktatásügyi miniszternek átadott memorandum



alapján az ő tudtával és hozzájárulásával készített anyag. Ide tartozik

a) a magyar földbirtok megoszlásának diagrammja. Készült a m. kir. Központi Statisztikai Hivatal által kiadott Gazdacímtár alapján:

b) közigazdasági életünk szervezeti diagrammja. Készült a memorandumban, valamint a kiállítás katalógusában található közlés szerint a Kallós-kompassz alapján. Ebből következik, hogy adatai annyira megbízhatók, amennyire a Kallós kompassz hiteles. Más publikáció azonban nem áll rendelkezésre. A közvetlen anyaggyűjtés pedig egy egyetemi intézetnek sem módjában nincs a vállalatok elzárkózása miatt, sem pedig arra elég munkaerővel nem rendelkezhetik. A cél azonban elsősorban az ábrázolás technikai lehetőségének kikeresésében állott, amely a materiának vizuálisan áttekinthetővé tételére alkalmas. Ha ez a megoldás megvan, a Kallós kompassz adatainak más, pontosabb adatokkal való kicserélése már nehézségekkel nem jár.

Az a) és b) alatti ábrázolás egymást kiegészíti. Mindkettő publikált anyagot használt fel. Egyik sem az adatok gyűjtésében, hanem mindkettő azok vizuális ábrázolásában törekedett eredetiségre és jutott el olyan megoldásra, amely a szóbanforgó fontos gazdasági területeknek áttekinthetőségét és könnyebb megítélését a közigazgatás, a kormányzat, a tudomány és mindenki más számára előmozdítja. Különös, hogy a miniszter utólag is csak a másodikat kifogásolta, pedig teljesen azonos elbírálás alá való az elsővel.

c) Tájértkép. Elkészült a járás-, illetve községi határokra is. Kiállításra azonban a földérték alapján készített 1:200.000 mértékű országos térkép került, amelynek forrásanyaga a Teleki Pál gróf intézetében meglévő kataszteri kiadványok voltak. Ezek alapján az Egyetemi Gazdaságföldrajzi Intézetben térképi feldolgozások már régebben is készültek.

d) Nagybirtoktérkép. Ennek alapja a földművelésügyi miniszterium gazdasági műszaki hivatala által évekkal ezelőtt szerkesztett és a m. kir. Központi Statisztikai Hivatal térképészete által tervezett „Magyarország 500 kat. holdnál nagyobb mezőgazdasági ingatlanainak térképe” című 1:500.000 méretű térkép. A kiállított térkép 1:200.000 léptékben készült és feltüntetett az 500 kat. holdnál nagyobb mezőgazdasági ingatlanokat a földművelésügyi miniszterium által földbirtokpolitikai célokra első vagy másodsorban megállapított alkalmasságuk szerint, azt kiegészítve a rendelkezésre álló hivatalos adatok alapján a kiépített úthálózattal, valamint az egyes községek lakosságának gazdaságtársadalmi és nemzetiségi jellegével.

e) A mezőgazdasági életforma járásonkénti tagoltságának kimutatása a következő térképeken: a kisbirtok átlagos területe, a földhözköttöttek népsűrűsége, a mezőgazdasági proletárok (cseléd-ek, munkások, törpebirtokosok) az összes mezőgazdasági keresők százalékában. A mezőgazdasági cselédek és munkások az összes mezőgazdasági keresők százalékában. A 100 kat. holdnál nagyobb

földbirtokok szántó területére jutó gazdasági eselések aránya. Mindezek a térképek már publikált hivatalos statisztikai anyag alapján készültek, és az említett memorandumban be voltak jelentve.

f) A mezőgazdasági munkaerők kihasználtságának járásonkénti térképe Matolcsy Mátyás módszere szerint. (Lásd: A mezőgazdasági munkanélküliség Magyarországon, írta Matolcsy Mátyás. Budapest, 1935. A Magyar Gazdaságkutató Intézet kiadása.) Az egyik térkép az összes mezőgazdasági keresőket, a másik csak a proletárokat tünteti fel.

g) A mezőgazdasági munkások aratási lehetőségeit feltüntető térkép.

h) Az agrárnépesség felosztása az új magyar agrárpolitikában.

Mindezek a térképek a felsorolt statisztikai adatpublikációk alapján készültek.

A tanulságok, az eddigi agrárpolitika felosztásának revíziójára készítetnek. A kategorizálást Elek Péter fentidézett statisztikai társasági előadásában már előadta.

7. A Magyar Közigazgatási Vezérkar-ra vonatkozó tanulmányok és dokumentáció. Ezek *Magyary Zoltán* egyetemi tanárnak éveken át folytatott kutatási eredményeit tüntetik fel,<sup>1</sup> amelyeket a nemzetközi szakirodalom is már átvett.<sup>2</sup> Ez a téma a kiállítás anyagával szervesen összefügg.

Nincsen közfeladat, amelynek megoldása a közigazgatás közreműködése nélkül lehetséges volna. A közigazgatás működését pedig egyre nagyobb mértékben befolyásolja a közigazgatás legfőbb vezetése. A kiállításon szerepeltek azok a diagrammok, amelyek mutatják, hogy a magyar állam közigazgatásának 1870-ben 25.000 alkalmazottja volt, Csonka-Magyarországnak pedig a B-listák végrehajtása után is 125.000 körül van közalkalmazottja. Budapest székesfővárosnak az egyesítés után, 1874-ben 2000 alkalmazottja volt, 1950-ban pedig 27.000. Budapestnek magának tehát ma több az alkalmazottja, mint Nagy-Magyarországnak volt 80 évvel ezelőtt. Egy másik diagramm mutatta a közigazgatás megnövekedését 1848 óta a szervek számában. A harmadik nagy változás ugyanez alatt az idő alatt a laikus közigazgatásnak a szakképzett és hivatásos közszovalattal történt felváltása. Ennek a hármass mélyreható változásnak az ellenére a magyar kormány szervezete ma is változatlanul az, amit az 1848. évi III. t. c. sokkal egyszerűbb viszonyokra megállapított. Ebből kényszerítően következik, hogy a kormány az ennyire változott apparátussal és feladatokkal szervezetének tökéletesítése nélkül nem tudhat

<sup>1</sup> L. Magyary Zoltán. Közigazgatási vezérkar. A M. Közigazgatástudományi Intézet kiadványai. 25. sz. 1938.

<sup>2</sup> L. Magyary. Le Chef du Gouvernement et ses Organes Auxiliaires. 1936. U. a. Organizacja Władz z zwiastzeza Rola Szefa Rządu w administracji publicznej. Warszawa. 1937.

U. a. The Industrial State. Nelson and Co. Newyork. 1938.

Schüle: Der Chef der Regierung und seine Hilfsorgane. Archiv des öffentlichen Rechts. 1937.

megbírkózni. Nagy szervezeti egységek vezetésének tökéletesítésére a *vezérkar* szolgál. Sokáig azt hittük, hogy a vezérkar katonai sajátosság. Ma már tudjuk, hogy a vezérkar a nagy szervezeti egységek vezetésének tökéletesítője, amelyet a hadsereg csak először alkalmazott. A közigazgatás megnövekedett méretének vezetéséhez a kormánynak *közigazgatási vezérkarrá* van szüksége. A kormányzat hiányainak leküzdése tehát nem személyi kérdés, amely személycserével megoldható, hanem szervezeti, azaz intézményes megoldást kíván.

*A kiállítás anyagának ebből az összeállításából megállapítható, hogy annak egyetlen olyan része sem volt, amely a kiállítás céljára készült volna.* Ez, valamint anyagának sokoldalúsága is, eleve kizárja annak a lehetőségét, hogy a kiállítás valamely tendencia szolgálatában állott volna. A kiállítás nemzeti életünknek egy sor fontos kérdésével foglalkozott. Az egész anyagban közös vonás volt az, hogy minden részletében a tények pontos ismeretére, az adatokra volt felépítve. Sohasem érzésekre és feltevésekre támaszkodott, a szemmértéket a mérőeszközzel váltotta fel és ahol az eddig hiányzott, új mérő módszereket dolgozott ki. Így tudta megállapítani a feladatok nagyságát és megoldottságuk százalékát. „Ézzel a módszerrel a vizsgált kérdésekben ki lehet zárni a vitát a tényállás tekintetében és rendszerint megnyugtató érveket lehet szerezni a megoldási javaslatok számára. Ez a módszer tud legjobban bátorítani a nagy nemzeti kérdésekkel idejében való szembenézésre és tudja biztosítani az állami cselekvés kívánatos ütemét és az államhatalomnak az eredményeken nyugvó tekintélyét” — mondja a kiállítási katalogus bevezetése.

A kiállítás rendezésében az volt a főörekvésünk, hogy bemutassuk azt, hogy ilymódon a nemzeti élet legkényesebb problémái is szilárd alapokra helyezhetők. A kiállítás nem érezte hivatásának, hogy mindenütt megoldási javaslatokat tegyen. Amely részekben a kiállított kutatási anyag megoldási javaslatig eljutott, (pl. a közigazgatási vezérkarnál, vagy a tatai járás egyes problémáinál), azt közölte, de úgy érezte, hogy a célját akkor is elérte, ha problémákat ezzel a módszerrel határozottabban formulázott, vagy elhatárolt. (Pl. ezt a célt szolgálta a legtöbb mezőgazdasági térkép, valamint a magyar földbirtok és az ingótoke szervezeti diagrammja.) A földreformra nézve semmiféle javaslatot nem tettünk. Csak a mai helyzetet mutattuk ki.

A kiállítás megítélésénél annak, aki azt a kiállítás rendezőinek szemszögéből akarja megítélni, számba kell vennie azt, hogy tudatában voltunk annak a nehézségnek, amit ilyen természetű tudományos munkák eredményének az alkalmazott eszközökkel (csak térkép és diagram) a laikus közönségnek való bemutatás jelent. Abból indultunk ki, hogy *egy ilyen kiállítás nem lehet falra ragasztott tudományos értekezés.* A könyvet az veszi kezébe és az olvassa el, aki akarja. *A kiállítás azonban behívja a közönséget és ezért köteles számára érthetőt nyújtani.* A kiállítások rendezésének ma már kialakult stílusa és technikája van. Azt még az Eucharisztikus Kongresszus alkalmával rendezett „Charitas” ki-

állítás is elfogadta és felhasználta. Ezért nem volt aggodalmunk abban az irányban, hogy ezt az új stílust ennél az egyébként száraz anyagnál is alkalmazzuk.

### III. Az utóhangok.

A Táj- és Népkutató Központ kiállításának időelőtti bezárása és magának a Központnak feloszlata általános feltűnést keltett, mert a közvélemény nem tudta magának megmagyarázni, hogy mindez miért történt 19 nappal a kiállítás megnyitása után, amikor maga gróf Teleki Pál vallás- és közoktatásügyi miniszter, mint a Táj- és Népkutató Központ elnöke is beszédet tartott és másnap a kormányhoz közelálló *Uj Magyarország*-ban is olyan nyilatkozatot adott, amiből minden inkább következett, mint ez a folytatás. *A kiállítás megnyitása és bezárása közt összhang nem volt.* Ennek kielégítő okát nem kaptuk meg és a közvélemény is kereste. Az okok, amelyeket a miniszter közölt, nem voltak arányban a tett intézkedések horderejével, és nem magyarázták meg az ellenmondást a kiállítás elejének és végének története közt. A bezárás után két nappal, december 11-én volt az OMGE közgyűlése, amelyen gróf *Somssich László* elnök kritikai megjegyzést tett a Táj- és Népkutató Központ kiállítására, amelyeket a *Magyarország* című napilap közölt. Odáig minden sajtónyilatkozattól elzárt voltam, ekkor azonban a Magyarország-nak 1938. december 14-iki számában a hozzám intézett kérdésre többek között a következőket mondtam:

„Gróf Teleki Pál miniszter úr december 5-én, hétfőn még hozzájárult ahhoz, hogy a kiállítást, amelynek helyiségeit a székesfehérváros eredetileg december 8-áig bocsátotta rendelkezésre, — december 15-ig meghosszabbítsuk. Ezután történhettek azok az események, amelyek miatt a Táj- és Népkutató Központ kiállításának bezárását először 10-ére, majd 9-ére tette át.

Az OMGE-nek vasárnapi közgyűlése óta már kétségtelen, hogy az OMGE elnökségének ebben a fordulatban része volt. A kiállítás meghosszabbításának okául a közönség egvire növekvő érdeklődése szolgált. Az OMGE viszont a kiállítás feliratait tudta csak kifogásolni.

A kiállítás a magyar ember sorsával, a magyar nemzeti problémákkal óhajtott foglalkozni. Minden egyoldalúságot került. Amit mutat az, hogy nemcsak a földbirtok-kérdéssel, hanem az ingó tőke szervezetének kérdésével is, nemcsak a faluval, hanem a várossal is, nemcsak az önkormányzattal, hanem a centrális állami igazgatással is foglalkozott és nemcsak a magyarság ügyét, hanem egy teremben a nemzetiségek és nyelvhatárok kérdését is vizsgálta.

A kiállításnak minden adatáért helytállunk! Az adatokat senki sem kifogásolta, megbízhatóságukra biztosítotték az, hogy a Központi Statisztikai Hivatal kiadványai alapján készültek részben az én intézetemben, részben gróf Teleki Pál földrajzi intézetében és azokat két nappal a kiállítás megnyitása előtt az intézetében maga a miniszter is megnézte.

Az volt a célunk, hogy a nemzeti élet nagy kérdéseinek helyes megítéléséhez szolgáló számszerű és ténybeli adatokat feltárjuk és ezáltal a feltevések és a felületesség ingoványos alapjáról a konkrét adatokra átvezessük.

A visszhangból megállapíthatjuk, hogy ezt a célunkat a közönség és a szakkörök is általában megértették. A felírásokkal szemben csak az a kritika hangzott el, hogy azok száma inkább kevés volt, mint sok. És a látogatók sokszor kértek szóbeli magyarázatokat is.

Az idézetek azokból a mondásokból kerültek, amelyeket a magyar rádió a „Névtelen magyar” negyedóráján naponként közöl. Gróf Zrínyi Miklós, gróf

Nádasdy Ferenc és gróf Széchenyi István írásaiból valók. Arra nem gondolhattunk, hogy Széchenyi Istvánnak, az OMGE és a Nemzeti Kaszinó alapítójának, szavai csak éppen ezeknek a szervezeteknek tagjai sorában fognak kedvezőtlen visszhangra találni.

Magamnak szaktárgyam a közigazgatás fejlődése. Kötelességem figyelemmel kísérni azt a nagyjelentőségű átalakulást, amely az egész világon végbemegy. Ezért én a kiállításon tárgyalt kérdéseket is ennek a nemzetközi fejlődésnek a perspektívájából nézem.

Sajnálattal látom, hogy ezzel a fejlődéssel a magyar közélet vezető tényezőinek jelentékeny része ügvlátszik, nincs kellőképpen tisztában. A legfontosabbnak tartom azt a megfigyelésemet, hogy annál a három mélyreható forradalomnál, amely körülöttünk Orosz-, Olasz- és Németországban lefolyt, mi volt a siker eldöntője?

Behatóan tanulmányoztam a helyszínen mind a három országot. A helyzetet tehát nem közvetett információk alapján ítélem meg.

Ahhoz, hogy a forradalom egy sokmillióes országban győzedelmeskedjék, mindenütt az kellett, de az elég is volt, hogy egyrészt a tömegek nem tudták megítélni azt, hogy a hirdetett új program mennyire reális, másrészt viszont azt találták, hogy az ígérettel szemben nincs elég okuk a meglévő rendezé áldozatok árán is ragaszkodni, azt védelmezni.

Ebből a magam részéről a konzervatív politikának azt a definícióját vonom le, hogy a konzervativizmus csak akkor éri el célját, ha nem a meglévő állapotok és a meglévő pozíciók fenntartására, hanem arra törekszik, hogy a közállapotokat mindig akként fejlessze, hogy az emberek tömegéről feltehesse, hogy az azokhoz kritikus helyzetekben is, józanul, önérdékből is ragaszkodhatik. Ezért azzal a felfogással szemben, hogy mivel elég föld nincs arra, hogy mindenki kapjon, a konzervatív politika jól teszi, ha arra is néz, hogy mekkorák a birtok-különbségek. Mert a külföldi idézett tapasztalatok ismeretében nehéz feltételezni azt, hogy a névtelen magyarok tömege önfeláldozás árán ragaszkodjék olyan birtokmegosztáshoz, amelyben nincstelenek milliói mellett egy embernek 225.000 holdja és az Esterházy-családnak, gondnokság alatt lévő tagjainak beszámításával, 592.000 holdja van."

*Gróf Somssich László* a Magyarország december 16-iki számában megjelent válaszában azt felelte, hogy olyan felsőbb intézkedésbe való beavatkozást tulajdonítottam neki, amelyre semmiféle befolyása nem lehetett. Majd így folytatja:

„En elnöki megnyitómban szösz szerint ezt mondtam: „Nem szolgálták az igazságot és tárgyilagos szemléletet a most bezárt Táj- és Népkutató kiállítás sok vonatkozásban helytelenül és célzatosan alkalmazott feliratait!” Tehát sem a feliratok szövegét, sem a kiállítás adatait nem tettem bírálat tárgyává, hanem kizárólag azt a célzatosságot, amellyel hazánk nagyjainak mondásai az alattuk lévő statisztikai adatokkal kapcsolatba hozattak, ezzel mintegy uszítva, izgatva a nagybirtokosok ellen.”

Vagyis mind az anyagot, mind a feliratok szövegét el kellett fogadnia, az idézetek pedig helyesek voltak, tehát mindössze az maradt meg, hogy mely falon szerepeltek gróf Zrinyi Miklósnak, gróf Nádasdy Ferencnek, vagy gróf Széchenyi Istvánnak egyes idézetei!

1938. december 14.-én hangzottak el a képviselőházban *Raj-niss Ferenc* és *Meizler Károly* képviselőknek interpellációi. Mindkét interpelláció megállapította a kiállítás nagy sikerét és kérdezte az okokat és a tényezőket, akiknek hatására a miniszter azt bezárta és a Központot felszólatta.

A miniszter az interpellációkra válaszul hosszú beszédet mondott. Annak eleje narratív, majd áttért a kiállítás kritikájára nagyjából azokkal az érvekkel, amelyeket december 7-én ott el-

mondott és intézkedéseinek indokolására. A beszéd a következő három tételre volt felépítve:

1. A miniszter kijelentette, hogy külső tényezők hatása nélkül tette az intézkedését, ezért azt a Központ működéséből és a kiállításból vett érvekkel kellett megokolnia.

2. A kiállítást azért zárta be, mert a Táj- és Népkutató Központot feloszlatta, tehát a kiállítás bezárása ennek folyománya és következménye volt, nem pedig fordítva.

3. Elismerte, hogy sok hibát követett el „talán kultuszminiszteri szempontból is” és „kérdem ezek után” — mondotta — „önmagamtól — és ezt még meg fogom kérdezni a miniszterelnök úrtól és a t. Háztól is — hogy ezután betölthetem-e ezt a széket?”

A beszédnek egyes fontosabb részleteit szószerint idéznem kell, hogy azokra észrevételeimet itt megtehessem, nem lévén mód rá, hogy azok a képviselőház naplójába is bekerüljenek.

Arra a munkára, amelyet a Táj- és Népkutató Központ volt hivatva folytatni, azt mondta, hogy

„Én csak egy professzort tudok, sajnos, aki ezt a dolgot szintetikusán, az egészet a kezében egyesítve meg tudja fogni és vezetni tudja. Archeológust, matematikust, történést, orvost, vagy jogászt nem kérhetek fel erre. Sajnos csak egyet tudok ma itt Budapesten és akármennyire igyekszem szerény lenni, meg kell állapítanom, hogy magam vagyok, aki szintetikusán össze tudom ezt a dolgot fogni.” (Képviselőházi napló, 102. lap.)

„Következik a kiállítás kérdése, amely olyan nagy port vert fel. Itt tulajdonképpen bizonyos könnyelműség volt abban, hogy ezt a kiállítást megcsináltuk, de a kő kicsinynek gördült el és nagyobb lett.” (105. lap.)

„Minden volt a kiállításban — és ez most az a kritika, amit a képviselő úr máshonnan nem hallott, de én már tanítványaimnak és Magyar professzor úrnak régen, két héttel ezelőtt elmondtam, hogy egy dolog hiányzik belőle és ez a táj, a másik, ami kevésbé van meg benne, a népkutatás... Tessék megkérdezni Gyórfy professzor urat arravatkozól, hogy ő csak a legnehezebben tudott abból az anyagból, aminek keresését, kutatását csak most kezdte befejezni odalenn Kunmadaras körül, valamit is összehozni, hogy azt kiállítsa. Bizonyos kebehurgyasággal készült tehát — sajnos — a kiállítás.”

Tehát azt mondja, hogy a kiállítás azért volt hebehurgya, mert Gyórfy professzornak nem volt kiállítani való anyaga, viszont Magyarynak volt!

„Megjegyzem, hogy én ugyanennek a kiállításnak az anyagából egy tökéletesen objektív, sokkal jobb és sokkal instruktívabb kiállítást tudtam volna rendezni. *Nem az anyagban van a hiba.*” (104. l.)

Ez fontos! A miniszter tehát elismeri, hogy az anyag jó és pontos volt. Ugyanígy gróf Somssich László nyilatkozata sem tette az anyagot szóvá. A kiállítás módja azonban az anyaggal nem egyenrangú tényező. A múzeumok értékét is az dönti el, hogy bennük milyen értékű tárgyak vannak. Ha egy múzeumban jó tárgyak vannak rosszul kiállítva, az mégis érték marad, szemben egy mutatós múzeummal, amelynek az anyaga nem jó.

Másnap olvasva a napilapokban a miniszter beszédének részleteit és a képviselőházban a gyorsírói feljegyzéseket, megállapítottam, hogy a miniszter hosszú beszédében, amellyel eljárását próbálta magyarázni, olyan kifejezéseket használt, amelyek szennvedélyes elragadtatásra vallanak és miniszteri minőségében olyan értékítéleteket mondott a parlamentben, a Táj- és Népkutató Központtal és annak kiállításával kapcsolatos működéséről,

amelyeket nem fogadok el és végül olyant is mondott, ami ellentétben van a köztünk lefolyt érintkezés tényeivel. Ezért másnap, december 16-án több napilapban (Nemzeti Ujság, Pesti Napló, Ujság, Pester Lloyd) a következő nyilatkozatot tettem közzé:

„A Táj- és Népkutató Központ megszüntetéséről a képviselőházban tegnap elhangzottakra nézve a következőket óhajtom megjegyezni:

1. A Táj- és Népkutató Központ a földrajz, a néprajz és a közigazgatási jog tanárából (gróf Teleki Pál, Györfly István és Magyar Zoltán) álló hármas bizottság vezetése alatt állott. Ha működésében kevés volt a táj és kevés a nép, mint a kultuszminiszter úr mondotta, ez a közigazgatásra éppen nem kedvezőtlen megállapítás. A közigazgatás a Központ kiállításán azért dominált, mert a Magyar Közigazgatástudományi Intézet tudott a legnagyobb arányú kutatási eredményekről beszámolni. (A tatai járás ténymegállapító tanulmánya, a várospolitika alapvetése, a közigazgatási vezérkar, amely témák egy-egy mászt kiegészítik.)

2. A nyilvános kiállítás rendezésében a bizottságnak mind a három tagja egyetértett. Kiállítást és tudományos művet a cél és a módszer tekintetében meg kell különböztetni. Mindkettő ugyanazt az igazságot más-más módon prezentálja. A miniszter úr a kiállításon a tudományos értekezés módszerét kereste és mert nem azt találta, pálcát tört tanítványai fölött és azt mondta, hogy velem együtt diszkreditálják tudományos objektivitását. Ezért ezt az ítéletet megnyugtatónak el nem fogadhatom.

3. A miniszter úr azt a kijelentést is tette, hogy egy sajtónyilatkozatom nem volt jóhiszemű. Nyilatkozatomat fenntartom. Jóhiszeműségem elbírálása a köztünk lefolyt érintkezés teljes ismerete nélkül nem lehetséges. Annak emléket a gyorsírói napló megjelenése után a miniszter előtt fel fogom újítani. Az ilyen kérdések azonban nyilvános tárgyalásra nem alkalmasak.“

Az utóhangok sora ezzel nem ért véget. A *Magyar Nemzet* december 17-iki számában dr. báró Prónay György aláírással hozzám intézett nyílt levél jelent meg a kiállítás ügyével kapcsolatban, amelyben általánosságokban tartott, pongyola észrevételek voltak olvashatók. Erre december 18-án a *Magyar Nemzet* szerkesztőségéhez intézett levél alakjában válaszoltam. Abban az egyetlen kifogást, amelynél megállapítható volt, hogy a kiállítás melyik térképére vonatkozik, megcáfoltam. Báró Prónay György a *Magyar Nemzet* december 21-iki számában újabb nyílt levelet intézett hozzám, amelyre hangja miatt újból nem neki, hanem a *Magyar Nemzet* szerkesztőségének címzett végső válasszal feleltem. A Prónay-féle levelek az ügyszöveg érdemben semmit nem adtak hozzá, csak arra voltak alkalmasak, hogy mutassák, mely körökben keltett a kiállítás izgalmat, és hogy a miniszter képviselőházi beszéde stíluskritikailag hova sorozandó.

A *8 Órai Ujság* december 24-iki számában „Zárszó a Táj- és Népkutató kiállítás ügyében” címmel még egy nyilatkozat jelent meg, amely tartalmából megállapíthatóan báró Prónay Györgyhez közelálló forrásból származik. Ennek szövegéből jellemző az, amit a cikk a hírlapi vitatkozás tanulságaként leszűr: „A Népkutató kutatások anyagára a jövőben fokozottabb figyelmet és nagyobb körültekintést kell fordítani!“

#### IV. Megállapítások.

A fentiekben igyekeztem teljes hűséggel megörökíteni mindazokat a tényeket és adatokat, amelyek a kérdés megítélésében számba jöhetnek. Mivel pedig a hármas bizottságnak egyik tagja

és a központi vezető voltam. kifejtettem azokat a szempontokat is, amelyek engem vezettek. Összefoglalva azt, amit tisztázottnak és amit továbbra is tisztázatlannak látok, a következőket állapítottam meg:

1. Sem a Táj- és Népkutató Központ létesítésének, sem a kiállítás rendezésének gondolata nem tőlem származott.

2. Amikor a Központot Teleki Pál gróf létesítette, már miniszter volt, tehát tudta, hogy ha ő az egyetlen professzor, aki „szintetikusán össze tudja fogni ezt a dolgot”, ő erre minisztersége miatt nem fog ráérni. A Központ feloszlásának megokolására ez az érv tehát nem használható, pedig ez volt az egyetlen érv. A miniszter többi észrevétele a kiállításra vonatkozott. (Napló 102. lap.)

Nincs szerencsém gróf Teleki Pál tanártársam képességeit eléggé ismerni ahhoz, hogy megítéljem, mi az objektív és mi a szubjektív fenti megállapításában. Ezt a nyilatkozatát azonban ellentétesnek találom f. évi június hó 11.-én a képviselőházban tartott miniszteri programbeszédében tett következő kijelentésével: „Ami mármost a művészetet illeti, őszintén bevallom, ez az a kérdés, melyhez nem értek.” (L. Képviselőházi Napló 651. l.) Az ugyanis nem vitás, hogy a népkutatás szintézisébe a népművészet is beletartozik.

3. A kiállításból *politikum* lett. Tartalma a nagy rohamot csorbítatlanul kiállta. Egyetlen adatát sem cáfolták meg, és az észrevételek alárendelt kérdésekre vonatkoztak. Az okozott izgalom tehát csak úgy magyarázható, hogy a tények voltak izgatók, amelyeket a kiállítás helyesen mutatott be. Ezért azonban a kiállítás nem felelős, és ezeken a tényeken a kiállítás *bezárása* és a Központ feloszlása nem változtatott.

MAGYARY ZOLTÁN.

### Intézeti hírek.

A Magyar Közigazgatástudományi Intézetnek a közelmúltban több külföldi vendége volt.

1938. október hó 14-én dr. *Kölsow Hans*, ny. városi műszaki tanácsos, a Verein Deutscher Ingenieure im Nationalsozialistischen Bund Deutscher Technik igazgatója, tartott előadást *Az állam és a technika. A mérnök szerepe a közigazgatásban* (Staat und Technik. Die Rolle des Ingenieurs in der Verwaltung) címmel. Előadásának a *Mérnök a közigazgatásban* című részét e számunkban közöljük. Egyes kér-

désekben egyoldalú álláspontot foglal el. Fejtegetésének általános elgondolása azonban igen figyelemreméltó.

November hó 18-án dr. *Helczynski Bronislaw*, a lengyel közigazgatási bíróság elnöke, krakói tiszteletbeli egyetemi nyilv. r. tanár tartott előadást *A lengyel exekutiva fejlődése* (Die Entwicklung der polnischen Exekutive) címmel német nyelven.

Az előadást *Magyary Zoltán* egyetemi tanár a következő szavakkal vezette be:

„A végrehajtóhatalom állása az államban a XIX. század fo-



lyamán lényegesen eltolódott. A francia forradalom után, a fejedelmi abszolutizmus elleni visszahatásképpen az állami főfunkciók széjjelválasztásának elve terjedt el. Mivel azonban a nemzet a népképviselői rendszer egyidejű bevezetésével a törvényhozó hatalomra szerzett közvetlenebb befolyást, a törvényhozóhatalom vezető szerepében látta a szabadság biztosításának leghatékonyabb eszközét. A végrehajtóhatalomnak a törvényhozó hatalom alá való rendelése a kormányzati rendszer átalakításában is kifejezést nyert. A kabinetrendszer bevezetése azt jelenti, hogy a kormány tagjainak kiválasztásánál a törvényhozó hatalom szempontjainak érvényesülése előbbrevaló a végrehajtóhatalom szempontjainál. Ez az átalakulás nálunk Magyarországon 1848-ban történt meg. A közigazgatásnak az az óriási fejlődése azonban, amely a múlt század közepe óta bekövetkezett, a három állami főfunkció egyensúlyának elméletét tartathatatlaná tette és a végrehajtóhatalom jelentőségét és felelősségét oly mértékben növelte, hogy annak számára a törvényhozóhatalomtól való függés korábbi mértéke elviselhetetlenné vált. Az e fejlődés által előidézett feszültséget Angliában a parlamenti rendszernek ottani rugalmassága, az Amerikai Egyesült Államokban pedig a 150 éves alkotmánynak az a messzelátó rendelkezése teszi elkerülhetővé, hogy az állami

főfunkciók széjjelválasztását teljesen végrehajtotta és a végrehajtóhatalmat a törvényhozóhatalomnak sohasem rendelte alá. A XX. századnak államkriszise tehát, amely az európai kontinensen, és Magyarországon is érezhető, a parlamentarizmus kontinentális rendszerével függ össze. A törvényhozó és végrehajtóhatalom közötti viszony új rendezésre szorul. Az ú. n. fasiszta államok a problémát más problémákkal együtt forradalmi úton oldották meg. Felületes szemlélők ebből azt a következtetést vonják le, hogy ha a forradalmat, vagy a totális megoldást elutasítják, egyúttal a végrehajtóhatalom reformálásának szükségességét is tagadhatják. Ez történik messzemenően Magyarországon is. A békés revízió (peaceful change) módszere azonban itt is helyén van. A XX. századnak olyan problémái vannak, amelyeket a XIX. század alkotmányának eszközeivel nem lehet megoldani. Polonia Restituta ragyogó példa a végrehajtóhatalom kifejlesztésére forradalom nélkül. Helczynski elnök úr ebbe a fejlődésbe fog nekünk bepillantást nyújtani.

November 27-én a Magyar Jogászegyletben Kaira Kaarlo helsinki egyetemi tanár tartott előadást *A finn végrehajtóhatalom fejlődéséről*, amelyet e számban szintén közlünk. Ez a két előadás mutatja, hogy a végrehajtóhatalom problémája minden államban előtérben áll.

### Magyary Zoltán angol könyve.

A new-yorki Thomas Nelson cég kiadásában most jelent meg

Magyary Zoltán egyetemi tanárnak *The Industrial State*

című munkája.<sup>1</sup> A könyv *angol nyelvű* kiadása az 1956-ban Varsóban tartott VI. Nemzetközi Közigazgatástudományi Kongresszus számára készített főelőadói jelentésének, amelyet a kongresszus franciául adott ki, *Le Chef du Gouvernement et ses Organes Auxiliaires* címmel és amely azóta magyarul és lengyelül is megjelent.

A könyvhöz *Raymond Leslie Buell*, az Amerikai Külpolitikai Társaság elnöke, aki azt saját kiadványsorozatában adta ki, a következő előszót írta:

„Amerikában épügy, mint Európában, az érdeklődés a politikáról és törvényhozásról a közigazgatásra terelődik át. A közigazgatás vezető magyar tekintélyétől származó e műnek megjelentetése is ennek az érdeklő-

<sup>1</sup> *The Industrial State*. By Zoltán Magyary, University of Budapest. Edited by Raymond Leslie Buell, President of the Foreign Policy Association. Thomas Nelson and Sons. New-York. 1956.

désnek a jele. Ez a kötet egy világszerzte megnyilvánuló irányzatnak a kifejtése, amelyet a demokrácia amerikai híveinek nem kell elfogadniuk, de meg kell érteniük. Magyary professzornak az a tétele, hogy a régi liberális állam nem tudja többé a kifejlődő ipari rend igényeit kielégíteni, és hogy a tudományos munkaszervezésre és a hivatásos közszolgálatra támaszkodó, új állam van kialakulóban. Ez az állam a fejlődésben Európa totális diktatúráiban jutott legtovább, de a szabadság árán. Nyugateurópában és Amerikában az a probléma, hogy a szakértő és a hivatásos közszolgálat számára megadják a szükséges feltételeket, de mégis fenn tartják tartani a nép szabadon választott képviselőivel szemben való felelősségüket. Bár a szerző kisebb jelentőséget tulajdonít a törvényhozásnak, mint a demokrácia képviselői, előadása mutatja, hogy mind Anglia, mind Amerika olyan közigazgatási rendszereket fejlesztenek ki, amelyek arra töreksznek, hogy a szakértelmet és a népképviselést összegeztessék. A könyv a maga egészében az olvasó számára lehetővé fogja tenni azoknak a problémáknak szimpatikus megértését, amelyekkel főleg az európai kontinens küzdökik.“

### A Közigazgatástudományi Intézet új kiadványai.

A *Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványsorozata* két tanulmánykötettel gyarapodott. A 25. számú *Magyary Zoltán: Közigazgatási vezérkar* c. munkája. Az első rész a Közigazgatástudomány múlt évi 4. számában foglalt, a közigazgatási vezérkarról szóló tanulmányt tartalmazza. Ezt kiegészíti a magyar viszonyokra szabott javaslatlét a magyar közigazgatási vezérkar tervéről, valamint két diagramm: A közigazgatási vezérkar szervezetének vázlatja és A közigazgatási vezérkar a magyar közigazgatás szervezetében.

A 26. számú kiadvány címe: *Világvárosok közigazgatása*. A világ öt legjelentősebb városának közigazgatását mutatja be. *Vecseklőy József* London, Páris és New-York, *Horváth Kálmán* Berlin és *Menczer Károly* Róma közigazgatását írja le, egyaránt kiterjeszkedve a történetre, a szervezetre, a működésre; mindenütt felfedve azokat az elveket és más okokat, amelyek a mostani helyzetet kialakították. A tanulmányokhoz *Magyary Zoltán* írt előszót. A kötet végén megtalálható minden tárgyalt város térkép-vázlatja és közigazgatásának szervezeti képe.



**A  
MAGYAR  
KÖNYVBARÁTOK  
NAGY KÖNYVEI**

AZ ÉVRŐL-ÉVRE MEGJELENŐ ILLETMÉNY-  
KÖTETEK FELÖLELIK AZ EGÉSZ MAGYAR  
MŰVELTSÉGANYAGOT.

ÉVENTE NÉGY UJ KÖTET.

ELŐFIZETÉSI DÍJ ÉVI 20 PENGŐ.

AZ ELŐFIZETÉSI DÍJ FEJÉBEN JÁR  
**A MAGYAR  
KÖNYVBARÁTOK DIÁRIUMA**  
A LEGKOMOLYABB, LEGMEGBIZHATÓBB KRITIKAI  
FOLYÓIRAT.

KÉRJEN RÉSZLETES ISMERTETÉST A  
**KIRÁLYI MAGYAR EGYETEMI NYOMDÁTÓL**  
BUDAPEST, VIII. MUZEUM-KÖRUT 6. SZ.



