

KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNY

SZERKESZTI

MAGYARY ZOLTÁN



A német gazdasági újjáépítés finanszírozásának eszközei

MEZNERICS IVÁN

Mibe kerül a bűnügyi költség-térítmények igazgatása?

SZANISZLÓ JÓZSEF

A service public eszméje a mai francia közigazgatási jogban

VALLÓ JÓZSEF

Külföldi jogfejlődés

Az új spanyol alkotmány (-yz-).

Tudomány és élet

Concha Győző és közigazgatásunk racionalizálása. — A Gestapo és a GPU (-yz-). — Az üzemvezetés felelőssége a közszel szemben. — A tudományos üzemvezetés washingtoni kongresszusa (Kelemen Móric).

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

TARTALOM

	Oldal
A német gazdasági újjáépítés finanszírozásának eszközei	MEZNERICS IVÁN 321
Mibe kerül a bűnügyi költségtérítmények igazgatása?	SZANISZLÓ JÓZSEF 338
A service public eszméje a mai francia közigazgatási jogban. (Negyedik közlemény.)	VALLÓ JÓZSEF 356
Külföldi jogfejlődés	391
Az új spanyol alkotmány (-yz-)	
Tudomány és élet	395
Concha Győző és közigazgatásunk racionalizálása. — A Gestapo és a GPU (-yz-). — Az üzemvezetés felelőssége a közzel szemben. — Kelemen Móric: A tudományos üzemvezetés washingtoni kongresszusa.	

Előfizetőink részére e számhoz mellékeljük főszerkesztőnk, Magyar Zoltán: Államéletünk válsága című tanulmányát.

Munkatársaink:

Dr. Meznerics Iván, a Magyar Nemzeti Bank alügyésze. *Dr. Szaniszló József*, pénzügyi diplomás gyakornok. *Dr. Valló József*, pénzügyi fogalmazó. *Kelemen Móric*, a Magyar Racionalizálási Bizottság ügyvezető 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: MAGYARI ZOLTÁN.

DUNÁNTÚL PÉCSI EGYETEMI KÖNYVKIADÓ ÉS NYOMDA R.-T. PÉCSÉTT.

A NÉMET GAZDASÁGI UJJÁÉPÍTÉS FINANSZIROZÁSÁNAK ESZKÖZEI

E folyóirat múlt évi első számában nagy vonásokban ismertettük a Németországban „Második négyéves terv” név alatt 1937 elején megindult nagyméretű gazdasági programnak a célkitűzéseit; ennek a Vierjahresplan-nak középpontjában az a követelmény áll, hogy Németország nyersanyagellátás terén a lehetőség határáig függetlenítse magát a külföldtől; a második négyéves terv időbelileg közvetlenül csatlakozott az 1935—1936 között a munkanélküliség leküzdése jegyében sikeresen végrehajtott „első négyéves terv”-hez. A német birodalomnak az 1938. és 1939. években végbement jelentős területi gyarapodása a „második négyéves terv” végrehajtásában is sok új feladat elé állította a német gazdasági politikát és közigazgatást. A megváltozott viszonyok szükségessé tették bizonyos tereken maguknak a célkitűzéseknek a módosítását: a feladatok kitervelését, a területnövekedéssel megoldódott problémák elejtését. Nincs kizárva az sem, hogy a jelentős változások következtében a második négyéves terv megvalósításának 1940 végére kitűzött időpontját meg kell majd hosszabbítani.

Sokáig némi titokzatosság vette körül a két nagy gazdasági program mikénti finanszírozásának kérdését. Magában Németországban nemcsak a hivatalos körök, de a szakirodalom is éveken át hallgattak erről, a kérdés iránt érdeklődő külföldiek pedig csak a hivatalos pénzügyi és gazdasági kimutatások, statisztikai közlemények nem sokat eláruló adataira voltak utalva. A négyéves terv hivatalos folyóirata, az 1937-ben megindult „Der Vierjahresplan”, amely nagy részletességgel és sokszor propagandaszerűen számol be a terv részleteiről és eredményeiről, első két évfolyamában úgyszólván teljesen elhallgatja a végrehajtás pénzügyi vonatkozásait. Ujabban azonban hivatalos részről s ennek nyomán a német szakirodalomban is egyre gyakrabban kezdenek rávilágítani a finanszírozás kérdésének egyik-másik oldalára, ami természetesen maga után vonja a külföldiek fokozott érdeklődését is. A finanszírozás problémájának a nyilvánosság előtt való

felvetése összefügg különben azzal, hogy 1958 közepétől kezdve a közületi finanszírozás mellett mind nagyobb szerep jut a magántőkével való finanszírozásnak, ez pedig az új módszereknek bizonyos propagálását teszi szükségessé. Ez a körülmény megkönnyíti azt, hogy ennek a méreteiben szinte páratlanul álló gazdasági újjáépítő programnak most már pénzügyi helyzetére is világot vessünk, figyelembe véve a hivatalos német statisztikai adatokon s a „Der Vierjahresplan“-ban újabban megjelent közleményeken kívül a külföldi és a német szakirodalom megállapításait is.¹ Ezzel talán hozzájárulunk a „német pénzügyi csodával“ kapcsolatban keletkezett, nagyoobbrészt propagandisztikus célzattal terjesztett elméleteknek és homályos elképzeléseknek az eloszlatásához s — anélkül, hogy a pénzügyi elgondolások eredetiségét, vagy nagyvonalúságát elvitatni akarnók — alapot adunk a tárgyilagos szemléleten nyugvó kritikához, amely már a gazdaságpolitikai és közgazdasági irodalom feladata. Ugyan-

¹ A kérdésre vonatkozó jelentősebb irodalom: Hans E. Priester: Das deutsche Wirtschaftswunder. Amsterdam, 1956. 360 l. — W. Prion: Das deutsche Finanzwunder, Die Geldbeschaffung für den deutschen Wirtschaftsaufstieg. Berlin, 1958. 111 l. — C. W. Guillebaud: The economic recovery of Germany from 1953. to March 1958. — H. Laufenburger: La vie économique en Allemagne. Revue d'Economie Politique, 1958. No. 4. 1181—1205. o. — U. a.: Quelques aspects de la reprise allemande. Revue d'Economie Politique, 1958. No. 1. 11—41. o. — Judik: Az ötéves terv közgazdasági és pénzügyi szempontjai. Közg. Szemle 1958. 5—6. szám. — G. Mackenroth: Bericht über den Vierjahresplan. Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 1958. Heft. 6. 697—726. o. — gr. Schwerin von Krosigk: Finanzierung des Wirtschaftsaufbaus. Der Vierjahresplan, 1959. No. 1/2 7—9. o. — Kreditdisziplin. Der Vierjahresplan, 1958. No. 9. 558. o. — W. G. J. Knopp: Hitler's Five Years. The Banker, 1958. febr. 111. o. — U. a.: Germany after Munich. The Banker, 1958. nov. 112. o. — Die neue Finanzierungspolitik des Reiches. Währung und Wirtschaft, 1958. Heft 4. 49—51. o. — W. Swoboda: Die deutsche Staatskonjunktur. Der österreichische Volkswirt, 1957. okt. 9. 51. o. — U. a.: Die Finanzierung der deutschen Staatskonjunktur. U. o. 1957. okt. 16. 51. o. — U. a. Deutsche Finanzprobleme. U. o. 1957. okt. 25. 73. o. és 1957. okt. 30. 91. o. — Kurt A. Hermann: Die Sonderwechsel im deutschen Kreditsystem. Bank-Archiv, 1959. febr. 15. 89. o. — (Ag): Was für Wechsel gibt es? Die Wirtschaftskurve (ag) 1959. Heft I. 109. o. — League of Nations: Money and Banking 1957/58. Vol. I. 55. o. — Anleiheerfolg und Emissionssperre. Der deutsche Volkswirt, 1958. okt. 28. 145. o. — Solawechsel — Umlauf auf Hochstand. Die Bank, 1958. sept. 14. 1206. o. — Privat-Emissionen? U. o. 1959. febr. 1. — A. Friedrichs: Die Finanzierung der „Staatskonjunktur“. Bank-Archiv, 1958. jan. 1. 142. o. — F. Eicher: Der öffentliche Kredit im ersten Vierjahresplan. U. o. 1957. sept. 1. 545. o. — Der neue Finanzplan und die Banken. Bank-Archiv 1959. 187. o. — K. Burkheiser: Grenzen des Staatskredits. Bankverlag, Berlin, 1957. — Dr. W. Laufenbach: „Kreditschöpfung und Kreditausweitung“ és „Kreditausweitung im Hochschwung“ a Wirtschaftskurve 1956. évi 2. és 3. számaiban.

ide tartozik a pénzügyi elgondolások gazdasági hátterének vizsgálata is. E folyóirat hasábjain csak egy hatalmas *gazdasági program állami irányításának pénzügyi eszközeit* akarjuk vázlatosan bemutatni, tanulságos példája gyanánt az irányított gazdasági élet egyik manapság világszerte mind gyakrabban megjelenő formájának, az „*állami konjunktúra*”-nak. Véleményünk szerint u. i. ennek a nagyfontosságú fejlődésnek a figyelemmel kísérése nemcsak a közgazdasági tudományoknak, hanem — másik oldalról — az állami beavatkozások „*par excellence*” tudományának, a közgazdátástudománynak is a feladata.

Az első és a második négyéves terv között a pénzügyi lebonyolítás szempontjából korántsem lehetne oly éles határvonalat vonni, mint amilyen határozottan elválaszthatók, időbelileg is, a két gazdasági terv célkitűzései és azok megvalósítása. Következik az abból, hogy a finanszírozásra szolgáló pénzügyi műveletek lebonyolítása négy évnél nyilván hosszabb időt igényel s így az első program — pénzügyi felépítés tekintetében — átnyúlik a másodikba, amely így pénzügyi szempontból már jelentős adottságokkal, terhekkel indul. Ezért nem is volna helyes a finanszírozás eszközeinek áttekintésénél a két terv időbeli elkülönítését mindig szem előtt tartani, hanem célszerűbb az 1935-ban megindult s máig is tartó gazdasági újjáépítést egységes folyamatként szemlélni. Általánosságban talán annyi különbséget mégis meg lehet állapítani, hogy míg az első négyéves terv javarészt közvetlen állami finanszírozással bonyolítottatott le: közadóból és állami hitelműveletek útján, addig a második terv végrehajtásánál a magántőkével való finanszíroztatás, bizonyos magántökeknek megfelelő mederbe terelése is jelentős szerephez jut. Az állami hiteligenybevételt — a lehetőség határáig — igyekeznek minél szűkebb körre vonni.

Mindkét terv végrehajtása során a finanszírozás az államtól indul ki, akár közvetlenül az állami kasszából fizettetnek ki a befektetésekhez szükséges összegek, akár közvetve, a magántökek meghatározott csatornába terelésével teremtetnek elő a pénzügyi eszközök. Ez épen a legjellemzőbb vonása a német gazdasági élet 1935-ban megindult, helyesebben megindított konjunktúra-periódusának: a gazdasági fellendülést céltudatos beruházási tevékenységgel az *állam* indítja el s az állam áll mögötte akkor is, amikor a vállalkozások, beruházások terén látszólag átengedi a helyet a magánosoknak. Így az 1935-ban kezdődött német gazdasági konjunktúra megmarad mindvégig állami konjunktúrának. Ez az *állami konjunktúra* jelenti az „irányított gazdaság”-nak

egyik igen erős és manapság annyira divatos „x éves” tervekben mind tipikusabban megjelenő formáját; e konjunktúra megindítója és főmozgatója az állam által befektetett vagy irányított tőke s a magánkezdeményezésnek mint konjunkturális tényezőnek alig van szerepe: ezzel együtt jár az is, hogy a konjunktúra mikénti alakulásáért is az állam felelős.¹ Jellemzője ennek az állami konjunkturának — a magánkezdeményezés mozgatta konjunkturákkal szemben — az is, hogy méreteinek, célkitűzéseinek a határát nem a befektetésekből remélhető hozadék szabja meg s ez az utóbbi a vállalkozásoknál nem is hat fékezőleg; a határok megvonásánál a remélt hozadéknál nagyobb szerepe van a rendelkezésre álló tőkének. Ennek következtében az állami konjunkturának mindenkor középponti problémája a finanszírozás kérdése.

Áttérve most már a német állami konjunktúra finanszírozásának különböző eszközeire, könnyebb áttekintés céljából ezeket az eszközöket a már említett különbség szem előtt tartásával — hogy t. i. az állam közvetlenül, vagy közvetve gondoskodik-e a befektetésre szükséges összegekről — két nagy csoportba oszthatjuk: a közvetlen állami (közületi) finanszírozás és az irányított magántőkével való finanszírozás eszközeire.

A közvetlen állami finanszírozásnak eszközei az adóbevételek és bizonyos állami hitelműveletek. Az előbbire vonatkozólag alább csak néhány jellemző számszerű adat felsorolására szorítunk, az utóbbinál több figyelmet érdemel e hitelműveletek lebonyolításának a technikája s az azokkal kapcsolatos néhány eredeti elgondolás. Az állami hitelek ismét két formában jelentkeznek a gazdasági újjáépítés finanszírozásánál: hosszúlejáratú birodalmi kölcsönök kibocsátása és rövidlejáratú hitelek igénybevétele alakjában. Az időbeli sorrendet véve figyelembe: az első négyéves terv első két évében, tehát 1953-ban és 1954-ben, az állami finanszírozás túlnyomó részben rövidlejáratú hitelek igénybevétele útján történt. Hosszúlejáratú birodalmi kölcsönök kibocsátására a tőkepiac ebben az időben még nem volt elég erős, lényegesebb adóemelésről pedig az akkori gazdasági és politikai helyzet mellett nem lehetett szó. Nem maradt tehát más hátra, minthogy egyenlőre rövidlejáratú hitelműveletekkel fedezzenek olyan szükségleteket, amelyekre egyébként a hosszúlejáratú kölcsön lett volna a megfelelő forma. A hosszúlejáratú birodalmi kölcsönök kibocsátása csak 1955 elején veszi kezdetét, a rendkívüli befektetésekre felhasználható adóbevételi többletek pedig

¹ E kérdésre vonatkozólag bővebben v. ö. Swoboda idézett cikkeit.

szintén csak az 1934—35-ös pénzügyi évben jelentkeznek jelentősebb tételekben.

A rövidlejáratú hitelműveletek lebonyolítása céljából a jegybank is az állami finanszírozás szolgálatában állíttatott. E hitelek igénybevétele legnagyobb részben a váltóhitel magángazdasági formájában, u. n. *különleges váltók* (Sonderwechsel) útján történt, amely rövidlejáratú hiteltípus a német állami konjunktúra finanszírozásának kétségtelenül legjellegzetesebb eszköze. Ennek a különleges váltónak első megjelenési formái — amikor még a munkaszerzés volt a beruházásoknak a fő célja — az u. n. munkaszerzési váltók (Arbeitsbeschaffungswchsel) voltak. A következő években, amikor a fegyverkezés lépett előtérbe, ugyanezek a váltók fegyverkezési váltók (Rüstungswchsel) név alatt szerepeltek; majd később általánossá vált a „Sonderwechsel” elnevezés. Mindhárom név alatt forgalomba hozott váltók rendeltetése és használata ugyanaz: a közmunkák során megrendeléshez jutott magánvállalkozó a megrendelő állami szerv girojával ellátott váltót intézett valamely állami égisz alatt működő pénzügyintézetre (Offa, Bank der deutschen Arbeit, Deutsche Bau und Bodenbank stb.) s ez azt elfogadta; vagy pedig a megrendelő állami szervere intézett s ez utóbbi által elfogadott váltót az említett pénzügyintézetek leszámították. Mivel a Reichsbank csak rövidlejáratú váltókat diszkontálhat, e különleges váltók forma szerint csak három hónapra szóltak (később hat hónapra is), de akárhányszor megújíthatók voltak s tényleg újra és újra prolongáltattak is mindaddig, amíg a beváltáshoz szükséges összeg az államkincstár rendelkezésére állt. A rövidlejáratú külső mögött tehát valójában hosszú- vagy legalább is középlejáratú hitel állt. A háromhónapos lejáratra kiállított különleges váltók a Reichsbanknál leszámíthatók voltak s számottevő részük csakugyan a Reichsbankhoz került visszleszámítolásra. Ebben a részben tehát az állam a Reichsbanktól vette fel a finanszírozáshoz szükséges hitelt, anélkül, hogy formailag megsértette volna azt a törvényes tilalmat, amely szerint a jegybank az államnak nem nyújthat hitelt. A Reichsbanknál le nem számított különleges váltók magánbankok tárcájában maradtak, ebben a részben tehát a magánbankok is bekapcsolódtak az államnak való hitelnyujtásba. Ez volt a helyzet elsősorban a hat hónapi lejáratra kiállított különleges váltóknál, amelyeket 1936. óta egy erre a célra szervezett alkalmi társaság hozott forgalomba, a Metallforschungsgesellschaft („Mefo”-váltók). Abban a kérdésben, hogy a Reichsbank a különleges váltók átvétele útján mily mértékben vett részt a finanszírozásban, másrészt arra

vonatkozólag, hogy e váltók révén összesen mily összegű hitel kreáltatott, a különböző írók meglehetősen eltérő becsléseire volnánk utalva.¹ Kétségtelen az, hogy a különleges váltóknak kisebb része került a Reichsbankhoz s amely arányban növekedett a konjunktúra folyamán a magánbankok likviditása, oly mértékben toldott el az arány a magánbankok javára. Az ipari vállalatok és a biztosító intézetek tartalékjaiban ezek a váltók szerepelnek.

A különleges váltók tehát formailag a vállalkozók hitel-igénybevételei gyanánt jelentkeztek, valójában azonban e hitelek adója az állam volt, hiszen végül is az államnak kellett gondoskodnia e váltótartozások rendezéséről. De éppen azért, mert külsőleg megőrzik a kereskedelmi formát, a német hivatalos összeállítások ezeket a váltókat nem is számították be az államadóságokba. Egyik előnye éppen az volt ennek a „Schacht-Zug“-nak nevezett finanszírozási módnak, hogy az ily módon igénybe vett állami hitelek nagysága titokban maradhatott akkor, amikor politikai okokból semmiképen nem volt kívánatos a nagyközönséget az állami terhek növekedéséről tájékoztatni.

A különleges váltókkal való finanszírozás rendszerének aranykora az 1933. és 1934. évekre esik. Az ismételt meghosszabbítások és — bár kisebb mennyiségű — kibocsátások révén azonban továbbra is forgalomban maradtak ezek a váltók 1938. tavaszáig, amikor is a rövidlejáratú finanszírozás rendszerében lényeges változás történt. Mielőbb azonban erről szólnánk, a közvetlen állami finanszírozás másik két forrásáról, az adóbevételekről és a hosszúlejáratú kölcsönökről kell megemlékeznünk.

Hogy az *adóbevételek*, helyesebben a rendes költségvetési tételeken felül mutató adó többlet szintén a gazdasági újjáépítés nagyszabású beruházásainak a szolgálatába állított, ez természetes; a finanszírozás e módjának lebonyolításában — a legújabb időig, amelyről még alább fogunk megemlékezni — nincs semmi újszerű, s éppen ezért erre vonatkozólag csak néhány jellemző számszerű adat felsorolására szorítkozunk.

A birodalom által beszedett évi adók összege 1932/33 és 1937/38 között 6.647 millió RM-ről fokozatosan 13.964 millió RM-ra emelkedett. A fokozatos emelkedésnél mutató többleteket összeadva arra az eredményre jutunk, hogy 1932/33 és 1937/38 között rendes költségvetési tételeken felül igen jelentékeny összegű, 10 milliárd RM-t mindenesetre meghaladó, adóbevételből eredő összeg állt az állam rendelkezésére a beruházások, a fegyverke-

¹ V. ö. különösen Priester: I. m. 188. o. — Judik: I. m. 16—17. o. — Lauenburger: *Quelques aspects...* (i. m.). — és Hermann: I. m.

zések és a közmunkák finanszírozására. Javult a kincstár pénzügyi helyzete azáltal is, hogy a munkanélküliség rohamos csökkenése folytán a munkanélkülieknek nyújtott állami támogatás összege az 1932/33. évi 2.8 milliárd RM-ről az 1936/37. évre 0.9 milliárd RM-ra csökkent. Másrészt természetesen figyelembe kell venni azt is, hogy az adóbevételeknél jelentkező többlet egyrésze az állami hitelműveletek során keletkezett adósságok törlesztésére fordított. Az adóbevételeknek ez a kétségtelen igen jelentős mérvű megnövekedése az általános gazdasági fellendülésnek, új adónemek behozatalának, nem utolsósorban az adóbehajtási rendszer tökéletesítésének s az adóvisszaélések büntetése terén életbeléptetett drákói szigorításoknak az eredménye. Ezen a téren nagyjelentőségű volt az egységesítés és egyszerűsítés jegyében végrehajtott 1934. évi adóreform s ennek kapcsán az adózás technika terén behozott újítások. (Az üzemellenőrzés tökéletesítése, az adóhivatalnokok továbbképzésének a szabályozása stb.). — Az adóbevételek mellett nem szabad továbbá figyelmen kívül hagyni a különféle címen évenként rendszeresen beszedett „önkéntes adományok”-ból befolyó jelentékeny összeget sem, mint amilyenek a Winterhilfswerk, a Spenden der nationalen Arbeit, az Adolf Hitler Spende stb. Magából a Winterhilfswerk-akcióból pl. 1935/34—1935/36 között közel 1.1 milliárd RM folyt be.

1935 tavaszán a pénzügyi kormányzat elérkezettnek látta az időt arra, hogy az állami befektetések finanszírozásának céljára szükséges összegeket *hosszúlejáratú birodalmi kölcsönök* kibocsátásával teremtsse elő. Ezzel együtt megkezdődött a birodalom rövidlejáratú függő adósságainak a konszolidációja is anélkül, hogy a rövidlejáratú hitelműveletek rendszerével végkép szakítottak volna. Kétségtelen, hogy a tőkepiacon az uralkodó szerepet 1935—1938 között a hosszúlejáratú birodalmi kölcsönök foglalják el. A hosszúlejáratú kölcsönök hosszú sorát 1935 februárjában a Reichsbahn 500 millió RM összegű, 4½%-os, 27 éves lejáratú kötvénykibocsátása nyitja meg, amely kölcsön teljes egészében a takarékpénztáraknál helyeztetett el. Ezt követte a hasonló feltételekkel kibocsátott 300 millió birodalmi kölcsön, amely viszont a biztosítóknál talált elhelyezést. Még ugyanez év szeptemberében a takarékpénztárak egy második kibocsátást is átvettek, úgyhogy 1935-ben a biztosítók és takarékok összesen 1.206 millió RM összegű birodalmi kötvényt jegyeztek. Ugyancsak 1935 szeptemberében került *nyilvános* jegyzésre az első birodalmi kölcsön összesen 500 millió RM névértékű, 4½%-os 10 éves lejáratú kincstári kötvények formájában.

A Reichsbank leányvállalata, a Deutsche Golddiskontbank 1935 májustól kezdve három hónapra szóló váltókat bocsátott ki, az ú. n. *solaváltókat*. Ezeknek a váltóknak sem intézvényezettje, sem elfogadója nem volt, hanem csak maga a kibocsátó, a Deutsche Golddiskontbank ígéri a fizetést. (Dego-váltók.) A sola-váltó intézménye azonban — szemben a különleges váltóéval — nem további hitelkreálási célt szolgál, hanem épen ellenkezőleg, ezeknek kibocsátásával a Deutsche Golddiskontbank pénzt von el a piacról s ezt azután a Reichsbankhoz továbbítja olymódon, hogy az utóbbtól munkaszerezési és különleges váltókat vásárolt. Kisebb mennyiségben ugyanilyen váltókat vásárolt a Reichsbanktól annak másik két leányvállalata, a Deutsche Konversionskasse és a Deutsche Verrechnungskasse is. A solaváltók a Reichsbanknál visszleszámíthatók, meg nem hosszabbíthatók s ennél fogva a bankok számára elsőrangú likvid befektetésre alkalmasak.¹

A birodalom 1935 szeptemberében — mint már említettük — 500 milliós kölcsönt bocsátott nyilvános jegyzésre. Ennek nagy sikere volt a hosszabb lejáratú befektetést kereső tőkepiacon. 1935-ben összesen 1.706 millió RM értékű állami kibocsátás történt. 1936-ban 1.323 millió RM birodalmi kölcsönt helyeztek el ismét közvetlenül a takarékpénztáraknál és biztosítóintézeteknél, míg 1.500 millió RM kötvény nyilvános jegyzésre került. E birodalmi kölcsönök egy részét közvetlenül a gazdasági terv finanszírozására fordították, de jelentékenyebb részét egyelőre a rövidlejáratú állami tartozások konszolidálására használták fel. E kölcsönkibocsátások méreteiről fogalmat ad még az alábbi néhány számszerű adat: a birodalom függő adósságaiból a hosszúlejáratú kölcsönök és kincstárjegyek kibocsátása útján 1935 végéig 1.64 milliárd, 1936 végéig összesen 3.76, 1937 végéig pedig összesen 8 milliárd konszolidáltatott. 1938-ban a birodalmi kölcsönkibocsátások még nagyobb méreteket öltenek: az 1938 januárjában 1.000 millió RM összegben kibocsátott 4½%-os birodalmi kincstárjegykölesönt később, a túljegyzés miatt, 1.200, majd 1.400 millió márkára emelték. Ugyanez év májusában egy 1.600 milliós újabb birodalmi emisszió nagy sikere alkalmával Schacht táviratot intézett Hitlerhez, amelyben kiemeli, hogy ez a német kölcsön a legnagyobb békebeli emisszió, amit Németországban valaha jegyeztek. Az év második felében további kibocsátások történtek — októberben egy 1.850 milliós kölcsön kerül ismét kibocsátásra!

¹ A solaváltók forgalmára vonatkozólag számszerű adatokat l. a Die Bank 1938. szept. 14-i számában.

— úgyhogy 1938 végére az azévből kibocsátott emissziók összege közel 8 milliárd márkára, az ugyanaddig konszolidált állami adóságok összege pedig közel 16 milliárd márkára rugott. Ezeket az óriási összegeket természetesen nem mind nyilvános jegyzés útján helyezték el, hanem azok jelentékeny részét már a kibocsátás előtt elhelyezték takarékpénztáraknál, biztosítóintézeteknél és más hasonló szerveknél. A bankok útján való elhelyezést megkönnyítette az 1934. évi december 5-i hitelügyi törvény (Kreditwesengesetz), amely az egész bankrendszer szabályozván, többek között a birodalmi kölcsönkötvényeket a törvényesen megkívtartalékok elhelyezésére alkalmas értékpapíroknak nyilvánította, sőt a törvény egyik végrehajtási rendelete „megengedte” a takarékpénztáraknak, hogy birodalmi kölcsönöket vásároljanak annak az összegnek fele erejéig, amelyet a fennálló rendelkezések értelmében likvid értékekben kell elhelyezni (ez a takarékbetéteknek 10%-a és a gíróbetéteknek 20%-a). Ezen az úton tehát az állami finanszírozás céljára — közvetett úton — a takarékbetéteket vették igénybe. Az 1938 végén kibocsátott kölcsönöknél már a községek is résztvettek az előzetes jegyzésben. Ez kapcsolatban állott a birodalmi belügyminiszternek azzal az utasításával, amely szerint a községek összes tartalékainak 75%-át birodalmi kölcsönökbe és kincstárjegykölcsönökbe kötelesek befektetni. Mindaddig, amíg a községek ezt az arányt elérik, a tartalékolásra szánt újabb összegek 90% erejéig birodalmi címleteket kell jegyezniök. Még egyéb jogszabályokat is hoztak a birodalmi kölcsönök sikere érdekében. Így az 1937. évi december 9-i törvény szerint a kereskedelmi társaságok nyereségüknek meghatározott hányadát a Golddiskontbank közvetítésével kötvényvásárlásokra kötelesek fordítani. Megkönnyítette továbbá a birodalmi kötvények és kincstárjegyek elhelyezését az u. n. Emissionssperre is, amely szerint 1933-tól kezdve külön engedély nélkül általában sem részvényeket, sem kötvényeket nem lehet kibocsátani. Az osztalékok mérsékeléséről szóló 1934. évi törvénynek (Anleihestockgesetz) az a rendelkezése is, amelynek értelmében a társaságok tagjaiknak legfeljebb évi 6% (bizonyos esetekben 8%) osztalékot fizethetnek, az ezen felüli nyereséget pedig a Golddiskontbankhoz kell befizetniök, hogy ez azt az értékpapírbirtokosok képviselőjében kincstári kötvényekbe fektesse be, a birodalmi kölcsönök elhelyezésének az érdekét szolgálja. Végül ugyancsak a birodalmi kölcsönök sikerét veszélyeztető konkurrenciának megszüntetése érdekében az 1936 júliusában hozott, a jelzálogos kölcsönök kamatainak mérsékléséről szóló törvény (Gesetz über Hypothe-

kenzinsen) a jelzálogos hitelezőt arra kötelezi, hogy az adósával való megegyezés alapján a jelzálogilag biztosított tartozásnak kamatát az általános gazdasági helyzetnek és az egyes eset körülményeinek megfelelően mérsékelje (a végrehajtási rendelet szerint elsőhelyen bekebelezett jelzálogjognál általában évi 5% tekinthető megfelelő kamatlábnak). Ha megegyezés nem jönne létre a felek között, a kamat mértékét a bíróság állapítja meg. Ezzel az eredeti módon végrehajtott kényszerkonverzióval a befektetést kereső magántőkének igen jelentős részét terelték ismét az állami konjunktúra finanszírozásának a csatornájába.

A fentiekben vázlatosan ismertetett gazdasági törvények a birodalmi kölcsönök számára mintegy monopolhelyzetet biztosítottak s nagyban hozzájárultak e kölcsönök kétségtelenül nagy sikeréhez. Mindezen felül nagy sikere volt a propagandának is, amelyet — főképen az első nyilvános kölcsön kibocsátása alkalmával — az N. S. D. A. P. fejtett ki óriási apparátussal. A bankok, a biztosítók és az ipari vállalatok áldozatkészségét pedig a kölcsönök sikertelenségére kilátásba helyezett adóemelésekkel való fenyegetések fokozták.

Nehéz volna csak megközelítőleg is pontos számszerű adatokat közölni arra vonatkozóan, hogy az állam és más közületek a finanszírozás eddig említett eszközeinek igénybevételével, tehát adóbevételekkel, rövidlejáratú hitelműveletekkel és hosszúlejáratú kölcsönök felvétele által, végeredményben összesen mily összeget fordítottak a gazdasági újjáépítés céljait szolgáló befektetésekre. Az 1937 márciusában végződő négy pénzügyi év folyamán, tehát nagyjában az első négyéves terv ideje alatt Swobodának¹ Judik által is idézett² becslése szerint a birodalmi hosszú- és középlejáratú kölcsönkibocsátások 5.6 milliárd RM-ra, a rövidlejáratúak 2.2 milliárd RM-ra, a különleges váltók forgalma pedig 15 milliárd RM-ra tehetők. Az állami bevételek nettó emelkedését Swoboda ugyanezen időszakra vonatkozólag 8.4 milliárdra becsüli, úgyhogy ezen becslés szerint — figyelembevéve még egyéb kisebb jelentőségű pénzforrásokat is — kb. 30 milliárd RM-ra rúgna az összeg, amely a gazdasági újjáépítés első négy évében a közületi pénzforrásokból befektetésre fordított. Ebből — durva becslés szerint kb. 20 milliárd fedeztetett állami hitelműveletekkel (ennek javarésze különleges váltókkal) s 10 milliárd adóbevételekkel. Meg kell azonban itt jegyezni, hogy

¹ Die Finanzierung der deutschen Staatskonjunktur Der österreichische Volkswirt 51. és köv. o.

² J. m.

a legnagyobb méretű hosszúlejáratú kölcsönkibocsátások már az említett időpont utáni évekre, 1937-re és 1938-ra esnek. Egy későbbi időpontra, 1938 elejére vonatkozólag Laufenburger¹ 50 milliárdra teszi az állam által a fentiek szerint finanszírozásra felhasznált összegeket.

Kétségtelen az, hogy Németország, amely belső adósságaitól az infláció alatt csaknem teljesen megszabadult, az igen jelentős mérvű állami kölcsönök következtében a befelé igen eladósodott országok sorába lépett. Becslés szerint² a birodalom belső adósságai 1933-tól 1937 végéig 9,5 milliárdról 38 milliárdra emelkedtek. Figyelemben kell azonban venni azt, hogy ugyanezen idő alatt a nemzeti jövedelem 46,6 milliárdról 71 milliárdra nőtt fel. Másrészt ugyanezen idő alatt Németország külföldi tartozásainak igen jelentékeny részétől szabadult meg, hiszen az 1931 júliusában kimutatott 23,8 milliárd külföldi tartozással szemben 1938 februárjában már csak kereken 10 milliárdra rúg Németország külföldi tartozásainak végösszege.³ Ebben természetesen nemcsak az állami, hanem a magántartozások is bennfoglaltatnak.

Egyébként a belső állami kölcsönök felvételének is megvan a maga szélső határa és Németország, úgy látszik, az 1938. év második felében eljutott ehhez a határhoz. Schacht 1938 június 21-én Berlinben tartott beszédében szükségesnek tartja hangsúlyozni, hogy az állami megrendelések határát megszabja az, hogy a kormány meddig mehet el a hosszúlejáratú kölcsönök felvételében. Ez az utóbbi viszont a kamatok és a tőketörlesztő részletek fizetésére szükséges költségvetési fedezettől függ. 1938 közepétől tehát hivatalos és nemhivatalos helyről mind erősebb hangok halatszanak abban az irányban, hogy a második négyéves terv célkitűzéseinek megvalósításánál az állami hitelműveletek további kiterjesztése helyett a magántőkének kell nagyobb szerepet játszania, a befektetések finanszírozásának a terhét a lehetőség határáig magukra a vállalkozókra kell hárítani; az állam pénzügyi politikájának a főfeladata — a négyéves terv végrehajtásánál — többé nem az, hogy a befektetések pénzügyi előfeltételeinek előteremtéséről maga gondoskodjék, hanem az, hogy a rendelkezésre álló magántőkéket a második négyéves terv célkitűzéseinek szolgálatára koncentrálja, a tőkebefektetéseket megfelelően irányítsa. „Kreditausweitung“ helyett „Kreditlenkung“ a jelszó s a magántőkéknek meghatározott befektetésekre

¹ I. m.

² W. G. J. Knopp: Hitler's Five Years, Banker 1938. Febr.

³ C. W. Guillebaud: I. m. 282. o.

való összpontosítása érdekében a propagandának is mind nagyobb szerep jut az új finánc-politikában. Ettől az időtől kezdve hivatalos körök és a „Der Vierjahresplan“ is egyre gyakrabban foglalkoznak a négyéves terv finanszírozásának problémáival.

Az állami hitelekkel s nevezetesen a rövidlejáratú állami hitelekkel való finanszírozás, az ú. n. „előfinanszírozás“ rendszerével természetesen nem lehetett máról-holnapra szakítani. Ezen a téren azonban 1958 tavaszán szintén jelentős változás történt s ez a változás összefügg a rövidlejáratú állami függőadóságok konszolidációjával. Schacht már a Reichsbank 1958 március 11-i közgyűlésén a német hitelpolitikáról mondott beszédekben bejelentette, hogy a gazdasági viszonyok konszolidálása folytán lehetővé vált a különváltó útján való finanszírozás (Vorfinanzierung, Zwischenfinanzierung) megszüntetése és a jövőben, amennyiben a rendes költségvetésből nem fedezhetők a szükséges beruházások, azokat hosszúlejáratú kölcsönök kibocsátásával kell előteremteni.

A különleges váltókkal való finanszírozásnak a leépítése fokozatosan ment végbe s egyelőre, átmenetileg a különváltók helyébe újabb rövidlejáratú hiteleszközt állítottak, és pedig nem kamatozó és le nem számítható kincstári jegyeket az ú. n. *szállítóbonokat* (Lieferschätze). Ezek hat hónapra szólnak, de — a különváltókkal ellentétben — meg nem hosszabbíthatók, hanem lejáratkor a folyó állami bevételekből és a hosszúlejáratú kölcsönök hozadékából váltandók be. 1958 áprilisában bocsátották ki az első ily szállítóbonokat s előirányzat szerint hat hónapon keresztül havi 400 millió RM értékben kerültek volna kibocsátásra; októbertől kezdve azután a függő adósságok növelése helyett végkép áttértek volna a hosszúlejáratú finanszírozás rendszerére. Az Ausztria bekebelezésével, majd a csehországi eseményekkel járó váratlan kiadások azonban keresztülhúzták ezt a számítást s az előirányozottnál jóval nagyobb összegű szállítóbon került kibocsátásra. Szóval a közbejött események miatt egyelőre nem tudták megvalósítani azt az 1958 közepére tervezett változtatást, hogy az állami hiteleszközökkel való finanszírozás mellett az ediginél fokozottabban bevonják a magántőkét is. 1958-ban még folytatódtak a rövidlejáratú hitelműveletek, a hosszúlejáratú állami kibocsátások pedig ekkor érték el a legmagasabb összegeket.

Ami most már a *magántőke igénybevételeivel való finanszírozásnak* a forrásait illeti: idetartoznak egyrészt a magánosok

megtakarított tőkái, amelyek bankokon, takarékpénztárakon keresztül értékpapírban keresnek befektetést, másrészt az ipari vállalatok nyereségéből származó összegek. Az állami konjunktúra nyomában jelentkező gazdasági fellendülés mindkét forrás megerősödését vonta maga után. E tőkék megfelelő irányban terelésének eszközei elsősorban azok a már ismertetett jogszabályok, amelyek már a hosszúlejáratú kölcsönök birodalmi sikerét is hivatva voltak biztosítani, így főképen az Emissionssperre, amelyek szigorúságán bizonyos, a négyéves terv célkitűzéseinek szolgálatában álló iparvállalatok javára lazításokat eszközöltek. Így — ha egyelőre még szerény keretek közt is — a tőkepiac az állami kötvényeken kívül megnyílik az ipari kötvények számára is. Az engedélyezett magánemissziók természetesen kizárólag a négyéves terv szolgálatában állanak. Az 1937. évre esik pl. a Gelsenberg Benzin A. G. 55 milliós, az Union Rheinische Braunkohle Kraftstoff A. G. 45 milliós, a Krupp Treibstoffwerk G. m. b. H. és Chemische Werke Essener Steinkohle A. G. 10—10 milliós kibocsátásai. Összességében ezek a magánkibocsátások messze alatta maradnak az állami kibocsátásoknak, az 1937. évre vonatkozóan annak alig $\frac{1}{5}$ -ét teszik.¹

Az ipari vállalatok fokozódó nyereségének a négyéves terv céljaira való igénybevétele terén az 1933. évi július 15-i kényszerkartelltvény (Gesetz über die Errichtung von Zwangskartellen) és az annak alapján kibocsátott rendelkezések töltik be azt a szerepet, mint amit a tőkepiac irányítása terén az Emissionssperre játszott. Az említett törvény 5. §-a felhatalmazza u. i. az illetékes minisztereket, hogy — ha a közérdek úgy kívánja — egyes gazdasági ágakban megakadályozzák újabb vállalatok és üzemek létesítését, vagy a már meglévők kiterjesztését. Az e felhatalmazás alapján kibocsátott különféle rendelkezések² a gazdasági élet széles területén könnyítették meg — a nem-kívánatos vállalkozásoknak és beruházásoknak a korlátozásával — a vállalati nyereségeknek a négyéves terv céljaira való koncentrációját. A négyéves terv céljait nem szolgáló befektetések megakadályozásának másik jogi eszköze a négyéves terv birodalmi biztosának 1936. évi november 7-i, ill. az 1936. évi július hó 23-i az a rendelkezése, amely a munkaerőknek és az építőanyagoknak építés céljaira való igénybevételét köti engedélyhez és így módot ad az illetékes szervezeteknek a nem kívánatos építkezések megakadályozására.

¹ V. ö. G. Mackenroth: i. cikk 716. o.

² Ezekre vonatkozólag l.: dr. Kurt Röhl: Das Recht der Investitionskontrolle, Juristische Wochenschrift, 1939. 685. o.

Az új elgondolás szerint a négyéves terv céljainak szolgálatában álló és a gazdasági fellendülés következtében megerősödött vállalatok a lehetőség határáig maguk viselik az új befektetések finanszírozásának a terheit. Azoknál a vállalatoknál, amelyek ehhez nem elég erősek, az önfinanszírozásnak egy új érdekes módját eszelte ki a pénzügyi kormányzat az ú. n. Finanzierungsgemeinschaftok intézményével. Lényege ennek az, hogy a befektetésben érdekelt vállalatok — akár jövőbeli szállítók, akár fogyasztók legyenek azok — *finanszírozó közösségben* tömörülnek s megfelelő megosztás szerint együttesen viselik az új befektetések terheit. Ily alapon történt a második négyéves terv egyik legfontosabb vállalkozása, a műbenzin előállítására hivatott „Brabag” (Braunkohlen-Benzin A. G.) megalakulásának és befektetésének finanszírozása. Még 1954-ben állami kezdeményezésre jött létre a német barnaszénipari vállalatoknak „Pflichtgemeinschaft der deutschen Braunkohlenindustrie” nevű egyesülése; ugyanebben az évben néhány nagyipari vállalat 100 millió RM alaptőkével megalapította a műbenzin gyártása céljából a Brabagot. Ebbe a Pflichtgemeinschaftba tartozik minden olyan barnaszénipari vállalat, amelynek évi termelése meghaladja a 400.000 tonna nyers barnaszénét. 1958 márciusában azután a Brabag egy újabb műbenzintelep felállítására céljából egy 120 millió RM összegű kölcsön első részlete gyanánt 40 millió RM összegű, 4½%-os nyilvános kölcsönt bocsátott jegyzésre 98¼%-os árfolyamon, s e kölcsönnek a tőkepiacon való elhelyezése oly módon biztosított, hogy azért az említett közösségbe tartozó valamennyi barnaszénipari vállalat kezességet vállalt. A termelő vállalatoknak ezt a megterhelését indokolta az a megfontolás, hogy az új benzinmű a jövőben ezeknek a vállalatoknak lesz állandó fogyasztója. — Ugyaníly megfontolás alapján finanszírozták a műbenzin mellett a másik nevezetes műanyagnak, a Zellwollenak gyártására alapított műgyapjúgyárak befektetéseit. Ezeknél egy-egy vidék textilipari vállalatait regionális alapon fogták össze finanszírozó közösséggé s így jöttek létre pl. a Reinische, a Süddeutsche, a Schlesische stb. Zellwolle A. G.-k. Az alapítócégek előre megállapított kulcs szerint átveszik az újonnan alapított részvénytársaság egész részvénytömegét s ennek arányában jutnak képviselőhöz az új részvénytársaság igazgatóságában és felügyelőbizottságában. Míg azonban a műbenzingyárak finanszírozásában a jövőbeli szállítók vettek részt, addig a műgyapjú előállításának a finanszírozásánál a jövőbeli fogyasztókra és feldolgozókra hárul a finanszírozás terhe. A műgyapjú előállítás technikai tökéletesítése és a tudományos kísérletek elő-

mozdítása céljából 1938-ban az összes Zellwolle-gyárak ringben egyesültek (Deutscher Zellwollring). — Figyelmet érdemel a második négyéves terv hatalmas vasipari vállalatának, a Hermann Göring-Werke-nek a finanszírozása is. Ez a vállalat 1938-ban alaptőkéjét 5 millió RM-ről 400 millió RM-re emelte fel. Ebből a célból 265 millió összegű törzsrészcsemetét becsátott ki, amelynek legnagyobb részét (240 millió) az állam vette át, (25 milliót a német nehézipar); ezenfelül 150 millió RM összegű, szavazati jog nélküli, $4\frac{1}{2}\%$ hozadékot biztosító elsőbbségi részvény is került kibocsátásra s ennek egyrésze az érdekelt gazdasági körökben, tehát a vasfeldolgozó iparban helyeztetett el oly módon, hogy minden egyes vállalat annyiszor 50 RM névértékű részvény jegyzésével vett részt a finanszírozásban, ahány munkást foglalkoztat. A 150 millió RM elsőbbségi részvényből így 120 milliót helyeztek el a Deutsche Bank és a Dresdner Bank vezetése alatt álló bankkonzorcium útján, míg 10 milliót a német kézműipari testület jegyzett.

A például felhozott finanszírozási módokon kívül az önfinanszírozásnak és a kollektív-finanszírozásnak sok más ötletes módjával is találkozunk.¹ Az államkincstárnak a finanszírozásban való részvételét természetesen nem lehetett minden esetben kizárni. Ez a részvétel vagy közvetlen, mint pl. a H. Göring vasművek említett alaptőkefelemelésénél, vagy pedig lehet közvetett, pl. oly módon, hogy a kormány kezességet vállal bizonyos, a négyéves terv céljaira szolgáló bankhitelekért; az állami finanszírozásnak közvetett módja a vállalatoknak juttatott évi szubvenció is, amely a bányavállalatok körében vált szükségessé 1934 óta az ú. n. „Förderprämien-system“ formájában. Lényege ennek az, hogy az állam egyes bányavállalatoknak meghatározott mennyiségű termelés után ú. n. Verrechnungspreiset fizet.

Egyébként azok a kísérletek, amelyek arra irányultak, hogy a második négyéves terv végrehajtásában az államkincstár helyett közvetlenül a magángazdaság viselje a finanszírozás terheit, úgy látszik, csak részben vezettek sikerre. 1939 tavaszán u. i. a német pénzügyi kormányzat újabb finanszírozási tervvel lépett a nyilvánosság elé.

Az 1939. évi március 20-i törvény u. i. felhatalmazta a birodalmi pénzügyminisztert *adó jóváírási jegyek* (Steuergutscheine) kibocsátására. Ezek az adó jóváírási jegyek kétfélek: az I. típusú jegyeket a birodalmi adó- és vámpénztárak a kibocsátási hónap-

¹ Ilyeneket említ Mackenroth: I. m. 720—721. o.

tól számított hetedik hónaptól kezdve névértékben fogadják el fizetésként; a II. típusú adójóváírási jegyeket pedig ugyanezen a pénztárak a 37. hónaptól kezdődően 112%-os árfolyamon fogadják el fizetésként. Az adójóváírási jegyek a Birodalmi Banknál nem számíthatók le. Ellenben belföldön átruházhatók, örökölhetők, sőt tőzsdei forgalom tárgyai is lehetnek. A birodalom és a közületek a részükre teljesített ipari szállítások 40%-át felerészben I., felerészben pedig II. típusú adójóváírási jegyekkel kötelesek kiegyenlíteni. A közületek az ehhez szükséges adójóváírási jegyeket készpénzért vásárolhatják meg a kincstártól. Magánjogi személyek és vállalkozók szintén jogosultak arra, hogy a részükre teljesített ipari szállítások 40%-át adójóváírási jegyekkel fizessék meg.

A törvény adókedvezményeket biztosít azoknak az iparvállalatoknak, amelyek az I. típusú adójóváírási jegyeket bizonyos időn át megszakítás nélkül birtokukban tartják. Ennek a rendelkezésnek a célja az, hogy az iparvállalatok ezeket a viszonylag rövidlejáratú címleteket minél később használják fel adófizetésre, vagy a számlák kiegyenlítésére. Az adókedvezmény abból áll, hogy az iparvállalatok a szerint, hogy mily hosszú ideig tartják birtokukban megszakítás nélkül az I. típusú jegyeket, ezek összegének 20—35%-a erejéig leírhatják értékcsökkenés alá eső berendezéseiket a jövedelmi és hozadéki adók alapjának megállapításánál. Ez a jog fokozottabb mértékben illeti meg az exporttal foglalkozó vállalatokat. Minthogy azonban számos exportcég nem rendelkezik értékcsökkenés alá eső nagyobb berendezéssel és így a törvényben megszabott kedvezményt nem veheti teljes mértékben igénybe, a végrehajtási utasítás ilyen esetekben lehetővé teszi a szabad értékelés helyett az adóköteles tiszta nyereségből bizonyos összegek levonását. Nehogy a vállalatok az adókedvezményekre való tekintettel a tárcájukban levő birodalmi kötvények állományát az adójóváírási jegyek mennyiségének növelése céljából csökkentse, a végrehajtási rendelet úgy intézkedik, hogy a leírás alapjául szolgáló adójóváírási jegyek összegéből le kell vonni azt az összeget, amellyel a vállalat birtokában lévő birodalmi kötvények állománya a gazdasági évben csökkent.

Azoknak a hiányoknak fedezésére, amelyek a birodalmi bevételekben az adójóváírási jegyek intézménye folytán előállottak, új adót vetnek ki, amelynek az alapja az előző évi jövedelemmel szemben mutatkozó többletjövedelem, kulcsa pedig 30%, az 1939. és az 1940. években 15%.

A birodalmi pénzügyminiszteri államtitkár az adójóváírási

jegyek kibocsátásával kapcsolatban kijelentette, hogy az 1938 április óta kibocsátásra került szállítóbónokat 1939 májustól kezdve többé nem hoznak forgalomba. Birodalmi kölesönöket a jövőben csak kivételes esetekben, és pedig csak akkor fognak kibocsátani, ha ez közgazdasági okokból és a hitelpiac helyzete alapján kívánatosnak látszik. Funk birodalmi gazdaságügyi miniszter és jegybank-elnök a Reichsbank központi bizottságának március 30-án tartott ülésén, amelyekben válaszolt az új hitel- és pénzügyi politika alapelveit, szintén bejelentette, hogy nem fognak több birodalmi kölesönt nyilvános jegyzésre bocsátani, a tőkepiacot pedig megnyitják a magángazdálkodás előtt. Az Anleihestockgesetz hatályát, amely törvény értelmében, mint láttuk, a társaságok, illetve vállalatok nyereségének bizonyos hányadát birodalmi kötvények vásárlására szolgáló alapba tartoznak fizetni, nem fogják meghosszabbítani.

Az adójóváírási jegyek útján való finanszírozás ismertetett rendszerével az állam ismét a hitelgénybevételek útjára lépett, azonban a hosszúlejratú állami kölesönökkel való finanszírozást — legalább is formailag — ismét a rövid- és középlejratú hitelműveletek váltják fel. Az új címletek, az adójóváírási jegyek — követeléseik 40%-a erejéig — fizetésként adatnak a szállítóknak, épen úgy, miként a korábbi rendszerben a különleges váltók, majd a szállítóbónok. Míg azonban az utóbb említett címletek végsősorban a Reichsbankhoz kerülnek leszámítolásra, tehát a Reichsbank volt a hitelnnyújtó, addig az adójóváírási jegyeket esedékességkor közvetlenül a kincstár váltja be, a kincstár tehát saját jövőbeli adóköveteléseit előlegezi meg. Az adójóváírási jegyeknél a fizetési eszközjelleg is erősebb, mint a másik két címletnél. Míg ugyanis a különleges váltókat és a szállítóbónokat csak hitelműveletek útján lehetett pénzzé tenni, addig az adójóváírási jegyeket a vállalkozó mindjárt fizetés gyanánt továbbadhatja, úgyhogy végeredményben ezzel az új rendszerrel új fizetési eszköz is vezetett be.¹

Ezidőszerint még nem lehet képet alkotni arról, hogy a fentebb ismertetett „Neuer Finanzplan„ (N. F.) hogyan válik majd be a gyakorlatban. A jövő titka az is, vajjon ez a terv a német állami konjunktúrának megadta-e a célhoz vezető utolsó lökést, vagy talán már további újabb pénzügyi terv van keletkezésben?

MEZNERICS IVÁN.

¹ Az adójóváírási jegyeknek a fizetési forgalomban való szerepére vonatkozólag v. ö. Bank-Archiv 1939. 187., 215. és 265. o.

MIBE KERÜL A BŰNÜGYI KÖLTSÉGTÉRITMÉNYEK IGAZGATÁSA?

I. A magyar közigazgatás számos rendezésre váró problémája közt előkelő helyet foglal el a bűnügyi költségtérítmények kérdése. Sokan talán még a fogalmával sincsenek tisztában ennek a különleges állami bevételi forrásnak. Pedig — mint azt az alábbiak során látni fogjuk — ez a jövedelmi forrás unikum a maga nemében, mert ha *törölnék* az állami költségvetésből, ez nagyobb hasznot jelentene az államra, mint amit a *fenntartása* jelent.

Multját tekintve hosszú ideig az igazságügyi tárca bevételei közé tartozott azzal a rendeltetéssel, hogy a bűnvádi eljárás során felmerült költségek fedezetéül szolgáljon. Számszerű adat nem áll rendelkezésünkre annak a megállapítására, hogy ennek a rendeltetésnek mennyiben felelt meg. Tény csak az, hogy ez alatt az idő alatt igazságügyi hatóságok kezelték és foglalkoztak a behajtásával. Az ügyészség legfeljebb megkeresést intézhetett az illetékes közigazgatási hatósághoz (törvényhatóság), amint ez az 1872/36.007. számú belügyminiszteri rendeletből kitűnik, hogy az neki a behajtás körüli munkálatoknál segítséget nyújtson.

Úgy látszik azonban, hogy az igazságügyi szervek nem igen boldogultak a behajtással, aminek bizonyítására a következő három tény szolgál: 1. 1890-ben törvényhozásilag rendezik a bűnügyi költségekre vonatkozó összes problémákat, 2. a bűnügyi költségek kezelését, behajtását ugyanekkor a pénzügyi hatóságokra bízák és 3. 1888—1891-ig, tehát három évre visszamenőleg törlik az összes hátrálékokat, (kivéve azokat, amelyek jelzőlogilag voltak biztosítva) mintegy tabula rasat teremtve a pénzügyigazgatás számára. Ez időtől kezdve tehát pénzügyi hatóságok foglalkoztak a bűnügyi költségek kezelésével s az állami költségvetési előirányzatokhoz készített évi zárszámadások segítségével már az is megállapítható, hogy számszerűleg milyen eredménnyel.

S ez az eredmény megérdemli, hogy foglalkozzunk vele. A pénzügyigazgatásról u. i. közigazgatási körökben az a vélemény,

hogy a magyar közigazgatásnak talán legjobban kiépített része s ennek megfelelően működése a legeredményesebb is.

Annál feltűnőbb tehát, hogy a bűnügyi költségterítmények kezelésével a pénzügyigazgatás sem éri el azt a célt, amit az állam ennek a bevételi forrásnak a megteremtésével kitűzött, ami annyit jelent, hogy nemcsak nem folynak be az előirányzott összegek, — ez volna itt még a kisebbik baj, — hanem erre a negatív eredményre még *rá is fizet* az állam. Ez a megállapítás szószerint értendő! Az alatt a harmincyolc év alatt (1891—1928-ig), míg a bűnügyi költségek kezelése a pénzügyigazgatóságok közvetlen hatáskörébe tartozott, még csak tűrhető volt az állapot. A folyó évi előírásoknak és a mindig esedékes hátrálékoknak ugyan minimális százaléka folyt be ekkor is. De minden esetre nem folyt be *kevesebb*, mint *amennyibe a behajtás került*. 1928 óta azonban, amióta az alsófokú pénzügyi hatóságok foglalkoznak közvetlenül a bűnügyi költségek kezelésével és behajtásával, már ott tartunk, hogy jóval *több* a behajtásra *kifizetett* kész kiadás, mint amennyit maga a behajtás *eredményez*.

Természetesen önkénytelenül is adódik a kérdés, hogy mi lehet itt a hiba? Mi a magyarázata annak, hogy a pénzügyigazgatás nem tudja megoldani a rábízott feladatot?

Ez a kérdés főleg a pénzügyigazgatást érdeklí elsősorban, mert az ő számláján futnak a be nem fizetett összegek s a látszat így mindenesetre a pénzügyi szerveket tolja előtérbe. Ez valóban tényleg csak látszat, mert a bűnügyi költségterítmények aktái közül cirka 50 % négyféle hatóságot s a közbeeső szervek egész légióját foglalkoztatja. Már magában véve ez a körülmény is elég figyelemre méltó s arra mutat, hogy itt olyan közigazgatási problémával állunk szemben, amelyre száz százalékgig ráillik a „túladminisztrálás” manapság annyira divatos jelzője.

Távolról sem akarom ezekkel azt állítani, hogy a bűnügyi költségek problémája a magyar közigazgatás legfontosabb rendezést kívánó, megoldásra váró kérdése. De azt igenis merem állítani, hogy ez a probléma éppen túladminisztráltságánál fogva elég hű képét nyújtja a magyar közigazgatás számtalan nehézségének s iskola-példa gyanánt lehet odaállítani, hogy így nem szabad „közigazgatni”. Kézzel fogható bizonyosságául szolgál annak a soha meg nem cáfolt állításnak, hogy a közigazgatási szervek, s még inkább ezek egymást kergető intézkedései, közt elvész az ember s a közigazgatási működés eredménye nullával lesz egyenlő.

Különösen áll ez a jelen esetben, amikor nem is adóbevételről

van szó, ami végeredményben mégis csak kalkulált előirányzás, hanem olyan összegeknek a behajtásáról, amelyek az utolsó fil-
lérig készpénz *kiadást* jelentettek az állam számára s így köve-
teléseiknek alapja konkrét tartozás.

Az alábbiak során a következő négy kérdés kerül megvilá-
gítás alá:

a) A bűnügyi költségterítmények kezelése. (Az eljáró szervek és hatáskörük.)

b) A behajtás *eredménye* 1928—1938-ig.

c) A bűnügyi költségek adminisztrációjának költségei.

d) Az eredménytelenség okai és javítási lehetőségek.

II. *A bűnügyi költségterítmények kezelése.* (Az eljáró szervek és hatáskörük.) A bűnügyi költségterítményekről az 1890 : XLIII. t. c. rendelkezik. Rendelkezései egyetlen kivételtől eltekintve még ma is érvényben vannak. Ez a kivétel abban áll, hogy 1928-tól az igazságügyi hatóságok nem a pénzügyigazgatóságokhoz küldik a tartozási kimutatásokat, hanem egyenesen az alsófokú pénzügyi hatóságokhoz. A törvény végrehajtásáról az 1891. évi 21.815. számú igazságügyminiszteri rendelet intézkedik. Azonban éppen az előbb említett pénzügyminiszteri intézkedés következtében a végrehajtó rendeletnek egyes intézkedéseit módosítani kellett s ezért az igazságügyminiszter 1928. évi 9253. sz. rendeletével újra szabályozta a végrehajtást. Jelenleg is ez a rendelet van életben.

A törvény 1. §-a szerint bűnügyi költségek alatt a bűnvádi és fegyelmi eljárásnak, valamint a büntetések végrehajtásának költségei értendők. Ezek a költségek tehát az állam számára mindenkor *kész-kiadást* jelentenek.

Bűnvádi vagy fegyelmi ügyben — mondja a végrehajtó rendelet 1. §-a —, mihelyt bűnügyi költség merül fel, a bíróság az iratokhoz *költségjegyzéket* csatol. Ebbe számszerűleg vezeti be az eljárás során felmerült összes költségeket. A bíróság által megállapított bűnügyi költségeket a költségjegyzékbe annak a tanácsnak az elnöke, vagy az a bíró — vizsgálat folyamán a vizsgálóbíró — jegyzi be, aki a költségeket utalványozza. Azt a költséget pedig, amit nem az eljáró bíróság állapít meg, a kir. ügyészség elnöke jegyzi be a költségjegyzékbe.

A bűnügyi költségek kezelése során a költségjegyzék kiállítása jelzi az elindulást. Ez az első munka-mozzanat. (*Első intézkedés.*)

A törvény 3. §-a szerint a terhelt vagyoni állapotáról az eljáró

bíróságnak alapos tájékozást kell szerezni. E végből a terhelt lakhelye szerint illetékes *közigazgatási* hatósághoz kell fordulnia, hogy az számára megküldje a terhelt vagyoni bizonyítványát. (*Második intézkedés.*)

Az igazságügyi hatóság fentebb említett megkeresésére a köz-igazgatási hatóság kivizsgálja a terhelt vagyoni állapotát s az eredményt „késedelem nélkül” közli a megkereső hatósággal. (*Harmadik intézkedés.*)

A bíróság a vagyoni bizonyítványt — amihez itt az ügy természeténél fogva erkölcsi bizonyítvány is tartozik — az iratokhoz csatolja.

Az ítélet jogerőre emelkedése után, amelyben azt is meg kell határozni, hogy a bűnügyi költségek kit terhelnek, a bíróság a jogerőséget tartalmazó záradékkal ellátott határozatot, a vagyoni bizonyítványt, valamint a költségjegyzéket rövid úton átszolgáltatja a kir. ügyészség elnökének, járásbíróság elé tartozó ügyekben az eljáró ítélő bíró a járásbíróság elnökének. (*Negyedik intézkedés.*)

A kir. ügyészség elnöke (ill. járásbíróság elnöke), a költségjegyzéket átvizsgálja, a függőben lévő tételek tisztábahozatala és bejegyzése iránt intézkedik (9.253/1928. I. M. sz. r. 7. §.), majd ezek után két példányban *tartozási kimutatást* állít ki. (*Ötödik intézkedés.*)

A szabadságvesztésbüntetésnek végrehajtása által felmerült költségekről az illető letartóztatási hely felügyelője állítja ki a tartozási kimutatást.

Az esedékes bűnügyi költségekről szóló tartozási kimutatásokat 2 egyenlő példányban a kiállítás után következő január, április, július és október hónapokban — tehát negyedévenként — meg kell küldeni az illetékes m. kir. adóhivatalnak, Budapesten a kerületi m. kir. adófelügyelőségnek. Az illetékességet a terhelt lakhelye dönti el. (*Hatodik intézkedés.*)

A tartozási kimutatás kiállítása után a vagyoni bizonyítványt az ügyészség elnöke visszaküldi az eljáró bíróságnak s az azt az *iratok mellé csatolja*. A járásbíróság elnöke azonban magánál tartja.

Megjegyzendő, hogy a terhelt a bűnügyi költségeket már az igazságügyi hatóságoknak megfizetheti, vagy azt azoknál törlesztheti. Ebben az esetben ezt a tényt is fel kell tüntetni a tartozási kimutatáson. A befolyt összeget azonban át kell utalni az

illetékes adóhivatal (adófelügyelőség) letét számlájára. Ez azonban jóformán sohasem fordul elő. A terheltek nem sietnek fizetni.

Amikor az alsófokú pénzügyi hatóság negyedévenként megkapja a tartozási kimutatásokat — ezek egy időben érkeznek a kir. ügyészségtől, járásbírószágtól, valamint a büntető intézetek igazgatóságától —, megtörténik az egyénekenkénti előírás a bűnügyi költség-térítmények nyilvántartási főkönyvében. Ez a tulajdonképeni első pénzügyi munka-mozzanat. (*Hetedik intézkedés.*)

Mivel az ügyészség az eljárás befejezése után, illetőleg az ítélet jogerőre emelkedésekor állítja ki a tartozási kimutatást, az ítélet pedig igen sokszor elzárást von maga után, ahol újra költségek merülnek fel, előfordul, hogy egy személyről két szerv is állít ki egymástól függetlenül tartozási kimutatást. A pénzügyi hatóság ilyenkor természetesen külön írja elő az esedékes összegeket.

A főkönyvben való előírás után a kir. adóhivatal, illetőleg kerületi adófelügyelőség kimutatja egyénekenként az összegeket behajtásra az illetékes közigazgatási hatóságnak. Ez vidéken a községi előljáróság (városban a városi adóhivatal), Budapesten a ker. adószámveteli osztály. (*Nyolcadik intézkedés.*)

Az alsófokú pénzügyi hatóság azzal a meghagyással adja le az iratokat a közigazgatási hatóságnak, hogy ha a terhelt 15 nap alatt nem fizetne, ellene a szabályszerű eljárást folytassa le, ami alatt a végrehajtást kell érteni.

A következő munka-aktus a fizetési meghagyás kikézésítése. (*Kilencedik intézkedés.*)

Vizsgálatunk során e ponton egy pillanatra meg kell állnunk. A kilencedik intézkedés u. i. kritikus fordulatot jelent az ügymenetben, aszerint, hogy ez a kézbesítés hová szól: *vidékre-e, vagy a főváros valamelyik közigazgatási kerületébe?* Az akta további sorsát ez a körülmény döntően befolyásolja. A vidéki községben lakó terhelt u. i. jóval ismerősebb, lakhelyét kevésbé változtatja, nem tud eltűnni s a közigazgatási hatóság kereső keze rendszerint már az első intézkedésnél eléri. Ritkább esetek közé tartozik, hogy kutatni kell utána. Itt legfeljebb csak az a kérdés, hogy akar-e, illetőleg tud-e az illető fizetni s végrehajtható-e rajta a követelt összeg. Itt tehát nincsen különösebb nehézség.

Egészen más a helyzet a főváros területén.

Az a társadalmi réteg, amelyből a bűnügyi költség-térítmények terheltjeinek igen tetemes százaléka kikerül, itt kitűnő terepet talál arra, hogy a közigazgatási hatóság kutató kezét — legalább is, amikor egyszerű fizetési meghagyás kézbesítéséről van szó —

kikerülje. Nagy résziük nyugodtan tekinthető az alvilág egy részének, de legalább is egy olyan társadalmi rétegnek, amelyik nincs helyhez kötve, lakását nem is évenként, de többnyire hónaponként változtatja. Nincs tehát abban semmi különös, hogy mire az illetékes hatóság kiállítja a tartozási kimutatást, és az negyedévenként lekerül az adófelügyelőséghez, ahol megtörténik az előírás és kimutatás, a terhelt már régen egy másik kerületben lakik s a közigazgatási hatóság bottal ütheti a nyomát.

Ez a magyarázata annak, hogy a számviteli osztályok jelentései, amelyben az adófelügyelőségeknek beszámolnak a behajtási kísérletről, az esetek mintegy 80 %-ában úgy szól, hogy a terhelt a jelzett cím alatt „ismeretlen“, vagy legalább is „ismeretlen helyre költözött“. A számviteli osztály ebben az esetben a kézbesíthetlenséget igazoló *vétívet* a kerületi elöljáróság által megerősítve visszaküldi az adófelügyelőségnek. (*Tizedik, illetőleg tizenegyedik intézkedés.*)

Ha az adószámviteli osztály megtalálta a keresett egyént — ez kb. 15—20 %-ban fordul elő —, ott megkísérli a végrehajtás foganatosítását. Ennek az eredménye azonban többnyire „*nemleges*“ s alig két-három százalékban jár pozitív eredménnyel. Természetesen erről is megteszi a számviteli osztály az adófelügyelőségnek a jelentést.

Amikor a jelentés úgy szól, hogy a terhelt „ismeretlen“, akkor az adófelügyelőség a rendőrség bejelentő hivatalához fordul s közölve a rendelkezésre álló személyi adatokat, valamint az igazságügyi hatóság által jelzett lakcímet, attól kér felvilágosítást a keresett egyén hollétére vonatkozólag. (*Tizenkettedik intézkedés.*)

Érdemes megjegyezni, hogy az adófelügyelőségnek, ha magán úton jutott tudomására az a tény, hogy a terhelt átköltözött egy másik közigazgatási kerületbe, még ebben az esetben is meg kell keresnie a rendőrséget, hogy az ezt a tényt hivatalosan, bejelentőlap megküldésével is igazolja és megerősítse.

A bejelentő hivatal a pénzügyi hatóság megkeresésére, amennyiben az módjában van, közli a keresett egyén új lakhelyét. (*Tizenharmadik intézkedés.*)

Az adófelügyelőség a bejelentőlap birtokában azzal együtt átteszi az összes iratokat az új lakhely szerint illetékes ker. adófelügyelőséghez, saját főkönyvében pedig törli a kérdéses összegeket. (*Tizennegyedik intézkedés.*) Ugyanakkor a tartozási kimutatást kiállító igazságügyi hatóságot is értesíti az áttétel tényéről. (*Tizenötödik intézkedés.*)

Az új adófelügyelőségénél ugyanaz az eljárás, mint azt a fentebbiek során ismertettem. (Előírás, végrehajtásra kimutatás, kézbesítés, végrehajtás, végül eredmény jelentés. 16., 17., 18., 19., 20. intézkedés.)

Ha nagyon optimisták akarunk lenni, feltehetjük, hogy itt a közigazgatási hatóság már megtalálta a keresett személyt. Megtörténik a zálogolás, ami néhány százaléktól eltekintve itt is „nemleges“ eredményű. A nemleges zálogolási jegyzőkönyv, amit ebben az esetben is meg kell erősítenie a *kerületi elöljáróságnak*, az adófelügyelőség birtokába kerül.

Az adófelügyelőség ennek alapján megkeresi a tartozási kimutatást kiállító igazságügyi hatóságot a végből, hogy az neki a terhelt vagyoni, helyesebben „vagyontalansági“ bizonyítványát megküldje. Ez — mint tudjuk — a terhelt iratai mellett fekszik annál a bíróságnál, ahol az eljárás folyt. A vagyontalanságot igazoló bizonyítványra pedig azért van szükség, mert az alsófokú pénzügyi hatóság csak annak birtokában teheti meg javaslatát a törlésre. (*Huszonegyedik intézkedés.*)

A megkeresett igazságügyi hatóság köteles a kért vagyoni bizonyítványt haladéktalanul megküldeni. (*Huszonkettedik intézkedés.*) Ha az Országos Gyűjtőfogház állította ki a tartozási kimutatást, akkor a vagyoni bizonyítványért egyenesen az illetékes közigazgatási hatósághoz kell fordulni.

Amikor az alsófokú pénzügyi hatóság megkapta a kért vagyoni bizonyítványt, azt gondosan átvizsgálja és ha úgy találja, hogy a behajtás bármilyen formája (pl. esetleges fizetés-letiltás) létalapjában ingatná meg a terheltet — nem is szólva itt az esetek túlnyomó többségéről, mikor egyáltalán nincs mit lefoglalni —, az összes iratokat a pénzügyigazgatósághoz felterjesztve, megteszi a törlésre a javaslatot. (*Huszonharmadik intézkedés.*)

A pénzügyigazgatóság kivizsgálja a felterjesztett ügyet s visszaküldve az iratokat az alsó fokhoz, rendszerint elrendeli a törlést. (*Huszonnegyedik intézkedés.*)

A törlés tényleges keresztülvitelével kerül azután az akta az „irattárba“. (*Huszonötödik intézkedés.*)

Összefoglalva az eddigieket, mikor a *legsímábban folyik is az ügymenet, kerek 25 intézkedés lát napvilágot csak azért, hogy a pénzügyigazgatóság utolsó érdemi munka-aktusával keresztülvihető legyen a törlés: ez a merőben negatív eredmény.*

A valóságban azonban az ügymenet a legtöbb esetben ennél *jóval bonyolultabb.* Előfordul u. i., hogy mire az adófelügyelőség

a rendőrségi bejelentőlap birtokába jut, az átteszi az iratokat egy másik kerületbe, és ott a behajtás foganatosítására kerül a sor, a terhelt újra egy *másik* közigazgatási kerületbe költözött. Akkor kezdődhetik újból előlről a már ismertetett eljárás. Valóságos versenyfutás folyik ilyenkor a hatóság és keresett egyén között. Lehetséges, hogy három-négy kerületet is bejár a mindig súlyosbodó aktacsomó, mire végre is rendeltetése helyére érkezik. A közbeeső intézkedések így még csak hozzávetőlegesen is nehezen állapíthatók meg számszerint.

Van azonban ennél még komplikáltabb eset is. Megtörténik, hogy a rendőrség is azt válaszolja a megkeresésre, hogy a terhelt „ismeretlen”, illetőleg „nincsen bejelentett lakása”. (Az egyik adófelügyelőségénél 140 megkeresés közül 99 jött vissza ilyen jelzéssel.) Ekkor a pénzügyminiszter 87.100/957. VIII. b. számú rendelete alapján megkezdődik a terhelt lakhelyének az összes adószámviteli osztályoknak a bevonásával való kutatása (ha a szóban forgó összeg 10—500 pengő között mozog).

Ez elég bonyolult eljárás. A lényege abban foglalható össze, hogy az az adószámviteli osztály, amelynek illetékességi területéről az ügyfél, jelen esetben a bűnügyi költségek terheltje, hátralék hátrahagyásával távozott ismeretlen helyre, köteles a hátrálékosokról egy névjegyzéket készíteni — miután a saját hatáskörében minden lehető elkövetett a keresett felkutatására — s azt 17 példányban lemásolva megküldeni Budapest valamennyi adószámviteli osztályának azzal a kérdéssel, hogy nem szerepel-e az ő adózói között hasonló nevű egyén. Mondani is fölösleges, hogy a válasz rendszerint tagadó. Viszont elképzelhető, hogy ha csak 100—150 ilyen ismeretlen egyén van is számviteli osztályonként (pedig ennél feltétlenül több van), akiknek hollétéről tehát a rendőrség sem tud, *micsoda óriási és haszontalan munkafölösleggel terheli meg ez a szám a számviteli osztályt*. Ha mindenünnen tagadó válasz érkezett, lehet csak az eljárást folytatni, tehát a vagyoni bizonyítvány megszerzésével megindítani a törlési eljárást.

Nagy vonásokban ez a bűnügyi költségtérítmények kezelésmenete. Érdemes itt még az alábbi néhány jellegzetességre rámutatni. Igen sok tétel nem haladja meg a két pengőt. Az ilyen összegekre vonatkozólag csak fizetési meghagyást lehet a félnek kézbesíteni, de végrehajtást már nem lehet ellene foganatosítani. Ennek az a következménye, hogy a két pengős tételek nem folynak be, mert aki nem akar fizetni, az egyszerűen nem fizet. A nemfizetés nem von semmi következményt maga után. Ezeket

a tételeket a költségvetési év utolsó hónapjában a pénzügyigazgatósághoz törlésre kell felterjeszteni. Ugyanez természetesen áll akkor is, ha a fél nagyobb összeggel tartozott s azt annyira le-törlesztette, hogy a hátrálék nem haladja meg a két pengőt.

A címzettnek jogában van felszólamlással élni a kimutatott összeg ellen. A felszólamlást az alsófokú pénzügyi hatóságnál kell benyújtani, érdemleges elbírálására azonban csak az az igazságügyi hatóság hivatott, amelyik a tartozási kimutatást kiállította. A pénzügyi hatóság ilyenkor számfejtőkönyvi kivonatot is mellékel a felszólamlás mellé s úgy továbbítja azt az elbírálásra hivatott hatóságnak.

Ha a tartozási kimutatás kiállítója jogosnak találja a felszólamlást, a kimutatást mind a fogalmazványon, mind pedig a tartozási kimutatáson kiigazítja, ellenkező esetben az iratokat változtatás nélkül visszaküldi a pénzügyi hatóságnak. Az utóbbi a felszólamlás eredményét hivatalból köteles a féllel közölni.

A bűnügyi költségek összegében történő bármennemű változás havonként közlendő a pénzügyigazgatóság mellé rendelt számvevőséggel. Ha befizetés történt, erről az adófelügyelőségnek értesítenie kell az adószámviteli osztályt, hogy az az esetleges és most már fölöslegessé vált végrehajtási kísérleteket mellőzze.

Nagyon figyelemre méltó végül az 1928. évi 9.253. számú igazságügyminiszteri rendelet 17. §-a, mely az alábbiakat mondja: „Ha a bíróság a bűnügyi költségeket egyelőre behajthatatlanoknak nyilvánította, a letartóztatási hely vezetője a büntetés kitöltésekor megkeresést intéz a vagyoni bizonyítvány kiállítására hivatott hatósághoz. Ebben közli az elítélt nevét, állását vagy foglalkozását, és lakó- vagy állandó tartózkodási helyét és felkéri a megkeresett hatóságot, hogy a kötelezett vagyoni és kereseti viszonyait *kísérje figyelemmel*, és ha azok ötévi elévülési határidő alatt úgy változnak meg, hogy a bűnügyi költségek lerovása *nem veszélyeztetné* az elítéltnek, vagy eltartott hozzátartozóinak életfenn tartását, értesítse erről a megkereső hatóságot.“

Ez a rendelkezés különösen akkor érdemel figyelmet, ha azt is nézzük, hogy az elítéltek 85.3 %-a *teljesen vagyontalan*. (L. Magyar Statisztikai Évkönyv. 1937. évf. 380. old.) Nincs kétség u. i. az iránt, hogy lakásukat is jobbára ezek változtatják, mert nem lévén vagyonuk, kézzel fogható anyagi megalapozottságuk, egyáltalán nincsenek helyhez kötve. Főleg ezeknek az aktái vándorolnak egyik kerületből a másikba, szaporítják mindenütt a munkát s végül is, ha megtalálhatókká váltak, földhözragadt sze-

gényiségüknél fogva még annyit sem lehet rajtuk megvenni, amennyibe az őket *nyomon követő intézkedések foganatosítása került*. Mivel a tételek legnagyobb többsége végül mégis csak törlésre kerül, jogosan tehető fel a kérdés: vajjon célszerű-e a kétséges tételek előíratása? Nem volna-e célravezetőbb a fent idézett paragrafus szigorúbb szem előtt tartásával egy óriási és a maga egészében fölösleges munkaterhet levenni a bűnügyi költségek kezelésében érdekelt szervek vállairól? A felelet az alábbiak során magától adódik.

III. A behajtás eredménye 1928—1938-ig.

A bűnügyi költségek adminisztrációjának ismertetése után jogosnak látszik a következő két kérdés feltevése: 1. *Mi az eredménye ennek az adminisztrációnak* és 2. *Mibe kerül maga az adminisztráció?* Először az első kérdésre válaszolunk.

Az állami zárszámadásokban, az utolsó évtizedet véve a vizsgálat alapjául, a következő kimutatásokat találjuk:

1. Költségvetési év.	2. Hátrálék és f. évi előírás együtt.	3. Befizetés.	4. Arányszám
1927/28.	1,015.052 P	165.604 P	16'1%
1928/29.	1,537.753 P	204.958 P	15 %
1929/30.	1,798.648 P	187.862 P	10 %
1930/31.	2,052.976 P	128.257 P	6 %
1931/32.	2,578.767 P	78.740 P	3 %
1932/33.	2,611.417 P	65.497 P	2'5%
1933/34.	2,598.176 P	74.051 P	2'8%
1934/35.	2,751.579 P	73.714 P	2'6%
1935/36.	3,057.108 P	87.179 P	2'8%
1936/37.	3,179.190 P	107.135 P	3'3%
1937/38.	3,495.547 P	116.274 P	3'3%

A vizsgálat határidejéül azért látszott célszerűnek az 1927—28-as költségvetési évet venni, mert pénzügyminiszteri rendeletre ekkor került a bűnügyi költségek kezelése közvetlenül az alsófokú pénzügyi hatóságok hatáskörébe. Ezideig az előírás u. i. pénzügyigazgatásagonként történt.

A fenti számoszlopoknak az a legérdekesebb tulajdonsága, hogy az *évi követelések összege* (f. évi előírás + a mindenkor esedékes hátrálék!) *rohamosan* nő, a követelt összegekre való *befizetések* számaránya viszont ugyanilyen, vagy még rohamosabb

mértékben *csökken*. Vagyis más szavakkal míg 1927/28-ban befolyt az *esedékes összeg 16,1%-a*, addig 1937/38-ban — tíz évvel később — a követelt összegnek *már csak a 5,5%-a* folyt be, ami annál sajnálatosabb, mert a követelt összeg ekkor *már 5-szorta nagyobb volt, mint 1927/28-ban*.

Az alábbi kimutatás csupán az előírások és hátrálék alakulásának menetét mutatja:

1. Év.	2. Mult évi hátr.	3. F. évi előírás.	4. Évvégi hátrálék
1927/28.	359.102 P	655.950 P	851.448 P
1928/29.	484.120 P	1.055.635 P	1.532.795 P
1929/30.	725.022 P	1.075.625 P	1.610.786 P
1930/31.	985.540 P	1.069.435 P	1.924.719 P
1931/32.	1.356.303 P	1.022.464 P	2.300.027 P
1932/33.	1.605.700 P	1.007.717 P	2.545.919 P
1933/34.	1.744.827 P	853.348 P	2.524.124 P
1934/35.	1.781.857 P	969.721 P	2.677.864 P
1935/36.	1.934.475 P	1.102.635 P	2.949.929 P
1936/37.	2.949.929 P	229.261 P	3.072.054 P
1937/38.	3.072.054 P	423.493 P	3.579.274 P

Ebből a táblázatból az tűnik ki, hogy míg az évi előírás — az utolsó két évtől eltekintve — egy bizonyos fokú állandóságot mutat, addig a hátrálék 10 év alatt az 1927/28. évi kezdő hátráléknak kerekén a *tízszeresére emelkedett*. (Az évvégi és következő éveleji hátrálék közti különbség okát az évi törlés adja.)

Összefoglalva a két táblázat eredményét, a következőket állapíthatjuk meg:

1. 1927/28-ban az esedékes összeg *16,1%-a folyt be*.

2. Tíz évvel később az esedékes összegnek *már csak 5,5%-a volt behajtható*.

Tehát a lerovás *tíz év alatt 12,8%-kal csökkent*.

Ezzel szemben:

3. 1927/28-ban az évvégi hátrálék: *851.448 P*.

4. 1937/38-ban az évvégi hátrálék *már: 3.579.274 P*.

Vagyis a *hátrálék tíz év alatt 500 %-kal emelkedett*.

A befizetések nyolc éven keresztül csökkenő tendenciát mutatnak, csak az utolsó két évben javult valamit az eredmény. Ez a javulás is csak *látszat*, mert hiszen a befizetés kis fokú növekedését a követeléseknek 500 %-kal való emelkedése eléggé indokolja. Különben jól látható így is a különbség:

1. 1927/28-ban együttes követelés: 1,015.052 P. Bevétel: 165.604 P.

2. 1937/38-ban együttes követelés: 5,495.547 P. Bevétel: 116.274 P.

Azaz a követelés a *háromszorosára emelkedett*, ezzel szemben a bevétel *negyedével csökkent*.

A bűnügyi költségek belefulladnak a rájuk vonatkozó adminisztrációba.

Maga a pénzügyigazgatás már régen tudomásul vette, hogy a bűnügyi költségektől nem lehet túl sokat várni. Bizonyoságául szolgál ennek a megállapításnak az alábbi számoszlop, ami az 1927—38 évek közti költségvetési előirányzatot mutatja a bűnügyi költség-térítményekre vonatkozóan:

1. Év.	2. Együttes előírás.	3. Előirányzás.	4. Bevétel.
1927/28.	1,015.052 P	128.000 P	165.604 P
1928/29.	1,557.755 P	128.000 P	204.958 P
1929/30.	1,798.648 P	128.000 P	187.862 P
1930/31.	2,052.976 P	150.000 P	128.257 P
1931/32.	2,578.767 P	160.000 P	78.740 P
1932/33.	2,611.417 P	120.000 P	65.497 P
1933/34.	2,598.176 P	100.000 P	74.051 P
1934/35.	2,751.579 P	70.000 P	73.714 P
1935/36.	5,057.108 P	70.000 P	87.179 P
1936/37.	5,179.190 P	70.000 P	107.155 P
1937/38.	5,495.547 P	80.000 P	116.274 P

Vagyis hiába szerepel előírásként akár 5 millió is, az óvatos költségvetési előirányzat mindig csak százezer pengő körül mozog s az élet még néha erre az óvatosságra is rácsafol.

Összefoglalva az eddigieket: *Növekvő akta-tömeg, fokozódó munka-mennyiség, egyre jobban szaporodó hátrálék s végül a bevétel fokozódó csökkenése* — ez jellemzi a bűnügyi költség-térítmények kezelését.

Pedig ez az éremnek még csak *egyik oldala*. Eddig u. i. csak azt láttuk, hogy milyen a bűnügyi költségek adminisztrációja, és hogy mi az eredménye ennek az adminisztrációnak. Ez az adminisztráció azonban maga is pénzbe kerül. A továbbiak során azt vizsgáljuk, hogy mekkora összeget jelent erre az adminisztrációra fordított kiadás. Ez fogja csak tisztán mutatni, hogy mi is a bűnügyi költségek közigazgatási problémája.

IV. A bűnügyi költségek adminisztrációjának költségei.

Ha végig kísérjük egy akta útját, amíg az az igazságügyi hatóságtól eljut a pénzügyigazgatósági törlésig, arra az eredményre jutunk, hogy annak végleges elintézése kereken 50 fogalmazási és 65 kezelési munkapercet igényel. Természetesen nem minden akta igényel ennyi időt, van amelyik kevesebbet, de egy nagy rész még ennél is jóval többet. Ez a szám itt csak egy középarányosnak felel meg. Azonban a további számítás alapjául el lehet fogadni. Elfogadását a gyakorlati élet is igazolja. A munkaperceknek fogalmazási és kezelési elkülönítése azért szükséges, mert más elbírálás alá esik egy fogalmazási és egy kezelési tisztviselő munkateljesítménye.¹ Egyebektől eltekintve a fogalmazási tisztviselő évi munkateljesítménye 75.000 munka-perc, a kezelési tisztviselőé ellenben 90.000 munka-perc.

A további lépés annak a megállapítása, hogy mennyi akta fut évente az országban. Az idevonatkozó adatok egészen szilárd talajon állanak. A statisztikai évkönyvben u. i. megtalálható nemcsak az évente elítélteknek, hanem a büntető intézetekben lévőeknek a száma is. Az utóbbiaknál azonban figyelembe kell azt is venni, hogy félévnel hosszabb ideig tartó bentlétel esetén egy személyről évente több kimutatás is érkezik. Ennek szemelőtt tartásával az évente születő új akták száma kb. 90.000-re tehető. Ennyi akta igényel évente elintéztést s vándorol egyik hatóságtól a másikhoz. Erre az adatra támaszkodva könnyen ki lehet számítani, hogy mennyibe kerül az ügymenet.

Az első lépés annak a megállapítása, hogy hány fogalmazási és hány kezelési tisztviselő egész évi munkáját foglalja el az említett 90.000 akta elintézése. Ez a már eddig ismert adatokból (évi munkateljesítmény, akta-elintézési idő, és aktaszám) kiszámítható. Tehát: $90.000 \times 50 = 4.500.000$ munka-perc, ami kereken 60 fogalmazási tisztviselő évi munkáját jelenti. És $90.000 \times 65 = 5.850.000$ munka-perc, ami viszont kereken 65 kezelési tisztviselő egész évi munkájának felel meg.

Vagyis a bűnügyi költségek kezelése 60 fogalmazási és 65 kezelési tisztviselőt köt le az országban úgy, hogy azoknak elvileg másra nincs is idejük. Valójában azonban ennél sokkalta több a bűnügyi költségek kezelésében résztvevő tisztviselők száma, viszont azok a bűnügyi költségek kezelésén kívül sok egyébfel fog-

¹ L. Fluck András: A közigazgatási ügyintézés. Második, átdolgozott kiadás, 20. old.

lalkoznak. Sőt azt lehet mondani, hogy a bűnügyi költségekkel csak mellékesen foglalkoznak.

Ennek az összesen 125 tisztviselőnek az évi illetménye szolgáltatja azt az összeget, ami nagyban-egészében a bűnügyi költségek adminisztrációjának a költsége gyanánt tekinthető. (Eltekintünk itt a dologi kiadásoktól: helyiség, bútor, világítás, fűtés, takarítás, posta stb.)

Vegyünk már most a fogalmazási tisztviselőknél is egy közép-arányos illetmény-értéket. Erre azért van szükség, mert a kezelésben az egészen magas bírói fizetéssel (pl. kir. ügyészség elnöke, törv. tanács-elnök) rendelkezőktől lefelé megtaláljuk a fogalmazó gyakornokot is. Ez a középérték havi 350 pengő. E szerint egy fogalmazási tisztviselő évi illetményeinek összege: 4.200 pengő, 60 fogalmazási tisztviselő: 252.000 P. A kezelési tisztviselőknél a jelzett közép-arányos legyen 200 pengő, ami évi 2.400, illetőleg együttes összegben 156.000 pengőnek felel meg. 252.000 P + 156.000 P, együtt: 408.000 P.

Vagyis minden egyéb dologi kiadástól eltekintve a bűnügyi költségek évi adminisztrációja kerekén 400.000 pengőbe kerül. Pl. az 1937/38-as költségvetési év végleges mérlege a következő:

Együttes követelés: (ami az utolsó fillérig kész kiadás volt)

	3,495.547 P
Befizetés	116.274 P
Hátrálék:	<u>3,379.273 P</u>

Tehát nem számítva, hogy az állam nem kapja meg a követelésének csaknem 97%-át, a behajtott 116.000 pengő behajtása 400.000 pengőbe került.

A legszomorúbb talán az a dologban, hogy nem is a 116.000 pengő behajtása kerül 400.000 pengőbe, hanem éppen annak a 3 milliós követelésnek az adminisztrálása, amihez még négyszázezer pengős áldozat árán *sem tud* az állam hozzájutni.

V. Az eredménytelenség okai és a javítási lehetőségek.

Ha segíteni akarunk, meg kell keresnünk a hibaforrásokat, vagyis itt azokat az okokat, amelyek lehetetlenné teszik, hogy a bűnügyi költségekből akár csak annyi is behajtható legyen, amennyibe ezeknek a költségeknek a pusztá adminisztrációja kerül. Az a csekély százalék, amit a bűnügyi költségekre befizetnek, olyan egyének fizetési készségének az eredménye, akiket már az első megkereséskor, tehát a fizetési meghagyás kikézbésítése pil-

lanatában elér a közigazgatás keze. Ezek u. i. vagyonuknál, vagy pozitívabb egzisztenciális megalapozottságuknál fogva helyhez vannak kötve. A statisztikai évkönyv adatai szerint az elítélteknek 85%-a teljesen vagyontalan, 11%-a rendelkezik némi vagyonnal, csak 4% tekinthető kimondottan vagyonosnak. Nincs egy pillanatig sem kétség az iránt, hogy az a 53%, ami jelenleg a befizetések arányszámát alkotja, ennek az utolsó két csoport fizetéséből áll elő. Ez azt jelenti, hogy pozitív eredménnyel csak azok az előírások járnak, amelyek olyan egyénekre vonatkoznak, akiknek legalább némi vagyonuk van, aminek következményeként a hatóság elől sem elbujdosni nem tudnak, sem pedig azt nem mondhatjuk, hogy nem hajtható be semmi sem rajtuk. Ez a megállapítás messzemenő következtetések levonására nyújt alapot. Kérdés ezek után u. i., hogy célszerű-e a bűnügyi költséget előíratni ott, ahol azok az eddigi tapasztalatok alapján nem voltak semmiképen sem behajthatók és csak fölösleges munkával terhelték a hatóságokat és még ennél is fölöslegesebb kiadást jelentettek az állam számára? A bíróság, — ahogy azt a tapasztalat mutatja, — általában mindenütt előíratja a bűnügyi költségeket, valószínűleg azon elv alapján, hogy ha nem volnának behajthatók, legfeljebb törlik azokat. Ez a jóindulatú elgondolás azonban olyan következményekkel jár, amelyek messzemenően kétségessé teszik az előíratási kísérlet létjogosultságát. A törvény módot ad arra, hogy a bíróság mérlegeljen abban a kérdésben, hogy kit terheljenek a bűnügyi költségek. Ennek a mérlegelésnek a jövőben figyelembe kell venni azt a gyakorlati élet nyújtotta tapasztalatot is, hogy a bűnügyi költségek igen tetemes részénél merőben fölösleges az előíratás. Az igazságügyi hatóság hivatalból beszerzi a terhelt vagyoni bizonyítványát. Ebből azonnal megállapítható, hogy mi várható a költségek megfizetése tekintetében. Ott, ahol nincs semmi kézzel fogható, úgy sem vehető meg semmi. Ilyen esetben mellőzni kellene az előíratást. Az állam ezzel úgy sem vesztené semmit. Legfeljebb újabb kiadástól kímélné meg magát. A kétes esetekben legfeljebb a foglalkozásokra kellene nagyobb gondot fordítani. Lehetséges u. i., hogy valakinek nincsen vagyona, viszont olyan foglalkozást űz, ami a behajthatóságot valószínűsíti. (Pl. jobban kereső iparos, magántisztviselő.) Ebben az esetben természetesen célszerű az előíratás vagyonhiány esetén is. S csak ha e szempont figyelembevételé alapján döntene a bíróság úgy, hogy egyelőre behajthatatlannak nyilvánítja a bűnügyi költségeket, kellene az illetékes közigazgatási hatóságot megbízni azzal, hogy 5 éven keresztül tartsa figyelemmel a terhelt vagyoni viszonyainak alakulását. Ezt a

feladatot azonban ne az általános közigazgatási hatóság végezze, (mint az eddig volt) hanem a pénzügyi hatóság.

Indokolt volna továbbá az is, hogy amikor az igazságügyi hatóság megküldi a tartozási kimutatásokat az illetékes pénzügyi hatóságnak, ugyanakkor küldje meg a *vagyoni* bizonyítványt is. Ha pedig a bírói szerveknek továbbra is szükségük van a vagyoni bizonyítványra, azt mindjárt az eljárás megkezdésekor állíttassák ki két példányban az erre hivatott hatósággal. A pénzügyi hatóságoknak legalább is olyan nagy szükségük van a vagyoni bizonyítványra, mint az igazságügyi szerveknek.

A másik követelmény az előirátások *gyorsaságára* vonatkozik. Kérdés, hogy az ügyészség az eljárás befejezése után mennyi idő elteltével állítja ki a tartozási kimutatásokat. Ismerve azonban az igazságügyi hatóságok munkával való megterheltségét, feltételezhető, hogy ez nem nyomban történik. Ha ehhez azt vesszük még hozzá, hogy a tartozási kimutatásokat összegyűjtve negyedévenként küldik el az adófelügyelőségekhez (adóhivatalokhoz), megállapíthatjuk, hogy ez már magában véve is hosszú késedelmet jelent. Ez azonban még nem minden. A tényleges helyzet az, hogy a pénzügyi hatóságoknál sem történhetik meg azonnal az előírás. Ennek egyik oka abban keresendő, hogy a pénzügyi hatóságok is túl vannak terhelve munkával. Vannak olyan időszakok, amikor nem is igen lehet a bünyügyi költségtérítvényekkel foglalkozni. (Pl. kivétési időszakok.) Sokkalta fontosabb munka van soron. Amikor végre mégis rákerülhet a sor az előírásra és kimutatásra s amikor az adószámviteli osztály is hozzáfoghat a ráeső munkájához, ez az idő az igazságügyi szervek késedelmi idejével együtt olyan hosszú idővesztést jelent, hogy a bünyügyi költségek terheltje ez alatt kétszer is lakást változtatott. Eltekintve továbbá most attól, hogy a bünyügyi költségek kezelése egyetlen pénzügyi szervnél sem jelent fő-munka beosztást, hanem csak aféle mellékmunka-kört, amire csak akkor kerül sor, ha más sürgősebb teendő épen nincs soron, szerepet játszik az is, hogy a tisztviselők is változnak, s ha megkapta is valaki a bünyügyi rezortot, talán még meg sem tanulta a kezelésmenetet, még nem is futott végig a kezén egy ügy teljes elintézése, esetleg már is megy tovább.

Az akták közben folyton szaporodnak, telnek velük a szekrények, s lassan olyan nagy tömeg halmozódik fel, hogy annak a feldolgozásához nem csupán a munka-erő, hanem az idő is kevés,

Különösen Budapesten körülményes a bünyügyi költségek ke-

zelése. A jelzett előírási késedelemnek elsősorban itt érezhetők a hátrányos következményei. Pedig hozzáértő becslés szerint az előírásoknak mintegy 40 %-a esik a fővárosra. Ugyanakkor azonban az előírt összegeknek Budapesten csak 15 %-a kerül befizetésre. Ebből következik, hogy a hátrálékok itt jobban szaporodnak, mint vidéken s az országos átlagot főleg ez a körülmény teszi olyan nagyarányúvá. A dolognak, mint azt már a fentebbiek során is említettem, az az elfogadható magyarázata, hogy a bűnügyi költségek terheltjei itt a lokális viszonyoknál fogva jobban el tudják kerülni a hatóságot s mivel labilis egzisztenciájuk folytán nincsenek egy közigazgatási kerülethez sem kötve, a hatóságok késedelmes előírását is figyelembe véve, könnyen tudnak kisiklani a végrehajtók „utolsó felszólítást tartalmazó” piros cédulája elől.

Ez a körülmény indokolttá tenné, hogy Budapesten a bűnügyi költségek kezelése tekintetében egy merőben új módszer nyerjen alkalmazást, éspedig az, hogy a kezelést *összpontosítani* kellene *egyetlen adófelügyelőség* kezébe. (Lásd pl. a társulati adó, vagy közúti adókezelést. Az előbbi az V. a. kerületben, az utóbbi a IV. ker. adófelügyelőségnél történik.) Ennek a rendezésnek feltétlenül meg lenne a maga eredménye. Ez az egy adófelügyelőség, (helyesebben ennek kebelében felállított 4—5 tagú szerv) 1. *késedelem nélkül* és 2. *szakszerűbben* tudna a kezelésben eljárni. Ugyanez a szerv alkalmas volna azoknak az egyéneknek is a nyilvántartására, akiknél a bűnügyi költséget a bíróság egyelőre behajthatatlannak nyilvánította (természetesen csak a főváros területén), akiknek azonban olyan a foglalkozásuk, hogy a mellett a behajtás esetleg idővel lehetségessé válik. Könnyebben tudná végezni továbbá az ismeretlen helyre költözött felkutatását, mert az erre vonatkozó nem csekély munkára — nem lévén más beosztása — futná a munkaidejéből. (Idővel talán rá lehetne bízni a főváros területéről ismeretlen helyre költözött azon személyek felkutatását, akiknek nagy adóhátrálékuk van. Ez úgy is sok gondot okoz a pénzügyigazgatásnak és sok kárt az államnak.) Ha ez a berendezkedés még azzal is kiegészítést nyerne, hogy az igazságügyi szervek nem negyedévenként, hanem legalább *havonként* küldjék a tartozási kimutatásokat, amikor is nem volna olyan bőséges idő a lakásváltoztatásra, máris valószínűsítve volna az eredményességnek 10—15 %-kal való javítása. Vidéken nincs szükség ilyen különleges intézkedésre. Ott úgylis kevesebb

anyag esik egy-egy kir. adóhivatalra s a keresett egyének is inkább elérhető.

Végül hátra van még a hátralékok rendezésének a kérdése. Itt csak radikálisan lehet és érdemes segíteni. Erre már volt példa. A törvényhozás, amikor a bünygyi költségek kezelése a pénzügyi hatóságok hatáskörébe került, 3 évre visszamenőleg törölt minden hátralékot, ami nem volt jelzálogilag biztosítva. Ezt az intézkedést célszerű volna most is megvalósítani. Rendeletileg való egyetemes törlésre volna szükség. Ez célra vezető és nem kerül pénzbe. Kivételt alkotnának ezúttal is a jelzálogilag biztosított költségek.

De lege ferenda tehát legalább a következő intézkedések volnának kívánatosak:

1. *Az összes jelzálogilag nem biztosított hátralékok rendeleti úton való törlése.* (Az 1891. évi precedens alapján.)

2. A tartozási kimutatások havonkénti megküldése.

3. *50 (ötven) pengőt meg nem haladó összeg fennforgása esetén a törlésre legyen jogosítva az alsófokú pénzügyi hatóság.* (A törvény megszabta indokolt esetben.)

4. *Budapesten egyetlen adófelügyelőségre kell bízni a kezelést.*

5. A tartozási kimutatásokkal együtt az igazságügyi hatóság küldje meg az érdekelteknek vagyoni bizonyítványát is. E célból az eljárás kezdetén mindjárt két példányban szerezzék be ezeket.

Nem várható, hogy ezeknek a rendelkezéseknek a nyomában a befizetések mindjárt magas arányszámra ugranak. De az mindenesetre feltételezhető, hogy következményükképen a bünygyi költségekből befolyik annyi, amennyibe az adminisztrációjuk kerül, s ez a legkevésbé, amit egy bevételi forrástól elvárunk.

SZANISZLÓ JÓZSEF.

A SERVICE PUBLIC ESZMÉJE A MAI FRANCIA KÖZIGAZGATÁSI JOGBAN.

(Folytatás.)

Az életszükségleti cikkek forgalmától eltekintve, amely a felsorolt jogesetektől kitűnően egyre inkább a közigazgatás ellenőrzése és irányítása alá kerül, a többi értelmiségi, kereskedelmi vagy ipari foglalkozás terén az államtanács a mai napig is a régi szigorú mértékkel ítéli meg a közigazgatási intervenció jogszerűségét. Az államtanács háború előtti joggyakorlatának áttekintése során láttuk, hogy a községi orvosi állás szervezését, vagy valamely magánorvosnak a község általi dotálását csak abban az esetben fogadta el, ha azt a kivételes körülmények (orvoshiány) indokolták (V. ö. Olmeto, Lapeyre-ítélet). A kritérium az utóbbi években is ugyanaz maradt, amint ezt a C. E. 1933. febr. 8.-i (Espéron, Rec. 163 l.) és a C. E. 1934. okt. 26.-i (Tessière, Rec. 961 l.) ítéletek mutatják. Figyelemreméltó azonban, hogy míg a Lapeyre-ítélet a panaszt azon az alapon útasította el, hogy a megtámadott határozat „törvényesen hozatott“ (a été légalement prise), addig az utóbb említett két ítélet a legalitás helyett azt vizsgálja, hogy a közigazgatási „intervenciót a közérdek igazolja-e“ (l'intervention... justifiée par l'intérêt public). A terminológia változása szintén arra mutat rá, hogy az államtanács egyre kevésbé vizsgálja azt, vajjon a közigazgatási aktus megfelel-e a jogszabály rendelkezésének, hanem pusztán azt, hogy az aktus mögött álló közfunkcionárius nem vádolható-e détournement de pouvoir-ral, a közhatalomnak nem-rendeltetészerű használatával. Ez az új szempont az objektív legalitástól a szubjektív megítélés irányába való eltolódást s egyben a közigazgatás számára jóval tágabb latitude-öt jelent.

Az orvosi tevékenységet érinti a közigazgatás kezelésében lévő orvosi rendelők, kórházak létesítése is. Ilyen tárgyú panasszal foglalkozik az államtanács 1934. nov. 30.-i ítélete (Le Cam, Rec. 1131 l.). Athis-Mons község előjárósága orvosi rendelőt állított fel, amelyben a község által dotált orvos a szegény betegeket ingyen, a többi betegeket féláron, illetve teljes honorárium mellett gyógykezelt. Egy második orvos viszont a betegek lakására járva tartotta a rendelőt — egyébként hasonló feltételek mellett.

Az államtanács ítélete szerint „a község hatásköre kiterjedt arra, hogy orvosi segélynyújtás céljából a szegények részére ren-

delőt létesítsen... valamint arra is, hogy ez a községi fizetést élvező orvos által vezetett rendelő a közegészségügy és a tuberkulózis elleni küzdelem szolgálatára rendeltessék s a jövedelemmel rendelkező lakosságnak is rendelkezésre álljon; az a tény, hogy a község az ingyenes orvosi ellátás költségeinek csökkentésére bevételekről is gondoskodik, megfelel az 1926. dec. 28.-i rendelet 1. §-a rendelkezésének... s így nem vonja maga után az orvosi rendelő jellegének olyan megváltozását, hogy a rendelőt a községnek az idézett rendeletben meghatározott hatáskörén túlterjedő kereskedelmi vállalkozássá alakítsa át...; ámde azzal a rendelkezéssel, hogy az orvosok lakásukon is látogathatják a rá nem szoruló betegeket is, a község tanács túllépte hatáskörét, mert Athis-Monsban, ahol több magánorvos folytat gyakorlatot, semmi rendkívüli körülmény sem igazolta a községnek azt az intervencióját, hogy az egész lakosság számára, anyagi viszonyaikra való tekintet nélkül, a beteg lakásán orvosi kezelést biztosítson; az ilyesfajta orvosi kezelés elvileg, a rá nem szoruló betegek tekintetében, a magánorvosnak van fenntartva s nem tartozhatik a szóbanforgó határozattal létesített rendelő normális funkciókörébe.“ Az ítélet rendelkező részében megsemmisítette a vitás közigazgatási határozatnak azokat a rendelkezéseit, amelyek a rá nem szoruló betegek lakáson való kezelésére és a második községi orvosi állás szervezésére vonatkoztak, a határozat egyéb rendelkezései tekintetében viszont a panaszt elutasította.

Az államtanács — régi gyakorlatához híven — ebben az ügyben is a helyi viszonyoknak és az eset körülményeinek gondos mérlegelésével hozta meg az ítéletét. Az elbírálás azonban valamivel enyhébbnek látszik, mint az eddigi joggyakorlatban, hiszen szegény betegek Franciaországnak alighanem minden részében vannak s így a községek ezek részére bárhol állíthatnának fel ingyen rendelőt, anélkül, hogy az említett általános tényen felül további rendkívüli körülmények fennforgását kellene igazolniok. Az államtanács hajlékonyabb álláspontját alighanem a közegészségügy és higiénia fontosságának felismerése és jelentőségének nagyobbodó mérve magyarázza. Alighanem erre lehet visszavezetni az államtanácsnak azt a döntését, hogy az adott esetben a közigazgatás a vagyonosabbaktól várható bevételeket irányozhatja elő az egész intézmény költségeinek csökkentésére.

A közegészségügy és higiénia körében említhető még az ingyenfürdők, uszodák létesítése is. E körben már idéztük az államtanács 1907. febr. 2.-i ítéletét (Chambre syndicale des proprié-

taires de bains de Paris, S. 1907. III. 1 l.), amely Páris városában egy népfürdő létrehozását azzal az indokolással hagyta jóvá, hogy a népfürdő nem kereskedelmi vállalkozás, hanem csupán a service public de l'hygiène működésének tökéletesítése. Az utóbbi évek joggyakorlatából idézhetjük az államtanács 1955. máj. 19.-i ítéletét (Blanc, Rec. 540 l.), amely helyben hagyja Valance városában községi uszoda és zuhanyozó létesítését, „mind a higiénia érdekének figyelembe vételével, mind pedig a magánvállalkozás elégtelensége címén“ (... tant par des raisons de l'intérêt de l'hygiène public que par l'insuffisance de l'initiative privée). A fürdőberendezés célja „a service public de l'hygiène tökéletesítése“ (constituer une amélioration du fonctionnement du service public de l'hygiène). Ami azonban a mosoda létesítését illeti, annak rendeltetése az lévén, hogy a fürdők esetleges deficitjét ellensúlyozza, az az államtanács ítélete szerint illegális, mivel létesítését semmilyen „figyelembe vehető helyi közérdek“ (un intérêt public de nature à la justifier) nem igazolja.

Az ítéletben a következő szempontok érvényesülnek: 1. a higiénia fejlesztése érdekében a község általában interveniálhat, ha 2. nem pusztán finansiális érdeket, hanem 3. a helyi viszonyok által indokolt közérdeket (un intérêt public local) szolgál.

Az államtanács joggyakorlatának újabb fejlődése több téren erősen meglazította a kereskedelem szabadságát érintő közigazgatási határozat ellenőrzését és tért nyitott a közigazgatás gazdasági intervenciójának. Mindamellet nem mondhatjuk, hogy az államtanács elvileg szakított volna a liberális gazdaságpolitikával, mert míg egyes terrénumokon szinte szabad kezűt adott a gazdasági életbe beleavatkozó közigazgatásnak, addig más téren mit sem engedett régi szigorából és merevségéből. Erre jó bizonyíték az, hogy az államtanács a legutóbbi időkhöz nem hagyta jóvá a községi filmszínházak létesítését. Az 1926. jún. 11.-i ítélet (Raynaud, Rec. 591 l.) indokolása kiemeli, hogy „a filmszínház kereskedelmi vállalkozás, tehát a magániniciatívának van fenn tartva.“ Csupán a magániniciatíva nyilvánvaló hiánya vagy elégtelensége indokolhatta volna a községi intervenciót.

Az államtanács 1951. febr. 27.-i ítélete (Giaccardi, Rec. 225 l.) már viszont szószerint a Epiciers de Nevers-ítélet terminológiáját tükrözi vissza. Az indokolás így szól: „Tekintve hogy, az 1926. nov. 5.-i és dec. 28.-i rendeleteknek... nem volt sem célja, sem hatása a községi előljárásságok eddigi törvényes hatáskörének kiterjesztésére a községi üzemek létesítése tárgyában; továbbá,

hogy a kereskedelmi jellegű vállalkozások általános szabály szerint a magániniciatívának vannak fenntartva s a községek nem létesíthetnek ilyen tárgyú vállalkozásokat, hacsak a helyi viszonyok, vagy különleges körülmények által indokolt közérdek ezt az intervenciót nem igazolja..." (a panasz alapos).

Ezt az indokolást ismétli a C. E. 1951. nov. 24.-i ítélet is (La solidarité ternoise, Rec. 1099 I.), hivatkozva ezenfelül arra is, hogy a létesíteni szándékolt mozi közvetlen szomszédságában, az összeépített szomszédközség területén, már mozi működvén, a magániniciatíva hiánya sem forog fenn.

Ha a kereskedelem szabadságára, illetve a közigazgatás gazdasági intervenciójának jogszerűségére vonatkozó fontosabb jogesetek áttekintése után összefoglaló képet akarunk alkotni magunknak a francia államtanács mai gazdaságpolitikai koncepciójáról, nem hagyhatjuk figyelmen kívül azokat az igen érdekes megállapításokat, amelyeket Bonnard tett a Lara és Chouard ítéletekhez fűzött kritikai megjegyzéseiben. (S. 1956. III. 8 I.) Bonnard azt vizsgálja, milyen gazdaságelméleti alapot tükröz vissza az államtanács judikaturája, vajjon a liberalizmus, a szocializmus, vagy az intervencionizmus irányába mutat-e a modern fejlődés. Végső konklúziója az, hogy „végeredményben az államtanács hű maradt a liberális doktrína elvéhez. Mindenesetre egy speciális területen, az élelmiszerforgalom terén... a joggyakorlat a liberalizmussal szakítva tért nyitott az irányított közgazdaság levegőjébe illő közigazgatási intervenciónak... De ez a megoldás, amely azóta az 1955. okt. 30.-i törvényerejű rendeletben elismerést nyert, más tereumokra nem terjed ki. Elvileg általánosságban ma is a liberalizmus a joggyakorlat elméleti alapja... A Lara ítélet még némi kételyt támaszthatott e tekintetben, a Chouard ítélet azonban a liberális irányzat további fennmaradását kétségtelenül bizonyítja.”⁹ A fejlődés fontosabb étappe-jait Bonnard a következőkben jellemzi: 1926. előtt csupán „kivételes körülmények” (cir-

⁹ Id. hely: „...en somme le Conseil d'Etat est resté fidèle aux règles de la doctrine libérale. Toutefois, dans une matière spéciale, le commerce de l'alimentation..., la jurisprudence, dépassant le libéralisme, a admis des interventions administratives, qui sont nettement des interventions d'économie dirigée... Mais cette solution qui d'ailleurs est maintenant légalisée par un des décrets-lois du 30. oct. 1955. n'a pas été étendue à d'autres matières. En principe le libéralisme reste la doctrine de la jurisprudence... L'arrêt de Lara pouvait peut-être en faire doute. Mais l'arrêt Chouard ne peut laisser aucun doute sur la persistance de la tendance libérale du Conseil d'Etat.”

constances exceptionnelles) között lehetett helye a közigazgatás gazdasági tevékenységének, közelebbről akkor, ha a magánforgalom a szükségleteket nem volt képes kielégíteni (défaillance ou insuffisance de l'initiative privée). Az 1926. évi törvényerejű rendeletek után enyhül az államtanács szigora s az ítéletek „rendkívüli körülményekről“ (circonstances particulières) szólnak, amelyek az intervenciót közérdekűnek minősítik és igazolják. Az Epiciers de Nevers-ítéletben kialakult formula lesz a jogszerű beavatkozás általános feltétele: (si en raison de circonstances particulières de temps et de lieu un intérêt public justifie cette intervention.) A Lavabre ítéletben már csupán „un motif d'intérêt public“ igazolja a beavatkozást. A Zénard ügyben a közigazgatási beavatkozás bevallott célja az áralakulás irányítása. Végül az 1935. okt. 30.-i rendelet általános felhatalmazást ad ily természetű közüzemek létesítésére. A legnagyobb eltérést a kereskedelem szabadságának elvétől a Lara-ítélet mutatja, amelyből „az a szabály látszik kitűnni, hogy a községek gazdasági beavatkozása elvileg nincs korlátozva csak célszerűségi szempontból.“ A Chouard-ítélet azonban visszatér a régi „circonstance exceptionnelle“ formulára. Kritikai megjegyzéseinek összefoglalásaként Bonnard újra megismétli, hogy az élelmiszercikkek forgalmától tekintve az államtanács mindmáig kitart a liberális doktrína mellett.

Bonnard összefoglaló áttekintését még a következőkkel kell kiegészíteni. Az ismertetett jogeseteből kitűnik, hogy a közigazgatási funkció, a service public köre a mai korban egyre inkább kitágul. Ez a terjeszkedés nem kizárólag az élelmiszerek forgalma terén észlelhető, hanem más területeken is, bár lényegesen kisebb mértékben. Ennek igazolására nem kell felhozni mást, mint a közegészségügy és higiénia területén lejátszódó térhódítást. Ha igaz is, hogy ez az intervenció elsősorban nem gazdasági, pénzügyi célzatú, azt sem lehet tagadni, hogy az államtanács az újabb időkben nem kifogásolja, ha a közigazgatás ily természetű vállalkozásainak rentabilitását is biztosítani igyekszik. (Igy például a Le Cam és a Lara esetben).

Ami az új gazdasági berendezkedésre való áttérés módját illeti, az nem a francia alkotmányban előírt eljárás szerint történt. A kezdeményező lépést az 1926. évi törvényerejű rendeletek jelentették, amelyeknek reformrendelezéseit azonban az államtanács nem hagyta jóvá. *Igy a joggyakorlatra maradt a reformok érvényre juttatása* s ez jórészt meg is történt, nagyban-egészben az 1926. évi rendeletek által megjelölt irányban és mértékig. Amíg

azonban a közigazgatási birói panaszokat nem írott jogszabály, hanem általános elvek és az előző juriszprudencia alapján döntenek el, a jogszerűség ismérve az ítéletek nagy részében más és más. A jogszerűség megállapítása ezekben az ítéletekben nem azt jelenti, hogy a közigazgatási tevékenység kongruens a jogi norma előírásával, hanem ellenkezően, azt jelenti, hogy a jogi normától való eltérést a közigazgatás olyan érvekkel támasztotta alá, amelyeket a bíróság igazolásul elfogad. A közigazgatási bíróság ilyen körülmények között olyan fórumnak tekinthető, amely egyes esetekre felmentést ad a közigazgatásnak az írott jogszabály megsértéséért. Ez a felmentés különböző előfeltételek fennforgásához lehet kötve. Legenyhébb feltétel az, amikor az államtanács nem vizsgál mást, mint azt, hogy a közigazgatási intézkedés a közérdeket (un but d'intérêt public), a service public-et szolgálja. Ilyen esetben a közigazgatási bíróság ítélete pusztán azt deklarálja, hogy az eljáró közigazgatási tisztviselő tevékenysége nem minősíthető détournement de pouvoir-nak, a hivatalos hatalommal való visszaélésnek. Arra a kérdésre azonban, hogy a panasszal megtámadott közigazgatási határozat pozitív jogszabályt, és pedig akár anyagi, akár alaki rendelkezéseket nem sért-e, az ilyen ítélet nem terjeszkedik ki.

III. Rész.

A service public, mint speciális nyilvánjogi eljárás mód.

10. §. A közigazgatási szerződés fogalma és fajtái.

E tanulmány második részében a service public intézményét elsősorban tárgyi kiterjedése szempontjából vizsgáltuk. E vizsgálódás során először mintegy keresztmetszetben szemléltük a service public terrénumát; a felsőbbbíróságok joggyakorlatában felmerült határesetek ismertetésével és elemzésével igyekeztünk a service public körének ma érvényes határvonalát megvonni. A továbbiak során azután a határesetek közül is kiválasztottunk egyet, a gazdasági vagy pénzügyi célzattal létesített közigazgatási üzemeket és ezeknél történeti szempontból, mintegy hosszmetsetben vizsgáltuk a fejlődést, amely a service public körének kiterjeszkedése tekintetében az államtanács joggyakorlatában szinte lépésről-lépésre követhető. Ez a történeti áttekintés gazdag illusztrációt adott a francia jogfejlődés sajátos vonásairól tett megállapításainkhoz.

Tanulmányom most a következő, harmadik részében ismét más szempontból igyekszem a *service public* jelentőségét megvilágítani. Az eddigiekben tulajdonképpen a *service public* körének *kerületét*, határvonalát vizsgáltuk; most a következő részben a bel-sejét, a *tartalmát* vizsgáljuk ennek a sajátos jogintézménynek. Az eddigiek során tisztáztuk, melyek azok az életviszonyok, amelyekre a *service public* joga kiterjed; a következők során arra a kérdésre keresünk választ, hogy mi a *service public* joga, miben áll annak sajátos, speciális jellege. E közben nem terjeszkedünk ki a *service public* joga összes sajátos szabályainak felsorolására, hanem csupán egy részterületnek, a közigazgatási szerződések jogintézmények vizsgálatára. Hogy éppen a közigazgatási szerződésre esett választásunk, azt különösen két szempont indokolja: egyrészt az, hogy e jogintézmény a magyar jogban ismeretlen és ezért a magyar jogász előtt fokozottabb érdeklődésre tarthat számot, másrészt az a tény, hogy ezt a materiát a francia jogban nem annyira az írott jogszabályok, mint inkább a bírói gyakorlat és a jogtudomány fejlesztette ki. Így ez a jogterület különösen alkalmas a mai francia jogfejlődés módszereinek a bemutatására.

A közigazgatási szerződések tanának lényege abban foglalható össze, hogy a közigazgatásnak a magánosokkal kötött bizonyos szerződési tárgyában nem a rendes bíróság és nem a magánjog szabályai szerint ítél, hanem a közigazgatási bíróság, a *service public* jogának speciális szempontjai és rendelkezései szerint.¹

Mielőtt a közigazgatási szerződések speciális szabályainak tárgyalásába bocsátkozhatnánk, néhány szót kell szólnunk e jogintézmény kialakulásáról és a közigazgatási szerződés fogalmáról. A közigazgatási szerződések theóriája közel másfélszázados jogfejlődés eredménye. Végző elemzésben ez a jogintézmény az államhatalmak elválasztásának elvére vezethető vissza. Az államhatalmak elválasztásának principiuma a nagy forradalom idején jutott elismerésre, ami érthetővé teszi, hogy a hatáskörök megosztásánál a politikai szempontok is nagy szerepet játszottak. A forradalmi törvényhozó ugyanis nagy bizalmatlansággal, alig titkolt ellenséges érzülettel viseltetett a rendes bíróságok iránt, amelyeket az ancien régime idején nagy befolyással bíró, reakció-

¹ V. ö. Rouvière: „Les contrats administratifs, (Páris, 1930.) 24. l.: „Il est donc logique... de parler de contrats administratifs et de réserver cette appellation aux contrats qui mettent en jeu, dans l'exécution des services publics, les règles propres du droit administratif.“

nárius irányú bírói parlamentek utódjának tekintett. Ezért a hatáskörök megosztásánál az az irányzat érvényesült, hogy a rendes bíróságok minden olyan ügy elbírálásából kizárassanak, amely bárminő vonatkozásban van a közigazgatási tevékenységgel. Az egymást követő forradalmi törvények és alkotmányok ünnepélyes formában és szigorú szankciók terhe alatt deklarálják az államhatalmak elválasztásának elvét. A részletszabályozásra azonban nem maradt idő s csupán néhány konkrét kérdésben döntötte el a törvényhozás a hatáskör kérdését. Így a VIII. év, pluviöse 28.-i törvény kiveszi a rendes bíróságok hatásköréből az állami ingatlanokra, valamint a közmunkákra (travaux publics) vonatkozó jogvitákat, az 1806. június 11.-i rendelet az állami közszállítósokkal kapcsolatos pereket. Mindenesetre nem szabad elfelejteni, hogy mindazok a szerződések, amelyeket a közigazgatás a felsorolt tárgyakban kötött, *csupán a hatáskör szempontjából* állottak különleges szabályok alatt s ez a privilégium is csupán az állami közigazgatás szerződéseire vonatkozott, a területi autonómiák és közintézmények szerződéseire nem.

A XIX. század folyamán az államhatalmak elválasztásának elvét a jogtudomány és a bírói gyakorlat részleteiben is kidolgozta és a hatáskörök megosztásánál az *actes de puissance publique* és az *actes de gestion* közötti megkülönböztetést tartotta szem előtt. A hatáskörükbe tartozó jogvitákra azonban a közigazgatási bíróságok továbbra is a magánjog szabályait alkalmazták. Csupán a XIX. század második felében alakult ki az a felfogás, hogy mindaz, ami a *service public*-et érinti, önálló, speciális jogi szabályozás alatt áll. Ez a gondolat először a közigazgatás deliktuális felelőssége terén nyert alkalmazást.² Az államtanács 1855. dec. 6.-i ítéletében (Rotschild, Rec. 707 L.) olvashatjuk, hogy „egyedül a közigazgatás hatáskörébe tartozik a törvények keretében a *service public*-ek működési feltételeinek szabályozása“, ami „nem történhetik kizárólag a magánjog elveinek és szabályainak figyelembe vételével“ („... ne peuvent être réglés selon les principes et les dispositions du seul droit civil...“). Továbbfejté ezt a gondolatot az *arrêt Blanco*, (Trib. des Confl. 1873. febr. 1., Rec. 1873. pót kötet 51 l.): „Az államot terhelő felelősségre... nem alkalmazhatók a polgári törvénykönyvnek a magánosok közötti viszonyt szabályozó rendelkezései... E felelősségre különleges szabályok érvényesek, amelyek a *service public* szükségletei szerint,

² V. ö. Jéze: *Principes généraux*, 5. kiadás, III. kötet, 161—167. l.

az állam és a magánosok jogainak összeegyeztetését szolgálva, fejlődnek.³

Azzal egyidőben, hogy a service public speciális, a magánjogtól eltérő szabályai kialakultak, dönteni kellett abban a kérdésben is, vajjon a közigazgatás összes szerződéseire, vagy azoknak csak bizonyos részére alkalmazandó a „közigazgatási szerződések” speciális joga. Nem volt kétely az olyan szerződéstípusok tekintetében, amelyeket tételes törvény utalt a közigazgatási bíróság hatáskörébe. Milyen elbírálás alá tartoznak azonban a közigazgatás által kötött többi szerződések? Ezt a problémát mind a mai napig nem tudta a francia jogtudomány egyértelműleg megoldani. A service public iskolájának nagy theoretikusai ebben a kérdésben nem tudtak egységes véleményt kialakítani. Duguit szerint a közigazgatási szerződés nem lehet más jogi természetű, mint a magánjogi szerződés. A szerződés „szorosán meghatározott jogi kategória” (une catégorie juridique spécifiquement déterminée), amelyen belül további felosztásnak nincs helye.⁴ „Magánjogi és nyilvánjogi szerződés közötti különböztetésnek nincs helye, — mondja másutt Duguit — mivel a szerződés mindig egy és ugyanaz” (id. mű: III. kötet, 176 l.). Ismét másutt „hamis és veszedelmes tan”-nak bélyegzi a magánjogi és közigazgatási szerződések közötti distinkciót (id. mű: III. kötet, 454 l.). Azok a speciális szabályok, amelyek az úgynevezett közigazgatási szerződésekre érvényesek, Duguit szerint minden olyan esetben fellépnek, amikor a szerződés a service public szolgálatában kötöttet.

Jèze szerint a közigazgatás által a service public szolgálatában kötött szerződés csak bizonyos további feltételek fennforgása esetén minősül jogi értelemben vett közigazgatási szerződésnek. Jèze tanítása szerint „ahhoz, hogy a speciális közigazgatási jogszabályok nyerjenek alkalmazást, nem elég az, hogy a szerződést a közigazgatás kösse meg egy magánossal. Szükséges ezenfelül az is, hogy a szerződő felek akarják alávetni magukat a ius commune-től eltérő, speciális jogi szabályozásnak.”⁵ Mindjárt meg kell azonban jegyezni, hogy a speciális szabályozásnak ez az önkéntes elfogadása távolról sem olyan tudatos, mint azt Jèze idézett fogalmazásából következtetni lehetne. Már csak azért sem lehet

³ Id. hely: „La responsabilité qui peut incomber à l'Etat... ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le Code civil pour les rapports de particulier à particulier... Elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'Etat avec les droits privés.”

⁴ Duguit: Traité du droit constitutionnel, III. kötet, 128. l.

⁵ V. ö. Jèze: Contrats administratifs, 1927. 19. l.

a tudatos elfogadást feltételezni, mert a service public elmélete rohamosan fejlődik s a jogvita elbírálásakor olyan normák szem előtt tartásával ítél a bíróság, amelyekről a szerződés kötése idején még senki sem hallott. Másrészt a speciális jogi szabályozás elfogadását olyan szerződési klauzulákból állapítja meg a francia jog, amelyeknek az elfogadásakor a szerződőfél nem is gondolhatott azokra a következményekre, amelyeket ehhez az elfogadáshoz a jogi elmélet és a bírói gyakorlat utóbb hozzáfűzött. Jèze szerint a feleknek a speciális szabályozásra irányuló akaratát bizonyítják a következő klauzulák: 1. a cahier des charges (megfelel a mi közszállítási szabályzatunknak) elfogadása; 2. kötelezettségvállalás a service public körébe eső tevékenység „személyes és aktív” ellátására; ... majd végül 4. a közigazgatási bíróság hatáskörének előre való kikötése.⁶

Jèze tanítását fogadja el a közigazgatási szerződések tekintetében Blondeau is. Jèze-t idézve megállapítja, hogy „nem minden olyan szerződés közigazgatási szerződés, amelyet a közigazgatás kötött...: A közigazgatási szerződési jelleg fennforgásához szükséges, hogy azt a közigazgatás a service public érdekében és olyan *feltételek mellett* kösse, amelyek különböznek a közön-séges, magánosok közötti szerződési feltételektől.”⁷

A jogtudománynak a közigazgatási szerződésről való álláspontját részletesen, az egyes szerzőket sorra véve, Rouvière ismerteti „Közigazgatási szerződések” című művében.⁸ Az áttekintés végén Rouvière így nyilatkozik az ismertetett elméletekről: „A különböző vélemények... vizsgálata erre a konklúzióra készített: a szerzők egy része határozott jelentésű véleményt nyilvánított; ezek nem mentesek a tévedésektől és ellentétbe jutottak a joggyakorlattal is, más részük, ha nem is tesz téves megállapításokat, de nem is ad tömör formulát, precíz kritériumokkal.” Az utóbbi megállapítással elsősorban Jèze tanítását illeti, mivel Jèze csupán annyit jegyez meg a közigazgatási szerződésekről, hogy azok a magánjogi klauzuláktól eltérő pontozatokat tartalmaznak, azt azonban Jèze nem határozza meg, hogy melyek ezek a speciális klauzulák.

A joggyakorlatnak való ellentmondás vádjá viszont Duguit ellen irányul, különösen Duguitnek az ellen az állítása ellen,

⁶ V. ö. Jèze: Contrats administratifs, 1927. 19. l.

⁷ Ange Blondeau: La concession de service public, 2. kiadás, (Páris, 1950). 150. lapon 1. jegyzet.

⁸ Rouvière: Les contrats administratifs, 12—17., 25—45. l.

mintha a szerződést az a pusztán tény, hogy a service public szolgáltatásban kötötték, közigazgatási szerződéssé minősítené. Rouvière Duguit elméletének tarthatatlanságát egy, a bírói gyakorlatból vett példával igen frappánsan bizonyítja. Ez a példa az állami hajóbiztosítás ügye, amellyel e tanulmány II. részében mi is foglalkoztunk. Az államtanács két ítéletében nyilatkozott az állami hajóbiztosítás kérdéséről: az 1921. dec. 23.-i, Société générale d'armements-ítéletben és az 1924. máj. 23.-i, Société „Les Affréteurs réunis“-ítéletben. Mint Rouvière rámutat, „mindkét esetben ugyanannak a service public-nek a szolgáltatásban kötött, azonos típusú szerződésről van szó... Az első ítélet mégis a rendes bírói, a második a közigazgatási bírói hatáskört állapította meg.”⁹ Ez a két ítélet cáfolhatatlanul bizonyítja, hogy a Duguit által proponált kritérium a francia joggyakorlatban nem érvényesül. Végeredményben Rouvière szerint „minden kísérlet, ami a közigazgatási szerződések jellegének megállapítására és egy használható formulának a megfogalmazására irányult, kudarcba fulladt” (id. mű: 44 l.). Ezért Rouvière a joggyakorlatból, az egyes jogesetek elemzése útján igyekszik a problémát megoldani. A részletekre is kiterjedő gondossággal veszi sorra mindazokat a kritériumokat, amelyeket a joggyakorlat felvetett. Megállapítja, hogy sem az a tény, hogy a szerződés a service public-et szolgálja,¹⁰ sem a többi, vizsgálat tárgyává tett kritérium¹¹ nem alkalmas a probléma megoldására, egy kivételével: ez a speciális szerződési kikötések fennforgása.

Rouvière számos bírói ítélettel igazolja, hogy a mai joggyakorlatban a közigazgatási szerződés differencia specifica-ja a spe-

⁹ Rouvière: id. mű. 29. l.

¹⁰ V. ö. Rouvière: id. mű. 126, 132. és 141. l.

¹¹ Hogy milyen, egészen különös ismérvei merültek fel a közigazgatási szerződésnek a joggyakorlat folyamán, arra igen jó példa az államtanács 1925. jan. 25.-i (Lafrégeyre, Rec. 67. l.) ítélete. Lafrégeyre Róbert szerződést kötött a madagaszkári gyarmati közigazgatással egy, a gyarmati vasutak igazgatóságánál betöltendő, *vezetőállás* (une fonction de direction) ellátása tárgyában. Bizonyos idő múlva a gyarmati kormányzó átszervezte a vasutigazgatást s ennek kapcsán megszüntette a Lafrégeyre által betöltött vezető állást és őt más állásra nevezte ki. Lafrégeyre szerződésszegés címén kártérítési kéréssel fordult az államtanácshoz. Az államtanács a hatásköri kérdést vizsgálva megállapította, hogy „tekintettel a panaszos által betöltött *vezető* állásra, a közötté és a gyarmat között felmerült jogvita közigazgatási bírói hatáskörbe tartozik.” (...eu égard au caractère des fonction de direction auxquelles le sieur Lafrégeyre a été appelé, les difficultés soulevées entre la colonie et le requérant... sont de celles sur lesquelles il appartient à la juridiction administrative de statuer.”)

ciális nyilvánjogi klauzula (règle exorbitante du droit commun). Ennek hiányában az államtanács a rendes bíróság hatáskörét állapítja meg, amint ezt a Rouvière által idézett ítéletek egész sora bizonyítja. (Igy az általunk is ismertetett ítéletek közül fel- említi Rouvière a Société générale d'armements-ítéletet; ugyanígy felemlíthetné a Société française de constructions mecaniques-ítéletet). Még nagyobb számban lehet a joggyakorlatból olyan ese- teket idézni, amikor a közigazgatási bíróság a speciális nyilvánjogi klauzulák fennforgása esetében megállapította a közigazgatási szerződési jelleget. (Igy az általunk ismertetett ítéletek közül fel- sorolja Rouvière a Pierret-, Trillon- és a Société „Les Affréteurs réunis“-ítéletet; ugyanebbe a kategóriába tartozik továbbá a Cie des Eaux minérales de Royat és a Cass. 1929. dec. 10.-i ítélet is.).

A „clauses exorbitantes du droit commun“-kritérium érvé- nyesülésére még az alábbi két jogeset egybevetése szolgál jó pél- dával.

C. E. 1925. márc. 7., Cie Hellenic Transport, RDP, 1925. 451 l. — Egy hajóstársaságtól a francia állam két hajót bérelt. A hajó- bérelti szerződést (contrat d'affrètement) ebben az esetben az államtanács közönséges tengeri kereskedelmi jogi szerződésnek minősítette, egyrészt, mert „a társaság sem a service public kö- rébe eső közszállításra, sem ily természetű szállítmányozásra nem kötelezte magát“, másrészt a szerződési klauzulák nem tértek el semmiben a ius commune használatos formuláitól („...les affrè- tements étaient conclus dans les conditions habituelles offertes à tout affréteur, et... aucun des deux chartes-parties ne contenaient de clause exorbitante du droit commun susceptible d'imprimer à ces contrats un caractère administratif.“).

Trib. des Confl. 1922. nov. 7., Manon, RDP, 1925. 455 l. — Manon hajózási vállalkozó szerződésileg kötelezte magát a há- ború alatt, hogy egyik hajójával egy védelmi pontra szükséges ember- és anyagszállítást teljesíti. Ezt a szerződést az államtanács közigazgatási szerződésnek minősítette, mert „az állam szám- lájára történő tengeri fuvarozás nem tartozhatik a rendes bírósá- gok hatáskörébe csak akkor, ha a közigazgatás minden egyez- kedés nélkül a magánosokra érvényes feltételek alapján fordul a vállalkozóhoz“ („... les transports effectués pour le compte de l'Etat ne peuvent donc relever des tribunaux de l'ordre judiciaire que dans les cas où l'Administration en dehors de tout marché, a entendu s'adresser au transporteur dans les mêmes conditions que le public en général.“).

Mint látjuk, mindkét esetben ugyanannak a *service public*-nek az ellátásáról volt szó; a szerződés minősítése azon az alapon történik, hogy előfordulnak-e abban a magánjogi klauzuláktól eltérő speciális kikötések.

További igen tanulságos jogeset a *C. E. 1912. július 31-i ítélet*, (*Société des granits porphyroïdes des Vosges, RDP. 1914. 145 l.*) Ezzel az ítélettel a közigazgatási szerződések elmélete elismerésre jutott a községek által kötött szerződések területén is. A XIX. században ugyanis az volt a felfogás, hogy a helyi önkormányzatok, és különösen a községek, nem bírnak közjogi személyiséggel, tehát csak magánjogi szerződéseket köthetnek. Amint a *service public* eszméje a XX. század elején kifejlődik, megdől ez a régi théoria is és ebben az ítéletben már az új felfogás jut kifejezésre, amely szerint a községek is köthetnek közigazgatási szerződéseket. — Tényállás: egy vidéki város utcakövező-anyag szállítása tárgyában szerződést kötött egy vállalkozóval. Perre kerülvén a sor, felmerül a hatásköri kérdés, mégpedig abban a formában, hogy vajjon magánjogi vagy közigazgatási szerződés esete forog-e fenn.

Blum kormány megbízott szerint a kérdéses szerződés magánjogi szerződés, de nem azon az alapon, mintha a községek csak magánjogi szerződést köthetnének. („Il est exact que la jurisprudence n'admet plus aujourd'hui l'ancienne théorie, d'après laquelle les communes devaient être considérées comme des personnes privées, de telle sorte qu'un texte spéciale aurait été nécessaire pour donner compétence aux tribunaux administratifs sur le contentieux communal.“) A kérdés helyes megítélése szempontjából nemcsak azt kell vizsgálni, hogy *service public* körébe vág-e a szerződés tárgya, vagyis nem elég a közigazgatási bírói hatáskörhöz az adott esetben az, hogy a szállított anyagok később a *service public* érdekében használtassanak fel; ezenfelül az is szükséges, hogy a szerződés „belső természete, formája és tartalma“ tekintetében is közigazgatási jellegű legyen. Ezek a meglehetősen üres, szóvirágszerű ismérvek, amelyek Blum kormány megbízott többi konkluzióiban is gyakran visszatérnek (v. ö. pl. az ismertetettek közül a Pichot-esetet), azt jelentik — mint a továbbiakból kitűnik — hogy a szerződési feltételeknek kell különbözniök a közönséges magánjogi szerződésekben szokásos kikötésektől (... si le contrat sera passé dans les conditions habituelles du commerce; dans le cas où la commune ayant agi selon le même mode qu'un simple particulier elle se trouve soumise aux mêmes

règles comme aux mêmes juridictions.“). Az államtanács elfogadta a kormány megbízott érvelését: a kérdéses szerződést magánjogi jellegűnek (adásvételi szerződésnek) jelentette ki, mivel „a szerződés semmiféle közmunkálatra nem terjed ki és egyetlen tárgya árucikkek szállítása volt azok szerint a szabályok és kikötések szerint, amelyek a magánosok közötti szerződéseket jellemzik.“ („Considérant que le marché passé entre la ville et la société était exclusif de tous travaux à exécuter par la société et avait pour objet unique des fournitures à livrer selon les règles et conditions des contrats intervenus entre particuliers.“) Érdekes megjegyezni, hogy Jèze annak idején ezt az ítéletet erős szavakkal helytelenítette azon a címen, hogy a hatásköri szabály csak akkor lehet jó, ha nem szorul nehézkes interpretációra. Elvetendőnek nyilvánít minden „szubtilis distinkciót“ a közigazgatás és a magánjogi szerződések között (lásd C. E. 1912. júl. 31., Société de granits, RDP. 1914, 145 l. Note Jèze).

Rouvière szerint (id. mű: 123 l.) ez az első eset, hogy a contrat administratif fogalma egy községi közszállítás kapcsán felűnik az államtanács joggyakorlatában.

A joggyakorlat alapján általánosan érvényesülő tételnek tekinthetjük, hogy közigazgatási szerződés az olyan szerződés, amely speciális nyilvánjogi klauzulákat tartalmaz. Az előbb idézett szerzők közül Jèze és Rouvière egyaránt ezt a nézetet képviselik. Rouvière azonban szemére veti Jèze-nek, hogy a speciális nyilvánjogi klauzula (clause exorbitante du droit commun) fogalmát nem határozza meg; már pedig a proponált kritérium csak akkor használható, ha annak jelentése határozott, egyértelmű.

A „clause exorbitante du droit commun“ meghatározása nem könnyű s maga Rouvière is bevallja, hogy e klauzulákat „kimerítően felsorolni nem lehet.“¹² Ezért Rouvière csak arra vállalkozik, hogy „a lehetőség határáig megállapítsa (— e klauzulák —) jellegét és hogy egy-két, általában nyilvánjogi jellegűnek tartott klauzulát megjelöljön“ (id. mű: 165 l.). Általános jellemzésül a következő meghatározást adja: „Nyilvánjogi jellegű az olyan klauzula, amely nem szerepelhetne magánszemélyek szerződéseiben, mert annak alapja a szerződésben is megnyilvánuló közjogi hatalom, tartalma pedig ennek a közhatalomnak az érvényesí-

¹² Rouvière: id. mű. 164. l.

tése.¹³ Legnyilvánvalóbb típusai a nyilvánjogi klauzulának azok a kikötések, amelyek a közhatalom igénybevételét mutatják, továbbá azok a klauzulák, amelyek valamely cahier des charges¹⁴ érvényét kiterjesztik az adott szerződésre (id. mű: 163 l.). A cahier des charges-ra való utalással azonos elbírálás alá esik Rouvière szerint (id. mű: 156 l.) az az eset, amikor az adott kategóriába tartozó szerződések anyagát speciális törvény vagy rendelet szabályozza. Erre az egyoldalú jogszabályi reglementációra jó például szolgálnak a gabona- és lisztkereskedelem tárgyában hozott háborús jogszabályok.

A közigazgatási szerződés fogalmán belül számos szerződés-típus különböztethető meg. Ezeknek a kimerítő felsorolása már csak azért is lehetetlen, mert az élet mindennap új és új szerződés-módozatokat vet fel, amelyek közül a tudomány csak a fontosabbakat és gyakran előfordulókat tipizálja egy-egy szerződés-fogalom alá. Itt csupán a legfontosabb típusokból fogjuk néhány-
nak a francia elméletből vett definícióját megadni, hogy a később elmondandókat egy precíz fogalomhoz rögzíthessük.

A közigazgatási szerződések legjelentősebb típusai a következők:

A *koncesszió valamely service public ellátására* az a jogi aktus, amelyben egy magánszemély ellenszolgáltatás fejében, a saját költségére és kockázatára, kötelezettséget vállal valamely service public ellátására; az ellenszolgáltatás rendszerint nem más, mint a service public ellátásából származó haszon, amit leggyakrabban a közönségtől beszedett díjak biztosítanak.¹⁵ Minden szerződés, aminek tárgya megfelel a fenti meghatározásnak, szükségképpen közigazgatási szerződés; ebben a körben a közigazgatás nem köthet magánjogi szerződést.

¹³ Rouvière: id. mű, 161. l.: „La clause administrative est celle qu'un particulier ne pourrait insérer dans son contrat, parce qu'elle est la mise en œuvre, parce qu'elle postule l'existence de la puissance publique se faisant jour dans le contrat.”

¹⁴ Mint az előzőekben jeleztem, a cahier des charges valamely közigazgatási szervnek egyoldalúan megállapított általános szerződési feltételeit foglalja magában. A cahier des charges fogalmának a magyar jogban a közszállítási szabályzat felel meg.

¹⁵ Ange Blondeau: La concession de service public, 2. kiad., Páris, 1955. v. ö. 54—55. l.: „La concession de service public est l'acte par lequel un particulier s'engage à assurer à ses frais, risques et périls, le fonctionnement d'un service public, moyennant une rémunération consistant normalement dans les profits qu'il tirera de l'exploitation du service, généralement dans les taxes qu'il reçoit l'autorisation de percevoir sur les usagers du service.”

A közérdekű munkálat (középitkezés) tárgyában kötött szerződés (marché de travaux publics, concession de travaux publics) a közigazgatás és egy vállalkozó közötti megegyezés valamely közmunka, középitkezés (travail public) elvégzésére. A travail public pedig jelent minden közérdekű munkálatot, amelyet a közigazgatás saját költségére végeztet, feltéve, hogy annak tárgya valamely ingatlan építése, javítása vagy karbantartása.¹⁶ Az ilyen természetű munkálatok tárgyában kötött szerződés szintén *mindig* közigazgatási szerződés. Régebben a jogtudomány a concession de service public és a concession de travaux publics közt nem tett különbséget, mivel a service public koncesszióba adása és annak működtetése valamely berendezés létesítését feltételezte.

A közszállítási szerződés (marché de fournitures) tárgya mindig csak ingó dolgok szolgáltatása¹⁷ és köthető közigazgatási szerződés formájában, vagy mint magánjogi (adásvételi) szerződés. A bíró a szerződési klauzulákból állapítja meg, hogy a felek akarata melyik szerződéstípus igénybevételére irányult.

Hasonlóan közigazgatási és magánjogi szerződés formájában is létrejöhet a szállítmányozási szerződés (marché de transports), attól függőleg, hogy a szerződési pontozatok olyan kötelezettségeket és jogokat állapítanak-e meg, amelyek magános és magános közötti viszonyban szoktak előfordulni, vagy speciális, nyilvánjogi kötelezettségeket létesítenek.

A koncesszió, a középitési szerződés, a közszállítási szerződés és a szállítmányozási szerződés a közigazgatási szerződések legfontosabb és legalaposabban szabályozott típusai. Jéze „Contrats administratifs” című művében részletesen foglalkozik még az állami kölcsönszerződéssel, az offre de concourssal (amellyel egy magános kötelezi magát, hogy bizonyos közmű létesítése esetén a költségek egy részét viselni fogja), a közszolgálati szerződéssel és a többi, ritkábban előforduló szerződéstípussal.¹⁸

¹⁶ Rolland: Précis, 480—481. l.: „Est travail public tout travail de construction, d'aménagement ou d'entretien d'un immeuble exécuté pour le compte d'une personne morale de droit public dans l'intérêt public.”

¹⁷ Jéze: Contrats administratifs, 1927. 40. l.: „... C'est un contrat administratif ayant pour objet la prestation d'objets mobiliers.”

¹⁸ Jéze: Les contrats administratifs de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics. (Páris, 1927.). Megjegyzendő, hogy Jéze általában nem lát szerződéses viszonyt a közigazgatás és a köztisztviselő között; csak bizonyos esetekben, különösen ipari-kereskedelmi üzemeknél áll a tisztviselő munkaadójával szerződéses viszonyban. Ebben az esetben a szerződés lehet közigazgatási szerződés, de lehet magánjogi munkabérszerződés is.

11. §. *A service public eszméjéből folyó alapelvek a közigazgatási szerződések területén.*

A közigazgatási szerződés jogintézményének lényege az, hogy a „közigazgatási” jellegűnek minősített szerződésekre nem a magánjog szabályait, hanem azoktól eltérő, speciális, nyilvánjogi szabályokat kell alkalmazni. E szabályok egy része csupán technikai, formai jelentőségű s ezekkel nem is foglalkozunk. Ilyen speciális, de nem elvi jelentőségű szabályozás áll fenn a közigazgatási szerződések megkötésére, alakítására, hitelességére, valamint a hatáskör és egyes speciális eljárások alkalmazása (pl. versenytárgyalás) tárgyában. Mindezekben a részletszabályokban a service public nagy principiumai nem tűnnek elő. A service public eszméje nem a közigazgatási szerződések megkötése pillanatában, hanem azok *végrehajtása* során érezteti hatását. *A közigazgatási szerződések alapprincipiuma nem más, mint a service public eszméjének alaptétele: a közérdek primáciája.* Amint Jèze mondja: „A service public szabályszerű működéséhez fűződő közérdek nem szenvedhet sérelmet a szerződő fél magánérdeke miatt... Ez a tétel minden törvényi rendelkezés és minden ilyen értelmű szerződési klauzula hiányában is érvényes. A szerződő fél kötelezettsége implicite, de fatálisan (!) következik a service public fogalmából.”¹ Jèze posztulátumából kitűnik, hogy a közigazgatási szerződések területén ugyanaz a folyamat megy végbe, mint az írott jogszabályok területén. *Amint a jogszabályok terrénján jelentékenyen csökkent a modern francia jogban a szöveg jelentősége, ugyanúgy a szerződőfelek joghelyzete sem szorosan a szerződési rendelkezésekből, hanem az általános elvekből, interpretációval állapítható meg.* Ez az interpretáció a szerződéseknél sem a szövegre, és nem a felek akaratának kutatására támaszkodik, hanem ezekkel szemben és ezek ellenére a közigazgatás szükségleteit, a service public-et tartja szem előtt. Jèze szerint a szerződő magánszemély „kötelezettségeit akként kell interpretálni, hogy azok mindarra kiterjedjenek, ami fejtétlenül szükséges a service public állandó és rendszeres kielégí-

¹ Jèze: Principes généraux, IV. könyv, Contrats administratifs, Páris, 1954., 182. s. köv. l.: „Il y a là une règle essentielle de l'exécution des contrats administratifs. L'intérêt général du fonctionnement régulier du service public ne doit pas être compromis par l'intérêt privé du contractant... il n'est pas besoin pour cela d'une disposition législative expresse, ni d'une clause spéciale du contrat. Cette obligation découle implicitement, mais fatalement de la notion de service public.”

tésének biztosítására.”² Jéze beállításában vannak bizonyos általános, alapvető szabályok, amelyek kógens jellegűek, azaz még a szerződés ellenkező kikötése esetén is érvényesek volnának. Természetesen ezek is íratlan szabályok, amelyeket a jogelmélet és a bírói gyakorlat a *service public* fogalmából és a vele szemben támasztott követelményekből vezet le. Már most, minthogy a szerződő magánszemélynek a *service public*-kel való kapcsolata a különböző szerződéstípusokban más és más, ennek megfelelően a *service public* érdekében felállított kógens szabályok száma és érvényessége is az egyes szerződéstípusokban különbözik. Legerősebb a *service public*-kel való kapcsolata a koncesszionáriusnak, legmérsékeltőbb az alkalmi szállítónak vagy vállalkozónak, aki csak egy-egy szállításra vagy munkálatra szerződik. Középhelyen áll az olyan szállító vagy vállalkozó, aki állandó, vagy legalább is huzamos ideig tartó, szerződési viszonyban áll a közigazgatással. A szerződési klauzulák kötelező ereje, jogi értéke annál nagyobb, minél kisebb a szerepe a szerződési viszonyban a *service public*-nek, minél közelebb áll a közigazgatási szerződés a magánjogi szerződéshez. Ezt a distinkciót, amely a *service public* érvényesülésének fokozatát veszi alapul, Jéze³ Corneille kormány megbízottnak a Fromassol-ügyben⁴ tett konkluzióiból idézi.

Ha már most azt vizsgáljuk, mi az az alapelv, amelyik — bár különböző intenzitással, de — a közigazgatási szerződések mindegyikében érvényesül, a közigazgatási szerződéseknek ezt a karakterisztikonját a szerződés módosíthatóságában kell megjelölnünk. A következőkben tárgyalni fogjuk: 1. a közigazgatás egyoldalú módosítási jogát a szolgáltatás tárgya és a szerződés tartama tekintetében: 2. a szerződésben kikötött szankciók egyoldalú

² Jéze: id. mű. IV. könyv, 185. l.: „Les obligations doivent être interprétées comme s'étendant à tout ce qui est absolument nécessaire pour assurer le fonctionnement régulier et continu du service public...”

³ Jéze: Principes généraux, IV. könyv, 189. s. köv. l.

⁴ C. E. 1920. dec. 5-i ítélet, Fromassol, RDP. 1921. 75. l. — Corneille kormány megbízott konkluzióinak vonatkozó része így hangzik: „... Il y a une gradation que vous avez établie, suivant que l'entrepreneur, le fournisseur, collabore plus ou moins directement au service public. A ce point de vue, on remarque tout en haut de l'échelle, la concession... il y a une situation intermédiaire, le marché de fournitures à longue durée et fournitures continues ou multiples, et en bas de l'échelle, le simple marché de fournitures isolé, unique, qui se rapproche parfois si bien du contrat privé, qui en adopte si parfaitement les règles et les conditions, que vous le déclarez en dehors de la compétence du juge administratif.”

módosításának lehetőségét és végül 3. a szerződő magánszemély jogát az ellenszolgáltatás módosításának követelésére (théorie de l'imprévision).

12. §. *A közigazgatási szerződések egyoldalú módosításának joga az újabb francia jogelméletben és bírói gyakorlatban. (A közigazgatás joga a szerződések módosítására.)*

a) *A módosítási jog Jèze elméletében.*

A közigazgatás egyoldalú módosítási jogáról Jèze kategórikusan kijelenti, hogy „a közigazgatásnak joga van a szerződés teljesítése során elrendelni azokat a módosításokat, amelyeket a kérdéses service public kielégítő működéséhez szükségesnek ítél”. („... l'administration a le pouvoir d'apporter, en cours d'exécution, les modifications qu'elle estime nécessaires pour le bon fonctionnement du service public pour lequel a été passé le contrat administratif.” — Principes généraux, IV. könyv, 221 l.). Ehelyütt Jèze e tételnek nem annyira a tételes jogi érvényességét, mint inkább jogpolitikai helyességét hangsúlyozza. A service public fontosságából, primáciájából következteti, hogy annak érdekében a közigazgatás egyoldalúan követelheti a szolgáltatás módosítását is. Más alkalommal foglalkozván a kérdéssel, Jèze további érvekkel is alátámasztja álláspontját. Nevezetesen ő is elfogadja azt a tételt, amely ma már a francia jogban általánosnak tekinthető, — és amely szerint a koncesszió-okirat (acte de concession) különféle természetű rendelkezéseket tartalmaz. E rendelkezések egyik csoportja belső természete szerint jogszabálynak, materiális értelemben vett törvénynek tekintendő, más része viszont kontraktuális, szerződési jellegű. Mindazok a rendelkezések, amelyek a service public mikénti szervezésére, ellátására, technikai berendezésére vonatkoznak, jogszabályi (legális, statutárius) jellegűek, ezzel szemben az anyagi, pénzbeli kötelezettségeket megállapító, pontozatok szerződési jellegűek.¹ A statutárius vagy legális ren-

¹ V. ö. Jèze: Principes généraux, 1926. V. könyv, 9 s. köv. l.: „Ma már általánosan elismert tétel, hogy a koncesszió-ügylet komplex jogi aktus:

1. Ez az okirat tartalmazza egyrészt a service public megszervezését, szervezeti szabályzatát, ami materiális értelemben vett törvény, illetve rendelet. A koncesszionárius mint a service public szabályszerű működésével megbízott személy, „általános és személytelen” joghelyzetben van...

2. A koncesszió-okirat másik részében: szerződés, amely szerződés a koncesszionárius javára, illetve terhére szoros értelemben vett követeléseket és tartozásokat, tehát „egyéni joghelyzetet” létesít.

delkezések bármikor egyoldalúan, jogszabályi úton módosíthatók, a szerződési rendelkezések azonban nem — ez következik Jéze-nek a jogi aktusokról szóló th^éorie g^én^érale-jából, amit főbb vonásaiban itt fel kell vázolnunk, hogy a koncesszióról való felfogását egész elméleti rendszerének távlatába beállíthassuk.²

Jéze elmélete szerint a jog nem más, mint az egyének jogképességének és a hatósági személyek hatáskörének szabályozása. („Le Droit organise la capacité des individus et la compétence des agents public. Il ne fait que cela.“ — Principes g^én^éraux, 1925. 7. l.). A jogképesség, a hatáskör jogi hatás kiváltására irányuló akarathatalom, gyakorlásának módja az akaratnyilvánítás, a jogi aktus. („La capacité, la compétence, c'est le pouvoir de vouloir un effet juridique. L'exercice du pouvoir de vouloir, c'est l'acte manifestation de volonté. La manifestation de volonté, c'est l'acte juridique.“ — id. mű 7. l.) Ez az akarathatalom kétféle lehet: 1. általános és személytelen, vagy 2. egyéni, individuális. Az általános és személytelen akarathatalom terjedelmét, tartalmát, általános jogszabály határozza meg, az individuális akarathatalom viszont valamely individuális jogi aktusban gyökerezik. Előbbire példa a tulajdonjog, a közhivatali hatáskör, az utóbbira a fél joghelyzete az adásvételi szerződés, az adókvet^ő határozat, a pénzbírságot kiszabó büntető ítélet alapján. Az egyén joghelyzetét (situation juridique) az egyes jogok és kötelezettségek összetétele adja meg. Egyetlen jogi aktus gyakran komplex jogi helyzetet teremt. Pl. az adásvételi szerződés nyomán az eladó félnek igénye van bizonyos összegű vételárra: ez egyéni, individuális akarathatalom és individuális joghelyzet, amelynek terjedelmét egyetlen adott személy javára az adott szerződés határozza meg. Ezzel szemben az eladót megillető perlési jog, zálogjog, általános akarathatalom és általános jogi helyzetként minősül, mivel annak terjedelmét a jogszabály határozza meg s az mindenkire nézve egyenlő, aki az eladó szerepét betölti.

„Il est admis aujourd'hui que l'acte de concession est un acte juridique complexe:

¹⁰ Il y a d'abord, dans l'acte de concession, l'organisation du service public, qui est une loi ou un r^églement au sens mat^ériel. En tant que charg^é de faire fonctionner le service public dans les conditions r^églementaires, le concessionnaire est dans une situation juridique g^én^érale et impersonnelle...

²⁰ Il y a, ensuite, dans l'acte de concession, le contrat qui cr^ée, au profit du concessionnaire ou à sa charge, des créances proprement dits ou des dettes, c'est-à-dire des situations juridiques individuelles.“

² Lásd Jéze: Principes g^én^éraux, 2. kiadás, 1914. 7. s. köv. 1.; 5. kiadás, 1925. I. kötet, 7. s. köv. 1.

Az általános joghelyzet jellemző vonásai Jèze szerint a következők: 1. általánosság és személytelenség, 2. állandóság (az akarat-hatalom nem merül ki a gyakorlás folytán), 3. a jogszabályi úton való módosítás lehetősége, 4. a jogról való általános érvényű lemondás érvénytelensége (id. mű 12. l.). Az egyéni joghelyzetet éppen az ellenkező tulajdonságok jellemzik.

A jogi aktus valamely törvényes akarat-hatalom gyakorolása, emberi akaratnyilvánítás formájában, jogi hatás előidézése céljából. („Les actes juridiques sont des manifestations de volonté d'individus en exercice d'un pouvoir légal et en vue de produire un effet juridique“ — id. mű: 19. l.) A jogi hatás háromféle lehet a szerint, hogy az aktus *létesít* valamely jogi helyzetet, vagy *felruház* (investir) valamely egyént egy jogi helyzethez tartozó jogokkal és kötelezettségekkel, vagy végül *megállapít* (konstatál) egy már előtte fennállott jogi helyzetet. Ha már most arra is figyelemmel vagyunk, hogy a jogi helyzet lehet általános vagy egyéni, négyféle jogi aktust különböztethetünk meg: 1. Általános jogi helyzetet *létesítő* aktusok (jogalkotó aktusok); 2. egyéni joghelyzetet *létesítő* aktusok (egyoldalú és kétoldalú jogi aktusok, szerződések); 3. valamely státust az egyén számára biztosító aktusok, amikor az aktus a státus megszerzésének feltétele (actes-conditions, pl. kinevezés, házasság); 4. bírói, illetve bírászkodási aktusok. Ezt az osztályozást néhány megjegyzéssel kell kiegészíteni. Nem minden kétoldalú akaratnyilvánítás szerződés: pl. a törvényt a kétkamarás rendszerű parlamentekben a két ház egybehangzó akaratnyilvánítása hozza létre, de azért nem beszélhetünk szerződésről. Szerződésről csak akkor szövelünk, ha a két fél az adós és hitelező viszonyában áll egymással. — Az acte-condition nem teremt új joghelyzetet, csak egy már meglévő, a jogszabály által definiált jogi helyzetet, státust, terjeszt ki valakire, pl. az újonnan kinevezettre a köztisztviselő státusát, a fegyházra ítélt egyénre a fegyenc státusát, a házastársra a házastársi státusát, amely státusok; jogi helyzetek mind általános érvénnyel, jogszabályilag vannak meghatározva, azoknak tartalmát, kiterjedését az acte-condition nem érinti. — A bírói aktus valamely jogi helyzet konstatálása pl. hogy a vádlott bűnös-e, az alperes tartozik-e, a megtámadott rendelet törvénybe ütköző-e. Ez a konstatálás jogi igazság erejével történik (force de vérité légale). A bírói ítéletben gyakran a puszta megállapításhoz egy, vagy több konkrét rendelkezés, határozat is fűződik, amely már nem azonos természetű a bírói aktussal; van azonban bíróság, amely kizárólag konstatál: az esküdtszék a bűnösség megállapításában.

Kérdés már most, hogy a jogi aktusok visszavonhatók-e, jogi hatásuk megszüntethető-e. Jèze szerint a jogi aktus hatása a jövőre nézve megszüntethető, a múltban jogszerűen létrejött hatások azonban nem szüntethetők meg visszahatólag. Az általános, személytelen aktus jogszabályi úton hatályon kívül helyezhető vagy módosítható, az egyéni aktus hatásai újabb, ellenkező hatású egyéni aktus létrehozatalával szüntethetők meg a jövőre.

Látjuk, hogy a koncesszióban, az engedélyokiratban levő feltételek módosítása ebben az elméletben nem ütközik nehézségbe. Ha elfogadjuk azt, hogy mindaz, ami az engedélyokiratban a service public szervezésére, működésére, technikai berendezésére vonatkozik, jogszabály (legális, statutárius jellegű) és elfogadjuk azt, hogy minden jogszabályon alakuló jogi helyzet a jövőre vonatkozóan bármikor ugyancsak jogszabályi úton módosítható, akkor logikusnak látszik az a posztulátum, hogy az engedélyokiratnak szóbanforgó rendelkezéseit is bármikor módosíthatja a jogalkotó, illetve az, akinek a jogalkotó erre hatáskört, felhatalmazást ad. Valójában azonban számos komoly ellenvetés tehető.

Mindenekelőtt közelebbről meg kell vizsgálnunk, hogy mit jelent az, hogy valamely jogi helyzet módosítható. Nyilvánvalóan ezen a lehetőségen azt kell érteni, hogy lehet olyan tartalmú jogszabályt hozni, amely a kérdéses jogi helyzetben változást idéz elő. A felvetett kérdés tehát arra a problémára vezethető vissza, hogy mik a jogalkotásnak és általában a jognak korlátai. A válasz két-féle szempontból adható meg: jogfilozófiai és tételes jogi szempontból. Ha a jogot társadalmi jelenségnek, közelebbről pedig olyan emberi akaratkijelentésnek tekintjük, amely kényszerrel megvalósítható, akkor a jog területe azokra a jogszabálytartalmakra van korlátozva, amelyek még kikényszeríthetők. A kikényszeríthetőség határa előre meg nem határozható, arra legfeljebb következtetni lehet; végeredményben az élet, a történelem állapítja meg, hogy valamely jogszabály kikényszeríthető volt-e, vagy nem. A kikényszeríthetőség határának keresésénél az ember szellemi struktúráját kell figyelembe venni. Az egyén szempontjából a jogi normát cselekvési motívumnak tekinthetjük. A jogi értékelés alá eső cselekvés azonban nemcsak a kényszerképzet hatására vezethető vissza. Igen gyakran a jogi norma annak folytán motiválja az egyént a jogparancs követésére, hogy az engedelmisség egyúttal erkölcsi kötelesség is. Sok embernél a kényszer-motívum feleslegesnek bizonyul, mivel az egyén erkölcsi érzékénél fogva is eleget tesz a törvénynek. Ha azonban az erkölcsi motívum az egyén amoralitása folytán nem érvényesül, a

kényszermotívum, a szánkiótól való félelem még mindig elég erős lehet ahhoz, hogy a jogszerű magatartást kikényszerítse. — Az is előfordulhat, hogy a jogszabály olyat követel az egyéntől, ami az egyén megítélése szerint nem egyezik a morális normával (tegyük fel pl. hogy a kivégzéshez kirendelt katonaszakasz tagja a halálbüntetést erkölcsi érzékével nem tudja összeegyeztetni); az egyén magatartását ilyen esetben az erkölcsi meggyőződés motívumának és a kényszermotívumnak az erőviszonya fogja meghatározni. Végül elképzelhető, hogy valaki egy joghatalomnak a keletkezését és fennállását is a morális normába ütközőnek találja; az ilyen egyén nem meggyőződésből, hanem legfeljebb a kényszer hatására engedelmeskedik. Az erkölcsi motívumon és a kényszermotívumon kívül természetesen még számos más motívum is közrejátszik az egyén akaratelhatározása során, amelyekkel itt nem foglalkozunk.

Ha most a kérdéskomplexumot nem az egyén, hanem a társadalom szempontjából nézzük, figyelembe kell vennünk a társadalmat alkotó egyének közötti különbségeket. A különböző motívumok különböző erővel lépnek fel az egyik emberben, mint a másikban, azonkívül az erkölcsi megítélésük is más és más. Ha a társadalmat alkotó egyéneknek csupán kis százaléka sérti meg a jogszabályt, az még nem dönti meg a jogszabály faktikus hatályosságát. Minél kevésbé egyezik meg a jogszabály az emberek meggyőződésével, annál gyakrabban kell a kényszer alkalmazásához folyamodni. Ha a jog csupán kis mértékben sérti a közösség tagjainak meggyőződését, akkor a kényszerrel való fenyegetés, a kényszeralkalmazás potenciális lehetősége is elég lesz a norma hatályosulásának biztosítására. Ha azonban a jogszabály igen erős motívummal ütközik szembe, vagy ha a jogi parancsot kibocsátó hatalom léte az embereket ellenállásra indítja, akkor végső esetben a fizikai kényszernek kell az ellenállás fizikai erejével megmérkőznie. Ha az ellenállás a társadalmi erők nagyobb súlyát tudja a hatalomnak engedelmeskedő erőkkel szembeállítani, akkor a forradalom győz. A jog korlátja tehát a végeredményben az emberek elhatározása, mint a jogparancs követése mellett és az annak követése ellen ható motívumok eredője. Az erkölcsi meggyőződés e motívumok között vezetőszeretpet játszik. Az emberek szubjektív kívánságait, politikai nézeteiket szeretik önmaguk és mások előtt erkölcsi követelményként beállítani. Amint a politikai ideálok változnak, amint a korszellem átalakul, úgy változik az emberek meggyőződése, értékelő állásfoglalása, erkölcsi helyeslése is. Lehetséges, hogy vannak az emberi egyéniségnek olyan alaprétegei, amelyekben bizonyos erkölcsi törvények koroktól és emberfajok-

től függetlenül változatlanul élnek és motíváló hatásukat a történelem minden szakában kifejtik. A metafizikai magyarázatoktól eltekintve ilyen értelemben lehet bizonyos „természetjogi“ elvek létezését is elképzelni. E felfogás szerint az említett „természetjogi“ elvek tekinthetők a jog korlátainak, mivel a feltétel szerint az emberi természet olyan volna, hogy bizonyos tartalmú jogparancsoknak mindenkor ellene szegülne.

A visszaható erő kizárását, a szerzett jogok tiszteletben tartását aligha tekintheti valaki is olyan elvnek, amely a történelem során mindenkor érvényesült és a forradalom szankciójával köteleznél a törvényhozót. Erre igazolás bármelyik állam tételes törvényhozása, amely számtalan kivételt tartalmaz az elv követése alól, anélkül, hogy az ilyen kivételt statuáló törvények kikényszeríthetősége pillanatig is kétséges lett volna. Tehát a jogi helyzetek utólagos módosításának jogfilozófiai, vagy jogszociológiai akadálya általában nincs. Elképzelhető volna azonban, hogy valamely állam tételes joga az ilyen módosításokat bizonyos jogi helyzetek tekintetében megtiltana. Valójában ez az elv sem a francia, sem a magyar írott jogszabályokban nincs kimondva. Kétségtelen azonban, hogy az individuális-liberális világnézet jogpolitikailag helytelenítette az úgynevezett szerzett jogok megsértését. Ha már most ennek alapján el is fogadhatjuk, hogy a jogi helyzetek bizonyos állandóságának szabálya, mint szokásjogi elv érvényesült, a törvényhozó szerv aktusaival szemben, ez az elv minden szankció nélkül állott. A legfőbb tételes jogalkotó hatalom tételesjogilag nem korlátozható, az annak számára előírt szabályokat csak a társadalom passzív vagy aktív ellenállása szankcionálja. A forradalom szankciója azonban egyes részletkérdések esetleg jogellenes szabályozása miatt nem szokott mozgásba jönni; ilyen téren tehát a törvényhozás gyakorlatilag nem korlátozható. Forradalmat csak az emberek nagy tömegét közvetlenül érintő jogsérelmek robbantanak ki. Más megítélés alá esnek az állami szervezet alacsonyabb-rangú orgánumainak olyan ténykedései, amelyek írott törvényt, vagy szokásjoggá kristályosodott politikai meggyőződést sértenek. Ilyen jogellenes magatartás esetén az alantas szervvel szemben a fölöttes hatóság szükség esetén szankciókat alkalmaz, kivéve, ha a politikai fejlődés során a kérdéses jogelv szokásjogi úton hatályát veszti.

A francia jogban a szerzett jogok fenntartásának és a szerződések szigorú értelmezésének elve egyidőben szorosan betartott szokásjogi alaptételnek volt számítható. A XX. század szociális és szolidarista eszméi — nem csekély mértékben a háború hatása alatt

is — az említett elveknél magasabbrendű principiumként a *service public* eszméjét állították oda. A két elv összeütközése a szerzett jogok, alanyi jogok szűkebb értelmezésére, visszaszorítására vezetett, ami először a *törvényhozó* praxisában nyilvánult meg, tehát szükségképpen csak az általános, jogszabályon alapuló joghelyzetek (*situation juridique générale*) módosulására vezetett, később azonban lehetővé tette azt is, hogy az egyes *közigazgatási hatóságok* egyéni határozattal módosítsák egyes személyek egyéni jogkörét (*situation juridique individuelle*). Az utóbbi irányú fejlődés a bírói gyakorlatban, különösen az államtanács gyakorlatában tükröződik.

Természetesen, mint rendszerint, amikor ilyen nagyjelentőségű, elvi kérdések megoldása marad a bírói gyakorlatra, a fejlődés sok ingadozással, gyakran következetlenséggel, zökkenőkkel viszi előbbre a gondolatot. Ezért Jèze nem szorítkozik csupán a fennálló jogállapot (nem egy kérdésben: jogbizonytalanság) ismertetésére, hanem igyekszik a részletmegoldásokat logikus rendszerbe foglalva az alapelvet az egész anyagon következetesen keresztül vinni s így a probléma szerves, logikus megoldását adni, a fejlődés valószínű irányának figyelembe vételével. Mikor ezt teszi, magától értetődően elhagyja a tételes jog területét, valójában jogpolitikai indokok hangoztatásával *javaslatokat* tesz, nem pedig a hatályos jogot tárgyalja. Mint azonban volt alkalmam rámutatni, ez a mai módja a francia jogfejlődésnek, amely nem törvénytervezetek készítésével, hanem a jogászközvélemény alakításával szolgálja a ma reformtörekvéseit. Ennek megfelelően Jèze ismertetett és alábbiakban ismertetendő tételeinek nem tételes jogi érvényességét vizsgáljuk, hanem azokat elsősorban a jogpolitika értékelő módszerével fogjuk bírálni.

Ami a jogszabályok, illetve az egyén helyzetének stabilitását illeti, kétségtelen, hogy a stabilitás előnyös az egyénre nézve. Különösen az egyén gazdasági helyzetét, anyagi erejét érintő jogszabályok állandósága nagy mértékben biztosítja az üzleti kalkuláció lehetőségét és helyességét. Megfontoltan és a szóbanforgó érdekek gondos mérlegelésével mindamellettt elég gyakran helyt kell adni a közérdek által megkívánt módosításoknak. Nyilvánvaló, hogy az olyan módosítás, amely általános jogszabályon nyugvó általános jogi helyzetet érint, jogpolitikai szempontból helyesebb, mert nem sérti az egyenlő teherviselés elvét és nagyobb garanciát nyújt a meggondolatlan, vagy önkényes beavatkozásokkal szemben. Ennél jóval súlyosabb és nagyobb áldozatot kívánó lépés az, ha az általános joghelyzetet csupán egy-egy esetre, egyedi szabállyal mó-

dosítják. Végül legsúlyosabb megrázkódtatást a jogbiztonságban az okoz, ha egyéni joghelyzetet módosít a közigazgatási hatóság egyedi szabállyal. Mindezeket a beavatkozásokat a közérdek parancsoló szava szükségessé teheti és Jèze-nek igaza van abban, hogy a közérdek érvényesülését ilyen esetben semmi elvi, vagy elméleti meggondolás sem hátráltathatja. Mégis meg kell vonni biztos kézzel a határvonalat az elv és a kivétel között és a kivételes beavatkozást kivételes garanciákkal kell körülvenni. Különösen a hierarchia magasabb fokán álló szerv hatáskörének kimondása és bizonyos eljárási szabályok előírása látszik szükségesnek.

A koncesszió okirat (acte de concession) statutárius és kontraktuális jellegű rendelkezései közötti különbségtétel tekintetében Jèze doktrinája ellen szintén több kifogás tehető. Nem helytálló az a kiindulás, hogy mindaz, ami a service public szervezésére vonatkozik, materiális értelemben vett törvény, azaz általános jogszabály (Principes généraux, 1926, V. könyv 9 l.). A service public szabályozható általános szabállyal, de egyedi szabállyal is. A szorosan vett közjog területén kitűnő példa erre éppen Franciaországban Mac Mahon marsall köztársasági elnöki jogkörének szabályozása, amely szabályozás kifejezetten csak a marsall személyére és életére szólt. — Egy vasútvállalat koncessziójánál kétségtelenül a service public szervezésének minősül az útvonal meghatározása; logikai abszurdum azonban azt állítani, hogy az a szabály, amely előírja, hogy a vasútvonalnak Paris—Dijon—Orléans—Avignon—Marseille városokat érintenie kell, általános szabály. Hasonlóan nem beszélhetünk acte général et impersonnel-ről akkor sem, amikor egyik engedélyokirat 50, a másik 75, a harmadik 99 évben állapítja meg a koncesszió időtartamát. Ilyen aktusról csak akkor lehetne szó, ha általános jogszabály (törvény vagy rendelet) mondaná ki, hogy minden vasuti koncesszió, amely egy bizonyos általános definíció alá esik, különbség nélkül pl. 75 évi tartamra adható. Jèze nemcsak a koncessziójog területén, hanem pl. a büntetőbírói ítéletek elemzésénél sem alkalmazza következetesen a distinkciót. Pl. a pénzbírságra ítélt joghelyzete szerinte egyéni joghelyzet, a szabadságvesztésbüntetésre ítélt egyéné viszont általános és személytelen joghelyzet volna, mivel a pénzbüntetés összegét az individuális aktus meghatározott személyre állapítja meg, míg a szabadságvesztésbüntetésre ítélt joghelyzetét, státusát törvény állapítja meg s így az ítélet pusztá acte-condition, amely lehetővé teszi pl. a fegyencek státusának az elítélre való alkalmazását. Valójában mindkét esetben megkülönböztethetünk az ítéletben egy egyéni aktust és egy általános szabályozást s ennek megfelelő

egyéni és általános joghelyzetet. Igaz az, hogy a törvény állapítja meg a fegyencek stb. státusát, tehát ennyiben a fegyenc situation générale-ban van, de hasonlóan általános jogszabály rendelkezik a pénzbüntetés mikénti befizetéséről, behajtásáról, garanciáiról stb. Másrészt, ha igaz is, hogy a pénzbüntetés összegét egyéni rendelkezés szabja meg s az elítélt joghelyzete ennyiben egyéni és személyreszóló, ugyanez a megállapítás igaz a szabadságvesztésbüntetés időtartamának megállapítására vonatkozóan is (kivéve, ha az ítélet a törvényes maximumra szól, amely esetben acte-conditionnal állunk szemben). A halálos ítélet a mai büntetőjogban, amikor a kivégzésnek minden államban csupán egy meghatározott módja használatos, tiszta acte-condition, mivel az elítélt joghelyzetét kizárólag a halálos ítéletre vonatkozó általános, személytelen jogszabályok állapítják meg.

Mindezek után még egy megjegyzés látszik szükségesnek, hogy t. i. a jog fejlődésével gyakran előfordul, hogy egy bizonyos időpontig egyedi jogszabállyal rendezett életviszonyra általános szabályozást alkot a törvényhozó. Például kimondja a törvényhozó, hogy minden ellenkező engedélyokiratra tekintet nélkül a vasuti koncesszió időtartama 75 év, a maximális pályaelmelkedés 7%, a visszavásárlási jog az államra a 10-ik évben nyílik meg stb. stb. Abban a pillanatban, amikor e törvény hatálya az összes koncessziókra kiterjed, a koncesszionárius elveszti addigi egyéni joghelyzetét (amely az engedélyokiraton alapult) és a többi koncesszionáriushoz hasonló legális joghelyzetbe jut. Szokásjogi úton kialakult szabálynál hasonló lehet a helyzet akkor, amikor a szokásjogi szabálynál kétségtelen és precíz. Amíg azonban a szabály így kialakul, addig az egyes egymást követő egyedi rendelkezések kétségtelenül nagyfokú jogbizonytalanságra vezetnek.

Végül a koncesszió módosítása még egy elvi nehézségbe ütközik; nevezetesen amikor a koncesszionárius az engedélyokmányt kéri és a service public ellátására vállalkozik, akkor szabadon mérlegeli, hogy érdemes-e neki a megállapított feltételek mellett az üzletre vállalkozni vagy sem; részvétele nem kötelező. A feltételek módosítása esetén azonban a kártérítés mértékét a bíróság kötelező erővel állapítja meg, s az új helyzetben a koncesszionárius már nem léphet vissza, hanem köteles a vállalkozást az új feltételek mellett is folytatni.

Összefoglalásképpen igazat adhatunk Jèze-nek abban, hogy első a közérdek, amely minden akadályon át érvényesül és a magánérdeket háttérbe szorítja. A közérdek érvényesítése viszont a közigazgatás részéről csupán a fennálló jogrend által nyújtott esz-

közök alkalmazásával történhetik. Ha ezek az eszközök elégtelenek vagy alkalmatlanok, a jogalkotónak kell új megoldásról gondoskodnia, mert nemcsak tételes jogilag jótalan, de méltánytalan is, hogy az új, súlyosabb terhek csupán egyeseket sújtsanak s egy-egy alsóbbrendű közigazgatási fórum jogérzékére legyen bízva, hogy a fennálló jog alkalmazása célszerű-e vagy nem. — Az elvi szempontok mérlegelése után áttérhetünk Jèze részletes, gyakorlati tételeinek vizsgálatára.

A szolgáltatás módosításának jogát Jèze szerint a közigazgatás nemcsak, hogy igénybe veheti, de arról le sem mondhat, ha a közigazgatási szerződés hosszabb időre szól, mivel a közigazgatás nem tudhatja, hogy a jövőben a közérdek milyen követelményeket állít szembe a service public-kel. A módosítás jogáról való lemondás Jèze szerint semmis, mivel kógens (szokásjogi) szabályba ütközik. „Toute clause du contrat qui s'analyserait en une limitation directe de ce pouvoir est nulle d'ordre public.” (Principes généraux, IV. könyv., Contrats administratifs, 1934., 225. l.) Jèze maga is elismeri, hogy a koncesszió területén ezt az elvet régebben nem érvényesítették. Az első bírói ítélet az elv elismerése irányában a C. E. 1910. márc. 11-i ítélet Cie générale française des tramvays, (Rec. 216 l., RDP. 1910. 274 l.) — A közszállítási szerződések területén hasonló probléma nem merül fel, mivel a közszállítási szabályzatok (cahiers des charges et conditions générales) rendelkeznek a módosítás lehetőségéről. Nézetünk szerint ez az egyedül helyes megoldás. Nem ütközik ellenállhatatlan akadályba az sem, hogy jogszabályként kimondassék az a tétel, hogy a koncesszióba adott service public működésének feltételeit a közigazgatás mikor, milyen mértékben és milyen feltételek mellett módosíthatja. Ebben az esetben a koncesszionárius előre tudja, hogy ilyen módosításokkal számolni kell s nem történik vele szemben szerződésszegés. A gazdaságosság és eredményesség szempontjából azonban az ilyen jogszabályt nagymértékben kockázatosnak kell mondanunk, mert a vállalkozó, aki a módosítás lehetőségével kénytelen számolni, ezt a kockázatot az állammal megfizetteti. Minden esetre előre kell meghatározni a szerződésben azokat a részletmódosításokat, amelyekre a jövőben szükség lehet s azokról előre kell rendelkezni. Ha a közérdek ezen túlmenő, váratlan és parancsolóan szükséges módosítást kíván, a jogilag korlátlan törvényhozó hatalom még mindig közbeléphet, de éppen ennek az intervenciónak a ritkasága, eljárásjogi garanciája biztosítja a vállalkozót arról, hogy alsóbb hatóságok meggondolatlan és önkényes lépéseitől nem kell tartania. — Nyomatékosan rá kell mutatnom

arra, hogy a francia jogban a közigazgatási aktusok mindig sikerrel megtámadhatók az államtanács előtt azon a címen, hogy a közigazgatási intézkedést a service public céljától idegen szempont motiválta, s azonfelül a bíróság a szerződési feltételek módosítása esetén a vállalkozónak kártérítést is megítél. E két tekintetben a vállalkozó garanciája teljes.

Az eddigiekben a közigazgatási szerződésben kikötött *szolgáltatás* módosításával foglalkoztunk. A következőkben Jèzenek a szerződés *tartamának* módosítására vonatkozó felfogását fogjuk vizsgálni.

A közigazgatási szerződés hatályosságának tartamát maga a szerződés szokta megállapítani. Különös jelentősége van ennek a klauzulának a koncesszió területén, ahol igen hosszú időtartamról (75, 99 év) van szó. Jèze vizsgálja, hogy mi a szerződés tartamát megállapító klauzulának a jogi jelentése. Mindenek előtt leszögezi, hogy a koncesszió időtartamának előre való megállapítása jogilag érvényes (Principes généraux, 1934, IV. könyv, Contrats administratifs, 1153 l.) és kontraktuális jellegű (id. mű: 1162 l.), aminek következménye az lesz, hogy az időtartam módosítása esetén a koncesszionárius kártérítést követelhet. Ámde Jèze szerint a közigazgatás az időtartam meghatározása ellenére bármikor véget vethet a szerződéses viszonynak. „A közigazgatásnak elidegeníthetetlen joga, hogy a service public-et a közszükségletnek megfelelően rendezze be. A közszükséglet, a közérdek kívánalmának megállapítása egyedül a közigazgatást illeti meg. *Ebből következik*, hogy amennyiben a közigazgatás úgy ítéli meg, hogy a közérdek a service public módosítását vagy megszüntetését kívánja, azt bármely pillanatban foganatosíthatja. Minden ellenkező kikötés semmis.” (Id. mű: 1162—63 l.). Gyakran a közigazgatás szerződésileg kiköti a visszavásárlási jogot. A visszavásárlás *egyoldalú* közigazgatási határozat (id. mű: 1205 l.), amelynek opportunitását a közigazgatás szabadon mérlegeli. Ha a visszavásárlási jog nincs szerződésileg kikötve, a közigazgatás azt *törvényes* hatáskörénél fogva is elrendelheti, éppen úgy, mint a service public szervezetének módosítását. Míg a szerződésileg kikötött visszavásárlás csak a szerződés által meghatározott módon és időben gyakorolható, addig a „rachat non-contractuel” bármikor minden eljárási formáság nélkül gyakorolható (id. mű: 1211 s. köv. lap).

A szerződésnek az a kikötése, hogy a visszavásárlás bizonyos időpont előtt nem történhetik, csupán annyit jelent, hogy addig az

időpontig a „rachat contractuel“-nek nincs helye, tehát a közigazgatásnak csak a rachat non-contractuel áll rendelkezésére (id. mű: 1213—14. l.).³ Szerződés alapján gyakorolt visszavásárlás esetén a koncesszionárius kártalanítása a szerződés szerint történik, ellenkező esetben a bíróság belátása szerint (id. mű: 1217 l.).

Talán ezen a példán látszik legjobban, hogy hová ragadja el Jèze-t az interpretáció. Kétségtelen, hogy a koncessziónál a szerződő felek egyező akarata arra irányult, hogy a közigazgatás csupán a szerződésben meghatározott esetekben, módokon és időpontban gyakorolja a visszavásárlás jogát. A koncesszionárius számos garanciát kötött ki a visszavásárlási jog gyakorlása esetére. Természetesen egyik fél sem gondolt arra, hogy a szerződési kikötés esetén kívül is lehet visszavásárlásnak helye. Jèze interpretációjával mégis odajutunk, hogy a közigazgatás a *szerződési kikötés alapján*: az abban meghatározott feltételek mellett, *egyébként pedig*: minden megszorítás nélkül gyakorolhatja a visszavásárlási jogot. Ha Jèze nézetét az államtanács teljesen magáévá tenné, nehéz elgondolni, hogy a közigazgatás bármikor is a szerződés alapján gyakorolná a visszavásárlást, hiszen ez a mód bonyolult, kautélákhoz kötött, korlátolt; mennyivel egyszerűbb a közérdekre hivatkozva a korlátlan visszavásárlás jogát érvényesíteni!

b) Duguit felfogása.

Duguit — mint az előzők során láttuk — tagadja a magánjogi és a közigazgatási szerződések közötti lényegbeli különbséget. E mellett Duguit a leghatározottabban lándzsát tör a szerződés sértetlensége mellett. „Ha valóban szerződés jött létre, a szerződés összes fogalmi elemeivel, az az államot éppen úgy köti, mint bármely magánost“ (id. mű: III. kötet, 455—6 l.). „Maga a törvényhozó sem módosíthatja egyoldalúan a szerződésből eredő joghelyzetet“ (id. mű: III. kötet, 456 l.). „A parlament (ilyen)

³ V. ö. még Jèze: *Principes généraux*, 1954. IV. könyv, *Contrats administratifs*, 254. l.: „... si le contrat de concession contient une clause, aux termes de laquelle le rachat ne pourra pas être opéré avant un certain nombre d'années, cette clause ne doit pas être prise à la lettre. Prise à la lettre elle serait nulle d'ordre public, comme portant renonciation à un droit inaliénable. Cette clause doit être interprétée comme signifiant que, en cas de rachat avant l'expiration de cette période, le calcul de l'indemnité de rachat se fera d'après d'autres éléments que ceux prévus par le contrat pour le cas de rachat après cette période.“

határozata (jogilag) éppen olyan értéktelen volna, mint bármely más hatóság határozata. A bíróságoknak azt nem kellene alkalmazniok" (id. mű: III. kötet, 457 l.).

Ez a határozott állásfoglalás azonban nem jelenti azt, mintha Duguit elméletében nem volna helye ama jogviszonyok egyoldalú módosításának, amelyek az általánosan közigazgatási szerződésnek nevezett jogi aktusokból folynak. Duguit ugyanis nem ismeri el teljes mértékben ezeknek a jogi aktusoknak a szerződési jellegét. Duguit terminológiájában a kétoldalú egyező akaratnyilvánítások három kategóriára oszlanak; szerződésekre, kollektív aktusokra (*acte collectif*, *Gesamtakt*) és uniókra (*union*, *Vereinbarung*).⁴ Nem minden kétoldalú egyező akaratnyilvánítás szerződés: példaként ő is a kétkamarás parlament törvényhozó aktusát említi (id. mű: I. kötet, 373 l.). „Valamely jogi aktus csak akkor szerződés — jelenti ki Duguit, — ha annak klauzulái egy vagy több stipuláció keretébe beleillenek, szóval, ha a felek adós és hitelező közötti viszonyt kívánnak létesíteni" (id. mű: I. kötet, 381 l.). „A szerződésből folyó jogviszonyban mindig csupán két személy vagy két csoport szerepel; egy-egy csoport tagjai azonos jogi helyzetben vannak. A különböző csoportok tagjai, illetve a két fél viszont különböző jogi helyzetben vannak és ellentétes érdekűek, mivel az egyik fél adós, a másik pedig hitelező. Végeredményben a szerződés két fél közötti megegyezés, amelynek tárgya az egyik fél, az adós terhén létesülő kötelezettség, a másik fél, a hitelező javára" (id. mű: I. kötet, 384 l.).

A kollektív aktus (*acte collectif*, *Gesamtakt*) nem más, mint több egyértelmű, önálló akaratnyilvánítás (*une pluralité d'actes unilatéraux*; id. mű: I. kötet, 374 l.). Ezek között az egyoldalú akaratnyilvánítások között nincs jogi kapocs, nincs szó megegyezésről, csupán tartalmi egyezés és egyidejűség forog fenn. Duguit példaként valamely társaság alapszabályainak megszavazását említi fel. (Id. mű: I. kötet, 405 l.).

Az unió (*union*, *Vereinbarung*) kétoldalú egyesség, de mégsem szerződés, mert annak „eredménye nem valamely szubjektív joghelyzet, nem hitelező és adós közötti, individuális és időleges jogviszony, hanem egy állandó (*permanens*) jogszabálynak, vagy egy objektív joghelyzetnek: státusnak a keletkezése" (id. mű: I. kötet, 409 l.). Magánjogi példa az unióra a házasság, vagy a kollektív munkabérszerződés (id. mű: I. kötet, 411 l.).

A közjog-közigazgatási jog köréből az unió leggyakoribb esete

⁴ Duguit: *Traité du droit constitutionnel*, I. kötet, 381. l.

a tisztviselői kinevezés és a koncesszió. A koncesszió „kétféle, merőben eltérő típusu klauzulát tartalmaz, kontraktuális és reglementáris klauzulákat“ (id. mű: I. kötet, 420 l.). Az előbbi kategóriában említi meg Duguit a szubvenció, a kamatbiztosítás kikötését, a visszafizetésre vagy nyereségfelosztásra vonatkozó egyességi pontozatokat. „Ezzel szemben mindazok a klauzulák, amelyek a koncedált service public ellátásának módját és feltételeit határozzák meg, valójában a kérdéses service public törvényét alkotják“ (forment véritablement la loi de ce service). „A szerződési jogot erről a területről ki kell zárni és a felek között felmerülő jogvitákat más principiumok szerint kell elbírálni, amelyeknek alapja az a tétel, hogy a service public működését megszakítás nélkül és a közösség érdekeinek megfelelően kell biztosítani“ (id. mű: I. kötet, 421 l.). E helyen Duguit nem fejt ki részletesen, hogy miben állnak azok a különleges jogelvek, amelyeket az adott esetben a szerződési jog szabályai helyett alkalmazni kell. A gondolat továbbfejtését műve harmadik kötetében, az állam által kötött szerződések tárgyalása során kapjuk meg. E részben Duguit hangsúlyozza, hogy a reglementáris jellegű egyességi klauzulák nyomán keletkező „jogi helyzet nem kontraktuális, hanem legális, vagyis a törvényben van meghatározva, amely törvény alkalmazását többoldalú, de nem szerződési jogügylet lehetővé tette.“⁵ Ebből Duguit szerint az következik, hogy „az állam egyoldalú aktussal módosíthatja (— a reglementáris, legális joghelyzetet —), anélkül, hogy szerződésszegést követne el. Szerződés az adott esetben nincs... csupán egy legális, reglementáris szituáció, amely egyoldalú határozattal módosítható.“⁶

E levezetés logikai helyessége három pontban vitatható. Először bizonyításra szorulna az, hogy míg a törvényen alapuló (legális vagy reglementáris) joghelyzetek a törvényhozó által bármikor korlátlanul módosíthatók, addig az egyedi (Duguit terminológiájában: szubjektív vagy kontraktuális) joghelyzeteknél az egyoldalú módosítás ki van zárva. E probléma általános elvi megvilágítását Jèze felfogásának ismertetése kapcsán adtuk; amit

⁵ Duguit: Id. mű. III. kötet, 435. l.: „Ces situations ne sont pas contractuelles mais légales, résultant de la loi dont l'acte plurilatéral non-contractuel a conditionné l'application.“

⁶ Duguit: Id. mű. 435. l.: „...l'Etat peut évidemment les modifier par un acte unilatéral, mais en le faisant il ne porte point atteinte à un contrat. Il n'y a pas de contrat; ... il y a seulement une situation légale ou réglementaire qui peut être modifiée par une décision unilatérale.“

Jèze-nek e kérdésben vallott elméletéről megállapítottunk, ugyanaz érvényes Duguit most tárgyalt posztulátumaira is.

A másik logikai ugrás Duguit gondolatmenetében az az állítás, hogy a koncesszió-okirat, amelyet kizárólag egy konkrét jogviszonyra és két félre kiterjedő hatállyal alkotnak, tartalmazhat általános szabályokat, amelyek — éppen úgy mint a törvény, — személytelenek és maradandók. Valójában a koncesszionárius éppen a szolgáltatás módosíthatósága szempontjából nincs úgynevezett objektív, legális joghelyzetben. A törvényből folyó, legális joghelyzet a mai francia jogban senkinek sem írja elő a service public-ek működésében való olyan részvételt, amilyenre a legutóbbi időig a koncesszionárius is csak a koncesszió-szerződés alapján volt kötelezhető. A koncesszionárius köteles a szerződés értelmében az egyességileg kikötött szolgáltatást teljesíteni; a szerződési kikötést meghaladó szolgáltatás tekintetében azonban a mai francia jogból folyó általános joghelyzet (situation objective ou légale) értelmében szabadon dönthetne arról, hogy a szerződés körét meghaladó többlétszolgáltatásra is vállalkozik-e vagy nem. Erre kötelezni őt csak jogszabályi rendelkezés alapján lehetne.

Végül abból a tételből, hogy a legális joghelyzeteket a törvényhozó szabadon módosíthatja, nem vezethető le a szerződést kötő *hatóság* szerződésmódosítási joga. Ha nem is vizsgáljuk, hogy elvileg delegálhatja-e a törvényhozó a hatáskörét, tagadhatatlan, hogy valamely közigazgatási hatóság csak olyan hatáskört gyakorolhat, amelyet a törvény alapján bír. Ámde olyan jogszabály, amely a francia alsóbbfokú közigazgatási hatóságokra a kérdéses szerződésmódosító hatáskört ráruházná, nem létezik.

Ahhoz, hogy Duguitnek a koncesszióra vonatkozó jogszemlélete az életben érvényesülhessen, az elméleti megalapozottságon felül, a gyakorlati nehézségeket is le kell küzdenie. Gondolok itt elsősorban arra, hogy hogyan, milyen ismérv szerint lehet a koncesszió-okirat kontraktuális jellegű rendelkezéseit a reglementáris szabályoktól elkülöníteni. A fentiekben idézett meghatározás szerint reglementáris jellegűek „mindazok a klauzulák, amelyek a service public ellátásának, működtetésének *módját és feltételeit* meghatározzák“ („... toutes les clauses qui déterminent le mode et les conditions de l'exploitation du service public...“ — id. mű: I. kötet, 421 l.). Ez az üres, általános formula természetesen nem használható a különféle szerződési klauzulák közötti különbségtételre. Ezt Duguit maga is érezhette, mert a továbbiakban ajánl egy valóban könnyen kezelhető, világos, praktikus kritériumot a kontraktuális pontozatok jellemzésére. Ennek értelmében „szer-

ződési jellegűek“ mindazok a rendelkezések, amelyek nem fordulhatnak elő, ha a service public régie-ben, a közigazgatás saját kezelésben működnek (így pl. a kamatbiztosítás, a közigazgatási szubvenció). Viszont reglementáris jellegűek azok a klauzulák, amelyek a közigazgatási kezelésben működő service public-nél is helyénvalók és elő is fordulnak, pl. az üzemi természetű rendelkezések (relatives au mode d'exploitation), vasutüzletnél a szerelvények számára és sebességére, a tarifára, a biztonsági rendszabályokra, a munkabérekre vonatkozó rendelkezések.“

Ha vitatjuk is, hogy az egyik vagy másik csoportba tartozó egyességi pontozatok kontraktuális jellegűek-e, vagy nem, az tagadhatatlan, hogy minden koncesszió-okirat rendelkezéseiben megkülönböztethető ez a kétféle típusú szabály, és azt is el kell ismerni, hogy az ajánlott kritérium segítségével a koncesszió-okirat „felbontása“ könnyen keresztülvihető. Ha tételes jogi vagy szokásjogi úton jogszabályi erőt nyernek Duguit posztulátumai, akkor ez a „felbontási“ módszer valóban értékes segítség lehet a jogalkalmazó kezében.

c) Blondeau felfogása.

Blondeau a közigazgatási szerződés fogalma és jelentése tekintetében Jèze nézetéhez csatlakozik. Magáévá teszi azt a felfogást is, hogy a service public-jelleg intenzitása az egyes szerződéstípusok területén más és más. Különösképen, „legfelsőbb fokon“⁷ közigazgatási szerződés: a koncesszió. A koncesszionárius nemcsak közreműködik valamely service public szolgálatában, hanem magára vállalja annak „egész gesztióját“ (id. mű 131. l.). A koncessziónak ez a par excellence közigazgatási szerződési jellege magyarázza, hogy a koncesszió területén a speciális nyilvánjogi szabályok teljes mértékben érvényesülnek. Ennek megfelelően a koncesszió-okiratot, mint a service public működését szabályozó megegyezést, akként kell alkalmazni, hogy a service public kielégítő működéséhez fűződő közérdek soha kárt ne szenvedjen. Az egyesség alkalmazása ne mereven történjék, hanem hozzásimulva a körülményekhez, a szükséghez. Ezekre a körülményekre a szerződés nem mindig lehetett tekintettel...“ (id. mű: 129. l.).

Ha a koncesszió jogintézményére alkalmazandó jogtételeket

⁷ Blondeau: Les contrats administratifs, 150. lapon 1. jegyzet: (— Le contrat de concession —) „est... au plus haut degré un contrat administratif...“: id. mű., 131. l.: „...la concession figure... au sommet de la hiérarchie des contrats administratifs.“

át is veszi Blondeau a service public iskolájának nagy theoretikusaitól, nem követi őket e posztulátumok elméleti alapvetésében. Blondeau tudatosan tartózkodik attól, hogy a koncesszió intézményének jogi természete tekintetében állást foglaljon (id. mű: 132. l.). Az e kérdésre vonatkozó különféle elméletek ismertetése után csupán abban foglalja össze véleményét, hogy a koncesszió „nem egyszerű, pusztá szerződés”,⁸ hanem különféle természetű rendelkezéseket tartalmaz. Munkája végén, az összefoglalásban (id. mű: 267. l.) azonban nyomatékosan hangsúlyozza, hogy „nem is vonható kétségbe, hogy a koncesszió legalább is részben (partiellement) szerződés.” Ezt a véleményét megerősítve látja a Conseil d'État joggyakorlatában. Hogy az államtanács joggyakorlata ilyen értelmű konkluzióra jogosít, azt Blondeau az alábbi érveléssel bizonyítja.

A koncesszionárius és a koncessziót adó hatóság között felmerülő összes jogvitákban ugyanaz a bíróság (le juge du contrat) bír hatáskörrel. Ha a koncessziónak a service public szervezetére vonatkozó rendelkezései nem volnának kontraktuális jellegűek, akkor azok tárgyában nem a prefekturái tanácsnak kellene ítélnie, hanem az államtanácsnak, mivel a prefekturái tanács hatásköre csupán a szerződésen alapuló jogvitákra terjed ki.⁹

Viszont annak ellenére, hogy a koncesszió legalább is részben szerződésnek tekintendő és hogy a koncesszionárius és a koncedáló hatóság közötti jogvita csak a szerződés illetékes bírója (juge du contract) elé vihető, vannak a koncesszióban reglementáris természetű határozmányok is. Ennek bizonyítéka az, hogy a koncesszionárius alkalmazottai és a közönség az államtanács előtt recours pour excès de pouvoir-ral támadhatják meg az olyan közigazgatási határozatot, amely a koncesszió-okirat előírásaival ellenkezik.¹⁰ Másrészt az említett személyeket a service public szervezésére vonatkozó rendelkezések nemcsak jogokkal ruházzák, hanem kötelezik is őket, bár ezek a személyek szerződő félnek nem tekinthetők. Ez a legutolsó szempont minden esetre csak elméleti jelentőségű, mert a koncesszió-okiratnak az eredeti szerződőfelek személyén túl terjedő kötelező ereje más elméleti indokolással is alátámasztható.

VALLÓ JÓZSEF.

Befejezése a következő számban.

⁸ Blondeau: Id. mű., 165. l.: „... elle n'est pas un contrat pur et simple.”

⁹ Blondeau: Id. mű., 165. s. köv. lap. (Joggyakorlat idézve.)

¹⁰ Blondeau: Id. mű., 170. s. köv. lap. — Megjegyzem, hogy a Blondeau által a kérdéssel kapcsolatban ismertetett joggyakorlat meglehetősen ingadozó és bizonytalan.

KÜLFÖLDI JOGFEJLŐDÉS.

Az új spanyol alkotmány.

Franco tábornokra a polgárháború győzelmes befejezése után az a nagy feladat várt, hogy *Spanyolország*nak politikai életét átszervezze és alkotmányát átalakítsa, mert azoknak hibái nélkül a polgárháború nem következhetett volna be. Már a háború alatt nagy szerepet játszott a nemzetiek által elfoglalt területeken a *Falanx* nevű nemzeti mozgalom, amelynek kezdetei *Primo de Rivera* tábornok diktatúrájának idejére nyúlnak vissza. Nyilvánvaló volt, hogy ez a szervezet befolyását a béke idején is meg fogja tartani, de voltak más pártok is, amelyek jobboldaliak lévén, mint a tradicionálisták, a monarchisták, stb., a hatalomban való részesedésre számítottak. Viszont a legerősebb hatalmi tényező a polgárháború befejezése után is a győzelmes hadsereg maradt, amelytől nem lehetett várni, hogy az ő kezdeményezésére és az ő akciójával átalakított nemzeti élet további fejlődését az országot veszélybe vitt pártpolitika prédájául dobja. Érthető, hogy a győzelem kivívása után hónapokig tartott, amíg *Franco* tábornok a belpolitikai átszervezéshez jutott, azt megelőzőleg viszont nemcsak a bel-, hanem a külföld is feszülten várta, hogy a „*Caudillo*” milyen megoldási formát fog a gyökeresen új helyzetben alkalmasnak találni? A várakozás most véget ért, és a spanyol állami hivatalos lap 1939. évi augusztus hó 5-iki száma közölte *Franco* tábornok rendeletét, amellyel a spanyol *Falanx*-nak, a spanyol állam, és a nemzeti forradalom alapjának, statutumait „módosítja”. Ez a módosítás a spanyol állam alkotmányának mélyreható megváltoztatását jelenti. A reformot részlegesnek és ideiglenesnek várták, de e helyett alapvetőnek látszik, amelynek lényeges rendelkezései könnyen aligha lesznek megváltoztathatók. A legfontosabb újítások a következők:

1. A parlamentet eltörli. Helyette az állam összes aktív tényezőit a *Falanx*-ba egyesíti, amelybe a polgárságot képviselő eddigi elemeken kívül felvette a hadsereg tényleges és tartalékos tagjait, a nemzeti hadsereg volt frontharcosait és a köztársaságiaktól fogságot szenvedetteket. Így a *Falanx* az egyetlen párt és a rendszer szilárd alapja lett. A párt feje a „*caudillo*”, aki elejét vette a polgári és katonai elemek esetleges ellentétbe kerülésének és vetélkedésének azoknak egy pártban való egyesítése útján, amelyben a győzelmes hadseregnek sokáig túlnyomó szerepe lesz.

2. A *caudillo* a legfőbb és mindenki fölött álló tekintély. Nem csak a *Falanx* vezére, és a nemzeti mozgalom egyetlen tolmácsa, hanem a kormánynak is elnöke, és mint ilyen, államfő. A *caudillo* nevezi ki legjobb belátása szerint a minisztereket. A *caudillo* alkotja és hirdeti ki a törvényeket, és azokat utólag közli a miniszterekkel, akiket belátása szerint hallgat meg. A kormány, amelynek három tárcanélküli miniszterrel együtt 14 tagja van, tulajdonképpen a *caudillo* tanácsadó szerve, és kizárólag ő tőle függ.

A miniszterek kinevezésük után az evangéliumra esküt tesznek, amelyben megfogadják, hogy minden kötelességüket megteszik Spanyolország javára és a caudillo parancsai szerint. A caudillo az eskü letétele után a következő szavakat intézte az első esküttevő miniszterekhez: „Ha így fog eszelekedni, az Isten meg fogja köszönni, és ellenkező esetben Ő fogja számonkérni.”

3. A Falanx legfőbb testületi szervei: a) a *nemzeti tanács*, amelynek 75 tagja van, köztük hivataluknál fogva a miniszterek és maga a caudillo. Hatásköre kiterjed a mozgalom és az állam szervezete főbb vonalainak megállapítására, a szindakális szervezet kérdéseire, a caudillo által eléje utalt nagy nemzeti, és a fontos külpolitikai kérdésekre.

b) a *politikai bizottság* (junta), amelynek elnökét és tagjainak felét a caudillo nevezi ki, tagjainak másik felét pedig a nemzeti tanács saját tagjai közül küldi ki. Ez a bizottság a Falanx állandó szerve, úgy látszik, végrehajtó bizottsága. Elnökének, aki ez idő szerint a belügyminiszter (Serrano Suner), a feladata, hogy a caudillo és a mozgalom, az állam és a párt közti állandó kapcsolatot biztosítsa.

A Falanx főtitkára és helyettes főtitkára, akiket a caudillo nevez ki, egyúttal, mint tárcanélküli miniszterek, a kormány tagjai is.

Az összes szindakális ügyek a Falanx szindakális osztályának, nem pedig a munkaügyi miniszternek vannak alárendelve.

4. A *honvédelmi tanács*, amelynek elnöke a caudillo, tagjai a hadügyi, a tengerészeti és a légügyi miniszter, tanácsadó tagjai pedig a legnagyobb tekintélyű tábornokok. Ez mutatja a caudillonak azt az elhatározását, hogy az ország haderejét a legmagasabb színvonalon óhajtja tartani.

5. A *helyettes-miniszterelnök* állását megszüntették, s helyette adminisztratív hatáskörrel a miniszterelnökségen államtitkári állást szerveztek.

Mindezek az adatok, bár az új szervezetet egyelőre csak külföldi napilapok hírszolgálatára alapján ismertethettük, arra mutatnak, hogy Spanyolország is az autoriter kormányrendszerre tért át, a végrehajtó hatalmat a törvényhozó hatalomtól való függésből kiszabadította és az összes nemzeti erőket egyetlen pártban egyesítette. A spanyol megoldás a többi autoriter rendszerektől több lényeges pontban különbözik, ami az eltérő viszonyokban és az eltérő kialakulásban leli a magyarázatát. Ilyen különbségek a hadsereg nagy szerepe, a szervezet eltérése, a caudillo hatásköre.

Az erős exekutiva rendszerére való áttérés megmagyarázására nem elegendő az olasz és német katonai segítség tényére utalni, hanem az ok sokkal mélyebb. Úgy látszik, hogy a XIX. század állami berendezése csak addig tud fennmaradni, amíg nagy igényekkel nem kerül szembe. Ahol egy állam abba a helyzetbe kerül, hogy alkotmányát szabadon, a mai szükségleteknek és mai társadalmi erőviszonyoknak megfelelően állapíthatja meg, a XX. századnak megfelelő berendezést mindig az erős exekutiva megvalósításában találja.

TUDOMÁNY ÉS ÉLET.

X Concha Győző és közigazgatásunk racionalizálása.

Mártonffy Károlynak legújabbban megjelent kitűnő könyve, *A magyar közigazgatás megújulása*, oly fontos gyarapodása irodalmunknak, hogy azzal behatóan kell foglalkoznunk. Ez alkalommal csak arra szorítkozunk, hogy a háború utáni évtizedek racionalizálási mozgalmaira vonatkozó gazdag és gondos fejtegetéseit, amelyek közigazgatástörténetünknek jelentős forrásanyagot nyújtanak, kiegészítsük a magyar politikai tudomány mesterének, *Concha Győző*nek egy eddig ismeretlen levelével. A levelet *Magyary Zoltán*hoz, a közigazgatás racionalizálása kormánybiztosához, intézte és tudomásunk szerint az egyetlen írásbeli megnyilatkozása, amelyben állást foglalt a racionalizálási törekvések ügyében. A levél így hangzik:

„Édes Zoltán! Szinte belefialodtam a miniszterelnökhöz intézett kormánybiztosi jelentésedbe.¹ A sok csalódásom közigazgatásunk racionalizálásának lehetősége tekintetében ifjúságom kedves tárgya iránt egészen közömbössé tett. Tösztozó és jelszavakkal dolgozó, kicsinyes, helyi csoportérdekeket nagy alkotmányos követelmények mezébe öltöztető, úgynevezett gyakorlati józan ésszel hival-

¹ L. A magyar közigazgatás racionalizálása. A m. kir. miniszterelnök úr elé terjesztett javaslat. Irta Magyary Zoltán. Budapest, 1950. Egyetemi Nyomda, 184 l.

kodó politikusainktól mit is várhatam!

Mi lesz a sorsa a VIII. évi pluviose 19-i törvény referensének, Raederernek, akarom mondani, magyar congeniális pendantja, Magyary Zoltán javaslatának?

Ne úgy vedd ezt a hasonlítást, mint ha utánzónak akarnálak mondani. Legfeljebb abban, hogy a tárgyilagos ésszel dolgoztatok. Az első a romba dőlő állam és társadalom szerkezet törmelékeinek közigazgatási lehetőségeit kereste. Te pedig egy tervszerűtlenül felhalmozódott, különböző Tabuk iná-dása mellett működő közigazgatásba akarsz rendet, takarékossgot, eredményt bevinni.

Amit én csak deductive kiokoskodtam, mert hisz kívül álltam a valóságos közigazgatáson, azt Te a konkrét élmény, az állami feladatok összességére kiterjedő tapasztalat alapján követeled. Igen, költségvetési tapasztalataid az állami feladatok egészébe adtak betekintést külön közigazgatási ügkörödnön túl.

Nagyon érdekelt a miniszterelnök felelőssége. Sokat tünődtem rajta már Angol Alkotmányomban, de Politikámban is. Teljesen megértem intencióidat.

Közigazgatásunk bajainak főforrása annak területi megoszlásában rejlett. Ha Szapárynak sikerül 1875-ban javaslatát keresztül vinni, sok másként, jobban alakult volna ki.

Nagy érdeme Erekynek megállapítani, hogy a területi megoszlásnak alkotmányunk megyei ágával való összefüggése akadályozta meg józan reformját. Ami akkor még, amikor E. könyvét írta: Törv. hatósági önkorm. 1910. minden józan reformnak útját állta, tragikus sorsunk ironiája szerint, sajnos, nincs többé, elsőpörte előlünk Trianon.

A mai területi beosztásnak mások a

nehézségei. Ha a Javaslatod emítette külön munkálat „Közig. ter. alapjai” állami kiadvány, talán kérhetlek egynek küldésére.

Még egyszer nagyon örülök működésednek s maradok tisztelő, szerető bátyád

Concha Győző.”

X A Gestapo és a GPU.

A *Foreign Affairs* című folyóirat érdekes tanulmányt közöl a Szovjet és a Harmadik Birodalom titkos politikai rendőrségéről, a GPU-ról és a Gestapo-ról, amelyeket a XX. századi forradalom kellékeinek tüntet fel. Abból indul ki, hogy a nagy francia forradalomnál az volt a lefolyás, hogy a forradalom győzelme után a tömegszenvédély lelohadt. Előbb egy ideig abnormisan magas hőmérséklete volt, azután abnormisan alacsony hőmérsékletre esett le, majd jelentkezett a vágy a középút iránt és ezzel a forradalom végetért. Amint azonban ma a háborúk mások, mint a régiek voltak, úgy a mai forradalmak sem olyanok, mint a francia forradalom volt. A modern forradalmaknál a szuggesztív és szenvedélyes első korszak után nem ellankadás, hanem egy olyan korszak következik, amelyet az álnevű író (Balticus) objektív és bürokrata korszaknak nevez. A modern forradalmak vezetői számára az első korszak csak szükséges előkészület. A modern problémák oly óriások és komplikáltak, hogy azokat nem lehet szenvedélyes tömegek spontán akcióival megoldani. Az első korszak után következő érzelmi apály arra jó, hogy a vezetők megszabaduljanak a szenvedélyes tömegek befolyásától.

A forradalomnak azonban ezután is nagy feladatai és sokirányú tennivalói vannak. Mélyrehatóan át akarja alakítani az

állam és a társadalom addigi berendezéseit. Ehhez állandóan szüksége van a tömegeknek nem eruptív, de kitartó támogatására, másrészt viszont az akciójával szemben esetleg jelentkező ellenállások leküzdésére. A tömegek megszervezésére és vezetésére szolgál az egyetlen párt és a propaganda. Viszont a GPU és a Gestapo a rezsimnek azok az eszközei, amelyek az állandóság és biztonság fő oszlopai. „Miként a GPU Szovjetországban, a Gestapo a Harmadik Birodalomban arra a feladatra vállalkozik, hogy az államot függetlenné tegye az emberek szívében és lelkében végbemenő változásoktól. Ha a GPU-t és a Gestapo-t „titkos államrendőrségnek” nevezzük, ez a kifejezés azt a világos mellékértelmet is bírja, hogy „rendőrség az államért és a nép ellen”, amely esetleg még ellenszegülő és nem érez egyet”. A titkos rendőrségnek hatalmát rendkívül megnöveli az, hogy feladata nemcsak a nyomozás és a bűnök felderítése, hanem a kormányprogram megvalósításának bármely szakasza ellen mutatkozó ellenállás leküzdése. Ezek a rendőrségek, amelyekhez hasonló a cikk írója szerint a fasiszta Olaszországban nem fejlődött ki, arra törekszenek, hogy a közvélemény szemében, mint a rendszernek jóindulatú eszközei szerepeljenek, mégis alapjában a hideg terror megtettesítői, minden esetleges elütő, nem-

egyező cselekmény megbosszúlására. Az e miatt rájuk halmozódó ódiuntól való menekülésre törekednek azáltal is, hogy nevüket időnként változtatják. Szovjetországban pl. először *cséká*-nak hívták, ezt a nevet 1922-ben változtatták át GPU-ra, majd később, 1935-ben

NKVP-re. Mind a három azonban körülbelül ugyanazt jelenti. A cél ugyanaz, az eszközök és módszerek a változó helyzetekhez alkalmazkodnak. Figyelmük nemcsak a közönségre, a kívülállókra terjed ki, hanem a hatalmonlévőkre és a külföldre is.

— yz —

X Az üzemvezetés felelőssége a közzel szemben.

A VII. Nemzetközi Üzemvezetési Kongresszuson, 1938. szeptember 19-én Washingtonban a főnti címmel A. W. Robertson előadást tartott. Belőle közöljük az alábbi figyelemreméltó részeket.

„Az üzemvezetés (management) és az egyén munkája közti különbség az, hogy az üzemvezetés tevékenységeinek eredményei mindig mások számára vannak. Az üzemvezetésnek, hogy fennmaradjon, azt kell nyújtania, amit mások kívánnak, míg az egyén leginkább annak előállításával foglalkozik, amit egyedül ő kíván.”

„Az üzemvezetés teszi képesé az embert a másokkal való segítő együttműködés általi előhaladásra. Magában az ember szárnalmas. Ha kedvezően nézzük is, alig több az állatnál és bármennyire is kiváló, nem tud magasra emelkedni mások segítsége nélkül. Meztelenül és gyámoltalannak születik. Csak rövid utat tesz meg és már fáradt. Ereje elenyészik, hacsak nem táplálják. Sokat tudhat, de a legokosabb ember is csak egy kis öblöt kutatott át a tudás nagy óceánjának partvidékén. Csak az agyak megfelelő vezetés alatti egyesülései útján válik felsőbb lényé. Az egyéneket

eredményes együttműködésben az üzemvezetés egyesíti.”

„A világ hűségén és mások épességén alapszik. Az üzemvezetés javait és szolgálatait általában külső színük szerint fogadják el. Megbízom az emberekből, akik az általam vásárolt autóbilt készítik és nem ismerek egyet sem az ezrek közül, akik a kész gyártmányban közreműködtek. Amikor repülőgépre lépek, életemet rábízom arra a szervezetre, amely építette és a pilótára, aki vezeti. Amikor táviratot kapok, nem kétlem az üzenet épességét. Az üzemvezetésnek becsületesnek, alkalmasnak és bölcsnek kell lenni ugyanúgy, mint másnak vagy nekem; kell, hogy javai és szolgálatai a legteljesebb bizalomra legyenek érdemesek; de egyúttal vállalnia kell a mi természeti világunk meghódításában való vezérlés feladatát.”

„A jó vezetés a legkiválóbb agyak uralma. Az üzemvezetés alatti szervezetek *Platonak* a tökéletes társadalom számára alkotott szabályait követik: a legbölcsebbeknek van a legnagyobb hatáskörük. Ez anti-demokratikus, bár magánszervezetek legjobban demokratikus országokban virulnak. A többség demokratikus elve mégis meg-

hiusít és megsemmisít minden vezetést. A legénység nem vezetheti a hajót. Népszerű azt gondolni, hogy a többségnek mindig igaza van, de ugyanannyi a különbség az önmagát igaznak tartó és a valóban igaz között, mint amennyi az önmagát jónak érzés és a valódi jóság között.

Egy barátom Pittsburgh külvárosában az Alleghany folyó hídján haladt, amikor megállította két rabló, akik a tárcáját követelték. Barátom tiltakozott. A rablók azt válaszolták, hogy csak olyant kérnek, ami jogos és helyes: hajlandók az ügyet hármuk szavazása alá bocsátani, döntsön a többség. Teljes ünnepelességgel megtörtént a szavazás, a többség nyert és a barátom elveszítette a tárcáját.

Az üzemvezetés alatti szervezetekben sohasem a szám dönt. Minden döntést olyanok hoznak, akik tudásuk által a legjobban képesítettek megalkotásukra. Végül pedig minden tagozat döntését hozzáalakítják a teljes szervezet tevékenységéhez.

„A modern világ hihetetlenül bonyolult. Senki, még a legegyszerűbb polgár sem él úgy, hogy azt egyszerű életnek lehetne nevezni. Közülünk senki sem képes igazán gondot viselni önmagára. Teljesen másokra vagyunk utalva életünk szükségleteinek és kényelmeinek kielégítéséhez. A világhosszág huzalon jön hozzánk. A meleg csövön át. A víz másik csövön keresztül. Munkánkhoz és munkánktól közös eszközök szállítanak. Az élelmet megtaláljuk a sarkon, ha megvan a megvásárlásához szükséges pénzünk, és ha nincs, a kormánzatnak kell megadnia, különben elpusztulunk. Ilyen világban az üzemvezetés

szükségessége követelő erejű. Abban a pillanatban, amikor a tömeg veszi át az erőműtelepet, sötétségbe borul a város. A rendnek és rendszernek kell előtérben állni a modern világban, azok pedig csupán üzemvezetés útján érhetők el. A mai üzemvezetők, bárha gyarló emberek is, mégis a kiválasztottak a rendelkezésre álló jelöltek közül és felelősek azért, hogy lényeges életszükségleteink megfelelő teljesítéséről gondoskodjanak. Az üzemvezetés nem szűnhet meg a bíráló miatt. Nem elég kiállni a megérdemelt bírálatot: ki kell állni és el kell tűrni akkor is, amikor valaki nem érdemli meg. Ez a jó sportszerűség törvénye. Ez a jó társadalom törvénye, és az üzemvezetésnek ehhez kell mérnie magát. Ha valaki kapitánya a mi modern hajónknak, az üzemvezetés az. És nem hagyhatja ott őrhelyét.

Az üzemvezetés közvetett felelőssége igen nagy. A nagy gyárak meg a tömegtermelés összezsúfolt életkörülményekhez vezetnek és az egészség meg az erköles elkerülhetetlen csökkenéséhez. Az üzemvezetés nem felelős közvetlenül azokért a társadalmi körülményekért, amelyek gyárainak és termelési módszereinek közvetett eredményei, mégis megfelelő részt kell vállalnia az ilyen közvetett eredményekért való felelősségből. Az anyagi jólét emelkedése, amely mindenütt szembeűnő, csak áldozat árán volt elérhető. Ezen körülmények ártatlan áldozatait tehetetlenek. Ezek a gyöngék és a szerencsétlenek, akik minden korszakban rossz egészségben szenvedtek, szegényesen táplálkoztak és öltöztek.

De körülményeiken javítani lehet megfelelő figyelemmel és az üzemvezetésnek vállalnia kell a javításért való felelősséget. Ugyanúgy, amint már régen vállalta a felelősséget, hogy biztos és egészséges környezetet teremtsen az emberi munkához, el kell most vállalnia annak a felelősségét is, hogy az alkalmazottakat segítse életük biztos és egészséges környezetének biztosításában. Minden, ami nem ér fel ezzel, a felelősség elhanyagolása.

Mivel majdnem teljesen mesterséges világban élünk, úgy látszik nem lehet elkerülni, hogy mesterséges vagy ember-alkotta támaszt ne biztosítsunk az egészségnek. Parkokat és játszótereket kell berendezni és gondoskodni kell okos mennyiségű házon-kívüli életéről. Minden közösség kényelmére és egészségére állandó figyelmet kell fordítani.

Végül, mivel üzemvezetés csak szükségleteinek megfelelő környezetben lehetséges, fel kell ismernie kötelezettségeit a társadalom irányában, amelynek egyik része. Sok esetben a társadalom szabályozásokat és korlátozásokat rendelt el, amelyek gátolják az üzemvezetést és a magánvállalkozást, mégis a társadalom egyedüli elbírálója annak, hogy mit tart helyesnek, az üzemvezetésnek hozzá kell alkalmazkodnia. Nincs más választása. Ugyanolyan tehetetlen a társadalom általi korlátozásokkal szemben, mint a gazdasági állapotokkal szemben. Minden magánvállalat vezetése felismeri, hogy a változó idők be-

folyásolják az üzletet és idővel használhatatlanná tehetik. A vízcatorna (mint közlekedési eszköz) letűnt. A lovaskordé letűnt. A közúti vasút és gőzvasút szenvedik a változó körülményeket, de az üzemvezetésnek el kell fogadnia ezeket és el kell fogadnia egyúttal a megfelelő kormányzati szabályozásokat is.

És amint a dolgok lényege rákényszeríti a kormányzatot, hogy mind nagyobb szerepet foglaljon el mindennapi életünkben, egyre jobban szabályozva, hogy mit tegyünk és hogyan éljünk, annál inkább van szüksége az üzemvezetés segítségére, jobban, mint bármely más korszak kormányzatának. Az üzemvezetésnek készséggel kell felajánlania képességeit és szolgáltatait a kormányzat részére, mivel az üzemvezetés az egyetlen forrás, amelyből a kormányzat megkaphatja a szükséges tehetőséget, hogy sok tevékenységét eredményesen elláthassa. Most mellőzi az üzemvezetést és az üzemvezetés szidja a kormányzatot. Mindkettő helytelen. A nép ezalatt szenved. A modern kormányzat nem lehet meg jobb vezetés nélkül. Az üzemvezetésnek vállalnia kell a felelősséget és fel kell ajánlania szolgáltatait minden jó kormányzatnak, amely kéri. A kormányzatnak megvan a megfelelő szabályozási tere, amelyet az üzemvezetés elismer és elfogad. Hasonlóan igaz, hogy az üzemvezetésnek is vannak olyan teljesítményei, amelyek a kormányzatban most hiányzanak, és amelyeket jó volna, ha elismerne.“

× A tudományos üzemvezetés washingtoni kongresszusa.

Mint a magyar Racionalizálási Bizottságnak az igazgatója őszintén köszönöm azt az ismertetést, amely a washingtoni VII. Nemzetközi Racionalizálási Kongresszusról a *Közigazgatástudomány* legutóbbi számában Göbel József tollából megjelent, mert a *Közigazgatástudomány* széleskörű olvasóközönségének a figyelme ezáltal a racionalizálási kérdésekre még erőteljesebben ráirányul. Az ismertetés utolsó részéhez azonban legyen szabad néhány megjegyzést fűzöm.

Göbel József úr mindenképp előtt kifogás tárgyává teszi azt, hogy *mezőgazdasági természetű magyar dolgozat* e kongresszuson nem szerepelt.

Tájékoztatóul tehát el kell mondanom azt, hogy e kongresszus magyarországi előkészítését a kongresszus helyettes főtitkárával, Ursel Baliol Scott úrral együtt, — aki ebből a célból Budapestet felkereste és itt felkérésünkre erről 1937. november 23.-án ismertetőelőadást is tartott, — a Magyar Racionalizálási Bizottság és alulirott, — mint a *Nemzetközi Racionalizálási Bizottság (International Committee of Scientific Management)* igazgatósági tagja, aki ebben Magyarországot képviselem, — együtt végeztük el. Az ország első közüzemi s magánvállalati szakértőiből külön ú. n. *előkészítő bizottságot* állítottunk fel, mely maga is tekintélyének súlyával megfelelő propagandát fejtett ki.

Igen nagy súlyt kívántunk helyezni azután arra, hogy a magyar mezőgazdasági tudományos irodalom ezen a kongressz-

szuson megfelelő módon képviselve legyen. Annál inkább kívántuk ezt, mert már a korábbi nemzetközi kongresszusokon a külföld részéről szemrehányást kaptunk, hogy Magyarország, mint jellegzetesen *agrár-állam*, éppen mezőgazdasági természetű tudományos dolgozatokkal e kongresszusokon nem vesz részt. Ezért már 1935-ben, a londoni kongresszus alkalmával a Földművelésügyi M. Kir. Minisztériumot és az összes számbajöhető mezőgazdasági érdekképviselőket, testületeket, tudományos intézeteket, egyetemi tanszékeket stb. felkértük arra, hogy a kongresszusra megfelelő dolgozatokat bocsássanak rendelkezésre.

Ugyanezt az eljárást követtük a *washingtoni kongresszus* előkészítése folyamán is. Legnagyobb sajnálatunkra azonban meg kellett állapítanunk azt, hogy a beérkezett néhány dolgozat közül egyetlenegy sem volt olyan, amely a nemzetközi mértéket megütötte volna.

Ez az oka tehát annak, hogy a magyar mezőgazdaság ezen a kongresszuson nem szerepelt.

Közel hasonló a helyzet a kongresszus tárgysorozatán szereplő egyéb témaköröket illetőleg is. Bizottságunk nemcsak kellő propagandát fejtett ki e kongresszus ismertetése és azon való részvétel tekintetében, hanem ezen tovább menve, felkérte az Iparügyi és a Kereskedelemügyi minisztert és Budapest Székesfőváros polgármesterét, hogy rendeletileg, körlevélben hívja fel az alárendelt személyzet, üzemek, intézmények stb. figyelmét a kongresszusra

azzal, hogy magasabb nemzeti érdek is az, hogy ezen Magyarország megfelelő színvonalon álló eredeti és önálló dolgozatokkal minél nagyobb számban résztvegyen.

Részben ennek köszönhetjük tehát azt, hogy jelentősebb számú, mintegy 20—25 dolgozat érkezett be.

Ezeket a dolgozatokat természetesen *igen szigorú kritika tárgyává kellett tennünk* és a *felémelt nemzetközi mértéket* csak az a néhány dolgozat érte el, amelyet azután a kongresszusra ki is küldtünk és amelyet a kongresszusnak New-York-ban székelő szerkesztőbizottsága ismét felülvizsgált és elfogadott.

A beküldött, de általunk közlésre alkalmasnak nem talált dolgozatok között számos olyan dolgozat volt, amelynek a szerzője a magángazdaság köréből került ki és amelynek a hiányát a kongresszus iratai között *Göbel József* úr jogosan bírálat tárgyává teszi. Ezek elmaradtak sajnos a kongresszus színvonalára mögött. Több dolgozat érkezett be pl. a kártyalyukasztógépeknek a vállalatok adminisztrációjában való igen jelentős szerepéről. Erre nézve az amerikai szerkesztőbizottságnak már megelőzőleg az volt az álláspontja, hogy a kártyalyukasztógépeknek alkalmazása amerikai üzemekben oly mindennapi jelenség, mint nálunk ma a mechanikus számológépek alkalmazása és azok eredményeinek az ismertetését már az amerikai szakközvélemény messze-messze túlhaladta.

A tudományos feldolgozásnak pedig az a további akadálya, hanem azok, akiknek főleg a magángazdaságban betöltött ve-

zetőszerepük folytán e tárgykörrel *eredeti, önálló s értékes mondanivalóik* volnának: részben nem érnek rá arra, hogy azt megírják, részben könnyen megérthető üzleti okoknál fogva tartózkodnak különösen a racionalizálási intézkedések végrehajtási módjainak a azok eredményeinek ismertetésétől.

Azok pedig, akik látszólag a tudomány köntösjében lépnek a nagy nyilvánosság elé: egyedül és kizárólag a *német idevágó szakirodalom* emlőin táplálkoztak, semmiféle *önálló gyakorlati tevékenységre rá nem mutathatnak*: így munkáik a német szakirodalomnak fázisban 5—10 évvel eltolt fragmentumait mutatják be, — legtöbbször önálló kritikai szellem nélkül.

Ezek tehát — röviden elmondva — azok az okok, amelyek folytán Magyarország ez ily nemzetközi kongresszusokon az egyidőben annyiszor hirdetett „*kulturális fölény*“ ellenére nem tud megfelelően megjelenni.

De az is igaz — s ebben egyet kell tehát értenünk *Göbel József* úrral, — hogy Magyarországon a tudományos üzemvezetés vagy ha tetszik, a racionalizálás problémáinak úgy tudományos feldolgozásával, mint gyakorlati alkalmazásával a külföld nagy nyugati államaihoz, különösen Amerikához képest messze elmaradtunk és nemcsak e kérdéseknek tudományos színvonalon való feldolgozása és ismertetése hiányzik, hanem a problémák lényege iránt való kellő megértés is.

Kelemen Móric.

TAKARÉKOS HÁZIASSZONY

GÁZZAL FÖZ! SÜT! FÜT! HÜT!

Ha tüzhelyén kívül vízmelegítésre
fűtésre vagy hűtésre is gázt használ,
— szobánként havi 20 m³-en felül —

a

„TAKARÉKGÁZ”

40⁰/₁₀-al olcsóbb: m³-ként csak 12 fillér

Az itt következő néhány szám biztosan meggyőzi Önt is arról, hogy a háztartás olcsó tüzelőanyaga a GÁZ.

Egy négytagu család főzési költsége naponta kb.	20 fillér
Egy liter víz felforralása	1.2 „
Egy órai vasalás	4—5 „
A gázhűtőszekrény 24 órai üzemköltsége a külső hőmérséklettől függően	8—12 „
Egy fürdő készítése (100—150 liter fürdővíz)	12—18 „
Egy mosdáshoz szükséges melegvíz (10—15 liter)	1.2—1.8 „
Félórai fürdőszobafűtés	6—8 „

HASZNÁLJON TAKARÉKGÁZT!

Felvilágosítás és tanácsadás a Gázművek Városi Irodáiban
VII. RÁKÓCZI-ÚT 18. I. ALAGÚT-UTCA 3.

Főzőbemutató előadások a gáz takarékos használatáról
minden kedden és pénteken d. u. 5 órakor

a Gázművek VI. Vilmos császár-út 3. sz. I. emeleti
bemutató termeiben.

BUDAPEST
SZÉKESFŐVÁROS ELEKTROMOS MŰVEINEK

BEMUTATÓI

V., HONVÉD-UTCA 22.

II., MARGIT-KÖRÚT 15

Minden háziasszonynak tudnia kell,
hogy a modern nagyteljesítményű

villamos főzőlapon és sütőben

az ételek finom — izletesre készülnek,
tápértékük a legnagyobb marad és je-
lentős zsírmennyiséget takarítunk meg

A villamos tűzhely

üzeme olcsó

A főzési áram egységára
kilowattóránként 12 fillér
Például 4 tagú családnál a
villamosfőzés - sütés áramköltsége

naponként átlag 40 fillér,
havonként átlag 12 pengő

Az olcsó főzőárammal vasalhat, vizet forralhat.

Villamos tűzhelyek, kettős főzőlapok

1—5 évig terjedő részletfizetésre vásárolhatók.

Felvilágosítással a Honvéd-utcai és Margit-körúti BEMUTATÓ szolgál

Nyitva : hétköznapokon

május 1-től október 1-ig délelőtt 8—3-ig,

október 1-től május 1-ig délelőtt 8—2, délután 4—6 óráig