II. évfolyam. 6. szám.

KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNY

SZERKESZTI

MAGYARY ZOLTÁN

Az állam gazdasági vezérkara — MAGYARY ZOLTÁN

A személyzeti igazgatás szervezete — GŐBEL JÓZSEF

A service public eszméje a mai francia közigazgatási jogban — VALLÓ JÓZSEF

Külföldi jogfejlődés

Horst Kube: Die geschichtliche Entwicklung der Stellung des preussischen Oberpräsidenten (Martonyi János).

Tudomány és élet

A honvédelmi törvény és a vezérkar. — Az ujoncok törvényhozási megajánlása. — A köztisztviselők kiválasztása Belgiumban (Karcsay Sándor). — A Német Városok Szövetségének II. anyagbeszerzői kongresszusa (G. J.).

KIADJA A

MAGYAR KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYI INTÉZET

BUDAPEST

1939

E szám ára 1.50 P.

KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNY

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

TARTALOM

		Oldal
Az állam gazdasági vezérkara	MAGYARY ZOLTÁN	401
A személyzeti igazgatás szervezete	GÖBEL JÓZS[illegible]	419
A service public eszméje a mai francia közigazgatási jogban (Befejező közlemény)	VALLÓ J[illegible]	433
Külföldi jogfejlődés		463

Horst Kube: Die geschichtliche Entwicklung der Stell[illegible] des preussischen Oberpräsidenten (Martonyi János).

Tudomány és élet 466

A honvédelmi törvény és a vezérkar. — Az ujoncok törvényhozási megajánlása. — A köztisztviselők kiválasztása Belgiumban (Karcsay Sándor). — A Német Városok Szövetségének II. anyagbeszerzői kongresszusa (G. J.).

Munkatársaink:

Magyary Zoltán dr. egyetemi ny. r. tanár, a Magyar Közigazgatástudományi Intézet igazgatója. *Gőbel József dr.* székesfővárosi üzemi segédtitkár. *Valló József dr.* pénzügyi fogalmazó. *Martonyi János dr.* vallás- és közoktatásügyi miniszteri segédtitkár. *Karcsay Sándor dr.* kir. kincstári jogügyi igazgatósági joggyakornok.

FELELŐS KIADÓ: MAGYARY ZOLTÁN.

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

AZ ÁLLAM GAZDASÁGI VEZÉRKARA.

I. A XX. század az állammal szemben olyan új követelményeket támaszt, amelyeket a liberális állam a maga szervezetével nem tud kielégíteni. A szervezet szükséges tökéletesítésének kérdését vizsgálva a VI. Nemzetközi Közigazgatástudományi Kongresszus „A kormányfő és segédszervei" kérdését tűzte napirendjére és annak megoldását a közigazgatási vezérkar kialakulásában találta. A kormányra váró új feladatok egyik legfontosabb része a gazdasági élet irányítása, amelyre a XIX. századi állam megfelelő szervvel szintén nem rendelkezett. Érdekes, hogy egy demokratikus állam, az Amerikai Egyesült Államok, érezték a szükségét annak, hogy látva az e téren is való haladás szükségességét, megvizsgálják a található gyakorlati megoldásokat és keressék azoknak elvi szempontjait. Egy 1937. év végén tartott szűkkörű megbeszélés után a chicagoi *Public Administration Clearinghouse* megbízást adott Sir *Henry Bunbury*-nak, az angol Institute of Public Administration igazgatójának, több országban végzendő helyszíni tanulmányokra. Bunbury egy évvel később terjesztette elő összehasonlító jelentését, amely rövid 28 oldalon nagy értékű megvilágítását nyujtja a kérdésnek.

Tanulmányának címe *Kormányszervek a gazdasági tervezésre.*"[1] A „Planning" vagy tervezés szón azt az eljárást értik, amelyet állandó jelleggel végeznek avégből, hogy valamely közösség gazdasági és szociális működésének, vagy ezek valamely határozott részének, tudatos vezetését, rendezését és összhangját biztosítsák. Az ilyen eljárásnak lényege az összes, a tárgyra vonatkozó tények megismerése és megértése, hogy azok alapul szolgáljanak valamennyiüket számbavevő kitartó akcióra, valamely határozott és tudatosan választott cél megvalósítása céljából. A tervezésnek ez a modern mozgalma ebben az értelemben nyilvánvalóan különbözik a hagyományos kormányzati gépezet ily irányú hiányos működésétől, ami abból származik, hogy ez a gépezet a laisser-faire elvhez való igazodással készült.

[1] Governmental Planning-Machinery. A Comparative Study by Henry N. Bunbury. Public Administration Service. No. 63. Chicago, Illinois, 1938. 26 l.

Annak a mozgalomnak a gyökerét, amely a produktív szociális életnek tudatos közösségi akcióval való rendezése érdekében ma világszerte jelentkezik, Bunbury két forrásban találja.

A tervező tevékenységnek egyik csoportja, amely történetileg a régibb (ez természetesen nem a magyarországi viszonyokra vonatkozik), a várostervezés szükségletéből állott elő. Célja a szociális hátrányoknak, az idő és költségveszteségeknek, a kellem hiányának megszüntetése az iparosodás mai korszakában és eszközeivel. Fokozatosan tágul a nagyváros (metropolis), vagy földrajzilag egységes nagy területek (regiok) rendezésére. Ez bővült most tovább nemzeti tervezéssé az összes nemzeti erőforrások fejlesztése és legjobb felhasználása végett azoknak a politikai, társadalmi és emberi problémáknak érdekében, amelyekkel ezek összefüggnek.

A másik helyzet, amelyben tervezésre van szükség, akkor áll elő, ha egy állam kormánya erősen centralizált, vagy autoriter jellegű, vagy ha egy ország erősen függ a nemzetközi kereskedelemtől. Ezek az államok a nemzeti gazdasági életet egységnek tekintik, amelyet bizonyos „stratégiai" beavatkozásokkal (vámtarifa, adózás, pénz- és hitelpolitika stb.) a kívánt irányba kell vezetni úgy, hogy az állam az egyénnel minél kevesebb közvetlen érintkezésbe jusson. Ez lényegében éppen a központ részéről való törekvés a nemzet gazdasági és társadalmi életének jobb vagy bizonyos esetekben meghatározott célú (pl. a nemzeti védelem céljából) rendezésére, ami központi vezetés nélkül nem volna elérhető. Ez az irány nagyon fejlődött az 1929—1932 közötti gazdasági válság hatása alatt, főleg olyan országokban, amelyekben a nemzetközi kereskedelem a nemzet gazdasági életére erős befolyással van, és amelyeket ezért a nemzetközi pénz- és hitelügyi és kereskedelmi kapcsolatok letörése súlyosan érint. *Hollandia* jellemző példa ezekre az országokra.

A tervezésnek ez az utóbbi neme szoros kapcsolatban van a kormányhatalommal és ezért inkább autoriter, mint rábeszélő. Feltételezi, hogy legyen határozott nemzeti politika és arra törekszik, hogy gépezetet szervezzen az összes szükséges adatok és tények megszerzésére, és hogy az azokból levont helyes következtetések a kormányzati intézkedések alapjául szolgáljanak. Egyúttal biztosítania kell a gazdasági élet összes tényezőinek csatlakozását és közreműködését a kormány által választott és nagyrészt csak a kormány közreműködésével végrehajtható gazdasági politikában.

A német nyelvnek jó kifejezése van a kétféle tervezés megkülönböztetésére: *Raumordnung* és *Planwirtschaft*.

II. A tervgazdálkodás három különböző alapelvből indulhat ki. 1. Az első az, ha kizárja a nyereségre való termelést, azaz a mások munkáját használó magánvállalatot. Ez *Szovjet-Oroszország* esete. Itt a tervezésnek ki kell terjednie a nemzet egész életének gazdasági vonatkozásaira. A gazdasági életet a központból irányítják és a javak elosztása itt nem az áralakulás útján történik, hanem az ár arra szolgál, hogy a szétosztásnak előre meghatározott eredményére vezessen. Itt az állam által tudatosan és teljes felelősséggel szervezett tervezés a gazdasági tevékenységnek lényeges kelléke. A tervezés a legnagyobb méretű és a legkomplikáltabb, mivel a nemzet gazdasági életének legtöbb részére ki kell terjednie. Bunbury megjegyzi „valószínűnek látszik, hogy ez a rendszer jobban illik egy aránylag egyszerű, állandó és primitív gazdasági élethez, mint egy nagyfejlettségű, sokrétű gazdasághoz". Ez a megjegyzés utalás arra a körülményre, hogy a gazdasági helyzet, amelyben a Szovjet-Unió a maga nagyarányú gazdasági experimentumát folytatja, az eddig elért óriási fejlődés után sincs még a nagykapitalizmus vezető ipari államainak színvonalán. Ezért a kétféle gazdálkodási mód objektíve nem összehasonlítható és gyakorlatilag még nem tudni, hogy a szovjet gazdálkodási rendszere hogyan fog beválni, ha az ország el tudja érni az ipari fejlettségnek azt a fokát, amelyen a vezető kapitalista államok vannak.

2. A nyereségért való termelés és munkafelhasználás rendszerének meghagyása, de az állam által valamely oly célra való irányítása, amelyet a magánvállalkozás állami beavatkozás nélkül nem választana. Ez szükségképpen együtt jár a nyereség állami szabályozásával és limitálásával. Ezt a rendszert az államilag irányított magángazdálkodás rendszerének nevezhetjük. Példái a *Harmadik Birodalom* és *Olaszország*. A főcél, amelynek minden gazdasági tevékenység alá van rendelve, a nemzeti önellátás maximumának elérése, egyrészt honvédelmi érdekből, másrészt, hogy minél jobban csökkentsék gazdasági életük megzavarásának veszélyét más országok kereskedelmi, vagy pénzügyi politikája, vagy akciói által. Ez természetesen nem érhető el másként, mint ha az állam elvben az egész gazdasági tevékenységet irányíthatja, bár a gyakorlatban a magánvállalatoknak jelentékeny mozgási szabadságot adhat, feltételezve, hogy az állam politikájához alkalmazkodnak. Ezekben az országokban a tervezésnek ehhez a feladathoz szabott szervezete van. Amíg a Szovjetoroszországban a

Gosplan, Olaszországban a *Korporációk Nemzeti Tanácsa*, amely az abesszín háborúk alatti szankciók alkalmával állta ki a tűzpróbát, a Harmadik Birodalomban pedig előbb az *Organischer Aufbau der deutschen Wirtschaft* és a *Reichswirtschaftskammer*, újabban pedig a Göring vezetése alatt álló *Vierjahresplan* szervezete. A szerző azonban megjegyzi, hogy sajnos a 2. pont alá tartozó államoknál, amióta a gazdaságpolitikájuknak ezt az irányát folytatják, a honvédelem és a fegyverkezés szempontjai a szervezésben oly nagy szerepet játszottak, hogy nem lehet megítélni, mit tudnának ezek a rendszerek népük gazdasági színvonalának emelésében elérni, ha tisztán a népjólét és a virágzás szolgálatára törekednének.

3. A többi országok nagyrészében egy harmadik új irány van kialakulóban, amely látszatra nem sokban különbözik a 2. alattitól. Ezek is fenntartják a haszonra dolgozó magánvállalatokat és a bérmunkának nyereség céljára való igénybevételét, az azonban az alapvető különbség, hogy amíg az előbbi esetben a magánvállalatok is az állam ellenőrzése alatt, az állam által megállapított gazdasági terv megvalósításán dolgoznak, az utóbbi esetben nincs szó szokásos értelemben vett tervgazdálkodásról, hanem a gazdasági élet szabad, az azonban a modern viszonyok közt a kormány segítő, vezető, korlátozó és, ahol kell, termelő tevékenységére szorul és azt a magángazdaság el is fogadja. Ezeknek az államoknak a célja tehát az, hogy a vállalatok szociális felelősségét elérjék.

A változás azonban ezekben az országokban is mélyreható és alapvető jelentőségű, ami annak a felismerését jelenti, hogy a laisser-faire elv, amely dominált a civilizált világban a XIX. században, a XX. században megszűnt uralkodni. A liberális gazdasági élet negatív módszerei többé nem egyeztethetők össze a nagykapitalizmus nagy tőkekoncentrációjával, amely a technikának, a közlekedésnek és a nagy szervezeti egységeknek fejlődése miatt bekövetkezett. Ezért ezek az országok is belátják, hogy a liberalizmus letűnését nem szabad a gazdasági élet időleges válságából származó múló zavarnak tekinteni, hanem az emberi civilizáció hosszú fejlődése új, jellemző korszakának. A kapitalizmus fejlődése óta egyének, valamint egyes társadalmi és gazdasági csoportok a szervezésnek kisebb-nagyobb fokára ugyan már régebben eljutottak, most azonban a fejlődésnek arra a fokára értünk, amelyen az egyéni és csoportos szervezésnek nagyobb integrációjára van szükség, mint amilyen a laisser-faire elv korában lehetséges és kívánatos volt. Bármilyen kifejezést keresünk is ennek

a helyzetnek jellemzésére, mondja Bunbury, a konklúzió elől nem lehet elzárkózni: a közösség jobb rendjéért való küzdelem folyik. Ez a legfőbb vonása az *Amerikai Egyesült Államok*ban folyó mai evolúciós küzdelemnek.

III. *A szervezeti probléma azonossága.* Bármely forrásból jut is el egy ország a szervezés szükségességéhez, annak szervezeti és technikai problémái mindenütt nagyrészt ugyanazok. Bunbury memoranduma is ezekkel a szervezeti és technikai problémákkal kíván főleg foglalkozni.

A tervezés új feladat a kormányok számára. A XIX. századi kormányzati rendszerek, melyek még csak a belső rend fenntartására, a honvédelemre, a nemzetközi kapcsolatok szabályozására és az ezekkel kapcsolatos adóztatásra voltak szabva, nincsenek ellátva minden szükségessel a kultúrális, szociális, gazdasági és más technikai, pozitív feladatok megoldására. „Még azok a kormányok a leghaladottabb államokban is, amelyek már régen pozitív tevékenységet folytattak egyik vagy másik irányban: a közoktatás és jólét, a kereskedelemfejlesztés, vagy különös gazdasági tevékenység terén, mondja Bunbury, sem rendelkeznek még mindig megfelelő gépezettel a nemzeti tevékenységnek, mint egységnek, tanulmányozására és integrálására." Amiről itt szó van, az a kormányzat szervezetének az a kiegészítése, amit a közigazgatási vezérkar fogalma jelöl meg. Amint haditerv készítésére és végrehajtásának irányítására a hadseregnek katonai vezérkarra van szüksége, épp úgy a közigazgatási politika tervének készítésére és végrehajtásának biztosítására közigazgatási vezérkar szükséges.[1] A nemzeti tevékenységnek ebbe az átfogó integrációjába tartozik, mint egy fontos és sajátos komplexus, a gazdasági élet tervszerű irányítása. „A világháború óta igen sokirányú kísérletezés folyt ebben az irányban a különböző országokban. Egyre világosabbá lett, többnyire fáradságos tapasztalatok alapján, hogy olyan kormányzati intézkedések és döntések, amelyek válságos pillanatokban vagy tisztán resszort szempontok szerint, vagy jól megszervezett magán érdekkörök nyomására, vagy a tradícióhoz való ragaszkodásból, vagy a valódi tények és várható hatásaik elégtelen ismeretével jönnek létre, többé nem megfelelők. A modern viszonyok ennél többet és jobbat kívánnak."

A tervezés szervezetének alakulásában több fontos megkülön-

[1] L. *Magyary Zoltán:* A közigazgatási vezérkar. Közigazgatástudomány. 1938. 273. old.

böztetést kell tenni. 1. Egyrészt megfigyelhető az, hogy a különböző országokban a kiindulás részben felülről, részben alulról jött. A gazdasági szervezésben számos országban a központi szerv dominál és fokozatosan terjed ki decentralizáció vagy dekoncentráció útján, így a volt *Csehszlovákiában* és *Törökországban*. Más országokban az igény és kezdeményezés alulról jön és fokozatosan harcolja ki sokszor nagyon konzervatív ellenzékkel szemben a maga stratégiai pozícióit. Erre *Anglia* a főpélda. Természetesen nincs két egyforma eset, de jellemző közös vonások találhatók.

2. A másik fontos megkülönböztetés, amit a szervezet megállapításánál figyelembe kell venni, egyrészt a hosszú távon való tervezésnek, másrészt a napi kormányzati politika gazdasági elhatározásainak széjjelválasztása, de mindkettő szakszerűségének biztosítása. Bizonyos azonban, hogy azoknak, akiknek feladata, hogy hosszú távú terveket készítsenek, mutassanak be és időrőlidőre revideáljanak, ismerniök kell a napi politika követelményeit is, azoknak viszont, akik felelősek a napi politikai gazdasági döntésekért, szem előtt kell tartaniok a hosszú távú terveket és gondolniok a kettőnek kölcsönhatásaira. A két funkció azonban különböző, és a tapasztalat azt mutatja, hogy kívánatos a széjjelválasztás, bár a kettő közti kapcsolatot fenn kell tartani.

3. Fontos megkülönböztetés végül az, hogy más a tervek készítése és más azok elfogadtatása és végrehajtása. A kettőnek egymáshoz való viszonya a különböző országokban különböző. A legtöbb európai államban, amelyek erős centralizációhoz vannak szokva, a tervgazdálkodás olyan gazdasági rendszert jelent, amely totális, vagy részleges terv alapján folyik. A terv származhatik a hivatott állami szervtől, vagy kapitalista szervezettől vagy mindkettőtől. A lényeg, hogy van érvényes terv, amely a lehetőség határai között tényleg irányítja a nemzet gazdasági életét.

Az Egyesült Államokban viszont és, kevésbbé határozottan, más demokratikus országokban, a tervezés önálló és folyik sokszor anélkül, hogy tudni lehetne, sor kerül-e az elfogadásukra. Vannak szervek és intézetek, amelyek szakszerűen berendezkednek különböző tervek készítésére és azokat a polgárok különböző köreinek életére befolyással bíró hatóságok rendelésére készítik, vagy nekik eladni igyekeznek. Ennek az eljárásnak a lényege az, hogy akik értenek a tervezéshez, és tudják annak értékét, igyekeznek a közönséget meggyőzni a tervezés szükségességéről és arról, hogy követelje az addigi kormányzattól a közérdeket jobban kielégítő tervgazdálkodás és koordinált politika elfogadását. Ez ter-

mészetesen nem zárja ki a tervezést a kormány részéről, ellenkezőleg azt feltételezi, de kiegészíti.

IV. *A gazdasági tanácsok.* A gazdasági tanácsok a leggyakrabban található kísérletek egy nemzet gazdasági életének állandó és szakszerű megfigyelésére. A tanácsok közt azonban lényeges különbségek vannak. Főleg két típus különböztethető meg: 1. képviseleti alapon szervezett tanácsok, amelyek pénzügyi és különböző más érdekeltségek felfogásának kifejezésére vannak hivatva, és 2. szaktanácsok, amelyek szakszerű és objektív, nem érdekelt vélemény adására hivatottak. A képviseleti típusnak főcélja, hogy eleven kapcsolatot teremtsen egyrészt a kormány, másrészt a termelés és elosztás gazdasági tényezői közt. Intézményessé és célszerűbbé óhajtja tenni azt az esetleges, és véletlenektől függő befolyást, amelyet különböző érdekek tudnak a kormányra parlamenti és más utakon gyakorolni, ha elég erősek és jól meg vannak szervezve. (pl.: nagybirtok, nagyipar, bankok stb.) Ezek tervezéssel nem szükségkép foglalkoznak, bár rendszerint hosszú távú tervezés érdekükben állhat. Ezeknek gyakorlatilag fontos szerepe az is, hogy előmozdítsák különböző ütköző érdekeknek összhangbahozatalát a problémáknak kollektív megvitatása útján, úgyszintén, hogy már hozott gazdaságpolitikai határozatoknak mikénti végrehajtásában az érdekeltségek bevonásával közreműködjenek. Első látásra tehát ez a megoldás a modern kormányzás használható eszközének látszik, mégis a sokfelé tett kísérletek után úgy látszik, hogy majdnem mindenütt teljes vagy nagymértékű eredménytelenséggel jár. Lehet, hogy a kormányok még nem tanulták meg, hogyan kell ezeket a tanácsokat használni.

Többek közt voltak ilyen tanácsok *Belgium*ban, *Csehszlovákiá*ban, *Franciaország*ban, a weimári *Németország*ban, *Hollandiá*ban, *Törökország*ban. Ezek közül Franciaországban vált be legjobban és ott a leghosszabb életű. Itt kimondottan foglalkozik hosszú távon való gazdasági tervezéssel is.

A gazdasági tanácsok főbb gyakorlati példái röviden a következő vonásokkal jellemezhetők:

V. *Képviseleti tanács választási alapon: Franciaország.* A francia *Conseil National Economique* 1925-ben létesült. Célja volt „az ország gazdasági élete problémáinak tanulmányozása, javaslatok készítése és a közhatóságok elé való terjesztése." 47 tagja volt, akik közül 9 a fogyasztókat, 30 a termelést és 8 a tőkét képviselte. Szavazati jog nélkül tagjai voltak a minisztériumok kiküldöttei. A miniszterek, államtitkárok, valamint az országgyű-

lés két házának bizottsága is kiküldötteikkel résztvehettek. Elnöke hivatalból a miniszterelnök, volt négy alelnöke és egy állandó bizottsága. Az államtanács tisztviselői voltak hozzá beosztva. Évenkint négyszer kellett összeülnie.

1936-ban teljesen átszervezték és tagjainak számát 366-ra emelték. Ezek szintén a termelés, az elosztás, fogyasztás és más érdekek képviselői. Működése két rétű. Egyrészt van 25 szakbizottság, együttvéve 260 taggal. Ezekben folyik az érdemi munka. Másrészt a közgyűlés, mely a 260 tagon kívül 106 további tagból áll, akik különböző speciális vagy részérdekek képviselői (hadirokkantak, vagy vidéki kereskedelmi és mezőgazdasági kamarák) vagy egyéni szaktekintélyek. A szakbizottságok jelentései és javaslatai a közgyűlés elé kerülnek.

A tanácsnak főjellemvonásai a következők:

1. tagjait szabad választással küldik ki azok a szervek, amelyeket e célra a kormány kijelöl;

2. tisztán tanácsadó szerepe van és nincs joga törvényhozást kezdeményezni vagy törvényjavaslatok készítését befolyásolni;

3. háromféle irányban működik:

a) tanácsadó javaslatokat terjeszthet elő, ha azok kétharmad többséget nyertek. A miniszterelnök köteles a javaslatok vétele után egy hónapon belül közölni az azok alapján tett intézkedést, vagy visszaküldeni a javaslatokat új megfontolás végett;

b) jelentéseket tehet technikai kérdésekről, amelyeket nemzeti vagy nemzetközi fontosságúaknak tart;

c) szaktanulmányokat végezhet az egyes minisztériumok felkérésére;

4. jelentését és javaslatait teljes egészükben közölni kell a hivatalos lapban;

5. helyszíni vizsgálatokat tarthat és tág hatásköre van adatgyüjtésre;

6. elég szoros és eleven kapcsolata van a különböző minisztériumokkal.

A francia gazdasági tanács nyilvánosságra hozott összeütközéseket, konfliktusokat és bizonyos mértékben segített azoknak megoldásában. Értéke, hogy tárgyaló-asztalhoz tudja összehozni és az objektív tények alapján való vitatkozásra szorítani összeütköző érdekek képviselőit, akik az országban barátságos megbeszélésre egyébként sohasem találkoznának. Hibájának lehet felhozni, amit a tapasztalat fel is ró, hogy túl óvatos. Egyhangú határozatokra, vagy minél nagyobb többségre törekszik, ami arra

vezet, hogy elvet olyan kérdéseket, bármilyen fontosak is, amelyeknél ez el nem érhető. Pszichológiai és nevelő hatása mindenesetre tagadhatatlan.

A francia gazdasági tanács, mint kutató intézet és hosszútávú tervező működik. A kérdés az, előnyös, vagy hátrányos-e erre a célra a képviseleti jelleg. Ezt elméletileg nehéz előnynek tekinteni, mert a kormány a szakértőket maga is, sőt talán jobban ki tudná választani. A gyakorlatban az a nagy előnye, hogy ez tanács a nézetei és felfogása számára olyan nyilvánosságot tud biztosítani, mint egyetlen szakértő sem, éppen azért, mert képviseleti szerv. Egy ilyen testület véleményét demokratikus államban nem lehet elnyomni csak azért, mert adminisztratíve kényelmetlen vagy politikailag elfogadhatatlan.

VI. *Képviseleti tanács kinevezési alapon: Anglia.* Teljesen eltérő intézmény az előbbitől. A feladata nem az, hogy különböző gazdasági és társadalmi csoportok nézeteit összeegyeztesse, hanem, hogy a kormánynak szakértő tanácsot adjon. Az ilyen tanács létesítésének célja tehát az, hogy formát találjon a tudás és tapasztalat, a független gondolkodás és a közszempontú konstruktív beállítottság helyes kombinációjára.

Olyan gazdasági tanácsokat, amelyeknek tagjai különböző gazdasági elemeket képviselnek, de akiket a kormány választ ki, az újabb években minden országban többet is találunk. Nagy részük csak valamely miniszter ügykörébe tartozik, itt azonban csak azokra vagyunk figyelemmel, amelyek a kormánynak a maga egészében vannak támogatására hivatva. A tanulmány utal Nagy-Britannia, Finnország, Hollandia, Kína, Japán, Lettország, Románia, Törökország, Svédország és a volt Csehszlovákia gazdasági tanácsai példájára. Ezeknek megoldásai közt két egyforma természetesen nem található, de valamennyire megállapítható az a közös vonás, hogy ezek a tanácsok inkább tartoznak a kormányzat szervezetéhez, mint amennyire függetlenek attól. Ezek közt a tanácsok közt a nagy-britanniai gazdasági tanács: *British Economic Advisory Council* példáját domborítja ki. Tipikusnak tartja és ezért azzal részletesebben foglalkozik.

Ezt a tanácsot 1930-ban létesítették egy korábbi, kisebb hatáskörű bizottság helyett. Létesítése két határozott közkívánalom nyomása alatt jött létre. Ezek: *a)* az a kívánalom, hogy valamiféle „ipari parlament" alakuljon, amelyben munkaadók és munkavállalók egyaránt résztvesznek és amely előmozdíthatná az egységes akciót, a nemzeti ipari politika folyamatosságát és a gazdasági osztályharc elkerülését. Mindehhez szükség van a nemzet

gazdasági alapfeltételeinek és irányainak kutató munkával megszerzett alapos ismeretére. *b)* Kívánalma annak, amit *gazdasági vezérkarnak (Economic general staff)* szokás nevezni. Feladata, hogy a kormányt támogassa, mint annak egy ága, azokra a problémákra vonatkozó alaposabb tudással és jobban átgondolt eszmékkel, amelyekkel a nemzet szembekerül, hogy ilymódon csökkenjen azoknak a kormányzati intézkedéseknek aránya, amelyek egyébként jobbnak hiányában elhamarkodott rögtönzéseknek, partikuláris resszort érdekeknek, pillanatnyi pártpolitikai nyomásoknak kiszolgáltatva intéztetnek.

Az angol tanács elnöke a miniszterelnök. Tagjai négy más miniszter hivatalánál fogva és mintegy húsz nem hivatalos személy, akiket a miniszterelnök kér fel az ipari és a gazdasági élet terén való különös tudásuk és tapasztalatuk alapján. Ezek rendszerint az iparban, kereskedelemben, a bankvilágban, a közüzemekben vezetőszerepet játszó egyének, mérsékelt irányú munkásvezérek és némelykor esetleg különböző felfogású közgazdászok. Kislétszámú titkársága van, nagyobbrészt közgazdászokból. A tanács egész költségvetése kicsi, mintegy évi 6.000 font (kb. 150.000 P).

Feladata: „tanáccsal szolgálni Őfelsége kormányának gazdasági ügyekben, állandóan tanulmányozni az ipar és kereskedelem fejlődését, a nemzeti és birodalmi erőforrások felhasználását, a törvényhozás és adópolitika hatásait otthon és külföldön és a nemzeti, birodalmi és nemzetközi gazdaság minden vonását az ország boldogulása szempontjából."

A tanács jogállására jellemző vonások tehát a következők:

1. tagjainak kiválasztása tisztán a kormánytól függ;

2. hatáskörébe tartozó bármely kérdést tanulmányozhat és arravonatkozó nézeteit kifejtheti, beleértve törvényjavaslatok kezdeményezését is, feltéve, hogy a miniszterelnök ezekkel egyetért;

3. szerepe tisztán tanácsadó és meghallgatása nem kötelező sem kormányzati, sem törvényhozási kérdésekben;

4. eljárása és jelentései bizalmasak, bár ajánlhatja a miniszterelnöknek azok közzétételét;

5. adatgyüjtési és vizsgálati hatásköre nincs kellőképen tisztázva; az a törekvés, hogy inkább az érdekelt minisztériumoktól kérjen anyagot, minthogy közvetlenül maga gyüjtsön;

6. rendszerint az egyes kérdések szerint alakított kisebb bizottságok alakjában működik.

Mivel a tanács működése bizalmas, nem lehet teljesen tudni,

hogy mennyire van hasznára a kormánynak. Megállapítja azonban Bunbury, hogy a hosszútávú tervezés szerve Nagy-Britannia és az Angol-Birodalom szempontjából teljesen eredménytelen volt, nem volt semmi iniciativája, 4 év óta ülést sem tartott és egyetlen fontos, vagy általános érdekű kérdésre vonatkozó jelentése nem jelent meg.

Ennek a negatív eredménynek okait kutatva megállapítható, hogy abban része van elsősorban annak, hogy a tanács sem a kormány, sem a közvélemény részéről semmiféle aktív támogatásban nem részesült. Ennek oka viszont abban található, hogy az angol kormány, az állami tisztviselői kar és a közvélemény befolyásos körei még mindíg erősen liberális felfogásúak, a „laisser faire" elv hívei. Szerepe van benne azután annak, hogy az egyes minisztériumok, főleg a pénzügyminisztérium közömbös, sőt részben ellenséges érzületű volt irányában. Személyzete és költségvetése nem volt elegendő, tagjai túlságosan heterogén szempontokat képviseltek és az elnöknek, a miniszterelnöknek, sem ideje, sem hivatottsága nem volt arra, hogy a tanácsból komoly alkotó jelentőségű szervet csináljon.

VII. *Kinevezett tanács képviseleti szerep nélkül: Amerikai Egyesült Államok.* Az Egyesült Államokban több tanács van, amely ebbe a csoportba tartozik. Köztük a legfontosabb a *National Resources Committee* (Nemzeti Erőforrások Bizottsága). Előzménye az, hogy Hoover elnök 1929-ben kutató bizottságot nevezett ki a társadalmi fejlődés irányainak vizsgálatára. A bizottság 1933-ban terjesztette elő két testes kötetben jelentését *Recent Social Trends in the United States* címmel. Ennek eredményeként jött létre 1933-ban a *National Planning Board* (Nemzeti Szervező Hivatal) a közmunkaügyi igazgatás alá rendelve és ennek személyzete nagyjából a Social Trends Bizottság személyzetéből került ki. A National Planning Board 1934-ben National Resources Board-dá, később National Resources Committee-vé alakult át. Ez utóbbinak hatásköre nagyobb és szélesebb és közvetlenül az elnöknek van alárendelve. Ez a fejlődés nem érdektelen. A személyzet nagyrésze a munkában az egész idő alatt résztvett. Először az Egyesült Államok társadalmi és gazdasági viszonyairól készített áttekintő tanulmányt a fejlődési irányok megállapításával, azután a nagy gazdasági válságban annak leküzdésére szolgáló közmunkák szükségének vizsgálatában és kijelölésében, végül az Egyesült Államok összes fizikai és emberi erőforrásainak nagyméretű tanulmányozásában vett részt az Egyesült Államok helyzetének, az azt fenyegető veszélyeknek, a benne rejlő le-

hetőségeknek kimutatása végett. Így munkájukban nagy egység és hat-hét évre terjedő folyamatosság volt, aminek következtében a személyzet nagy szaktudásra és gyakorlatra tett szert.

A bizottság most 5 miniszterből és az Emergency Relief Administrator-ból (inségügyi kormánybiztos) áll. Elnöke a belügyminiszter. Kívülük azonban van egy négytagú szakbizottság, amelynek tagjai nem tisztviselők és nem politikusok, hanem szakemberek és a valóságban ezek irányítják a munkát. Ezek vezetése alatt működik a fenntemlített személyzet, amelynek egy főhivatású igazgatója van. A bizottság évi költségvetése egy millió dollár (5 millió pengő), és szükség esetén további állami eszközök.

A bizottság feladata a következő:

1. Adatok gyüjtése, tervek készítése és javaslatoknak az elnök elé terjesztése a nemzet szárazföldi, vizi és más erőinek tervszerű fejlesztése és felhasználása ügyében és az elnök által hozzáutalt bármely más ügyben;

2. tanácskozás és együttműködés a szövetségi kormány, a tagállamok, a városok szervező és kutató intézeteivel és más hasonló köz- és magánintézetekkel;

3. véleményadás a szövetségi kormány által való minden ingatlanszerzés ügyében (ez az ügykör jelentéktelen).

Szervezetére és működésére jellemző a következő:

1. A bizottságot az elnök létesítette és tagjait ő nevezi ki.

2. A bizottság szabadon foglalkozik és tanulmányoz minden kérdést és belátása szerint tesz javaslatokat.

3. Szerepe tisztán véleményező és meghallgatása nem kötelező, csak a szövetségi kormány ingatlanszerzései esetében.

4. Jelentéseit az elnök elé terjeszti.

5. Munkája nem nyilvános, de jelentéseit rendszerint hivatalos kiadványokban, az elnök hozzájárulásával, közlik. Az elnök hozzájárulása csak a közzétételre vonatkozik és a javaslatokhoz hozzájárulást csak annyiban jelent, amennyiben azt kifejezetten kimondta.

6. Az összes hatóságok támogatják és minden adatot rendelkezésére bocsátanak. Ugyancsak szoros kapcsolatban van az összes többi szervező hivatalokkal és intézetekkel.

7. A munkát rendszerint albizottságokban végzi, amelyekbe külső szakértőket is bevonnak.

Ez a felsorolás azonban nem ad helyes fogalmat a bizottság jelentőségéről és tekintélyéről. A nagy és gazdag Egyesült Államok összes erőforrásaira vonatkozó, nagyrészt kvantitatív tanul-

mányt végez és egyetlen más szerv által nem bírt tájékozottság alapján tesz javaslatokat a gazdasági erőforrások felhasználása és fejlesztése iránt a különböző kormányzati szerveknek. Így mint tervezőszerv működik a szövetségi és az államközi érdekek területén. Mint támogató és vezető szerv működik az alacsonyabbrendű tervezőszervek között és fölött. Legfontosabb teljesítményének az látszik, hogy kidolgozta a tervezésnek azt a módszerét, amely nagy és haladott demokrata állam gazdasági és társadalmi életének irányításához szükséges és hogy eszméi és módszerei számára a különböző fokú kormányzati szervek bizalmát tekintélyes és egyre növekvő mértékben megszerezte.

Működésében két alapelv állapítható meg és valószínű, hogy ezeknek követése nagyban hozzájárult az eredmény eléréséhez. Először az, hogy a bizottság konkrét és folyó ügyektől igyekezett magát távoltartani és erejét a hosszútávú problémákkal való foglalkozásra koncentrálta. Így az érdektelenség és elfogulatlanság hírnevét szerezte meg és az amerikai nép az általa feltárt és bemutatott tényeket könnyebben elfogadta. A másik alapelv az, hogy fenntartotta és hangsúlyozta egyrészt a tervezésnek, másrészt a javaslatok feletti döntésnek és azok végrehajtásának széjjelválasztását. Azáltal, hogy csak a tervezésre szorítkozott, szintén növelte állásfoglalásainak tudományos tekintélyét.

VIII. *Egyéb általános tervezési szervek.* Bunbury tanulmányában foglalkozik azokkal a hasonló szervekkel is, amelyeket más országokban találunk. Ezek mindenütt eltéréseket mutatnak, de megállapítja, hogy ahol felismerték a nemzeti erőforrások rendszeres tanulmányozásának és azok felhasználására és fejlesztésére vonatkozó terv készítésének szükségességét, erre a célra mindenütt különleges szervet kellett létesíteni.

A tanulmány két érdekes példát ismertet: az egyik a *volt Csehszlovákia*, ahol 1934-ben a miniszterelnökségen létesítettek gazdasági osztályt, amely eredetileg egyetlen szakemberből állt és hamarosan osztállyá fejlődött. Személyzete nagyrészt más minisztériumokból berendelt tisztviselőkből állt. Lényegileg a miniszterelnök tájékozására szolgáló szerv volt, amelyet elsősorban a miniszterelnök foglalkoztatott, de megkeresésekkel és ötletekkel a minisztériumok, érdekképviseleti szervek és magánosok is fordulhattak hozzá. Meghallgatása nem volt kötelező. A gyakorlatban inkább konkrét gazdasági, mint hosszútávú problémákkal foglalkozott. Tekintélyes, sőt uralkodó befolyásra tett szert a nemzeti gazdasági problémák kidolgozása és összhangbahozatala terén.

Ilyenfajta szervek, amelyek tisztán államiak, de a minisztériumokon kívül állnak és közvetlenül a kormány fejének vannak alárendelve, egyre több országban létesülnek. Létesítésüknek két oka van: egyrészt a kormánynak szüksége van magasszínvonalú szakértelemre, amely független a különös, resszort-érdekektől és szakminisztériumok politikájától; másrészt szükség van a gazdasági politika biztosítása végett jobb gépezetre, mint amilyenek a kabinet és a minisztertanácsok, amelyeknek tagjai rendszerint különös szakértelem és hosszabb tapasztalat nélkül működnek. Egyes országokban a központi statisztikai hivatal ezzel a gazdasági osztállyal van kapcsolatban. Ezek az osztályok azonban túl közel vannak a napi problémákhoz és azért inkább azokkal foglalkoznak. A hosszútávon való tervezéshez sem kellő nyugalmuk és állandóságuk, sem felszerelésük nincs.

Svédországban érdekes más megoldás alakult ki. Gazdaságkutató intézet alakult három osztállyal: 1. konjunkturakutatás, 2. hosszútávú tervezés, 3. titkárság a kormánynak konkrét gazdaságpolitikai kérdésekben való véleményadás és kutatás céljára. A kutatóintézet a pénzügyminisztériumnak van alárendelve és a különböző minisztériumok és a Nemzeti Bank tisztviselőiből alakított kis bizottság vezetése alatt áll. Költségvetése nem nagy és az állam fedezi. Kezdeményezési joga is van és jelentéseit közzé fogja adni. Szoros kapcsolatban működik az állami statisztikai hivatallal és a stockholmi egyetemmel.

Ebben az összefüggésben kell megemlékezni még két fajta szervről: egyrészt a *konjunktúrakutató intézetekről*, másrészt a *külkereskedelmi hivatalokról*.

A konjunktúrakutató intézetek nem tartoznak a kormány közgazdasági vezérkarának fogalmi körébe, elsősorban azért, mert rendszerint nem a kormánynak alárendeltek, hanem gazdasági érdekképviseletek, kereskedelmi és iparkamarák stb. tartják fenn, vagy gyakorolnak rájuk nagy befolyást. Azonkívül rendszerint csak ténymegállapítással és a tények interpretálásával foglalkoznak, nem pedig egyúttal tervezéssel is, tehát a tervezés processzusának csak egyik, bár igen fontos részét látják el és végül rendszerint inkább csak gazdasági kérdésekkel és nem pedig egyúttal szociális kérdésekkel és szempontokkal is foglalkoznak.

A külkereskedelmi hivatalok számos európai államban keletkeztek a külkereskedelem és a devizabevételek irányítására a nemzetközi kereskedelem megnehezülése és a valutaproblémák megjelenése után. Ha a behozatalt korlátozni kell és ezért a behozatali kérelmek közt válogatnak, ebben kétségtelenül van szer-

vezési funkció, de annak az a sajátossága, hogy célja a korlátozás, nem pedig a nemzet gazdasági életének a fejlesztése. Ezért a tervezésnek ez a neme nem oldja meg a főproblémát és a kellő megkülönböztetés hiánya miatt a külkereskedelmi korlátozásokból álló tervezés többfelé diszkreditálta, rossz hírbe hozta a gazdasági vezérkar gondolatát.

IX. *Tanulságok*. Áttekintve a felsorolt megoldásokat Bunbury tanulmánya a következő megállapításokra jut:

1. Az úgynevezett gazdasági parlamentek, vagyis a munkaadóknak, munkavállalóknak és fogyasztóknak állami szervezetei, mint tervező szervek, nem váltak be. Ezek mint érdekképviseleti szervek rendszerint inkább kiélezik, mint megoldják az érdekellentéteket, amelyek rendszerint csak valamely rajtuk kívülálló hatalmi tényező által oldhatók meg. A tapasztalat azt mutatja, hogy ilyen gazdasági parlamentek alkalmasak más által megállapított, vagy véglegesen elfogadott gazdasági politika megvalósítására, de nem alkalmasak magának a politikának megállapítására.

2. Úgy látszik, bár ezt rendszerint nehéz bizonyítani, hogy a gazdasági tanácsok vagy azért jöttek létre, mert létesítésüktől bizonyos gazdasági érdekkörök azt remélték, hogy alkalmas lesz számukra nem kívánatos kormánypolitika megbuktatására vagy nehezítésére, vagy azért, mert a kormányok remélték, hogy létesítésük a kormánynak nehézséget okozó különböző gazdasági érdekkörök ellenállásának semlegesítésére alkalmas. Egyik szempont sem alkalmas a tervezés feladatának megvalósítására. A francia gazdasági tanács aránylagos aktivitása egyrészt titkársága magas színvonalának, másrészt annak tulajdonítható, hogy főleg első alakjában, a munkavállalók és a fogyasztók képviselete benne túlsúlyban volt. Ezt a munkaadók oldaláról erősen kifogásolták is.

3. Ha a nemzeti erőforrások fejlesztésére tervezést kell megvalósítani, akkor erre a célra külön erre a feladatra hivatott szervet kell létesíteni. Ez jelenti a képviseleti elemek kizárását is abból az okból, hogy ezek, a tapasztalat szerint, kompromisszumra és opportunizmusra hajlandók és a nehéz problémákat elkerülik. Igy pedig nem lehet tervezni.

4. Meg kell különböztetni a kormány gazdaságpolitikai elhatározásaiban való gazdasági szaktanácsadást (rövidtávú tervezés), és a hosszútávon való tervezést, amely kutatással és tanulmányozással jár. Kétségtelen, hogy a kettő közt van összefüggés és kapcsolat, de lényeges a köztük levő különbség. Ezt úgy lehet kifejezni, hogy a rövidtávú tervezésnél arról van szó: mit te-

gyünk? — a hosszútávon való tervezésnél: magasabb céljainkra való tekintettel mit kell tennünk? A kétféle feladat megoldására különböző szervek, különböző technikák szükségesek.

a) A rövidlejáratú tervezés céljára rendszerint kis hivatalok a legalkalmasabbak, amelyek közvetlenül a miniszterelnöknek vannak alárendelve és munkájuk intern, hivatali munka (bizalmas). Ilyen szervek létrejöttek Belgiumban, Csehszlovákiában, Törökországban, Franciaországban és újabban Angliában is.

b) A hosszútávon való tervezés céljára, ami igen széles területre kiterjedő konstruktív kutatást kíván, olyan külön szerv válik be, amely nincs szoros kapcsolatban a közigazgatási gépezettel. Erre a legjobb példa az Amerikai Egyesült Államok, de ide tartozik Anglia és Svédország is. Ennek okai a következők: elsősorban, ha a tervezés olyanokra van bízva, akiknek konkrét közigazgatási ügykörük is van, azoknál a tapasztalat szerint a konkrét napi ügyek mellett a nagylélekzetű feladatok mindig másodsorba kerülnek, vagy teljesen háttérbejutnak; továbbá sok irányú tudásra, tapasztalatra és ügyességre, különös technikák ismeretére van a hosszútávon való tervezésnél szükség és a szervezet nagy hajlékonyságára és rugalmasságára is. Ezt a közigazgatási személyzetnél és a bürokratikus szervezetnél általában nem lehet megtalálni. Végül tudományos függetlenségre és pártpolitikai kötöttségektől való mentességre van az ilyen szervnek szüksége, lévén a tervezés lényeges alapja a következetes folytonosság, politikai változások közepette is.

Ebben az összefüggésben azonban Bunbury tanulmánya rámutat arra a problémára, hogy a minisztériumokban általában nagy a hajlandóság külső tanácsokkal, vagy szervekkel szemben a tartózkodásra, akkor is, ha azokat maga a kormány létesítette, még inkább, ha nem. Az ilyen szerveket lehetőleg nem veszik igénybe és magukra hagyják. Bunbury kifejezése szerint a velük szemben való magatartásuk „non-cooperative". Ez pszihologiai, de igen komoly akadály. Azért érdekes, hogy ő ezzel foglalkozik, mert arra mutat, hogy ez nemcsak nálunk, hanem a bürokráciában mindenütt található jelenség. Bunbury ennek a nehézségnek a minimumra való csökkentésére a legjobb módnak találja, ha a kutató szerv (tervező hivatal) munkakörében érdekelt minisztériumok egyes alkalmas képviselőit bevonják az intézet igazgatótanácsába, vagy felügyelőbizottságába és így bekapcsolják a munkájába, mint ez az Egyesült Államokban a National Resources Committee-nél történt. Bizonyos, hogy nagy megfontolást kíván az

alkalmas személyek kiválasztása, akikben kellő látókör és fogékonyság van a kutató munka fontossága iránt és azt nem az idejüket a hivataltól elrabló megbizatásnak tekintik. Ugyszintén fontos az is, hogy hivatalának tekintélyes tagja legyen, aki a független szerv iránti belső ellenállást le tudja szerelni. Ha ezt sikerül elérni, az intézet feladatát megkönnyíti az, hogy munkája maguknak a minisztériumoknak a munkáját emeli, megkönnyíti és azokra kedvező hatással van.

A sikernek nélkülözhetetlen feltétele magának a tervező szervnek magas színvonala. Vezetőjének és személyzetének magasképességűeknek, a gazdasági és a társadalmi élettel, szociális viszonyokkal egyaránt szoros kapcsolatban és a közigazgatással is tisztában levőknek kell lenniök. Bár gyakran található, de téves felfogás az, hogy a tervezés tisztán közgazdasági feladat és hozzá csak közgazdászok kellenek. Minél nagyobb méretű a tervezési feladat és ezzel arányban a tervezési szerv, annál fontosabb annak magas színvonala és jó szervezete. E nélkül nincs eredményesség, de viszont ezek a feltételek nem rögtönözhetők, nem teremthetők meg hónapok, hanem esetleg csak évek alatt.

A tervezés célja nem az, hogy a tervek papíron maradjanak, hanem, hogy azokat elfogadják és végrehajtsák. A tervezés javaslatait a közvélemény akkor fogadja el, ha azok megvalósítása, mint Bunbury mondja, „jó üzlet" (good job), azaz, ha elfogadásuk haszonnal jár. A tervet azonban az állam hajtja végre, és a végrehajtás a közigazgatásának (állami és önkormányzati) jóságától függ. A végrehajtás eredményessége tehát függ a közigazgatási gépezet minőségétől. Ezért számos országban és főleg az Amerikai Egyesült Államokban, a tervezés szükségességének és előnyeinek belátása és a tervezés megindítása után hamarosan jelentkezett a kívánalom a jobb végrehajtás érdekében a közigazgatási gépezet tökéletesítése, a közszolgálat javítása iránt.

Ezek Sir Henry Bunbury tanulmányának főbb megállapításai. A tanulmány számos országban végzett helyszíni kutatás és kiváló judicium eredménye, ennek a nagyfontosságú új kormányzati problémának az irodalomban eddig legátfogóbb szempontú tárgyalása. Szerzője gondolkodásán nyilvánvalóan látszik angol mivolta és az autoriter államformákkal szemben a demokráciában való hite. Megállapításai azonban éppen ezért nagyon tanulságosak, mert azt mutatják, hogy a demokráciák is tisztában vannak a liberalizmus, a laisser faire idejének lejártával és azzal, hogy a XIX. századi állami berendezéseknek az új feladatokhoz alkalmazkodva lényegesen tovább kell fejlődniök és át kell ala-

kulniuk. Megállapításainak másik érdekessége, hogy a gazdasági tervezés legjobb megoldását az Amerikai Egyesült Államokban találja és kiemeli azt, hogy a tervezés ott a közigazgatás tökéletesítésére is kiterjed. Ezáltal igazolja e sorok írójának azt a már többízben hangoztatott nézetét, hogy az Egyesült Államok háború utáni fejlődése közigazgatási téren a legtudatosabb.

X. *A helyzet Magyarországon.* A gazdasági vezérkar, amint Bunbury tanulmánya azt felfogja, nálunk megoldást még nem talált. Vannak egyes miniszterekneк alárendelt ilyen rendeltetésű tanácsok (Ipartanács, Pénzügyi Tanács stb.), de azok részben csak rövid életűek voltak, részben pedig általános gazdasági jelentőségre nem tettek szert.[1] Az országos gazdaságpolitikai irányítás problémáinak eldöntésére, intézményes szervezettség nélkül, különböző kormányok alatt különböző mértékben használt megoldás az ú. n. gazdasági minisztertanács. Azonkívül volt kétszer gazdasági „csúcsminiszter", egyszer mint közgazdasági miniszter (Bud János), egyszer mint tárcanélküli miniszter (Imrédy Béla).

Részleges feladatok megoldására szolgál a Gazdaságkutató Intézet és a Külkereskedelmi Hivatal, valamint a miniszterelnökség gazdaságtanulmányi osztálya. A Gazdaságkutató Intézet gazdasági érdekeltségek által fenntartott szerv, amely a m. kir. Központi Statisztikai Hivatal által megindított konjunktúra kutató szerv megszüntetését ki tudta eszközölni. A Külkereskedelmi Hivatal minisztériumi beosztása megváltozott, előbb a kereskedelemügyi, majd a külügyi, végül most ismét a kereskedelemügyi miniszter alá tartozik. A miniszterelnökség gazdaságtanulmányi osztálya a konkrét gazdaságpolitikai kormányfeladatok ügyében való véleményezés céljára létesült 1938 folyamán, tehát kifejezetten az ú. n. rövidtávú tervezés a feladata. Még nem lehet tudni, hogy állandóan megmarad-e?

A hosszúlejáratú tervezés eddig nem került szóba. Megoldásának halogatása komoly nemzeti kár nélkül soká már nem tarthat, éppúgy mint a közigazgatási vezérkarának, amellyel ennek a gazdasági szervnek intézményes kapcsolatba fog kelleni kerülnie.

MAGYARY ZOLTÁN.

[1] L. *v. Guóthafvy-Dorner Zoltán.* Nemzeti Gazdasági Tanácsok. A M. Közigazgatástudományi Intézet kiadványai. 10. sz. Budapest, 1932. 172 l.

A SZEMÉLYZETI IGAZGATÁS SZERVEZETE.

Intézmények, legyenek akármilyen egyszerűek vagy bonyolultak, emberek nélkül el nem képzelhetők. Az emberi elemnek alapvető fontossága ebben a tekintetben olyan nagy, hogy ez már az értékelések teljes végletéig vezetett. Vannak, akik egy intézménynél mindent a személyzet, sőt egyes emberek személyisége szerint látnak és bírálnak el; viszont gyakori az az eset is, amikor — éppen, mert a kérdés ilyen roppant arányú — az emberi elemet már nem is tekintik, hanem csupán a többi részletkérdéssel (a szervezet logikus felépítése stb.) törődnek.

Vajjon elsősorban az állás lényeges-e, vagy annak betöltője? — így felállítva a kérdés nem hozhat megnyugtató választ. *Személyzet és szervezet,* ez a két főtényező egyaránt fontos. *Csak* egyikük figyelembevétele véglet, amely káros és egyoldalú — mint az már a végletek tulajdonsága. *L. Urwick,* a kiváló angol szervezési szakember, az általa a „gyakorlati ember téveszméjé"-nek nevezett véglet ellen harcolva rámutat a „személyiség" túlzott előtérbe helyezésében rejlő veszélyekre.[1] Mindezt ismerjük és ezek ismeretében valljuk a személyzeti kérdés nagy fontosságát. Sőt éppen így lehet hirdetnünk, hogy a személyzeti kérdés megoldásának szervezeti feltételei vannak.

I. Az emberi elem döntő fontosságának elismerése nem világnézethez kötött. A tekintélyi államokban éppúgy hirdetik, mint a parlamentáris demokrácia országaiban:

„Minden államot döntően határoznak meg azok a feladatok, amelyekre a történelem folyamán vállalkozott és az emberek, akiknek kezébe ezek a feladatok letéve voltak."[2]

„Szembe kell néznünk a ténnyel, hogy az intézmények semmivel sem

[1] *A gyakorlati ember téveszméje:* „Az államférfiak vagy ipari vezetőemberek, akik hosszú időn keresztül súlyos igazgatási felelősséget viseltek, majdnem lehetetlennek találják, hogy elképzeljék az előttük ismert vállalkozás szerkezetét, felépítését munkatársaik személyisége nélkül. Mint „gyakorlati" és felelős vezetők, nemcsak szokásuk, de igazi kötelességük volt, hogy állandóan a személyiségekre gondoljanak. Ennek következtében hajlandók türelmetlenül venni a szerkezet (felépítés) analitikus tárgyalását, úgy jellemezve azt, mint „merő elmélet"-et. És még ha belemennek is, hogy alapelvekről gondolkozzanak, akkor is igen készek kijelenteni, hogy a személyiség megfontolása teljes túlsúlyban van az ilyen geometria felett; készek hogy összekeverjék a szerkezetet saját működésbeli tapasztalataikkal, sőt, hogy egyáltalában tagadják szerkezeti elvek létét." *(Urwick,* Lyndall: Executive decentralization with functional co-ordination. *Public Administration,* 1935. 346. old.)

[2] *Köttgen,* Arnold: Die Stellung des Beamtentums im völkischen Führerstaat. Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, 1938. 1. old.

többek vagy kevesebbek, mint emberek. Egy intézmény sem emelkedik alkotója és személyzete minőségén felül."[3]

Ez az utóbbi megállapítás igen helyesen mutat rá az emberek kétféle szerepére egy intézmény működésében, amikor az intézmény alkotóját (szervezőjét) és személyzetét megkülönbözteti. Olyan intézménynél azonban, mint az állam, ezek a határok könnyen elmosódnak. A modern állam az intézmények legbonyolultabbika. Benne az emberek fontossága ezért oly roppant jelentőségű, amely szinte megmérhetetlen. A Montesquieu-i államelmélet szerint talán határt vonhattunk az állam működését szabályozók és az ilyen előírásokat végrehajtó személyzet között. Ma azonban, a XX. század államában a végrehajtó hatalom ilyen megkülönböztetése alig lehetséges. A régi felfogás szerinti végrehajtó hatalom helyébe lépett *közigazgatás* sok tekintetben a maga ura, szervezetéről, belső ügyeiről már-már teljesen önmaga dönt. Ez különösen fokozott jelentőséget ad a közigazgatás személyzeti kérdésének. Hiszen a mai köztisztviselő „újfajta ember, ugyanúgy, amint a mérnök is az."[4]

„A modern államoknak különös szükségük van a köztisztviselőkre; utóbbiak két igen fontos célt szolgálnak. Szolgáltatják a szakértő tudást, amely nélkül a parlament nem tud megfelelő módon politikát megállapítani és elrendelni. Másodszor, végrehajtják a politikát csináló testület utasításait."[5]

A közigazgatás személyzeti kérdése igen nagy terjedelmű. Az alkalmas személyzet előzetes nevelése, kiválasztása, a színvonal, képzettség állandó megtartása, sőt emelése (minősítés, továbbképzés), a személyzet beosztása, serkentése, előmenetele, fizetése, a szolgálatból való kiválása; ezek az önmagukban is súlyos részproblémák mind bele tartoznak. Kézenfekvő, hogy ezek a kérdések sajátmaguktól elintézést nem nyernek. Szükséges megfelelő ellátásuk biztosítása.

A személyzeti kérdések elintézésére az államigazgatásokban nagyjából két módszer alakult ki. Az egyiknél megelégednek a tisztán jogszabályi rendezéssel, a másiknál ezen felül külön személyzeti igazgatási rendszert is tartanak szükségesnek. Az első a kontinens államainak módszere, a második az angolszász államoké.

Jogszabályi rendezésre természetesen mindenképpen szükség van. A közalkalmazott különleges alkalmazási, szolgálati viszonyban áll a közzel szemben. Ebben a szolgálatban az erkölcsi elem összehasonlíthatatlanul nagyobb, mint a magánalkalmazásnál. Nincs szó munkaadó és munkavállaló közti szinte állandó harcról, legalább is nem szabad ennek lennie. Szükség van tehát a vitákra alkalmat adó kérdések eldöntésére, mégpedig nem egyes esetekre adottan, hanem általános módon. Általánosan, hogy egyrészt a közalkalmazotton kívül az alkalmazó közület is kötve legyen hozzá, másrészt pedig, hogy a közalkalmazottak minél szélesebb körére, lehetően teljességére, terjedjen ki.

[3] *Finer*, Herman: The theory and practice of modern government. London, 1932. II. köt. 1163. old.
[4] *Robson:* The british civil servant. 11. old.
[5] *Finer*, H.: The British Civil Service. London, 1927. 8. old.

Előnye továbbá a jogszabályi általános rendezésnek, hogy — lényegéből következően — pontosan körülírt meghatározásokat ad: a köztisztviselő, közalkalmazott fogalmára, jogaira, kötelességeire vonatkozóan. Ezzel maga összefogja az illető személyeket. Nincs szükség külön szervezkedésre: közalkalmazott vagy köztisztviselő az, aki az illető jogszabály alá tartozik.

Előnyei mellett azonban nehézségeket is hoz magával a jogszabályi általános rendezés. Természeténél fogva nehézkes, hosszadalmas mód, amely — ha lelkiismeretes pontosságra törekszik — sokszor a már megtörtént események után kullog, ahelyett, hogy ő szabna irányt. Könnyen ringat abba a feltevésbe, hogy a személyzeti kérdés már teljesen megoldottnak tekinthető: „hiszen van már róla jogszabály!"

Különösen nehézkesnek tűnik a jogszabályi rendezés akkor, ha az egyes eseteket nézzük: egyes szervek, vagy egyes emberek kivánalmait. Az *általános* rendezés nyujtotta előnyöknek ez szükségképpeni velejárója. A törvény, de más jogszabály is, lehető általános és örökérvényűségre törekszik. Emellett pedig általános elvek szolgálatában áll. Minden egyes előfordulható esetre nem lehet tekintettel.

A jogszabályi általános rendezések távolról sem egységesek mindenütt. Sőt éppen érdekes módon mutatják az egyes nemzetek felfogásbeli különbözőségét. Így a *francia* közszolgálati jogszabályok az egyének szabadság- és egyenlőség iránti jogait szolgálják. Szinte túlságbamenően védik a köztisztviselők jogait (jog a szervezkedésre, a sztrájkra), de védik a polgárokat is a köztisztviselőkkel szemben (a köztisztviselő felelőssége cselekedeteiért; maga a közigazgatás jogi ellenőrzése).

A *német* közszolgálati jogszabályok viszont a közösség eszméjét domborítják ki. A német köztisztviselő legfőbb alapelve a közösség szolgálata. A weimari alkotmány nyomán fellépett individualisztikus eszméket gyomlálta csak ki a Harmadik Birodalom jogalkotása, egyébként visszatért a régi, háború előtti köztisztviselői felfogáshoz. A fennálló uralom megörökítését ezen felül két rendelkezés biztosítja: a nem árják kizárása a közszolgálatból és az az előírás, hogy akik 1933. december 31. után töltik be 16. életévüket, köztisztviselők csak a Hitler-Jugend mozgalomban való sikeres szereplésük után lehetnek.

A köztisztviselőkről való *olasz* felfogásban idők folyamán a francia és a német (osztrák) elvek váltakoztak. Az 1920-as évek elejéig — francia befolyás alatt — egyre erősbbödő szakszervezeti mozgalmat Mussolini hamarosan letörte, a volt osztrák köztisztviselői rendszer elveinek átvételével. A mai Olaszország a némethez meglehetősen hasonló bürokráciát fejlesztett ki, azzal az eltéréssel csupán, hogy az olaszoknál a bürokrácia előzi meg tekintélyben a pártot, nem fordítva, mint Németországban.

II. A kontinentális államokkal ellentétben *Anglia* nem jogszabályi rendezéssel, hanem szervezeti úton nyult a személyzeti kérdés megoldásához.

A hagyományőrző angolok a Crown (Korona) felségjogait teljes tiszteletben tartják — de a hatalmat a maga igazi teljességében a Kabinet (a szűkebb értelemben vett kormány) tartja kezében. Tagjai, a miniszterek, a közigazgatás egyes ágainak, a minisztériumoknak vezetői. A minisztériumok munkájának, a közös célok érdekében való összhangba hozatala a minisztertanács, a Kabinet ülésein történik. A miniszterekeu és közvetlen parlamenti munkatársain a — szintén képviselő — államtitkárokon, mint politikai vezetőkön kívül nempolitikus, szakember vezetők is állanak a minisztériumok élén, a miniszternek alárendelt „állandó alállamtitkárok" (permanent undersecretaries). A politikus és nempolitikus tisztségek megkülönböztetése, de az egyes minisztériumokon belül való egybefonódása, adja meg a közszolgálat alapját.

Az eddig említettek (az Amerikai Egyesült Államok kivételével) körülbelül minden modern államban megvalósult elvek. Anglia különleges módszere ezeken tovább *a különálló minisztériumok közszolgálati szempontból való szervezeti összefogásában áll.*

A közszolgálati ügyek legfőbb intézője a pénzügyminisztérium, a *Treasury.* Adminisztratív államtitkára (permanent secretary) az angol „közszolgálat feje" (Head of Civil Service), mint ilyen az összes politikai államtitkároknál, a más minisztériumok adminisztrativ államtitkárainál, sőt a nem kabinet-rangú miniszereknél is magasabb rangú (amit fizetése is mutat).

A Treasury ezt a hatáskörét lassú fejlődés során kapta. A pénzügyminisztérium ott is, mint mindenütt máshol, a többi minisztériumtól eltérő jellegű. Minden más minisztérium pénztköltő szerv, szükségleteikről lényegében véve a Treasury gondoskodik. Ezzel együtt jár az összes kiadási tételek felülbírálata, sőt az egyszerű felülbíráláton túl, a kiadások ellenőrzése is, a Parlament megszabta kereteken belül. Új állások szervezése, javadalmazásukról való gondoskodást is jelent. Hozzá ezért a pénzügyminisztérium beleegyezése szükséges. Ugyanígy a nyugdíjak megszabásánál is. Ez volt a kiindulás.

A másik fogantyut az állásokra képesítő vizsga bevezetése adta a Treasury kezébe.

Anglia, bár bürokrácia kifejlesztésétől a lehetőségig óvakodott, a köztisztviselői állások helyes betöltésének fontosságát már korán felismerte. A köztisztviselői állások rendszerint csekély javadalmazása nem vonzza annyira a fiatalság törekvő részét, mint a magánvállalati helyek nyujtotta nagyobb anyagi lehetőség. Rendes gazdasági élet esetén így könnyen áll elő az a helyzet, hogy a köztisztviselői pályát általában a gyengébbek rétege választja. Ezt az állapotot csak súlyosbítja az illetéktelenül igénybevett befolyás (amit nálunk protekciónak, Angliában „political patronage"-nak neveznek). Az ilyen visszásságok orvoslási módja kitalálható és eléggé közismert: a köztisztviselőkül jelentkezők tárgyilagos alapon való kiválogatása; megfelelő munkateljesítmény megkövetelése az állásban lévőktől, viszont megfelelő fizetésük biztosítása is; valamint a közszolgálat tekintélyének (prestige) emelése. A legutóbbi orvosság aránylag a legegyszerűbb, valóban sűrűn is al-

kalmazzák. Rangot, címet, kitüntetést elérni a közszolgálatban a legkönnyebb. Egymagában azonban ez még nem elegendő. Anglia erre már igen korán, a mult század ötvenes éveiben rájött.

A fejlődés története is jellemző. Az India természeti kincseinek kiaknázására alakult — lényegében kormányszerv — *East India Company* külön kiképző College-t állított fel tisztviselői részére Haileybury-ben. A Company törvényben kapott alapszabályai (1833) előírták, hogy a College-ben való helyüresedés esetén minden helyre négy jelöltet nevezzenek, e jelöltek pedig a College Ellenőrző-tanácsa által megszabott versenyvizsgán döntsék el, ki kerül be a College-be, azaz az East India Company tisztviselői közé. E rendszerhez nem kisebb egyéniség neve füződik, mint Lord *Macaulay-é*. Egyik parlamenti beszédében ő mondotta a következőket:

„Mondják, tudom, hogy a latin, görög nyelvből és a matematikából való vizsgák nem próbák arra, milyeneknek fognak bizonyulni az emberek az életben. Tökéletesen tisztában vagyok azzal, hogy ezek nem csalhatatlan próbák, de hogy próbák, azt bizalommal fenntartom. Tekintsünk az élet minden útjára, erre a Házra, a másik Házra, a bíróságra, az Egyházra, és nézzük meg, vajjon nem igaz-e az, hogy az életben magas kitűnőséget elérők általában olyan emberek, akik kiváltak egyetemi pályafutásuk alatt... Bármelyek legyenek a nyelvek, bármelyek a tudományok, amelyeket divat valamely korban vagy országban tanítani, azok, akik a legjobban előrehaladnak ezekben a nyelvekben és tudományokban, azok lesznek általában az ifjúság virágai, a legfrissebbek, a legszorgalmasabbak, a tiszteletreméltó kiváltságokat leginkább kívánók... Ha görög helyett a cherokee nyelvet tanulnánk, az aki a cherokee-t legjobban érti általában is felsőbbrendű ember annál, aki hátramarad benne. Ha egyetemeinken asztrológiát tanítanának, az aki a legjobb horoszkópot állítaná fel, általában kiválóbb embernek bizonyulna."[6]

Amikor az angol közszolgálat megreformálásának szükségét felismerték, a megoldás útját az East India Company példája már mutatta. A Treasury adminisztrativ vezetői által készített javaslat részbeni elfogadásaként 1855-ben háromtagú Közszolgálati Bizottságot (Civil Service Commission) állítottak fel. A közszolgálatra e Commissioner-ek által kiállított bizonyítvány képesített. A commissioner-ek a jelentkező kora, egészségi állapota és jellemtulajdonságai mellett az állás betöltéséhez szükséges tudásbeli képességet vizsgálták meg. A vizsga tárgyát a commissioner-ek meghallgatásával az egyes minisztériumok vezetői állapították meg. Ebből a kezdetből a rendszer teljességét 1870-ben érte el, a versenyszerű vizsga bevezetésével: a közszolgálatba (bizonyos állások kivételével így pl. a király által betöltésre kerülők) az egyes állásokra kiírt versenyvizsga győztese jut. A verseny igen gyakran zártkörű, csak a minisztérium vezetője által kijelöltek vehetnek részt.[7]

Az újonnan bekerülő tisztviselőket az egyes miniszterek nevezik ki. A kinevezés azonban először is csak a Civil Service Commisssion által kiállított vizsgabizonyítvány alapján történhetik, másodszor pedig hozzá a Treasury hozzájárulása szükséges.

[6] Idézi Heath, Thomas L.: The Treasury c. könyvében, 162—3. old.

[7] Az angol versenyvizsgára magyar nyelven ld. *Mártonffy* Károly: A közszolgálat utánpótlása. Bp. 1935. 57—83. old. — Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai. 20. sz.

A világháborúban nyert tapasztalatok következtében a Treasury közszolgálati hatásköre tovább növekedett. Szükségessé vált ugyanis az egyes minisztériumok és a Treasury közti közszolgálati kapcsolat hatékonyabb kifejlesztése. Ebből a célból minden minisztériumban *személyzeti osztályt* (pontosabban: „intézményi ágazatot" — establishment branch) szerveztek, egy-egy kipróbált szakember vezetése alatt. A Treasury-ben pedig szintén külön személyzeti főosztályt állítottak fel.

A minisztériumok személyzeti osztályának vezetője munkatársaival (akik egyike rendszerint nő) a személyzeti ügyekben való eredményesség és gazdaságosság megvalósítására hivatott. Gondoskodik a minősítési lapok vezetéséről, figyelemmel kíséri a minisztérium személyzeti szükségletét, javasolja a szükséges beosztásokat, áthelyezéseket, a munkát megkönnyítő eszközök (irodagépek stb.) használatát. Szaktanácsadója emellett a department vezetőjének mindazokban az ügyekben, amelyekben a Treasury előírta szabályokat kell betartani (a személyzet kiválasztása, próbaidő, előléptetés, nyugdíjazás stb.).

A személyzeti osztály vezetőjének kinevezésénél az angolokra oly jellemző kettősséget (mondhatni arany középutat) találjuk. A vezetőt ugyanis a department (minisztérium) feje nevezi ki, de általános, sőt lényegesnek tartott szokás, hogy a kinevezés csak a Treasury hozzájárulásával történhetik.

A Treasury személyzeti főosztályát szakemberekből alakították, a minisztériumokat közösen érdeklő, vagy legalább is több minisztériumot érdeklő személyzeti problémák figyelemmel kísérésére (statisztikák vezetése!) és megoldására. A személyzeti problémák clearing house-a, a személyzeti kérdés igazi vezérkara. Belőle és a minisztériumi személyzeti osztályok vezetőiből bizonyos nem teljesen hivatalos bizottság alakult, amely az angol közszolgálat személyzeti kérdéseinek megbeszélésére és egységes megoldására hivatott, a minisztériumi vezetők felfogásának betartásával, de maguknak a vezetőknek a személyes közreműködése nélkül. A közszolgálatnak a Treasury általi ellenőrzése, a *treasury control* legfőképpen ezen az úton érvényesül.

A Treasury szervezeti szempontból három department-re oszlik: a pénzügyi (finance), az ellátási (supply services) és a — mondjuk — személyzeti (establishments) department-ekre. A három ágazatot külön-külön Controller vezeti; ezek közvetlenül a Treasury adminisztratív államtitkára alatt állanak.

A Treasury főrésze a pénzügyi department: adminisztratív munka tulajdonképpen csak ott történik. A két másik department inkább csak általános elvek felett határoz. — A Treasury összes osztályai között szoros az együttműködés, ezt csak fokozza a személyzet gyakori áthelyezése.[8]

1920 óta a miniszterelnök beleegyezése szükséges a miniszté-

[8] A Treasury szerepére az angol közszolgálatban ld. *Magyary:* A miniszterelnök szerepe a közigazgatásban szervezési szempontból. 1936. 126. old. és az ott felsorolt irodalmat.

riumi vezető tisztviselők kinevezéséhez. Ebben a Treasury adminisztrativ államtitkára nyujt szaktanácsot a miniszterelnöknek.

A Treasury, az egyes minisztériumok és a Civil Service Commission egymás közötti viszonylata meglehetősen bonyolult. (Minden részletre kiterjedő törvényes szabályozás nincs.) A közszolgálati politika általános irányelveit (állások szervezése, elnevezése, fizetése, betegszabadság, nyugdíj stb.) a Treasury szabja meg. Az állások betöltése és minden egyes előmenetel is tulajdonképpen az ő hatáskörébe tartozik, ezeknél azonban nagy befolyást enged a departmentek (minisztériumok) vezetőinek (az általános irányelvek betartásának kötelezettségével). A Civil Service Commission szintén a Treasury által megjelölt elvek szerint működik. A Treasury tehát elvben teljes ura a közszolgálat személyzeti kérdésének. Az, hogy a gyakorlatban a többi minisztériumi vezetőket is befolyáshoz juttatja, a sima együttműködés legjobb biztosítéka.

Az angol közszolgálatban — mint látható — a személyzeti kérdés érdekes megoldásra talált. Jellemző, hogy az Angol Civil Service szervezetére jogszabályok alig vannak. Sőt ma „a Treasury a minisztériumokat rendszerint jegyzőkönyvek (minutes) és körlevelek (circulars) által irányítja, a régebbi alakszerű rendeletek helyett."[9] A rendszer mégis megfelelően működik. Az angolok maguk ezt azzal magyarázzák, hogy náluk hiányzik a „kasztrendszer" legcsekélyebb árnyalata is.[10] Sem a közalkalmazottak nem alkotnak külön testet, mint általában a kontinensi államokban, sem azon belül az egyes departmentekben sincs elzárkózás, egymás iránti nagyfokú féltékenység.

Ehhez azonban talán még hozzá lehet tennünk, hogy a kontinens államaiban szokásos jogszabályi általános rendezés megmereviti a közszolgálatot, az angol megoldás: a jogszabályokon felüli személyes érintkezés rendszere és egymás szempontjainak állandó figyelembevétele, rugalmasabb. Nyilvánvalóan igen sok tapintat kell hozzá, aminek Angliában jó előmozdítója, hogy minden vezetőember azonos előképzettségűnek, műveltségűnek mondható. A sokévszázados híres angol középiskoláknak (Eton, Harrow) és egyetemeknek (Oxford, Cambridge) ez eléggé meg nem mérhető roppant előnye.

III. Bár „az angol módszer az apródonkint (bit by bit) való haladás",[11] a gyakorlati megvalósításban eléggé együtthaladnak az elméleti követelményekkel. Az *Amerikai Egyesült Államokban* viszont az elmélet és a gyakorlat sajátságos kettősségét találjuk. Az elmélet — mint általában a közigazgatás más ágaiban is — megállapította a főelveket és a követendő irányt, a gyakorlat azonban még messze van ezek teljes megvalósításától.

[9] *Price*, K. Don: Administrative co-ordination in Great-Britain and the United States. Public Administration, 1935. 377. old.

[10] *Finer:* The British Civil Service c. id. m. 9—11. old.

[11] *Stamp*, Josiah: The administration and a planned society. Public Administration, 1938. 5. old. Pár sorral alább u. o. a következő érdekes megállapítást találjuk, amely talál a Treasury előbb említett közszolgálati hatáskörére is: „A józan ítéletű megalkuvás a közös cél érdekében sokkal nagyobb értékű, mint az a képesség, hogy valaki „saját elgondolását" érvényesítse."

Elméletben az Egyesült Államok az angol példát követik, a jogszabályi rendezésen felül *külön személyzeti igazgatási szervezet* megalkotását tartják lényegesnek a közigazgatásban. Az angol példa mellett a személyzeti igazgatás, a personnel administration, az amerikai magánvállalatoktól is sokat tanult. A nagy magánvállalatokban a külön személyzeti igazgatás magától értetődik. Igaz, hogy a magánvállalatoknál nincs semmi általános szabályozás, a fizetés, munkaidő, alkalmazás tartama, előléptetés stb. külön-külön megállapodás tárgya az egyes esetekben. Látszik ebből is, hogy az általános jogszabályi rendezés és a külön személyzeti igazgatási szervezet egymást kiegészítik.[12]

A szervezeti kérdések iránt egyébként is különösen fogékony amerikaiak a személyzeti igazgatás szervezetét már eléggé megtárgyalták és — elméletben — kialakították.

„A közigazgatás személyzetének minősége a multbeli és jelen személyzeti igazgatás minőségének közvetlen visszaverődése. Kevés tényező — ha egyáltalában van más — érinti lényegesebben a kormányzati feladatokat, mint az azokat végrehajtó személyzet minősége."

„A személyzeti igazgatás nem tekinthető elkülönítetten és nem is szabad ezt tenni, ... a közigazgatási üzemvezetés legfontosabb részeinek egyike és szoros kapcsolatban áll a többi részekkel ... A jó személyzet épp oly fontos, mint az egészséges szervezet. Mindkettő a legnagyobb fontosságú és valójában egymásba fonódó. Nehéz jó személyzetet vonzani hibás felépítésű szervezetbe, és ugyanúgy nehéz a szervezet felépítésének javítása jó személyzet segítsége nélkül, amellyel dolgozni lehet. A két problémát a közigazgatás vezetőjének (chief executive) együttesen kell megrohamoznia, hiszen mindkét ügyben ő a felelős vezető."[31]

A közigazgatási szervezet egésze mellett a személyzeti igazgatás szervezete külön is fontos:

„A jó adminisztráció egyik lényege a személyzeti ügyek intézésével megbízott személyzet jósága. A jó személyzet azonban eredménytelenné válhatik, ha nem helyezik szerkezetileg egészséges szervezeti keretbe. Sőt egy szerkezetében egészségtelen szervezet nem is vonz jó személyzetet és ha kap is, ritkán tudja megtartani. Ezért a személyzeti igazgatásnak meg kell adni megfelelő helyét annak a szervnek a szerkezeti felépítésében, amelynek része."

Egy nagyobb intézmény igazgatásában a vezetőnek (főnöknek) segédszervekre („szolgálati szervek" — service agencies) van szüksége. Ezek közül „a pénzügyi ellenőrzést végző szerv és a személyzeti szerv a legfontosabbak. Hatáskörük szorosan kapcsolatos. Azon a szinten, amelyen a közigazgatás vezetője (chief executive) működik, ezek a szervek alkotják a fő eszközöket, amelyeken keresztül ellátja vezetési tevékenységét. Fontos ezért, hogy e szervek fejei közvetlenül a chief executive-nek legyenek felelősek."

„A segédszervek („szolgálati szervek") sohasem kaphatnak olyan hatáskört a szakszervek („működő szervek" — operating agencies) felett, mint amilyen mértékű felelősséggel tartoznak ezek a segédszervek a rájuk bízott funkciók eredményes ellátásáért. Ezért a segédszerveknek, hogy kielégítő módon működhessenek, a chief executive tevékeny támogatására van szükségük és arra a tekintélyre, amelyet az ő hivatalához való kapcsolódás jelent."[14]

A gyakorlatban ezek az elvek még nem mindenütt érvényesül-

[12] Ld. *Tead*, Ordway: Personnel administration c. tanulmányát az Encyclopaedia of the Social Sciences 12. kötetében.

[13] *Reeves*, W. Floyd — *David*, T. Paul: Personnel administration in the Federal Service. (The President's Committee on Administrative Management. Reporth with special studies. Washington, 1937. 59. old.)

[14] *Reeves*, W. Floyd: Essentials of modern personnel system. Annals of The American Academy of Political and Social Sciences. Jan. 1937. 139—140. old.

nek. A személyzeti kérdés megoldása kétségkívül nehéz munkát jelent az Amerikai Egyesült Államokban; javítani valót bőven lehet találni. A közszolgálat javítására irányuló harc kettős irányú. Az egyik irány az *illetéktelen politikai befolyás* visszaszorítása és a *szakértelem* megkövetelése.

A fiatal Unió a demokráca teljes elérését tűzte ki eszményeként. Ennek megvalósulása következtében azonban a köztisztviselői állások a politikai pártok prédájává lettek. Minden polgárnak egyforma joga, hogy köztisztviselő lehessen, hiszen ezek kötelességei olyan egyszerűek, vagy legalább is ilyenekké lehetnek, hogy intelligens emberek könnyen képesíthetik magukat ellátásukra — mondotta Jackson elnök 1829-ben. Veszélyesnek tartották a hosszú, különösen az élethivatásszerű hivatalnokoskodást is. Mert „igaz ugyan, hogy ezzel szakértelem szerzése jár, de ennél sokkal veszélyesebb, hogy megcsontosodott és a néptől külön álló bürokráciához vezet".[15] A politikai pártok ezeket az elveket a maguk érdeke szerint értelmezték: minden köztisztviselői állás a választásokon győztes pártot illeti meg. „A zsákmány a győzőé." Marcey szenátor e híres kijelentése nyomán (1829.) a rendszert máig is *zsákmányrendszernek* (spoils system) nevezik.

A közhivatalnokoskodás zsákmányként felfogása elrettentő színvonalat eredményezett. A rendszer a közalkalmazottak — aránylag rövid időszakonkinti — teljes kicserélését jelentette. Akkor vált közkeletűvé a találó megállapítás: az elnökválasztások törvényesített forradalmak. Forradalmak az addigi rendszer, az addigi vezetők, sőt az összes addigi emberek kicserélésével. A választások nem elvek, eszmények megvalósításáért történtek, hanem állásokért, „zsákmányért".

A közigazgatás feladatainak szaporodásával egyre szembetűnőbbé vált a szakértő tisztviselő fontossága. A közvélemény egyre jobban kezdte átlátni a zsákmányrendszer hibáit. Így alakult ki a

[15] *Kossuth Lajos* is, 1851—52. évi amerikai körútja alkalmával — amikor pedig a zsákmányrendszer hibái már alaposan kiütköztek — a demokrácia diadalát látta az akkori köztisztviselői rendszerben. (Vagy talán, ügyes politikusként, szándékosan a dicséretet választotta bírálat helyett, a megnyerni akart amerikai hallgatóközönsége számára?) „Mindazok között, amelyeket látnom lehetett az Egyesült Államokban, semmi sem ragadta meg annyira figyelmemet, mint demokratikus intézményeiknek az a része, amely úgy látom a nép és a közhatóságok közös és kölcsönös viszonyában fejlődött ki... Nem *emberek* uralkodnak, hanem a *törvény;* és a törvénynek azért engedelmeskednek, mert a nép az általános akaratot tiszteli a törvény tisztelete által. A közhivatal a megbecsülés helye, mert tere a hazafiúi szeretetnek. Az itteni kormányzatok nem követelik hivalkodóan, hogy a nép urai legyenek; hanem büszke dicsőséggel hűséges szolgái. Egy köztisztviselő nem szűnik meg polgár lenni; kétszeresen van polgár-jellege, a nép akaratában való részesedés és annak végrehajtása által. És honnan van ez...? Így van, mert Amerika civilizációja a Demokrácia alapelvén épül fel... Ezért itt a nép véleménye mindig közvetlen szabály a kormányzat részére, és fordítva, a kormányzat szava a népi támogatás ténye által súlyos. Amikor az Önök kormányzata szól, a nép szól." (Indianapolisi beszéd, 1852. febr. 27-én. A beszéd címe: A közigazgatás és a nép összhangja Amerikában. Ld.: Select Speeches of Kossuth. Condensed and abridged with Kossuth's express sanction by Francis W. Newman. London, 1853. 224—229. old.

kérdés körül már a XIX. század közepén a pártbefolyás és a szakértelem harca. Előbbi a zsákmányrendszer fenntartásáért, utóbbi az *érdem rendszerének* (merit system) bevezetéséért küzdött.

A sok szabálytalanság, hozzá nem értés, sőt visszaélés különösen kiütközött a nagy erőfeszítést kívánó polgárháború alatt. A komoly emberek törekvései azonban csak lassan haladtak. Vagy két évtizedbe és egy tragikus halálba került, amíg eredményre jutottak. 1881-ben Garfield elnököt egy álláskeresésében csalódott kortes meggyilkolta. A következő években végre elfogadták a Civil *Service Commission* felállításáról szóló törvényt (1883), amelyet alapjában véve az angol viszonyok és eredmények tanulmányozása alapján szerkesztettek meg. A törvény a közszolgálat bizonyos részében (versenyvizsgán megállapítandó) meghatározott képességhez kötötte az alkalmazást, kivéve ezzel a pártok befolyása alól. Egyuttal háromtagú bizottságot állított fel, hogy segédkezzék az Unió elnökének közszolgálati ügyek megoldásánál e törvény szellemében.[16] Az első évben még csak kb. 13.800 alkalmazottra, illetve állásra (az összes állások kb. 10.5 %-a) terjedt ki a Civil Service Commission és vele a merit system hatásköre. A reformmozgalom ezt a hatáskört évről-évre a federális szolgálat egyre nagyobb részére terjesztette ki. Ujabban pedig új jogszabályokat, a fizetést, a nyugdíjbavonulást és az állások osztályozását szabályozó törvényeket is alkotott.

Jelentős lépés történt a közelmultban is. 1938. június végén Roosevelt elnöki rendelettel mintegy 130.000 USA alkalmazottat (köztük az évek óta tartó ínségmunkálatok során szervezett új állások betöltőinek nagy részét) véglegesekké minősített át. Ha már legalább hat hónapon át voltak alkalmazásban, egyszerű (nem versenyszerű) vizsga letétele után a végleges köztisztviselői karba, a Civil Service-be voltak felvehetők. Ezzel a rendeletével Roosevelt az Egyesült Államok akkori 826.319 alkalmazottja közül kb. 660.000 emberre terjesztette ki az érdemesség rendszerét. A pártpolitikai befolyástól mentes merit system térhódítása tehát jelentős ugrással haladt előre. Ez a döntés sem teremtett azonban végleges helyzetet. Még mindig nem mondható, hogy az Egyesült Államok közszolgálatában a szakképzettség, az érdem rendszere teljesen legyőzte volna az évszázados zsákmányrendszert.

A közszolgálat javításának másik iránya a *szervezet* átalakítását célozza. Szemben az egységes és viszonylag független angol közszolgálattal, az amerikai közszolgálat „lefejezett" valami.[17] Az egyes departmenteknek, minisztériumoknak nincs állandó fejük, vezetőjük; élükön csak politikus vezető áll, aki elnökválasztások után rendszerint távozik. Az adminisztratív államtitkár ismeretlen fogalom. Még az osztályfőnökök nagy része is kicserélő-

[16] A zsákmányrendszerre, az ellene irányuló harcra és a Civil Service Commision-ra ld.: *Magyary Zoltán:* Amerikai államélet. Bp., 1934. 129. és köv. old. — *Mártonffy* Károly: A közszolgálat utánpótlása c. id. m. 83. és köv. old.

[17] *Kingsley,* J. Donald: Some aspects of the American Public Service. Public Administration, 1938. 197. old.

dik az elnök változásával. Pedig „a bureau-chief (osztályfőnök) a federális igazgatás döntő tényezője".[18] Hierarchia nincs. Az Unio igazgatásában mintegy 1700 különféle állást tartanak számon — de minden állás elnevezését, javadalmazását, előlépési lehetőségét (ez rendszerint meglehetősen korlátozott), és általában minden az állással járó jogot és kötelezettséget pontos körülírással határoznak meg.

A személyzeti kérdésre eddig nem fordítottak kellő figyelmet. „A fennálló federális személyzeti jogszabályokra találó a megállapítás: foltozás sok nagy lyukkal."[19] „A közszolgálati jogszabályok 1903 óta nem részesültek alapos revizióban és úgy látszik, hogy nem tudnak pótolni egy, a személyzeti ügyekre vonatkozó, teljes és modern igazgatási kódexet." Foglalkozik személyzeti ügyekkel a Költségvetési Osztály (Bureau of the Budget), a Civil Service Commission, a Személyzeti Igazgatás Tanácsa (Council of Personnel Administration), Az Egyesült Államok Alkalmazottainak Kegydíj Bizottsága (United States Employees' Compensation Commission). És természetesen maga az Unio elnöke, akinek tulajdonképpen az előbbiek segédszervei lennének, de amelyeknek meghallgatására jóformán nincs ideje.

A *Bureau of the Budget* elé, mint minden kiadással járó kérdés, a személyzet problémája is odakerül. Az osztály vezetőjének „magas stratégiai helyzete" van az elnök mellett, ezért nagy befolyású. Az elnök minden rendelete keresztül megy a kezén, még az előkészítés szakában. Az osztály a közigazgatás minden kiadásának meghatározásáért felelős. Igy a személyzet létszámára és fizetésére vonatkozóan is.

A *Civil Service Commission* tulajdonképpen a személyzeti igazgatás központi szerve lenne. A három Commissioner (akik közül legfeljebb kettő tartozhatik ugyanazon párthoz) együttesen az Unió elnökének legfőbb tanácsadója a személyzeti ügyekben. Ők gondoskodnak a federális tisztviselők alkalmazásáról, az ehhez szükséges minősítést nyujtó vizsgák lebonyolításáról.[20] Ellenőrzik az állások osztályozását és a fizetések meghatározását, a miniszté-

[18] *MacMahon*, Arthur W.: Selection and tenure of bureau-chiefs. American Political Science Review. 1926. 548. old. — A tanulmány végén táblázat mutatja, meddig viselték az egyes tisztviselők az osztályfőnökséget. Egyuttal feltünteti az elnökök és az uralkodó pártok változásait is. A miniszterek (secretaries) természetesen együtt változtak az elnökökkel. Ezenkívül erős összefüggést mutat a pénzügy- és a belügyminisztérium, különösen pedig a munkaügyi minisztérium osztályfőnökeinek tisztségviselése is a párt- és elnökváltozásokkal. A mezőgazdasági és a kereskedelemügyi minisztériumoknál viszont jóformán semmi összefüggést nem találunk. A mezőgazdasági kísérleteket végző osztályoknál MacMahon két olyan főnököt említ meg, akik több mint 30 éve álltak akkor az osztály élén.

[19] *Reeves — David:* Personnel administration in the Federal Service c. id. m. 69. old.

[20] 1935-ben pl. 466.288 jelentkezőt vizsgált és 40.725 vizsgázót helyezett el. A versenyvizsga egyébként nem általános, mint a szokásos magyar felfogás hiszi. A magasabb (mondjuk főiskolai) képesítésű állásoknál, ha legalább évi 2600 $ kezdőfizetéssel járnak, általában nem találjuk a jelöltek kérdés-felelet szerinti vizsgáztatását. Ehelyett részletes leírást kötelesek beterjeszteni képzettségükről és addigi gyakorlatukról. Ezt pedig külön mellékletek

riumok közti alkalmazott-cserét, az osztályozott állásokon belüli előléptetést. Ellenőrzik a nyugdíjbavonulás feltételeinek betartását. Az Unió elnöke rendeletalkotó hatalmának alávetetten, a személyzeti igazgatás körében rendeleteket bocsáthatnak ki.

Hatásköre tehát volna a Civil Service Commission-nak. Maguk az amerikaiak állapítják azonban meg, hogy evvel a hatalmával úgylátszik nem óhajt élni, megelégszik a szabályok betartásának ellenőrzésével.[21]

A *Council of Personnel Administration* minisztérium-közi bizottság. 1931-ben létesítette Hoover elnök. Célja a személyzeti politika előbbrevitele. Sikeresen működött az alkalmazottak egységes minősítésének megvalósításában. Tulajdonképpen a Civil Service Commission alá tartozik, ezen keresztül az elnök alá. Az együttműködés azonban hiányos.

Több más federális szerv is foglalkozik még az Unió személyzeti ügyeivel. A United States Employees' Compensation Commission minden mástól független, önálló szerv. A szolgálatban történő halál, munkaképtelenség, sérülés eseteiben a kegydíj felett dönt. A Public Health Service végzi az esetenkint szükséges orvosi vizsgálatokat. A United States Employment Service a tisztviselői utánpótlásban segédkezik. A Bureau of Labor Statistics a közszolgálatra vonatkozó statisztikai adatokat is gyüjti. Az Office of Education a közoktatásügyre vonatkozó adataival szintén az utánpótlást segíti. Mindezek azonban már kisebb jelentőségűek.

Az előbbiekben adott helyzetképet még ki kell egészítenünk. A Közigazgatástudomány mult évfolyamában *Magyary Zoltán* ismertette már legfőbb vonásaiban azt a fontos, nagy jelentést, amelyet az Unió közigazgatásának tanulmányozására kiküldött szakbizottság terjesztett megbízója, Roosevelt elnök elé és amelynek alapján Roosevelt törvényjavaslatot is dolgoztatott ki a közigazgatás egészének átszervezésére.[22] A jelentést bevezető átfogó összegezés után külön szakjelentések számolnak be a közigazgatás egyes ágairól és teszik meg javaslataikat. A személyzeti igazgatás kérdéséről *Reeves* és *David* írtak, jelentésük egyes részeit az előbbiekben már többször idéztük. A helyzetkép ismertetése után ők is részletes *javaslatokat* adnak.

Főcéljuk a merit system kiterjesztése, kifejlesztése egészséges *career system*-mé, azaz állandó élethivatásszerű szolgálattá. Ehhez elsősorban *a személyzeti igazgatás szervezetének megjavítása* szükséges.

„A személyzeti ügyek intézésének szervezete alatt valamely csoportját értjük olyan embereknek, akik a személyzeti ügyek egyik vagy másik oldalának elvégzésére szereztek képesítést és minden, vagy majdnem minden, idejüket ennek szentelik. Ott kell lenniük az igazgatás mindegyik szintjén a

egészítik ki: dolgozatok szakkérdésekről, nyomtatásban megjelent tanulmányok. Itt tehát a „vizsga" elnevezés nem emlékezetpróbát jelent. (Ld.: Reeves —David: id. m. 76. old.)

[21] *Reeves — David:* id. m. 63. old.

[22] *Magyary* Zoltán: Roosevelt elnök javaslata a közigazgatási vezérkarról. Közigazgatástudomány, 1938. 296. old.

chief executive és a szaktevékenységet teljesítő szervek közé ékelve. A személyzeti ügyek intézését nem lehet és nem szabad egyetlen szervben központosítani. Azt szét kell osztani úgy, hogy a nagyobb személyzettel bíró igazgatási ágak mindegyikénél legyen ilyen szerv, csak az a fontos, hogy azok mindig a személyzeti ügyek intézésében szakképzettek legyenek. Valamilyen igazgatási kapcsolatnak is kell lenni a személyzeti igazgatás ezen szakképzett egységei között, de általában a szervezetnek egységet a közös szakképzettség által kell elérnie..."[23]

A javaslat szerint a személyzeti igazgatás szervezetének legmagasabb fokán egy *központi személyzeti szerv* lenne. Nem testületi szervként, hanem egyetlen, politikamentes, szakértő-adminisztrátor vezetése alatt. Rangja megegyezne a Bureau of the Budget-ével és szoros kapcsolatban állna vele. Egyébként egyik minisztérium alá sem tartoznék. Közvetlenül az elnök hivatala alá rendelve, a központi személyzeti szerv vezetője magának az elnöknek referálna. Feladata is eszerint alakulna: a helyes személyzeti politika megteremtése és az elnöknek való segédkezés minden személyzeti ügyben.[24] Ezzel őreá hárul a szakkérdésekben való kezdeményezés és javaslattétel felelőssége is. A végrehajtás felelőssége viszont, a lehetőség szerint decentralizáltan, a személyzeti ügyeket intéző szak-egységek között oszlik meg. A központi szerv ezeknek az egységeknek feljebbvalója, de ezt „legfőképp programmjának érdemessége által kell elérnie... A személyzeti ügyek konstruktív tevékenysége lényegében véve nevelési természetű."

A mostani Civil Service Commission-nek a fentiek értelmében való átszervezésén kívül Reeves és David egy új szerv, a *Civil Service Board* felállítását javasolja polgárokból, tiszteletbeli állás jellegével. „Ez a két javaslat szorosan összefügg és nem ajánlatos bármelyiküknek elfogadása is a másik nélkül. A polgárok — héttagú — Közszolgálati Tanácsa (Civil Service Board) úgy legyen megszervezve, hogy kellően képviselje a közönség érdekét a merit system fejlődésében és kiterjesztésében; a személyzeti adminisztrátor hivatalát az elnök alatt úgy kell felállítani, hogy rögzítse a konstruktív vezetés iránti felelősséget és előmozdítsa az igazgatási eredményességet."

A javaslatban foglaltak megvalósításának sikere legfőképp a központi személyzeti szerv vezetőjének egyéniségétől függ. Ezért ezt a vezetőt az elnök csak magas képesítésű és megfelelő előzetes gyakorlattal rendelkező emberek közül nevezhetné ki.

A személyzeti igazgatás szervezetének alsóbb fokán a department-főnökök melletti személyzeti tisztviselők állanának, kellő cse-

[23] *Reeves — David:* id. m. 95. old..

[24] „A személyzeti szervről való az a felfogás, hogy elsősorban és főként a „napipolitika kiküszöbölője" legyen, a lovaskordé korába tartozik. Utat is enged fokozatosan a haladóbb közigazgatásokban annak a nézetnek, amely a személyzeti department munkáját a munkára serkentésben, a szellem (morale) ösztönzésében, az előléptetési és fizetési rendszer adminisztrálásában, az alkalmazottak értékének és eredményességének minősítésében, és általában olyan politika és módszerek előmozdításában látja, amelyek nagyobb eredményességet és jobb kartársi szellemet (esprit de corps) fejlesztenek ki." *(Mosher,* William E. — *Kingsley.* Donald J.: Public personnel administration. New York, 1936. 84. old.)

lekvési szabadsággal és ennek megfelelő felelősséggel. A versenyvizsgákat csak a központi személyzeti szerv bonyolítaná le, az alacsonyabb fokú egységek végeznék viszont az egyes meghatározott állások betöltését, az előmenetel szabályozását stb.

A személyzeti politika tökéletesítéséről a megfelelően átszervezendő *Council of Personnel Administration* a személyzeti ügyeket intéző, magasrangú szakemberek tanácsa gondoskodnék. A központi személyzeti szervben is külön tanulmányozási osztály foglalkoznék a kérdés előbbrevitelével.

Fontos szerep jut a személyzeti ügyeket intéző szakszerveknek az általános szervezeti kérdések eldöntésénél. Ezeknél ugyanis csak a szokásos költségvetési szempontok figyelembevétele egyoldalú eredményhez vezethet. Könnyen szem elől téveszthetők „a szervi és a szakigazgatás[25] kapcsolatai alkotta fontos problémák". A személyzeti szervek által itt nyujtott segítő közreműködés jól kidomborítja ezeknek *vezérkari* jellegét.

Magától értetődő tétele a javaslatnak, hogy a személyzeti ügyeket intéző szervezet minden tisztviselőjére a merit system érvényesüljön. Ez vezet át a javaslat további részére, a *merit system kiterjesztésére*. A probléma megoldásának élén a politikai és az adminisztratív jellegű vezetői állások megkülönböztetése áll. A szakértelem és a munka folytonossága megkívánja, hogy minden minisztériumban legyen egy-egy nempolitikus vezető, akinek tisztsége független az elnök- és pártváltozásoktól. Fontos az ilyen vezetők kiválasztásának és megfelelő fizetésének megoldása.

„Tekintetbe véve a benne foglalt szervek és foglalkozások nagy számát, a federális szolgálat nem állhat egyetlen karrier (élethivatásszerű) státusból, hanem sok ilyen státust kell magában foglalnia, amelyek egy jól beosztott rendszerbe fonódnak össze és a fennálló merit system-re épülnek" — mondja a javaslat.[26] *A karrier rendszer* az állások eddigi sokféle osztályozását változtatja meg. Minden új tisztviselő fiatalkorában lépne be a közszolgálatba, alacsony állásba. Az évek során szerzett szakértelem és egyébként mutatott érdemesség vinné megfelelően előre, esetleg egészen a minisztérium adminisztratív vezetőjének állásába. — A karrier rendszer tehát az európai bürokrácia és hierarchia fogalmaival párhuzamos. Ezek a kifejezések azonban ott, úgylátszik, túl rosszul hangzanak ahhoz, hogy használhatók lennének.

Az előbbiekben ismertetett javaslatot Rooseveltnek még nem sikerült törvényerőre emeltetnie. A javaslat azonban így is tisztán hirdeti annak az elvnek elfogadását, amelynek felismerése a szakembereknek köszönhető: *a személyzeti ügyek intézése alkalmas szervezeti megoldást és abban a személyzeti ügyekben szakképzett emberek alkalmazását kívánja.*

GŐBEL JÓZSEF.

[26] *Reeves — David:* id. m. 131. old.

A SERVICE PUBLIC ESZMÉJE A MAI FRANCIA KÖZIGAZGATÁSI JOGBAN.

(Befejező közlemény.)

Külön fejezetben, alaposan vizsgálja Blondeau azt a kérdést, hogy a közigazgatás módosíthatja-e egyoldalúan a koncesszió-szerződésnek a service public működésére vonatkozó pontozatait. Válasza: határozott igen.[11] Abból indul ki, hogy az állam gyakran teljesen jogszerűen változást idéz elő szerződő felei joghelyzetében a normális törvényhozói, jogalkotói munka keretében. Például, ha az új adónem, vám stb., amelyet valamely törvény életbeléptet, az állammal szerződéses viszonyban álló személyekre is nehezedik, azok ezen a címen nem követelhetnek kártérítést az államtól, mert a kérdéses pénzügyi teher általános, az alól senki sem vonhatja ki magát. Az állam jogszerűen idézhet elő változást a szerződéses viszonyban: *általános szabállyal.* A közigazgatás azonban — Blondeau szerint — a koncesszionáriussal szemben kiterjedtebb, speciális jogokkal bír. Ez az axióma minden esetre bizonyításra szorulna. Ha azonban az érveket nézzük, amelyeket Blondeau tétele mellett fel tud hozni, látjuk, hogy azok csupán jogpolitikaiak, értékelő szempontúak, tehát a kérdést de lege ferenda és nem de lege lata tekintik.[12] Gondolatmenete a következő: A service public elsőrendű (essentiel) szükségleteket elégít ki, tehát arra kell törekednie, hogy a szükségletkielégítés a lehető legtökéletesebb módon történjék. Ebből ismét az következik, hogy mihelyt valami tökéletesbítés szükségessé és lehetségessé válik, azt a koncesszionáriusnak meg kell valósítani. Másik érv: a szükségletek változók, tehát a service public sem maradhat változatlan.

De lege lata ezek az érvek nem sokat érnek. Talán Blondeau maga is érzi ezt, mert a továbbiak során visszafordul az általános szabállyal való módosítás esetére. „A közigazgatás gondjára van bízva a service public-ek ellátása (gestion): a közigazgatás tehát sohasem veszítheti el a service public-ek szabályozásának (réglementation) jogát. — Majd így folytatja: — Ez egyszerűen mint

[11] Blondeau id. mű., 175. l.: L'administration a le droit d'apporter, sans le consentement du concessionnaire, des modifications aux dispositions du contrat de concession qui organisent le fonctionnement du service public."

[12] Lásd Blondeau: Id mű., 180. l.: „Fondement du droit de l'administration de modifier unilatéralement les conditions de fonctionnement du service public concédé" — című fejezetben.

azoknak a módosításoknak egyik esete volna tekinthető, amikor a közigazgatás a szerződő fél helyzetét általános és személytelen jogszabályok alkotásával, teljesen jogszerűen, módosítja. Valóban a service public szabályozása ezzel egyértelmű" (id. mű: 182 l.). Ezek szerint a service public-re vonatkozó szabályozás módosítása szükségszerűen és mindenkor általános szabály volna s végeredményben beleolvadna a jogalkotás során előforduló módosítások kategóriájába. Blondeau szerint csupán egyetlen körülmény választja el a koncesszió módosítását a közönséges jogszabálymódosítástól. Nevezetesen az, hogy a módosítandó joghelyzet egyesség eredménye. Mi következik ebből? „Kétségtelenül nem az, hogy a közigazgatás nem szabályozhatja újra a service public-et, ez a reglementáció-jog elidegeníthetetlen" (id. mű: 183 l.). A koncesszió szerződési jellegéből csupán az következik, hogy a módosítások folytán előállott károsodást a közigazgatás köteles a koncesszionáriusnak megtéríteni.

Mint látjuk, Blondeau óvatosabb és inkább a bírói gyakorlatra támaszkodó elmélete sem mentes a Jèze és Duguit rendszerében kimutatott ellentmondásoktól.

13. §. *A juriszprudencia a közigazgatási szerződések módosíthatóságáról.*

Érdekes történeti áttekintésében Blondeau rámutat arra,[1] hogy a koncesszió-szerződés egyoldalú módosításának lehetősége az egész XIX. század folyamán nem érvényesült. A közigazgatás kezében az egyetlen fegyver a szerződésileg kikötött visszavásárlási jog volt abban az esetben, ha a koncesszionárius a szükséges újításokat nem volt hajlandó közös megegyezéssel foganatosítani. A reglementáció joga csupán a police de l'ordre public, tehát a közrend, közbiztonság megóvása területén illette meg a koncedáló hatóságot. Ez a felfogás körülbelül a századfordulóig maradt uralmon. Blondeau a C. E. 1903. jan. 23-i (Chemins de fer économiques du Nord. Rec. 62.; S. 1904. III. 49 l.) ítéletet mint utolsó olyan jogesetet említi fel, amelynek elbírálása még a régi doktrina alapján történt.[2] Ebben a jogesetben a prefektus naponként egygyel több vonat indítására kötelezte a koncesszionáriust, mint amennyit a szerződés (14. szakaszában) megállapított. A bíróság ítéletében kijelentette, hogy a naponkénti vonatoknak „a 14. §-ban meg-

[1] Blondeau: Id. mű., 126. s köv. l.

[2] V. ö. a történelmi áttekintés tekintetében Blondeau: id. mű., 183—188. l.

határozott száma kontraktuális maximum, amely csak a felek kölcsönös megegyezésével módosítható."

A XX. században a joggyakorlat megváltozott. 1901. március 1-i kelettel a francia kormány rendeletet (règlement d'administration publique) bocsátott ki, amellyel módosította és kiegészítette az 1846. nov. 15-i rendeletet a vasúti üzletrend tárgyában. A vasúttársaságok a rendelet megsemmisítését kérték az államtanácstól, egyrészt a törvényi felhatalmazás állítólagos hiánya címén, másrészt azon a címen, hogy a régi üzletrend az annak alapján kötött koncesszió-szerződések lényeges része, azok a kérdéses üzletrend alapján jöttek létre, azokon tehát az állam nem változtathat. Az államtanács 1907. dec. 6-i ítéletével (Compagnies du Nord, d'Orléans, du Midi, de l'Est et de l'Ouest) a vasútvállalatok panaszát elutasította, amivel elismerte a közigazgatás jogát arra, hogy a koncessziók tárgyában *általános szabállyal* módosítást tegyen. Az adott esetben valóban situation générale et impersonelle, másszóval situation règlementaire állott fenn, mivel a módosított régi vasúti üzletrend az összes koncesszionáriusokra érvényes, általános szabályokat tartalmazott. A módosítás is általános szabállyal, kormányrendelettel történt.

A következő lépést a joggyakorlat terén a részleteiben is ismertetendő C. E. 1910 márc. 11-i ítélet (Cie générale française des tramways, D. P. 1912. III. 49 l.; S. 1911. III. 1 l.) tette meg. Ebben az esetben egy egyedi jogszabály az 1901. jan. 26-i koncesszióokirat szenved módosítást ugyancsak egyedi szabályozás útján, prefektusi határozattal. A tényállás, mint Blondeau is rámutat (id. mű. 192 l.) teljesen azonos az 1903. jan. 23-i ítélet (Chemins de fer économiques du Nord) alapjául szolgáló tényállással, de a döntés teljesen ellenkező: az államtanács a prefektus által egyoldalúan elrendelt módosítást jogosnak ismeri el.

C. E. 1910. márc. 10. Cie générale française des tramways RDP. 270 l. — Tényállás: a vállalkozó 1901. évi dekrétummal közúti villamosüzemre koncessziót nyert Marseille-ben. A szerződés, természetszerűen, a társaságtól követelhető járatok maximális számát is megállapította. Ennek ellenére a prefektus 1903. jún 22-i határozatával, a társaság nyári menetrendjének jóváhagyása alkalmából, kötelezte a vállalatot a járatok sűrítésére. E rendelkezés jogalapja a prefektus, illetve a munkaügyi miniszter szerint a közigazgatás rendészeti joga (pouvoir de règlementation, pouvoir de police). — A vállalkozó a határozatot a szerződés kötelező erejével érvelve, megtámadta az elsőfokú közigazgatási bíróság: a prefekturai tanács előtt, amely panaszának alaposságát el is

ismerte és a prefektusi határozatot megsemmisítette. Ezt az ítéletet viszont a miniszter fellebbezte meg az államtanács előtt.

Blum kormánymegbízott konkluzióiban hangsúlyozza, hogy a service public követelményei nem állandók, a közszükségletek állandóan változnak. A koncesszionárius legelső kötelezettsége (obligation primordiale) az, hogy a service public-et *kielégítően* lássa el, „amiből következik, hogy az eredeti kötelezettségek a későbbiek során a közszükséglet változásának megfelelően kibővülhetnek." Ilyen kiterjesztésről maga a szerződés is rendelkezhetik, a szerződés hallgatása esetén azonban az „állami intervenciónak" kell a hiányt pótolni, mivel az állam „kezese" marad a koncesszióba adott service public-nek. Az államnak ez a joga — a kormánymegbízott szerint — jogszabály-szövegen alapszik. „Rendkívüli esetektől eltekintve... az állam csupán törvényi felhatalmazás értelmében" avatkozhatik bele a koncesszionárius tevékenységébe. Mindenesetre az interpretáció során a bírónak azt az elvet kell szem előtt tartania, hogy az állam felelőssége és ennek folytán hatásköre nem szűnik meg a koncesszióba adás napjával. („Mais... dans l'interprétation des textes de règlementation... le juge devra s'inspirer des principes..." etc.). Erre az interpretációra maga a kormánymegbízott mutat példát. A vonatkozó szöveg (az 1881. aug. 6.-i végrehajtási rendelet 33. §-a így szól: „A prefektus határozza meg, a koncesszionárus javaslatára, a ... szerelvények maximális és minimális sebességét, valamint a vasútak menetrendjét (tableau de service)." Minthogy az ugyanabban a mondatban szereplő sebességszabályozás nyilvánvalóan üzembiztonsági célt szolgál, ebből is következik, hogy a menetrend megállapítása is csak erre irányulhatott, hogy t. i. a vasútak túl közeli időpontokban való indítása ne tegye veszélyessé a közlekedést. De a grammatikai értelmezésen túl kétségtelen a vizsgált szöveg jelentése, ha annak a kornak (1881.) politikai és jogi berendezését, liberális meggyőződését figyelembe veszük. Mindamellett a kormánymegbízott megállapítása szerint a menetrend megállapításán nemcsak a járatok időbeli beosztását, hanem a számuknak meghatározását is érteni kell („... par ces mots *Tableau du service*, il faut entendre non seulement la fixation de l'horaire proprement dit, mais la fixation du nombre des voyages.") Bevallja, hogy ezt az értelmet csak „interpretációs erőfeszítéssel lehet elérni" („un effort d'interprétation est nécessaire"). Ez az erőfeszítés azonban „igen kis mértékű", sőt néhány mondattal később a kormánymegbízott kijelenti, hogy az általa megállapított értelem a szöveg közvetlenül kínálkozó jelentése és éppen az el-

lenkező értelmezés eléréséhez volna szükség, interpretációs erőfeszítésre (!). („C'est la signification apparente, et c'est pour lui donner une autre qu'il faudrait faire un effort d'interprétation.") A vonatok száma és az indítási idő „a valóságban csaknem elválaszthatatlan."[3]

Az államtanács elfogadta a kormánymegbízott érvelését. Az indokolás vonatkozó része így szól: „... a prefektus nem lépte túl az 1881. aug. 6.-i végrehajtási rendelet 33. §-a által ráruházott hatáskört, ... amely a menetrendnek nem csupán a forgalom biztonsága és kényelme szempontjából való helybenhagyását foglalja magában, hanem azt a jogot is, hogy az üzem rendes működéséhez szükséges, közérdekű módosításokat és kiegészítéseket elrendelje. Így az a körülmény, hogy a prefektus ... más szolgáltatásra kötelezte a vállalatot, mint amiben a szerződő felek annak idején megállapodtak, *a jelen esetben, magábanvéve* nem vonja maga után a prefektusi határozat megsemmisítését ..."

Jèze az ítélethez fűzött kritikai megjegyzéseiben kijelenti, hogy „a menetrend és a járatok számának meghatározása kétségtelenül a service public szervezését érintő klauzula, *tehát* (!) reglementáris, statuárius jellegű" („... elle a *donc* un caractère réglementaire"). — Mint az előbbiekben rámutattam, Jèze ott követi el a logikai hibát, hogy lehet a service public-et egyedi szabállyal is szabályozni, tehát a service public szervezésére vonatkozó rendelkezés nem feltétlenül általános szabály. Még kevésbbé általános szabály a koncesszióokíratot módosító prefektusi határozat.

Igen érdekes és tanulságos az a megoldás is, amelyet a francia közigazgatási jog a gázvilágítási koncessziók terén alkotott, amikor a villanyvilágítás elterjedése a régi gázvilágítási koncesszíókban kikötött monopóliumokba ütközött.[4] A közvilágítás első modern formája, a gázvilágítás, jóval a villanyvilágítás előtt terjedt el és került alkalmazásra. Franciaország nagyobb városai hosszúlejáratú koncesszió-szerződésekkel igyekeztek maguknak annak idején a gázvilágítás előnyeit biztosítani. Erre a költséges berendezéseket szükségessé tevő koncesszióra csak úgy találtak vállalkozót, ha annak a koncesszió egész tartamára monopóliumot biztosítottak. A baj akkor köszöntött be, amikor a villanyvilágítás elterjedésével a legkisebb községek is, amelyek addig gázvilágításra nem voltak berendezve, koncesszió utján könnyen biz-

[3] Természetesen a szolgáltatás-módosítás jogosságának elismerése nem teszi vitássá a vállalkozó kártalanítás iránti igényét.

[4] V. ö. Blondeau: Id. mü., 205—214. l.

tosíthatták lakosságuk számára a villanyvilágítást, azok a városok viszont, amelyeknek területén a gázvilágítás be volt vezetve, a monopol-klauzula értelmében a villanyvilágításra koncesszionáriust nem kereshettek. A városok ebben a szorult helyzetben az interpretáció fegyveréhez nyúltak, amint később az államtanács joggyakorlatában kialakult megoldás is az interpretációra támaszkodik (kiemeli Blondeau, id. mű: 206 l.). Nevezetesen a városok azzal érveltek, hogy a monopol-klauzula csupán a közútak világítására és csupán a gázzal való világításra vonatkozott. Blondeau azonban helyesen rámutat, hogy ennek a distinkciónak semmi tényleges nyoma sincs a koncessziószerződésekben, amelyeknek valóságos értelme: a mindenféle világításra kiterjedő, minden korlátozás nélküli monopólium (id. mű: 207 l.). Ugyanezt mutatja az általa idézett (id. mű: 207 l.) klauzula-típus is, amelyben a koncessziót nyújtó hatóság kötelezi magát, hogy „sem nem engedélyez, sem nem támogat olyan vállalkozást, amely versenyt támaszthat a koncesszionáriusnak" („d'autoriser ou de favoriser toute entreprise pouvant faire concurrence à son concessionnaire"). A városok mégis megkísérelték az említett érveléssel korlátozni a gáztársaságok monopóliumát s egyik-másik város a társaságok tiltakozása ellenére a villanyvilágításra a jelentkező vállalkozónak koncessziót adott. A gáztársaságok az államtanácshoz fordultak jogvédelemért. Az államtanács az eléje került perekben kezdetben szigorúan alkalmazta a szerződéses kikötéseket, megállapította a városok terhén a szerződésszegést és jelentékeny összegű kártérítést ítélt meg a gázvállalatoknak. Így C. E. 1891. dec. 26, Gaz de Saint-Etienne et Gaz de Montluçon, D. P. 1893. III. 25 l.; S. 1894. III. 1 l.; Rec. 789 l.).

Az államtanács intranzigens állásfoglalása valóban nehéz helyzetet teremtett. Ahelyett azonban, hogy a kérdés jogszabályi úton nyert volna rendezést,[5] ami legalább is az egyenlő elbánást biztosította volna az összes érdekelteknek, a probléma megoldása ezúttal is a bíróságra, nevezetesen az államtanácsra maradt, amely természetesen csakis az interpretáció köntösében alkothat új jogi principiumokat. A fordulatot a joggyakorlatban a C. E. 1900. jan. 22.-i ítélet (Commune de Maromme. D. P. 1901: III. 78 l.: Rec. 415 l.) jelzi. Az indokolás vonatkozó része kijelenti, hogy a szerződés hallgatása a másfajta világítás esetleges bevezetéséről nem jogosítja fel a közigazgatást további közvilágítási vál-

[5] Blondeau is helyesebbnek ítéli a jogszabályi megoldást: id. mü. 207—8. l.

lalatok engedélyezésére, „*amíg fel nem hívta a koncesszionáriust, hogy szolgáltassa a villamosvilágítást az új pályázó által felajánlott feltételek mellett.*" További alkalmazása és kiegészítése ennek a tételnek a C. E. 1902. jan. 10.-i ítélet (Gaz de Deville-lès-Rouen, D. P. 1903. III. 19 l.; Rec. 5 l.; S. 1902. III. 17 l.), amely a fenti megoldás érvényét azokra a szerződésekre korlátozza, amelyeknek megkötésekor a villanyvilágítás már ismert volt s a szerződés annak esetleges alkalmazásáról mégsem rendelkezett. Ebben az esetben tehát az államtanács joggyakorlatában a régi koncesszionárius monopóliuma puszta elsőbbségi jogra csökken le. Ha a régi koncesszionárius elsőbbségi jogával nem él, a közigazgatás visszanyeri teljes szabadságát a közvilágítás új módja tekintetében.

Az államtanács megoldása jogpolitikai szempontból kitűnő, sőt zseniális lehet, tételes alapja azonban nincs, a megkötött szerződésekkel ellentétben áll és a joggyakorlat kezdeti bizonytalansága a jogegyenlőség elvét is megsértette.

Összefoglalásként megállapíthatjuk, hogy a régi, liberális jogrend a közérdekkel, a service public igényeivel nem törődött a kellő mértékben s ezért a mai korban többé nem kielégítő. Az is megfontolásra érdemes gondolat, hogy az állam a service public igényeit évtizedekkel előre nem kötheti le a szerződéskötéskori állapotnak megfelelően. De a jogbiztonság értékét szintén nem szabad lekicsinyelni. Pusztán financiális szempontból is veszélyes dolog az állammal kötött szerződéseket, mint kockázatos, bizonytalan ügyleteket beállítani: az üzleti életben a szerződő felek a kockázatot felszámítják és megfizettetik. Ilyen esetben, amilyen a villanyvilágítás bevezetésének problémája volt, a törvényhozásnak kellett volna rendelkeznie.

14. §. A szerződéses szankciók egyoldalú módosításának lehetősége.

A szerződéses *szankciók* módosításának kérdése közel rokon a szerződésben kikötött *szolgáltatás* módosításának problémájával. Mindkét esetben ugyanazzal az elvi akadállyal: a szerződés érinthetetlenségével állunk szemben. A két rokonprobléma megoldása a különböző korokban azonos elvek szerint történt. Mégis célszerűnek látszott a két kérdés tárgyalását különválasztani. Ez a különválasztás már annálfogva is jónak látszott, mert a szankció-módosítás kérdésében egységesebb és határozottabb joggyakorlat alakult ki, mint az egyéb módosítások lehetősége kérdésében. E joggyakorlat áttekintése világos és teljes képet ad a ma érvényesnek tekintett principium lényegéről és történeti kialakulá-

sáról. A theoretikusok szerepe ebben a kérdésben csak a rendszerezésre és az elv továbbfejlesztésére szorult vissza.

A XIX. században még általános elv volt, hogy a koncesszionáriussal szemben csak a szerződésben kikötött szankciók alkalmazhatók. Baj volt azonban, hogy leggyakrabban a koncesszió-okirat csupán egyetlen szankciót állapított meg: a jogvesztést, a koncesszió megvonását. Ez a szankció túl szigorú, kisebb hibák, mulasztások miatt indokolatlan a jogvesztést kimondani. Az engedélymegvonás nem is csak a koncesszionáriust teszi tönkre, hanem a service public működésében is zavart, üzemszünetet okoz (amíg új koncesszionáriust lehet találni a service public ellátására). Ezért már a XIX. század végén kialakult az a felfogás, hogy a jogvesztés kifejezett szerződési kikötés esetében is csak akkor mondható ki, ha azt a mulasztás súlyossága igazolja. Ezt az elvet érvényesíti az államtanács 1892. máj. 20.-i ítélete (Teissier, S. 1894. III. 39 l.), amely az adott esetben az engedélymegvonást — a mulasztás, hiba csekély volta miatt — jogellenesnek jelentette ki. Viszont így a koncesszionárius által elkövetett csekélyebb súlyú mulasztások, gondatlanságok teljesen szankció nélkül maradtak. A megoldást, amely azóta is érvényben van, az államtanács 1907. máj. 31.-i ítélete, (Deplanque, S. 1907. III. 113 l.), hozta meg, amelyet érdemes részleteiben is megvizsgálni:

C. E. 1907. máj. 31. (Deplanque, Rec. 518 l.; S. 1907. III. 113 l.). — A Deplanque-ügy a koncesszionáriussal szemben alkalmazható szankciók tekintetében mutatja az átmenetet a XIX. század magánjogias felfogása és a XX. században érvényesülő service public-eszme között. Ebben az ítéletben jut elismerésre az a tétel, hogy a koncesszionáriussal szemben a szerződésben ki nem kötött, enyhébb szankció is alkalmazható. A tényállás a következő: Deplanque egy vidéki város villanyvilágítási koncesszióját élvezte. A szerződés meghatározott mulasztásokra meghatározott szankciókat írt elő, amelyek közül a legsúlyosabb a közigazgatási kezelésbe való átadás (mise en régie) és a koncesszióm egvonás volt. A kevésbbé súlyos szankciók, esetenkénti enyhébb mulasztásokra, átalányösszegekben megszabott bírságokban állottak, míg a koncesszióm egvonás a szerződés huzamos nemteljesítése esetére volt előírva. Az adott esetben a város egyrészt pénzbírsággal sujtandó kisebb mulasztásokat vetett a koncesszionárius szemére, másrészt azonban azt is kifogásolta, hogy a villamoserőmű központi berendezése elmaradott állapotban van s a koncesszionárius a service public megfelelő ellátásához szükséges technikai újításokat nem volt hajlandó foganatosítani. A szerződés értelmében

a koncessziómegvonást a város — utólagos bírói ellenőrzés mellett — maga mondhatta ki. Minthogy azonban az ilyen szankció alkalmazása igen veszélyes és kockázatos, mert ha a bíróság a szankciót kimondó határozatot jogtalannak találja, akkor a közigazgatást súlyos kártérítés fizetésére kötelezi, ezért a város az ügyet a szerződésből eredő jogviták illetékes bírósága: a prefekturai tanács elé vitte. A város kérelme arra irányult, hogy a bíróság a kisebb mulasztásokra rendelt pénzbírságok alkalmazásán felül kötelezze a vállalkozót annak a kárnak a megtérítésére, amelyet az szerződésellenes magatartásával, nevezetesen az erőmű berendezésének elhanyagolásával okozott. Másrészt azt is kérte a város, hogy a sorozatos mulasztásokat figyelembe véve, a bíróság mondja ki a koncesszió megszűnését.

Ami a szerződésileg kikötött bírságokat illeti, e tekintetben sem az elsőbíróság, sem a másodfok előtt nem merült fel probléma. Másként azonban a koncesszió megvonása kérdésében. A bíróság mindkét fokon arra az álláspontra helyezkedett, hogy amennyiben e szankció alkalmazását indokoltnak találja, mondja ki maga a város, saját hatáskörében, a koncesszió megszűnését. A szerződésileg nem szankcionált kötelezettségek megszegése címén a prefekturai tanács kötelezte a koncesszionáriust, — a magánjogi kártérítési felelősség analógiájára — a város által kért kártérítési összeg megfizetésére. A vállalkozó a kártérítés kiszabása ellen az államtanácshoz fellebbezett azon a címen, hogy a szerződés kimerítően felsorolta a város által alkalmazható szankciókat, ennélfogva jogellenes volt a prefekturai tanács ítélete, amely a szerződés ellenére más szankciót mondott ki a koncesszionáriussal szemben.

Romieu kormánymegbízott az államtanács előtt nyiltan felvetette a kérdést, hogy alkalmazhat-e a közigazgatás a szerződő féllel szemben szerződésileg meg nem állapított szankciókat. Ismertette az eddigi joggyakorlatot, amely határozott nemmel felelt a kérdésre. (C. E. 1881. júl. 15.; C. E. 1884. jan. 11.). Véleménye szerint azonban ez a felfogás idejét multa („. . . . elle n'est plus en harmonie avec la manière dont la jurisprudence la plus récente paraît comprendre les rapports juridiques entre le concédant et le concessionnaire."). A kormánymegbízott szerint kétségtelen, hogy a felek jogviszonyát a szerződés szabja meg és ha a szerződés adott szabálytalanságra adott szankciót ír elő, ahelyett más nem alkalmazható. Ha azonban a szerződés a szankciókról nem rendelkezik, vagy egyes mulasztásokra nem állapít meg büntető rendelkezéseket, ez a tény nem biztosít a vétkes

szerződőfélnek büntetlenséget. „Toute obligation contractuelle comporte une sanction: à défaut des règles particulières édictées par le contrat, c'est le droit commun qu'il faut appliquer." Szerződési kikötés hiányában a ius commune, az adott esetben a magánjogi kártérítés szabálya érvényesül. Kivétel ez alól a szabály alól Romieu kormánymegbízott szerint az az eset, ha a más, a szerződésben ki nem kötött szankció alkalmazását szerződésileg kifejezetten kizárják. (Mint tudjuk, Jèze ennél tovább megy: szerinte a kérdéses jogtétel kógens szabály, amely szerződésileg ki sem zárható.) A szerződésileg meg nem állapított szankciót azonban maga a közigazgatás nem mondhatja ki: annak alkalmazását a szerződés illetékes bírájától kell kérnie. Súlyos esetben nemcsak kártérítést, hanem a szerződésnek a vétkes fél hibájából való felbontását is lehet követelni a ius commune alapján.

Az államtanács ítéletében helybenhagyta az elsőfokú ítéletet azzal az indokolással, hogy „szerződéses szankciók hiányában is a felsorolt tények szerződésszegésnek minősülnek és oly természetüek, hogy kártérítés kiszabását indokolják" („... si aucune sanction de ces faits n'a été expressément prévue au cahier des charges, ils n'en constituent pas moins, de la part de l'entrepreneur, l'inexécution des obligations et sont de nature à motiver l'allocation d'une indemnité.").

Hauriou az ítélethez fűzött kritikai megjegyzéseiben rámutat, hogy ezzel az ítélettel megszűnt az a régi elv, hogy a szerződés önmagában zárt egész s teljesen meghatározza a felek közötti jogviszonyt. („Sans doute, c'est la mort de l'antique principe d'après lequel le cahier des charges se suffisait à lui-même.") Kétségtelen, hogy az új doktrina alkalmazása nehezebb és veszélyesebb — mondja Hauriou —, de reméli, hogy több előnyt rejt magában mint hátrányt.

A Deplanque ügyben nyújtott megoldás teljesen átment a joggyakorlatba,[2] sőt az utóbbi években az államtanács elismerte a közigazgatásnak azt a jogát, hogy a szerződésben ki nem kötött szankciót is sajátmaga mondja ki, pusztán az utólagos bírói

[2] Blondeau: Id. mü, 253. lapján az alábbi ítéleteket idézi: C. E. 1910. nov. 18. (Commune de Siguy-l'Abbaye, Rec. 801. l.; C. E. 1922. nov. 17. (Commune de Chalonnes-sur-Loire, Rec. 837. l.); C. E. 1924. márc. 26. (Ville de Lézignan, Rec. 328. l.); C. E. 1925. nov 13. (Société des Eaux de Tours, Rec. 893. l.); C. E. 1926. febr. 19. Société du Gaz de la Ciotat, Rec. 196. l.); C. E. 1927. máj. 27. (Gastambide, Rev. des concessions, 1937. 133. l.); C. E. 1927 nov. 2. (Ville de Saint Pol-sur-Ternoise, Rev. des concessions, 1928. 100. l.); C. E. 1929. okt. 11. (Cie de navigation Sud-atlantique, D. H. 1929. 560. l.)

ellenőrzés fenntartásával (C. E. 1929. okt. 11., Cie de navigations Sud-atlantique, D. H. 1929. 560 l.).[3] Mindenesetre ebből nem szabad arra következtetni, mintha a francia közigazgatás a szankciók hivatalbóli, egyoldalú alkalmazása irányában fejlődnék. Éppen ellenkezően, általában az tapasztalható, hogy a közigazgatás egyre jobban tartózkodik az egyoldalú, önhatalmú döntésektől,[4] mivel az utólagos bírói ellenőrzés során esetleg jogtalannak minősítendő eljárásáért súlyos kártérítést kell fizetnie. Előnyösebb tehát a közigazgatás számára — különösen kétes esetekben —, ha a szankció alkalmazását a bíróságtól kérheti. Sokáig mégis az volt a felfogás, hogy a bíró a szankció kimondására nem illetékes olyan esetben, amikor a szerződés jogot ad a közigazgatásnak egyoldalú határozathozatalra. (Így például az ismertetett Deplanque-esetben.) Csak újabban (éspedig először 1924. dec. 6.-i ítéletében, Ville de Paris. S. 1925. III. 25 l.) szakított az államtanács ezzel a gyakorlatával, kijelentve, hogy a szankciók hivatalbóli alkalmazására adott szerződési felhatalmazás nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy a közigazgatás bírói úton mondassa ki a szankciót a koncesszionáriussal szemben.[5]

A szerződési szankciók módosításának problémáját a francia jogban szintén a bírói gyakorlat oldotta meg s ez a megoldás olyan, hogy nem kell azokkal a fenntartásokkal és kifogásokkal illetnünk, amelyeket e tanulmány során gyaran kellett tennünk a juriszprudencia által nyújtott megoldásokra. Ezúttal ugyanis nyoma sincs semmiféle ingadozásnak, ellentmondásnak: a gyakorlat a Deplanque-eset óta töretlenül és egyenesen halad tovább az akkor nyitott úton. Nem hiszem, hogy ez a jelenség puszta véletlen volna. Inkább az látszik valószínűnek, hogy a bírói gyakorlat sikerrel vállalkozhatik olyan jogviszonyok szabályozására,

[3] Az ügy tárgyalásán a kormánymegbízott a jogállapotot a következők szerint vázolta fel: „Ha a koncesszió-okirat nem is határozta meg kifejezetten a szankciókat, azért a koncesszionárius mulasztásai szerződésszegésnek minősülnek. A koncesszionáriusnak az a magatartása, amellyel szisztematikusan meghiusította a szerződésnek egyik — a service public kielégítő működésének biztosítására irányuló, közérdekü — kikötésének végrehajtását, az államra nézve káros volt, tehát indokolt a vállalkozóval szemben az okozott kár megtérítésének követelése; a kártérítési összeg kirovására pedig *a miniszter bír hatáskörrel.*"

[4] Blondeau: Id. mü., 262. l.

[5] Blondeau az államtanács joggyakorlatának ebben az újabb orientációjában a magánjog elveinek a koncessziójog területén való újabb térhódítását látja. — Mindenesetre a magánjogi szankciók közül a procédé des astreintes, vagyis a feltételes bírságok alkalmazását az államtanács következetesen mellőzi a közigazgatási szerződések területén. (V. ö. Blondeau: Id. mü. 260. l.).

amelyekben az érdekelt fél pusztán a közigazgatással áll szemben s amikor az alkalmazandó jogi szöveg eredeti jelentésétől távolodó interpretáció a fél érdekében áll. Ha azonban az életviszony bonyolult, sok ütköző érdeket rejt magában s egyesekre újabb terheket ró, számolnunk kell a bírói gyakorlat ingadozásával.

A theoretikusok a szankciók kérdésében kialakult bírói gyakorlatot különbözőképpen ítélik meg. Jèze az interpretációnak ezzel a nagymértékű fejlődésével sincs megelégedve, mivel a mai joggyakorlat csupán a szerződéses szankciónál enyhébb szankciók lehetőségét ismeri el. Jèze posztulátuma szerint a szerződési szankciónál erősebbeket is kell alkalmazni, ha a közérdek úgy kívánja (Principes généraux 1927. 873 l.). Természetesen ezt a megoldást Jèze ismét csak az interpretáció újabb művészi felhasználásával tudja valószínűsíteni. Véleménye szerint ugyanis „a koncesszió-szerződés, amikor bizonyos mulasztásokra szankciókat állapít meg, csak azt az általános esetet tartja szemelőtt, amikor a mulasztás menthető, kivételes, csekély súlyú" (Contrats administratifs. 874 l.). Ha már most a közigazgatás súlyos vagy rendszeres mulasztás miatt a szerződésben kikötöttnél erősebb szankciót alkalmaz, „ezzel nem szegi meg a szerződést, mivel annak kikötései a súlyos mulasztásokra nem terjedtek ki" („. . . car le contrat n'a pas eu en vue la faute lourde" — Contrats administratifs 877 l.).

Az idézett indokokon kívül Jèze posztulátumainak igazolására még egy érvet hozhat fel, nevezetesen a középítési és közszállítási szerződésekre érvényes jogi megoldást. E szerződéseknél ugyanis valóban az a helyzet, hogy a közigazgatást a szerződőféllel szemben nemcsak az egyességileg kikötött jogosítványok, hanem a szerződési kikötésen túlmenő jogok is megilletik. A hatóság közszállítási szerződés esetén a szerződési szankcióknál hatékonyabbat és súlyosabbakat is alkalmazhat. Erre a Cahiers des charges et conditions générales hatalmazza fel a közigazgatást. A vállalkozó csak úgy köthet a közigazgatással szerződést, ha a Cahiers des charges et conditions générales rendelkezéseinek magát aláveti. Jèze szerint azonban a közigazgatás említett joga a Cahiers des charges-nak rendelkezéseitől független, mert az erősebb szankció alkalmazásának lehetősége magából a közigazgatási szerződésből „természetszerűen következik" (conséquence naturelle, — Contrats administratifs. 1091 l.), anélkül, hogy bármi jogszabályi vagy szerződési rendelkezésre szükség volna érvényességükhöz.

Blondeau álláspontja a koncesszionáriussal szemben alkalmazható szankciók tekintetében nem fedi teljesen Jèze felfogá-

sát. Jèze ugyanis a koncessziószerződés hiányossága esetén elsősorban a közigazgatási jog általános eszméiben, főleg a service public eszméjében találja meg a szöveg interpretációját, megfelelő kiegészítését, s csak ha ezen a terrénumon elég indicium nem található, akkor fordul a magánjoghoz, és akkor is csak a magánjog *általános eszméihez* útbaigazításért. Soha sem kerül azonban Jèze felfogásában arra sor, hogy a polgári törvénykönyv (Code civil) egyes szakaszai szószerint alkalmaztassanak közigazgatási jogvitákban. Blondeau álláspontja nem ennyire elutasító. Bár előtte sem vitás, hogy a közigazgatási jog autonóm jogi matéria (id. mű: 238 l.), rámutat arra a tényre, hogy az államtanács ítéletei igen gyakran idézik az ítélet alapjául szolgáló jogszabályok között a Code civil megfelelő szakaszát, ami mindenesetre ellentmond annak, mintha a bíróság csupán az általános elveket és nem az adott törvényszakaszt vette volna figyelembe (id. mű: 238—40 l.). Blondeau a kérdés történeti áttekintését is adja.

Meglepő a francia közigazgatási jog fejlődésében, hogy a XIX. század során, amikor a közigazgatási jogot, mint a ius commune-vel (magánjog) szemben álló ius speciale-t fogták fel (Blondeau: id. mű. 228—9 l.), amikor tehát a közigazgatási jogszabály nemlétében elvileg a magánjogi szabályt kellett alkalmazni a közigazgatás egész területén, éppen a koncessziójogban a magánjogi szabályok szuppletórius alkalmazása elvi akadályba ütközött. Ebben a korban ugyanis a koncessziószerződést önmagában zárt, oszthatatlan, teljes egésznek (un tout indivisible) tekintették, amelyhez semmit sem kell és lehet hozzátenni. Később azonban, amikor a koncessziószerződés valamely fontos kérdésről egyáltalában nem rendelkezett, kénytelenül sor került a magánjogi szabályok alkalmazására (például a koncedáló hatósággal szemben alkalmazható szankciók tekintetében, Blondeau: id. mű: 241 l.). A koncesszionáriussal szembeni szankciókat illetően az volt a felfogás, hogy csak a szerződésben meghatározott szankciók alkalmazhatók. Ha a koncesszió-szerződés egyáltalán nem rendezte a szankció kérdését, súlyos mulasztás esetén, a közigazgatás a bíróság előtt kérhette a szerződés felbontását.[6] A Blondeau által ismertetett újabb joggyakorlat pedig olyan esetekben fordul a Code civil 1184. §-ában meghatározott szankció (szerződés felbontása a vétkes fél kárára és veszélyére) alkalmazásához, amikor a kon-

[6] C. E. 1888. máj. 18.-i ítélet, (Raoul, D. P. 1889. III. 80. l.) — Blondeau rámutat arra, hogy ez az ítélet a Code civil 1184. §-ának alkalmazása (Id. mü.: 255. l.).

cesszió-szerződés csak bizonyos mulasztásokra nézve ír elő szankciókat, általános, fel nem sorolt mulasztásokra viszont szankciót nem állapít meg.[7] Ebből a joggyakorlatból az tűnik ki, hogy amennyiben a koncesszió-szerződés megfelelő szankciót nem tartalmaz, súlyos hiba esetén a Code civil 1184. §-ának megfelelően a szerződés a vétkes fél kárára és veszélyére felbontható. Míg tehát Jèze a szankció kérdésének jövőbeni fejlődésétől a service public-eszme további előretörését várja, addig Blondeau szerint a service public eszméje mellett a polgári törvénykönyv is egyre újabb és újabb térnyeréshez jut.

15. §. *A „théorie de l'imprévision".*

A francia közigazgatásnak az a joga, hogy a koncesszió-szerződést bizonyos esetekben egyoldalúan módosíthatja, súlyos terhet ró a koncesszionáriusra. Ezt a terhet enyhíti bizonyos mértékben az állam vagyoni felelősségének széles körben való elismerése. Valahányszor a vállalkozó a közigazgatás egyodalú rendelkezése következtében szenved kárt (kivéve természetesen a büntetőszankciók alkalmazásának esetét), ennek megtérítését követelheti a bíróság előtt. Ez a megoldás megfelel a magánjog általános alapelveinek. Van azonban a vállalkozónak más esetben is vagyoni igénye a közigazgatással szemben, amelynek nem magánjogi megfontolások alapján, hanem a service public működéséhez fűződő közérdek megóvása céljából nyitott útat a francia jog. Ez a kivételes közigazgatási szubvenció a tárgya a „théorie de l'imprévision"-nak, amely theória — címéből kitűnőleg — a váratlan, előre nem látott (im-prévoir) események hatásaival foglalkozik. A théorie de l'imprévision közelebbről olyan előre nem látott és a felek akaratától független események káros hatását akarja kiküszöbölni, amelyek a szerződés gazdasági egyensúlyát megdöntik. Az ú. n. fait de l'administration vagy fait du prince, vagyis a közigazgatás egyoldalú rendelkezése nem vezethet a théorie de l'imprévision alkalmazására, mivel az ilyen közigazgatási beavatkozás nyomán bekövetkező esetleges gazdasági lehetetlenülés nem független a felek akaratától. De nem tartozik az imprévision körébe a fizikai lehetetlenülés sem,[1] mert ebben az esetben fogalmi-

[7] Blondeau: Id. mü. 256. l. — Idézve: C. E. 1928. júl. 12.-i ítélet (Vaudel), 1924. júl. 2.-i (Veuve Girou) és 1925. dec. 23.-i (Houssin) ítélet.

[1] Különösen Jèze hangsulyozza nyomatékosan az imprévision és a fizikai lehetetlenülés (vis major) közötti különbséget. Blondeau nem von ilyen éles határvonalat az imprévision és a vis major között. Az imprévision esetét mint

lag ki van zárva, hogy pénzügyi szubvencióval a lehetetlenülés elhárítható legyen. A théorie de l'imprévision a gazdasági lehetetlenülés fogalmának felel meg.

Fontos eleme az imprévision fogalmának, hogy az esemény, amely a szerződés egyensúlyát felborította, ne legyen előre látható, hanem váratlan kivételes, amire a szerződő fél kellő gondosság mellett sem számíthatott. A közigazgatási szerződésnél ugyanis a szerződő fél *vállalkozó*, aki saját kockázatára és veszélyére vállalja a kikötött szolgáltatás teljesítését. A kockázat, különösen a hosszú időre szóló szerződéseknél, koncesziónál meglehetősen nagy, mivel a szerződés tartama alatt az árviszonyok nagy változásoknak vannak kitéve. Viszont a nyereség esélye a szerződéskötés pillanatában éppen olyan nagy, mint a veszteség kockázata: a vállalkozó éppen a nyereség reményében vállalja a kockázatot. Nyilvánvaló, hogy ius strictum szerint a közigazgatás követelhetné a teljesítést mindaddig, amíg a vállalkozó fizetésképtelenné nem válik. Ez azonban ellenkeznék a service public követelményével. A közérdek az, hogy a service public szabályszerűen és folyamatosan, zökkenésmentesen el legyen látva. Ezt a célt nem szolgálja az, ha a vállalkozó előbb-utóbb olyan anyagi viszonyok közé kerül, hogy a vállalkozást folytatni nem tudja. Ezért, hogy a service public működése meg ne szakadjon, a közigazgatás segítségére siet az önhibáján kívül súlyos helyzetbe jutott vállalkozónak, hogy az továbbra is képes legyen szerződési kötelezettségeinek eleget tenni. Ez a szubvenció azonban nemcsak jogcímében, hanem hatásaiban is különbözik a fait de l'administration alapján járó kártérítéstől. Amint Jèze mondja, „az imprévision intézményével a közigazgatás csupán bizonyos mértékben és átmenetileg vállalja magára a szerződő fél veszteségeinek *egy részét*. Nem jelenti a vállalkozó teljes kártalanítását. Sohasem olyan mértékű, hogy a vállalkozó nyereségét fenntartsa, sőt még a veszteséget sem fedezi teljesen. Ezzel szemben fait de l'administration esetén, ha az befolyással volt a szerződés gazdasági egyensúlyára, a szerződő fél a kár teljes megtérítését követelheti . . ." (Contrats administratifs, 499 l.). A théorie de l'imprévision alkalmazására addig nem is kerülhet sor, amíg a vállalkozó nincs deficitben (Jèze, Contrats administratifs, 514 l.). Az imprévision alapján

„a vis major tág értelmezését" említi, „amely értelmezés már azokat a tényeket is magába foglalja, amelyek a szerződés teljesítését veszedelmesen sulyossá teszik" („une notion élargie de la force majeure, notion élargie qui englobe les faits qui rendent seulement l'exécution du marché dangereusement lourde"). — Id. mű. 219—20. l.

nyújtott szubvenció és a fait de l'administration címén járó kártalanítás szabályozása csupán a hatásköri kérdésben azonos, amennyiben mindkettőnek az érvényesítése *bírói úton* történik, még pedig az előtt a bíróság előtt, amely a kérdéses közigazgatási szerződésből folyó jogviták elbírálására illetékes (le juge du contrat).

A théorie de l'imprévision, az ennek feltételeit be nem töltő közönséges vállalkozói rizikó és a fait de l'administration megkülönböztetésére alkalmas példa a *C. E. 1920. dec. 3.-i ítélet, (Fromassol, RDP. 1921. 73 l.)*: — Tényállás: Fromassol toulouse-i vállalkozó 1917. aug. 3.-án közszállítási szerződést kötött a francia állammal, amelyben 26.60 franc egységáron 38.000 gránát szállítására kötelezte magát: a szállítás végső határideje 1917. évi december 31.-ében volt megállapítva. A határidő végén a vállalkozó haladékot kért azon a címen, hogy a nyersanyagellátás szünetelt és hogy személyzetének egy része katonai szolgálatra behívatott. A miniszter 1918. jan. 28.-i határozatával 45 nap haladékot engedélyezett, az alábbi kikötésekkel. Amennyiben a közigazgatási intézkedés vagy nyersanyaghiány következtében a termelés akadályozva volna, a vállalkozó köteles mindent megtenni, hogy a közigazgatás felszólítására, kellő nyersanyagkiutalás esetén a termelést az előírt módon folytathassa. Ha a termelés elégtelensége folytán a vállalkozó nem tudja a szállítást határidőre teljes mértékben teljesíteni, a közigazgatás szabad választása szerint vagy újabb haladékot adhat, vagy a hátrálék tekintetében elállhat a szerződéstől. Szankciónak, illetve kártérítési igénynek egyik féllel szemben sincs ilyen esetben helye.

A vállalkozó 1918. márc. 23.-i határozattal 1918. ápr. 30.-ig újabb haladékot kapott. 1918. márc. 29.-én Fromassol kérelmet nyújtott be az egységár felemelésére, amit a nyersanyagárak és munkabérek emelkedésével és a rendszertelen anyag- és munkásellátással indokolt. Ezt követte 1918. ápr. 12.-én Fromassol újabb beadványa, amelyben a szerződés felbontását kérte, majd máj. 3.-i kérelme az egységár felemelése tárgyában. A legutóbbi kérelmet az 1918. máj. 28.-i minisztertanácsi határozat elutasította. Ezzel szemben a szerződés felbontására irányuló kérelemnek a miniszter 1918. máj. 16.-i határozatával, — a még le nem szállított 19.800 gránát tekintetében — helyt adott, de fenntartotta az addig az időpontig esedékessé vált bírságokat (19.300 fr.). A bírság törlése iránti kérelmet az 1918. nov. 6.-i miniszteri döntés elutasította. Fromassol a máj. 28.-i és a nov. 6.-i határozatot panasszal támadta meg az államtanács előtt.

Ami a késedelmes szállítás címén kirótt bírságot illeti, Corneille kormánymegbízott megdönti a vállalkozónak azt az érvelését, hogy a késedelemnek — a nyersanyagellátás és a személyzeti létszám csökkentésével — maga a közigazgatás lett volna az oka. Beigazolást nyert ugyanis, hogy a vállalkozó még a rendelkezésre álló nyersanyagmennyiséget sem fordította a termelésre, és hogy meglévő személyzetének is csupán egy részét foglalkoztatta, tehát a közigazgatás nem volt oka a szállítási késedelemnek.

A termelési költségek emelkedése címén kért áremelést a kormánymegbízott szintén jogtalannak találta. Figyelembe véve a közigazgatási szerződések közötti fokozati különbségeket (amit fentebb ismertettünk), a rövid időtartamra szóló közszállítási szerződés a legkevésbbé indokolja a service public speciális szabályainak alkalmazását. Különben is, az általános alapelv az, hogy a megegyezés határozza meg a felek jogviszonyát. („Le principe fondamental, c'est que la convention fait la loi des parties.") A felek a szerződésben vállalt kötelezettségeket tartoznak teljesíteni; a nyersanyagárak ingadozása a szerződéssel járó kockázat, amelylyel mindkét félnek számolnia kellett a megegyezés pillanatában. Mindenesetre „a felek terhére csupán a rendes, normális kockázet eshetik (l'aléa ordinaire), amelyet a felek előreláthattak. A théorie de l'imprévision csak rendkívüli kockázat esetében alkalmazható, ha minden előzetes számítást meghazudtoló események (événements déjouant tous les calculs que les parties ont pu faire) lépnének fel, amelyek meghaladnák a számításba vehető végső kockázathatárokat is (dépassant les limites extrêmes que les parties ont pu envisager). Ugyancsak kártalanításra ad igényt az olyan esemény, amely „nem a véletlen műve, hanem valamelyik fél beavatkozására vezethető vissza."

A szállító érvelése éppen a fait de l'administration fennforgására volt alapítva. A termelés időtartama alatt ugyanis a miniszter rendelettel állapította meg a fizethető legkisebb munkabéreket. A kormánymegbízott szerint azonban ez a munkabérmegállapítás csupán *konstatálta* a gazdasági életben ténylegesen kialakult béremelkedést, anélkül, hogy annak *előidézője* lett volna.

A bíróság a kormánymegbízott érvelését elfogadta.[2]

[2] Id. hely: „... la variation des prix des matières premières à raison des circonstances économiques, constitue un aléa du marché; elle peut, suivant le cas être favorable ou défavorable au fournisseur et demeure à ses risques et périls... : il ne peut être dérogé à ces principes, par le juge du contrat, que dans le cas ou des circonstances imprévues imposent au fournisseur des surcharges exceptionnelles." — A továbbiakban az ítélet indokolása kifejti,

Az ismertetett esetben az államtanács éles határvonalat vont a rendes kockázat (aléa ordinaire) és az imprévision fennforgásához szükséges rendkívüli és előre nem látható kockázat között. Amint látjuk, a théorie de l'imprévision célja nem a vállalkozó kártalanítása, hanem a service public működésének biztosítása. Ezért nem is fedez minden veszteséget, hanem csak annyit, amennyi éppen lehetővé teszi a service public üzemben tartását.

A théorie de l'imprévision határozott formában először az államtanács 1916. márc. 30.-i ítéletében (Compagnie d'éclairage de Bordeaux) érvényesült. Azóta a kérdésben gazdag joggyakorlat alakult ki, amely minden esetben következetesen alkalmazza és tovább fejleszti az idézett ítéletben (Gaz de Bordeaux) kikristályosodott alapelveket. A théorie de l'imprévision-nak a bírói gyakorlat általi sikeres kidolgozását újabb bizonyítéknak tekintjük arra, hogy a bírói gyakorlat alkalmas üdvös reformok bevezetésére abban az esetben, ha a megreformálandó jogviszonyban *egy* magánfél áll a közigazgatással szemben s a reform a magánszemélynek érdekében áll.

IV. Rész.

A bírói gyakorlat szerepe a modern francia jog átalakításában.

16. §. A bírói gyakorlat, mint jogalkotási módszer kritikája.

Tanulmányom célja az volt, hogy feltárjam, milyen szerepet játszik a service public modern eszméje a mai francia jog fejlődésében. A legkülönbözőbb szempontokból vizsgáltuk, hogy mi ennek a reformgondolatnak a tényleges *tartalma* a különböző jogintézmények területén. Ennek a modern jogfejlődésnek azonban nemcsak tartalmi elemei érdemelnek figyelmet, hanem az a mód is, ahogyan a reformeszmék a tételesjogi elismerés felé utat törtek. Az úttörés nem volt könnyű, mert a service public eszméjét széles szakadék választja el a multszázadi Franciaország jogi gondolkozásától.

Ha egy mondatban akarjuk összefoglalni a service

hogy fait de l'administration esetében a közigazgatás volna köteles beavatkozásának összes következményeit viselni („... si ... on se trouvait en présence d'un véritable fait de l'Administration, dont les conséquences devraient être *intégralement* supportées par elle ...“); ez az eset azonban az adott ügyben nem forogván fenn, az államtanács a panaszos kérelmét elutasítja.

public principiumának jelentését, azt mondhatjuk, hogy ez az eszme — az individuális liberálizmus koncepciójával ellentétben — a közérdek, a kollektív gondolat primáciáját juttatja érvényre. Ez az eszme, bár szöges ellentétben áll a XVIII.—XIX. századi francia állami és társadalmi berendezéssel, illetve az abból a korból származó írott jogszabályokkal, egyre szélesebb körben és egyre inkább elismerést nyer a francia közjog és közigazgatási jog egész területén. *A modern francia jogfejlődés sajátossága abban áll, hogy ez a nagy és mély átalakulás jórészt a régi jogszabályszövegek formális hatályon kívül helyezése vagy módosítása nélkül ment végbe.* A reformgondolatot a bírói gyakorlat vitte át az életbe s így a bírói gyakorlat a francia jogfejlődés egyik legjelentősebb tényezője lett. A következőkben ezt a bírói gyakorlatot tesszük bírálat tárgyává, de nem a keresztülvitt reformok *tartalma*, helyes vagy helytelen volta szempontjából, hanem abból a szempontból, hogy mint *eszköz*, mint *jogalkotási módszer* menynyiben alkalmas a bírói gyakorlat az adott cél elérésére. Természetesen annak is tudatában vagyunk, hogy Franciaországban a mai közjogi és politikai berendezés mellett a service public-reform valóraválásának egyetlen járható útja a bírói gyakorlat volt. Éppen ezért, amikor a következők során egyik-másik jogterületen megállapítjuk, hogy a bírói gyakorlat az ott felmerülő problémák megoldására nem alkalmas, ezzel nem a francia bíróságokat, hanem a francia tételes jogalkotót hibáztatjuk, aki a felmerült problémák megoldása elől kitért.

Hogy a bírói gyakorlat, mint jogalkotási módszer felett bírálatot mondhassunk, sorra kell vennünk az egyes közigazgatási jogi problémáknak a bírói gyakorlat által nyújtott megoldásait. E tanulmány során a következő fontosabb kérdésekkel foglalkoztunk:

a rendes bíróságok és a közigazgatási bíróságok hatásköre,

a service public industriel problémája,

a közigazgatás gazdasági intervenciójának jogi megítélése,

a közigazgatási szerződés fogalma,

a közigazgatási szerződések közigazgatási úton való egyoldalú módosításának lehetősége,

a théorie de l'imprévision.

Ha egyenként sorra vesszük azokat a megoldásokat, amelyeket a bírói gyakorlat ezekben a kérdésekben nyujtott, a következő megállapításokat tehetjük.

A közigazgatási és rendes bíróságok közötti hatásköri megosztás kérdését a francia jog a nagy forradalom óta mindmáig nem tudta megoldani. Kellő tételes szabályozás hiányában egymást érték a legkülönfélébb elméletek, a következetlen és ellentétes bírói döntések, amelyek között a mai napig sem sikerült összhangot teremteni. Fokozza a mai jogállapot kusza és rendezetlen voltát az a körülmény, hogy egyes részletkérdésekben a tételes törvényhozó találomra állást foglalt s ezek a szórványos és át nem gondolt hatásköri jogszabályok csak akadályozzák, hogy a joggyakorlat legalább a jövőben egységes elvek szerint kialakuljon. De maguk a bíróságok sem tudnak következetesek maradni egyik vagy másik módszeres elgondoláshoz. Így azután a hatáskörre vonatkozó elméleti munkák sem viszik előbbre a kérdést, mert vagy túlságosan logikusak és rendszeresek s akkor szembe kerülnek az érvényes joggal, vagy szolgailag adják vissza a tételes jogszabályokat és a bírói gyakorlatot, de ekkor osztoznak annak bonyolult és rendszertelen voltában. Ezért egyre gyakoribb az a felfogás, hogy a rossz, de félremagyarázhatatlan és egyszerű hatásköri szabály is többet érne a joglogikailag talán helyes, de bonyolult mai jogállapotnál. Ez a nézet annál is inkább helytálló, mivel a közigazgatási és a rendes bíróságok nívója között ma már semmi különbség sincs. — Csodálatosnak tünhetnék fel, hogy ez a szigorú kritika éppen a hatásköri szabályok tökéletlensége miatt éri a francia juriszprudenciát, holott általában éppen a bírói gyakorlat szokta a hatásköri szabályt csiszolttá és precizzé tenni. Nem szabad azonban elfelejteni, hogy általában a bírói gyakorlat csupán egy — talán szűkszavú és nem részletező, de — határozott és egyértelmű szabály továbbfejlesztésére és kicsiszolására van hivatva, amely feladatra kiválóan — s talán egyedül — alkalmas. Ha azonban a tételes törvényhozó a hatáskör kérdésében határozott irányt nem mutat, akkor a bírói gyakorlat is határozatlan és ingadozó lesz.

Ugyanezek a megállapítások érvényesek a service public industriel problémájára is. A tételes jog még arra a kérdésre sem ad választ, hogy létezik-e ilyen kategória, van-e olyan service public, amelyre a magánjog szabályait kell adott esetekben alkalmazni. Ha ez az alapvető kérdés jogszabályi erővel el volna döntve, a bírói gyakorlat alighanem képes volna az egész jogintézményt kifogástalanul kiépíteni. S akár igent, akár nemet mondana a törvényhozó, a mai jogbizonytalanságnál kedvezőbb megoldást nyújtana.

A közigazgatás gazdasági intervenciójának kérdését a francia kormány 1926-ban rendeleti úton akarta megoldani. A rendelet kétségtelenül meghaladta a törvényi felhatalmazás kereteit. Az államtanács ugyan nem semmisítette meg azt, de a bennefoglalt reformrendelkezést, t. i. közigazgatás gazdasági intervenciójának megengedését elgáncsolta. Néhány év mulva azonban, hatalmas interpretációs vargabetűk után, maga az államtanács hivatkozott az 1926.-i rendeletek egyes szakaszaira, de egyben fenntartja magának a jogot, hogy minden adott esetet egyenként és egyedileg bírálhasson felül. Így a közigazgatási intézkedés foganatosításakor senki sem tudja, hogyan fogja a közigazgatási per során — néhány év mulva — az államtanács az adott esetet elbírálni. Képzelhető, hogy ez a jogbizonytalanság, éppen a gazdasági vállalkozások terén, senkinek sincs előnyére. Másrészt viszont a probléma annyira égető volt, hogy a parlament tehetetlensége és a kormány nyiltan jogsértő megoldása után a bírói gyakorlat annak megoldása elől nem térhetett ki.

A közigazgatási szerződés fogalma, létezése majdnem annyira vitatott, mint a service public industriel-é. A jogalkotó e téren is teljesen magára hagyta a bírói gyakorlatot, amely ennek folytán a jogtudományban kialakult ellentétes nézetek között ingadozik. Ez az ingadozás és bizonytalanság az oka annak, hogy minden elméleti rendszer megalkotója ugyanazt a bírói gyakorlatot tudja felhozni tanuul a saját igaza mellett.

E tanulmány során csupán két olyan juriszprudenciális megoldással találkoztunk, amely kifogástalan: a théorie de l'imprévision jogintézményével és a kikötött szerződési szankcióknál enyhébb szankciók alkalmazásának lehetővé tételével. Mint megállapítottuk, itt nem egy bonyolult jogviszony eldöntéséről és nem rendszerező munkáról, vagy sok ellentétes érdek összhangba hozataláról van szó, hanem egy méltányossági szabálynak jogszabálylyá való kiérleléséről, amely új szabály a közigazgatás és a közigazgatott közötti viszonyban, az utóbbi javára méltányosabb elbánást biztosít. Ugy látszik, hogy ezek azok a feltételek, amelyek mellett a bírói gyakorlat teljesítménye a maximumot elérheti. Az állam vagyoni felelősségének kiépítése és a közigazgatási bírói kognició széleskörű kiterjesztése, — a francia közigazgatási bíróság legnagyobb jelentőségű, páratlan alkotása — éppen ilyen jogi helyzetekre vonatkozik.

A közigazgatási szerződések érdemi szabályozása, különösen a közigazgatási szerződések egyoldalú módosítási jogának bizonytalan, határozatlan megítélése ismét a tételes jogalkotás tel-

jes hiánya folytán vezetett ilyen gyenge eredményre. A közigazgatással szerződési kapcsolatba lépő vállalkozó olyan jogbizonytalanságnak veti magát alá, amely mellett a komoly üzleti kalkuláció lehetetlenné válik. Hogy ennek a jogbizonytalanságnak a hatásai már ma érezhetők, arra Blondeau-nak műve konkluziójaként adott megállapításait idézem:

„A koncessziójog kialakulásának gyorsasága még más hatással is járt, amit habozva említek ezen a helyen, mert félek, hogy az olvasóban a csalódás érzetét keltem.

Néhány év alatt a koncesszió régi fogalma mély átalakuláson ment át. Ma már a koncesszionáriusok nem tehetik meg úgy a számvetéseiket, mint egykor, amikor joghelyzetük olyan biztos volt, mivel azt a szerződés teljesen meghatározta s a felek jogviszonyát egyszersmindenkorra lerögzítette. Az új helyzet némi zavart keltett a vállalkozók körében „... és fel kell tennünk a paradox kérdést: vajjon a koncesszió jogintézmények kialakulása nem siettette-e annak lehanyatlását."[1]

Mindezek arra a megyőződésre indítanak, hogy a bírói gyakorlat a közigazgatási jogalkotás területén csak egyes részletfeladatok megoldására, különösen a határozott értelmű, de részletekbe nem bocsátkozó jogszabályok kicsiszolására alkalmas. A francia jogtudományban nem ez az általános vélemény. Láttuk, hogy Jèze jognak azokat a szabályokat nevezi, amelyeket a bíróságok alkalmaznak. Jèze lekicsinyli az írott szabály jelentőségét és az „általános elvek" mindenekfölötti fontosságát hangoztatja. Duguit nem is tekinti jognak a tételes törvényhozó alkotásait, csak ha azok a társadalom tudatában rejlő normával megegyeznek. Hauriou szerint „a bíró a törvény fölött, de a jog eszméi alatt áll."[2] Hauriou szerint a bíró még az alkotmányi törvényekkel szemben sincs kötve s „nagyszerű" gondolatnak tartja (id. mű: 228 l.), hogy a bíróság az alkotmánymódosítások jogszerűségét is felülbírálhassa a magasabb jogeszmék nevében.

Ezek az ellenvélemények világosak és súlyosak. Még is azt kell hinnem, hogy nem döntik meg az előzők során tett megállapításaimat. Az utóbb idézett szerzők nem a jogalkotás mint módszer, mint eljárási technika szempontjából ítélték meg a bírói gyakorlat szerepét, mig mi ezúttal pusztán ezen az értékmérőn mértük le a bírói gyakorlat eredményességét. További eltérés van az idézett szerzők és a mi nézőpontunk között abban, hogy ők inkább

[1] Blondeau, id. mü.: 268—9. l.
[2] Hauriou: Précis de droit constitutionnel, 2. kiad., Páris, 1929. 236. l.

a történetfilozófus, a jogbölcsész, a politikus, vagy az államjogász szemüvegén nézik a bírói gyakorlatot, míg mi a közigazgatási jog egyes szakkérdéseinek vizsgálata kapcsán, egészen közelről szemléltük azt. Végül nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a francia és a magyar jogrendszer éppen a bírói gyakorlat szerepe tekintetében annyira eltérő, hogy a két különböző talajból táplálkozó jogszemlélet — egymáshoz viszonyítva — szükségképpen divergens képet ad. A francia jogász azt látja, hogy a bírói gyakorlat sok súlyos problémát megoldott, ami közbelépése nélkül megoldatlanul maradt volna, más szóval: a bírói gyakorlat volt az adott esetben a legjobb (mert egyetlen lehető) megoldás. Mihelyt azonban a bírói gyakorlat eredményességét nem Franciaországra korlátozva, hanem általánosabb érvénnyel vizsgáljuk, eltekinthetünk a Franciaországban uralkodó speciális politikai viszonyoktól s megállapításainkban a tételes jogalkotó szervet éppen olyan rátermettnek és akcióképesnek tételezzük fel, mint a bíróságot. E megjegyzések figyelembe vétele után — azt hiszem — nehéz a bírói gyakorlat jogalkotói szerepét olyan feltétlenül és korlátlanul elismerni, amint ezt a francia jogtudósok és a francia gyakorlati jogászok teszik.

A bíró szerepe az actes de gouvernement felülbírálása terén.

Bármiként is értékeljük a bírói gyakorlat jogalkotó szerepét, láttuk, ezt a funkciót a mai francia jogban a bíróságok igen széles körben és nagy hatással gyakorolják. A gazdasági intervencionizmusnak a mai francia közgazdasági életbe való bevezetésével, valamint a közigazgatási szerződések jogintézményének kiépítésével (hogy csak az eddigiekben részletesebben bemutatott példákra hivatkozzunk), az államtanács valójában jogalkotói hatáskört ragadott magához. A következők során látni fogjuk, hogy az államtanács még más olyan funkciót is gyakorol, amire a francia törvények szerint a parlament volna hivatva.

Gyakran előfordul, hogy az általános rendelkezést tartalmazó és általában alkalmazást is nyerő jogszabály végrehajtása egy-egy konkrét esetben olyan akadályba ütközik, amely a végrehajtó hatalmat kínos dilemma elé állítja. Arra az esetre gondolok, amikor valamely jogszabálynak a konkrét esetben való végrehajtása súlyos nemzeti érdekekbe ütközik, vagy súlyos és közvetlen veszéllyel fenyegeti a nemzeti életet. Ilyenkor a végrehajtó hatalomnak két rossz közt kell választania: vagy tekintet nélkül az

áldozat, illetve veszély nagyságára betartja a törvényt, vagy kikerüli a közvetlen érdek feláldozását, de ezzel a legalitás és a jogbiztonság általános, maradandó principiumát sérti meg.

Az ilyen dilemmát a végrehajtó hatalomnak, az ország kormányának kell megoldani. A régebbi (háború előtti) francia jogban, és számos államban még ma is, a kormánynak ilyen eljárása nem került bírói ellenőrzés alá. Az ilyen kormányzati intézkedéseket *actes de gouvernement* név alatt ismeri a francia terminológia. A közjog és közigazgatási jog modern fejlődése az actes de gouvernement köréből egyre több és több döntésre kiterjeszti az államtanács hatáskörét. Így az imént vázolt dilemma (törvénysértés, vagy a nemzeti érdekek kockáztatása) most már a bírói funkciót betöltő államtanács előtt is felvetődik, súlyosbítva azzal az újabb problémával, hogy szabad-e egy bírói fórumnak a puszta legalitás szempontja mellett, vagy éppen annak ellenére a politikai opportunitás követelményeit figyelembe venni.

Mint az államtanács joggyakorlatának eddigi vizsgálatánál láttuk, e magas bírói testület nem ragaszkodik mereven a törvénynek sem betűjéhez, sem félremagyarázhatatlan értelméhez. Minthogy *a parlament inerciája számos kérdésben a jogalkotói funkció gyakorlását is a bíróságra hárította*, a jogviták elbírálásánál nemcsak a lex lata, hanem a lex ferenda szempontjai is szerepet játszanak. Ezzel a magatartással analóg eljárást követ az államtanács az actes de gouvernement felülbírálásánál is, amikor is a kérdésnek nem csupán a jogi, hanem a politikai oldalát is mérlegeli. Az államtanácsnak ezt az újabb szerepét és az annak betöltésénél érvényesülő vezető gondolatokat az alábbi három jogeset kapcsán kívánom bemutatni:

A C. E. 1913. júl. 18.-i (Syndicat national des chemins de fer, Rec. 883 l.) ítélete az akkori nagy vasútassztrájkkal kapcsolatos. A sztrájkot a kormány úgy szüntette meg, hogy a sztrájkoló vasútasokat katonai szolgálatra hívta be. A honvédelmi miniszter behívó rendeletét détournement de pouvoir címén az államtanács előtt panasszal támadták meg. E helyen nem mehetünk bele ennek a jogesetnek a részletes tárgyalásába; Franciaországban ennek az ítéletnek egész irodalma alakult ki. Legyen elég ehelyütt csupán az államtanács ítéletének indokolását idézni: „Tekintve, hogy a (vasúttársaságok) alkalmazottainak és munkásainak a sztrájk tartama alatt 21 napos katonai szolgálatra való behívásával a miniszter a vasúti szolgálat folytonosságát kívánta biztosítani; ... a vasúti szolgálat mindenkori szabályszerű és folytonos működése a honvédelem és a külső biztonság elengedhetetlen feltétele lévén,

a megtámadott határozat azon érdekek épségben tartását célozta, amelyekről a honvédelmi miniszter gondoskodni tartozik..." (a panasz elutasítva).

Az államtanács ebben az ügyben nem vizsgálja a miniszteri rendelet objektív legalitását, hanem azt azon a címen hagyja helyben, hogy olyan service public érdekében hozatott, amelynek megszakítás nélküli működését a honvédelmi érdek feltétlenül megkívánja. Nyilvánvaló, hogy a honvédelmi érdekek érvényesítése különféle módokon történhetik, amelyek közül egyik jogos, másik jogtalan lehet. Amikor az államtanács a közigazgatási intézkedés legalitását nem vizsgálja, hanem pusztán azt nézi, hogy a szóbanforgó intézkedés valóban a benne hivatkozott érdeket szolgálta-e, ezzel a contrario arra enged következtetni, hogy az adott érdek szolgálatában bármilyen — esetleg a jogszabályokkal ellenkező — intézkedés is megengedett. — Ez a hipotézis még akkor sem jogosít fel túlszigorú kritikára, ha bizonyos esetekben megfelel is a való helyzetnek. Az államtanács ugyanis minden ilyen esetet annak körülményei szerint bírál el s gondosan mérlegeli, hogy az államérdeket nem lehetett volna-e más, kevésbbé jogsértő módon kielégíteni. Az államrezon — bevallottan vagy leplezve — más országokban is érvényesül, a bírói kognició viszont nem sok államban van lehetővé téve, pedig a jogvédelem lehetőségét jelentékeny mértékben fokozza az a tény, ha még ezek az actes de gouvernement is bírói ellenőrzés alá kerülnek. Viszont az is kétségtelen, hogy tételes jogilag csak a jogalkotói funkcióra hivatott törvényhozó szerv engedélyezhetne kivételeket az általános szabályok alól.

Az imént tárgyalt esetben felmerült probléma sokkal kidolgozottabb, csiszoltabb megoldást nyer az államtanács 1923. nov. 30.-i ítéletében (Couïtéas, S. 1923. III. 57, RDP. 1924. 91 l.). A panasz oka az volt, hogy a közigazgatás hosszú éveken át mellőzte, s több ízben kifejezetten megtagadta egy jogerős bírói ítélet végrehajtását. Az ügy előzményei a következők:

A tuniszi bej 1731. jan. 30.-án egyik alattvalójának hatalmas területet adományozott. Az adományt nyerő leszármazói 1890-ben a panaszossal, Couïtéas-szal kereskedelmi társaságot alapítottak s a kérdéses ingatlanok, mint apport, a társaság tulajdonába kerültek. A társaság később megszűnt és a vagyon tulajdonosa Couïteas lett. Midőn azonban Couïtéas az ingatlanoknak saját nevére való telekkönyvezését kérte, ez ellen a tuniszi kormány és a szóban forgó területen megtelepedett bennszülöttek szerzett jogaik sérelme címén tiltakoztak. A vitás kérdésben 1904. nov. 14.-én

egyezség jött létre Couïtéas és a tuniszi kormányt képviselő „directeur de l'agriculture et des domaines de l'Etat tunisien" között, amely egyezség értelmében Couïtéas tulajdonjoga, az ingatlanoknak egy része fölött, elismerést nyert, míg azok másik részét az egyezség a tuniszi államnak juttatta, s egyszersmind az ott megtelepedett törzsek közös használatára rendelte. Az egyezséget az annak végrehajtására kirendelt, választott bíróság 1906. febr. 15.-i határozatával részleteiben is kidolgozta. A valóságos végrehajtásra azonban mégsem került sor, mert egy 1908. nov. 23.-i bej-i rendelet mind az egyezséget, mind a választott bírósági határozatot megsemmisítette azon a címen, hogy azokra annak idején nem szerezték meg a bej jóváhagyását.

Közben a bennszülöttek posszeszórius keresettel éltek, amelynek az elsőfokú bíróság helyt is adott. A sousse-i fellebviteli bíróság azonban 1908. febr. 13.-án Couïtéas javára döntött jogerős ítélettel. Couïtéas az ítéletnek karhatalommal való foganatosítását kérte a közigazgatástól s e célból az ügyészség meg is kereste a katonai hatóságot a karhatalom kirendelése végett. A katonai hatóság e megkeresés teljesítését a rendelkezésre álló erők elégtelen voltára hivatkozva megtagadta. Most már Couïtéas a jogerős bírói ítélet végrehajtásának megtagadása címén a francia államtól kért kártérítést, a külügyminiszter azonban ezt a kérelmét 1909. jún. 7.-i határozatával elutasította. Couïtéas most közvetett kisajátítás címén, közigazgatási úton újra kártérítést kért, majd a külügyminiszter újabb, 1912. márc. 11.-i elutasító határozata után mindkét címen a közigazgatási bíróság előtt indított pert a francia állam ellen. A későbbiek során azonban a közvetett kisajátítás jogcímét elejtette s pusztán a jogerős ítélet végrehajtásának megtagadása alapján követelte a kártérítést.

Rivet kormánymegbízott konkluzióiban először a hatásköri kérdést veti fel, két szempontból is, nevezetesen, hogy az ügy nem tartozik-e a rendes bíróságok elé, s tagadó válasz esetén is nem minősíthető-e acte de gouvernement-nek, amely ellen nincs bírói jogorvoslat. Ami az első kérdést illeti, a kormánymegbízott a rendes bíróságok illetéktelenségére konkludál, mivel a rendes bíróság előtti eljárás a jogerős ítélet meghozatalával véget ért. A végrehajtás már közigazgatási aktus s az afölötti bíráskodás a közigazgatási bíróság hatáskörébe tartozik.

Másrészt, — a kormánymegbízott szerint — a közigazgatási bíróság hatáskörét azon a címen sem lehet kizárni, hogy a megtámadott határozat acte de gouvernement-nak minősül. Az actes de gouvernement körének egyre szigorúbb értelmezése, amely a

modern francia jogban a bírói kognició minél szélesebb körű elismerésére vezet, indította a kormánymegbízottat ilyen konkluzióra.

A kérdés érdemét illetően azt kell vizsgálni, miért tagadta meg a közigazgatás a bírói ítélet végrehajtását. A kormányt magatartásában a közérdek (l'intérêt général) vezette. „A francia kormány... tudomást szerezve arról az igen komoly ellenállásról, amelyet a katonai beavatkozás kiválthatott volna, arra a meggyőződésre jutott, hogy a közérdek nem engedi meg az ellenállásnak valóságos katonai expedicióval való leverését." Tagadhatatlan, hogy a jog a jogerős bírói ítélet *feltétlen* végrehajtását követeli a közigazgatástól s e kötelezettség alól nem ismer kivételt. Vajjon az adott esetben felmenthető-e mégis a kormány a törvénysértés, az excès de pouvoir vádja alól? A kormánymegbízott az államtanács eddigi joggyakorlatából igenlő választ olvas ki a felvetett kérdésre. „Ha a bíróság feljogosítva érezte magát (felsorolt) különböző esetekben arra, hogy felmentse a közigazgatást az excès pouvoir ellene emelt vádja alól, ez annak a felismerésén alapult, hogy bármilyen alapvetőek is voltak azok a jogelvek, amelyeknek megsértését felpanaszolták, volt egy olyan elv, amely fontosságban az összes többit megelőzte, t. i. a társadalom fennmaradásának a szükségessége s a közigazgatási gépezet állandó működéséért felelős kormánynak az a kötelessége, hogy annak elakadását, ha másképp nem lehet, kivételes eszközökkel is megakadályozza. Ez az eset forog fenn most is; most is az állam vitális érdekei (les nécessités vitales du pays) forogtak kockán. *A közigazgatási bíróság szerepe ilyen esetben* a kormánymegbízott szerint *nem a puszta legalitás vizsgálata, hanem a kivételes intézkedés indokainak, mentségeinek felülbírálása. „A bíróság feladata ... a bírói ellenőrzést a felhozott indokok tekintetében gyakorolni, ... vajjon valóban léteznek-e a panaszos által megtámadott határozatnak azok az indokai, amelyekre annak kibocsátói hivatkoznak."* Az adott esetben a kormánymegbízott az indokokat igazolva látja, hiszen mintegy 8.200 bennszülöttet kellett volna a kérdéses ingatlanról karhatalommal elűzni, ami csak jelentékeny katonai erő alkalmazásával lett volna elérhető és külpolitikai bonyodalmakkal fenyegetett.

További kérdés ezek után, vajjon a károsult tarthat-e igényt kártérítésre. E tekintetben sem tételes szabály, sem joggyakorlat nincs. Ha a közigazgatás nem követett el hibát, amint a kormánymegbízott megállapította, akkor, vétkesség hiányában, kártérítési követelés sem támasztható ellene. Már pedig az adott esetben a kormány magatartását nem kell visszaélésnek minősíteni (il peut

ne pas constituer un abus de pouvoir), hanem „egy egészen kivételes jog gyakorlásának" la manifestation, de la part de l'administration, d'un droit tout à fait exceptionnel). A kártérítésnek azonban, a kormánymegbízott szerint, mégis helye van, mert az említett kivételes jog gyakorlása „az érdekelt egyén rovására egészen különleges jogi helyzetet teremt és megbontja az ő rovására a közteherviselésnek azt az egyensúlyát, amelynek fenntartása minden kellően szervezett társadalomnak alaptétele."

Az államtanács elfogadta a kormánymegbízott érvelését s az általa proponált principiumokat az ítélet indokolásába felvette. Az indokolás vonatkozó része így szól: „Tekintve, hogy a kormány csupán a protektorátus alatt álló állam rendjének és közbiztonságának fenntartása végett reáruházott hatalommal élt akkor, midőn az ismertetett indokokból és körülmények között a panaszszal megtámadott határozatot hozta; — tekintve azonban, hogy a végrehajtási záradékkal ellátott ítélet birtokában lévő jogkereső fél igényelheti a neki kiállított ítélet karhatalommal való végrehajtását; — ha . . . a kormány köteles is ennek a végrehajtásnak a feltételeit mérlegelni és a karhatalom támogatását meg is tagadhatja, amennyiben az meggyőződése szerint a közrendet és közbiztonságot veszélyezteti, mégis az ebből eredő kár, ha a végrehajtás mellőzése egy bizonyos időt meghalad, általában nem terhelheti az érdekelt felet s a bíróságra tartozik annak az időpontnak a megállapítása, amelytől fogva a kár a közösséget terheli . . ."

Az ítélet szerint tehát a kormánynak *kötelessége* mérlegelni, hogy a törvény betartása nem jár-e a közrend és közbiztonság veszélyeztetésével. Ha ez a veszély fennforog, a kormány köteles saját hatáskörében az állam vitális érdekeit biztosító megoldást választani, — ha kell, a jog megsértésével. Az egész eljárás azonban a közigazgatási bíróság elé kerül, amely felülbírálja, hogy valóban fennforogtak-e a törvénysértés kényszerítő körülményei s igenlő esetben is méltányos kártérítést ítél meg a károsult magánfélnek.[1]

Hauriou az ítélethez a következő kritikai megjegyzéseket fűzi: „Ujra életre támadt tehát a régi államrezon-elmélet, csak most az állam vitális érdekeinek hívják . . . A joggyakorlat e fegy-

[1] Ez a kérdés közel rokon a közigazgatási jogerő problémájával. A jogerő elvi fenntartása mellett módot kell adni a közigazgatási hatóságnak arra, hogy a közérdeket súlyosan sértő jogerős határozatát parancsoló szükség esetében — megfelelő kautélák mellett — visszavonhassa. V. ö. ebben a kérdésben szerzőtől: Közigazgatási eljárás, Budapest, 1937., VII. Fejezet, s különösen 194. l.

ver használatát, amelyet a háború alatt volt kénytelen kovácsolni, ... kiterjeszti; ezúttal egy protektorátus alatt álló ország rendjének fenntartására használja; holnap tisztviselő- vagy vasutas sztrájk alkalmából fog élni vele... Így az állam jogos önvédelmét szolgáló aktusok neve alatt új kategória keletkezik, hasonló az actes de gouvernement-kategóriához, de mégis azzal a különbséggel, hogy a bírói kognició nem lesz kizárva, hanem az ügy érdeme ellenőrzés alatt fog állni, ámde annak leszögezésével, hogy nem történt excès de pouvoir, mert a közigazgatásnak törvényes mentsége (excuse légale) van." Hauriou nem emel „elvi kifogást" a joggyakorlat ilyen irányú fejlődése ellen annak tudatában, hogy „általában a jogszabályok és a közszabadságok garanciái normális időkre szólnak... Rendkívüli korokban a közösség boldogulása megkívánja, hogy az általában érvényes jog egy része fel legyen függesztve."

Hauriou jóslata az államrezon doktrinájának újabb területekre való kiterjedéséről beteljesedőben van. A Temps 1938. jún. 5.-i száma újabb olyan esetről számol be, amikor a közigazgatás egy jogerős bírói ítélet végrehajtását politikai, közbiztonsági okokból megtagadta.[2] Az alkalom, amely erre a közigazgatási határozatra okot adott: sztrájk és munkahelyek elfoglalása. A vállalkozók egy sztrájk során az üzem elfoglalásából eredő kárukat követelték az államtól, mivel a rendőrség meg sem kisérelte a jogtalanul birtokba vett üzemek kiürítését. A közigazgatás a kártérítést ezúttal is megtagadta, mire az ügy az államtanács elé került. Dayras kormánymegbízott konkluzióiban elismeri a gyárak elfoglalásának jogtalan voltát. Ámde a sztrájkolóknak ez a cselekménye nem bűncselekmény, mivel annak törvényes fogalmához az erőszak és fenyegetés is hozzátartozik, ami nyilvánvalóan hiányzik abban az esetben, ha a sztrájkolók egyszerűen a munkaidő végén bennmaradnak a munkahelyiségben. Bűncselekmény hiányában a rendőrség általában megőrizheti passzivitását. Legfeljebb az egyes esetek körülményeinek vizsgálatával állapíthatja meg a bíróság a vétkességet azon a címen, hogy a rendőrség a tulajdonos kérelmére nem avatkozott be.

Más elbírálás alá esik az az eset, amikor a gyártulajdonos jogerős bírói ítélet alapján igényli az elfoglalt üzem karhatalommal való kiürítését. Ez történt a panaszos Société de cartonnerie et

[2] Az ítéletet (C. E. 1938. jún. 3., Société La Cartounerie et Imprimerie de Saint Charles. Gar. Pal., 1938. 2. 90.) röviden ismerteti a Revue du Droit Public 1938. évi utolsó füzetében (854. old.).

d'imprimérie de Saint-Charles esetében. A prefektus meggyőződése szerint a bírói ítélet végrehajtása súlyos zavargásokat okozott volna. Az ügy, — amint arra a kormánymegbízott is hivatkozik, — teljesen analóg a Couïteas üggyel s éppen azért ugyanaz a megoldás is alkalmazható. Az államtanács a kormánymegbízott konkluzióival egybehangzóan döntött. Megállapította, hogy a gyárak elfoglalása esetén mindaddig, amíg bűncselekmény nem történt, a rendőrség szabadon mérlegelheti, hogy szükséges-e karhatalommal beavatkozni vagy nem. A Société de cartonnerie et d'imprimérie de Saint-Charles esetében pedig az államtanács szinte szószerint megismételte a Couïteas-ügyben hozott ítéletét.

Az ebben a fejezetben ismertetett három ítélet az államtanácsot ismét újabb funkció gyakorlásában mutatja be. Ez a funkció még távolabb áll a szó tulajdonképpeni értelmében vett jogalkalmazástól, mint az államtanácsnak az előzők során megismert törvénypótló és törvényrontó joggyakorlata. Mint rámutattunk, az alkotmány és a törvények rendelkezéseit átalakító, módosító vagy hatályon kívül helyező juriszprudencia végső eredményben jogalkotói, törvényhozói tevékenység, de mégis általános felfogás szerint kisebb-nagyobb mértékben együttjár a jogalkalmazói tevékenységgel. A most tárgyalt esetben azonban a régi jogszabály érvényben marad, csupán annak alkalmazása szenved a konkrét esetre felfüggesztést. *Ezeket a kivételeket, amelyeket a közigazgatás engedélyez magának az általános érvényű szabály alól, hagyja jóvá a közigazgatási bíróság ítélete. Régebben ilyen kivételes felmentéseket, elkövetett szabálytalanságokra jóváhagyást a törvényhozó szerv adott.* Ha például a kormány az exlex ellenére tovább vitte az államháztartást, e tettéért a parlamenttől kapott felmentést. A megoldás logikus volt, mert a kormány a parlamentnek tartozik jogi és politikai felelősséggel. Az államtanács utóbb ismertetett ítéletei ebbe a felelősségre vonó, indokolt esetben jóváhagyást, felmentést adó funkciókörbe tartoznak s arra mutatnak, hogy *a parlament hatásköre lassan, fokozatosan nemcsak a jogalkotás, hanem a végrehajtó hatalom feletti ellenőrzés és bíráskodás terén is átsiklik az államtanácsra.* Más szempontból pedig azért igen tanulságos ez a három ítélet, mert világosan megmutatja, mennyire előrehaladt az individuális-liberális talajban gyökerező francia jogrendszer a service public, a közérdek primáciájának elismerése útján.

VALLÓ JÓZSEF.

KÜLFÖLDI JOGFEJLŐDÉS.

Dr. Horst Kube: Die geschichtliche Entwicklung der Stellung des preussischen Oberpräsidenten (Würzburg-Aumühle, 1939, Konrad Triltsch Verlag, 63 lap).

Kube könyve érdekes példája annak, hogy a Harmadik Birodalom jogászai szívesen nyúlnak vissza a német (főleg a porosz) jogintézmények történeti gyökereihez, egyrészt indításokat keresve, másrészt kiemelve azokat a mozzanatokat, amelyek elgondolásaik alátámasztására alkalmasak. A szerző mindjárt a bevezetésben rámutat munkája megírásának ösztönző okára: arra nevezetesen, hogy a porosz Oberpräsident régi szerepét az új birodalmi közigazgatás felépítése során bizonyos vonatkozásokban mintáúl kívánja vétetni.

Kube művének alább következő ismertetését világossá teendő, előre kell bocsátanunk, hogy az Oberpräsident-i állás a porosz közigazgatási jog sajátossága. *A porosz általános igazgatási szervezet* — egészen vázlatosan — a következő lépcsőfokokból áll: a legalsó tagozat a község (Gemeinde), azután következik a járás (Kreis); ezzel egy síkon vannak a mi megyei városainkhoz hasonlítható, külön Stadtkreist alkotó városok, majd kb. a mi megyénknek megfelelő kerület (Bezirk). Ezenfelül még több kerület egy-egy tartományba (Provinz) van foglalva; ilyen tartomány ezidőszerint tizenkettő van.

Szerzőnk az Oberpräsident-i hivatal *történelmi előzményeinek* kutatása során visszamegy egészen a nagy választófejedelem koráig, amikor a központi igazgatást végző titkos tanács főtitkárát nevezték Oberpräsident-nek. Nagy Frigyes az általa meghódított Szilézia közigazgatási beolvasztására külön szervet létesített udvarában és ennek vezetőjét Oberpräsident-i címmel ruházta fel. Az akkoriban még területi és nem szakszerűségi alapon szervezett udvari kamarák közül a westfáliai, majd a magdeburgi, halberstadti, poseni, kalischi és varsói kamarák (az utóbbiak Lengyelország felosztása után létesültek) élére ugyancsak Oberpräsidentek rendeltettek.

A mai Oberpräsident-i méltóság igazi alapvetője azonban az a *Freiherr von Stein* volt, aki a porosz államnak Napoleontól elszenvedett veresége után a maga reformgondolataival egyike volt a felemelkedés útját kijelölőknek. Kube Stein báró tevékenységében érdekes esetét látja annak, hogy egy állam talpraállítása nem alkotmányának megváltoztatása, hanem pusztán közigazgatási szervezetének megjavítása útján is történhetik. Stein a királyhoz 1807 novemberében benyujtott „Bericht über die oberste Leitung

der Geschäfte"-jében fejtette ki (többek között) az Oberpräsident hivatásáról való felfogását. Szerinte az Oberpräsident-nek nem új középfokú hatóság szerepét kell játszania, hanem inkább a központi kormánynak a tartományokba kirendelt, bizalmi szerve kell hogy legyen, aki az egyes kerületek Regierung-jainak munkáját ellenőrzi, az életviszonyokat a helyszínen megfigyeli és a kormányzatot tapasztalatairól tájékoztatja. Az 1808. december 16.-i rendelet Stein eszméi nyomán hívta életre az Oberpräsident-i állást. Tekintettel Poroszország területének az 1807.-i tilsiti béke értelmében történt megkisebbedésére, mindössze három ilyen Oberpräsident-et neveztek ki. Hibája volt a rendeletnek Kube szerint, hogy az Oberpräsident-eket nem ruházta fel elég széleskörű jogokkal.

Egy 1815-ben kiadott újabb rendelet a bécsi kongresszus határozatai folytán megnövekedett Poroszországot tíz provinciára osztotta fel és mindegyik élére Oberpräsident-eket állított. Ez a rendelet, valamint az 1817-ben közzétett „instrukció" nem szánta az Oberpräsident-et középfokú hatóságnak, de azáltal, hogy meghatározott fajtájú ügyek elintézését reá, illetve a hozzá beosztott személyzetre bízta, mégis ilyen irányú fejlődésnek nyitott utat. Az Oberpräsident-ek funkciójának gyakorlati eredményeivel sokan nem voltak megelégedve; ez tűnik ki pl. a Hardenberg kancellár által 1822-ben készített emlékiratból. A panaszokon az 1825-ben kibocsátott újabb instrukció segített azzal, hogy az Oberpräsident hatáskörét pontosan szabályozta és így az ő és a Regierung-ok közötti, állandósult surlódásokat megszüntette.

Érdekesen és a monografikus tárgy körét messze meghaladó tanulságokkal foglalkozik ezután Kube *az 1848.-i forradalomnak* és az ezt követő ú. n. *konfliktusi korszaknak* az Oberpräsident-i állásra való hatásával. Ezeknek az éveknek az eseményei azt bizonyították, hogy a királyi hatalom gyengülése és kormányok határozatlansága azonnal kihatott az egész közigazgatási gépezet működésére és egyebek között az Oberpräsident-ek tetterejét is megbénította.

A mult század közepétől fogva Poroszországban is mindinkább tért hódító *liberalizmus* az önkormányzatnak lehetőleg messzemenő kiépítését és a közigazgatási bíráskodás bevezetését sürgette. Az 1872.-i ú. n. Kreisordnung a közigazgatási szervezet súlypontját a kerületekről (Bezirk) az ezeknél kisebb járásokra (Kreis) helyezte át. Ami az Oberpräsident intézményét illeti, gróf Eulenburg belügyminiszter 1874-ben a minisztertanács elé terjesztett véleményében hangsúlyozta a tartományok fontosságát a porosz közigazgatásban és az Oberpräsident-et ügyintéző, középfokú hatóságnak gondolta el. Az 1875-ben kibocsátott Provinzalordnung és az 1883-ból való Landesverwaltungsgesetz az Oberpräsident-et egyfelől élesen szembe állították a Landeshauptmann-nal, mint a tartomány legfőbb „önkormányzati" hivatalnokával, másfelől beillesztették őt — mint részben a Regierunk-ok fölött, részben mellettük álló hatóságot — az „állami" közigazgatási szervezetbe. Az a hivatása, amelyet anakidején báró Stein a legfontosabbnak tar-

tott, hogy t. i. a kormánynak „commissarius perpetuus"-a legyen a tartományban, szinte teljesen elmosódott. Politikai jelentőségét ilyenképen elvesztette és helyszíni tapasztalatok nélkül, az íróasztal mellől intézkedő hivatalnokká vált. Ez a fejlődés megfelelt a közigazgatást a jogszabályok korlátai közé szorító liberális korszellemnek és a világháború utáni ú. n. weimari korszakban hozta meg a maga ártalmas gyümölcseit.

A birodalmi elnök felhatalmazása alapján a közigazgatás egyszerűsítéséről hozott 1931.-i rendelet, majd *a nemzeti szocializmus* uralomrajutása után alkotott jogszabályok az Oberpräsident-eket ismét visszavezették eredeti feladatukhoz: a kormány politikai célkitűzéseinek szolgálatában végzett ellenőrző és összhang-biztosító munkához. A porosz közigazgatásnak nemzeti szocialista szellemben véghezvitt ideiglenes reformja során az 1933 december 15.-i „Gesetz über die Erweiterung der Befugnisse des Oberpräsidenten" ilyen irányú új jogköröket ruházott reájuk, mint a tartományok vezetőire. Az 1934 november 27.-i második „Verordnung über den Neuaufbau des Reiches" 1. §-a kimondotta, hogy a birodalom végleges közigazgatási beosztásának megalkotásáig a porosz Oberpräsident-ek a maguk tartományaiban a birodalmi kormány állandó képviselői. Pfundtner belügyi államtitkárnak 1937 októberében mondott beszédéből határozottan kitűnik, hogy az Oberpräsident-i állást a Harmadik Birodalom a még keresztülviendő végleges közigazgatási reform során semmiesetre sem kívánja megszüntetni.

Kube könyvének konkluzói során kiemeli, hogy az Oberpräsident tevékenységére, mint a kormány általános célkitűzéseit szem előtt tartó, tág látókörű, bizalmi főhivatalnokéra — a folyó közigazgatás munkáját végző Regierungspräsident-ek felett — a jövőben is feltétlenül szükség van. — Szerzőnk művében ugyan van néhány kissé önkényes következtetés, de egészében véve nagyon gondolatébresztő és számos olyan megállapítást tartalmaz, amely a korszerű közigazgatás immár egyre több helyről hangoztatott követelményeinek világos felismerésére mutat.

MARTONYI JÁNOS.

TUDOMÁNY ÉS ÉLET.

A honvédelmi törvény és a vezérkar.

A honvédelemről szóló 1939. évi II. t. c. a honvéd vezérkarról rendelkezést ugyan nem tartalmaz, de a törvény javaslatában volt egy szakasz, amely *a vezérkar főnökéről* is szólt. A szakaszt a képviselőháznak már bizottsági tárgyalása során törölték, de mégis érdekes adalék arra nézve, hogy a vezérkar, amely a törvényjavaslat előkészítésében résztvett, az eddigi gyakorlatból folyó milyen rendelkezések törvénybeiktatását tartotta volna kívánatosnak.

A törvényjavaslat 17. §-a (l. a képviselőház 691. sz. nyomtatványát) így szólt:

Honvédelmi miniszter.
Honvédség főparancsnoka.
Vezérkar főnöke.

17. §. 1. A m. kir. honvédség vezérlete, vezényelete és belszervezete tekintetében a rendelkezés — alkotmányos jogainál fogva — az államfőt illeti meg.

2. A m. kir. honvédség ügyeinek intézése a honvédelmi miniszter hatáskörébe tartozik.

3. A honvédelmi minisztert az államfő a honvédség hivatásos állományú (tényleges állományú, nyugállományú vagy szolgálaton kívüli viszonybeli) tisztikarából nevezi ki.

4. A honvédség főparancsnoka hatáskörébe tartozik békében a honvédség katonai felügyelete és kiképzése.

5. A honvédség főparancsnokát az államfő a honvédelmi miniszter ellenjegyzésével nevezi ki és menti fel.

6. A honvédség főparancsnoka közvetlenül az államfőnek van alárendelve. A honvédség főparancsnoka a hatáskörébe tartozó ügyekben közvetlenül az államfőnek tett előterjesztéseit, valamint nagyobb jelentőségű intézkedéseit előzetesen közli a honvédelmi miniszterrel.

7. A vezérkari főnöknek hatáskörébe tartozik a honvédség háború esetére való alkalmazásának előkészítése és a hadműveleti tervek megalkotása. A vezérkar főnökének hatáskörébe tartozik továbbá a javaslattétel az országnak a honvédelemre való megszervezése kérdésében s ebből a hatáskörből kifolyólag közvetlenül érintkezik bármely miniszterrel.

8. A vezérkar főnökét közvetlenül az államfő a honvédelmi miniszter ellenjegyzésével nevezi ki és menti fel.

9. A vezérkar főnöke közvetlenül az államfőnek van alárendelve. A vezérkar főnöke a hatáskörébe tartozó ügyekben közvetlenül az államfőnek tett előterjesztéseit előzetesen, nagyobb jelentőségű intézkedéseit pedig egyidejűen közli a honvédelmi miniszterrel.

10. A vezérkar főnöke szolgálati állása alapján tagja az országgyűlés felsőházának.

11. Háború esetére a fővezérlet, a főparancsnoki tiszt gyakorlása, valamint a vezérkar főnökének feladata és hatásköre felől az államfő külön rendelkezik.

12. Az államfő a honvédség főparancsnokát a vezérkar főnöke tennivalóinak ellátásával, viszont a vezérkar főnökét a főparancsnok tennivalóinak ellátásával megbízhatja.

E szakasz indokolása a következő:

A 17. §-hoz. A m. kir. honvédségről szóló 1921:XLIX. t. c. 4. §-a —

az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló 1920:I. t. c. 13. §-ának hatodik bekezdésében foglalt rendelkezéssel összhangban — kimondta, hogy a m. kir. honvédség vezérlete, vezénylete és belszervezete tekintetében a rendelkezés alkotmányos jogainál fogva az államfőt illeti meg. Kimondta továbbá az 1921:XLIX. t. c. idézett 4. §-a azt is, hogy a m. kir. honvédség ügyeinek intézése a honvédelmi miniszter hatáskörébe tartozik.

A jelen törvényjavaslat 231. §-a értelmében egyebek közt a m. kir. honvédségről szóló 1921:XLIX. t. c. is hatályát veszti. Ennek következtében helyénvaló, hogy az idézett törvény 4. §-ában foglalt rendelkezést a jelen §. 1. bekezdése szószerint megismételje.

A 2. bekezdésben foglalt s az eddigi helyzetnek is megfelelő rendelkezés természetes következménye az alkotmányos miniszteri felelősségnek.

Eddig is túlnyomó részben gyakorlat volt az, hogy a honvédelmi minisztert a király, illetőleg a kormányzó a honvédség hivatásos állományú tisztikarából, a legtöbb esetben a tábornoki karból nevezte ki. Ennek a gyakorlatnak és a közvetett gyakorlattal szolgált nyilvánvaló honvédelmi érdeknek felel meg a 3. bekezdésben javasolt rendelkezés.

A 4.—6. bekezdések megfelelnek az eddigi helyzetnek s így bővebb kifejtésre nem szorulnak.

Eddigi törvényeink a vezérkar főnöke tekintetében rendelkezést nem tartalmaztak. Tekintettel a vezérkar főnökének a honvédelem irányításában elfoglalt kimagasló szerepére, indokoltnak látszik hatáskörének törvényben való szabályozása, amelyet a 7.—9. bekezdések rendelkezései az eddigi helyzetnek megfelelően tartalmaznak. A vezérkar főnökének kimagasló állásában leli indokát a 10. bekezdésnek az a rendelkezése is, amely szerint a vezérkar főnöke szolgálati állása alapján tagja az országgyűlés felsőházának.

A vezérkar főnökének békebeli hatáskörére megállapított szabályok a dolog természeténél fogva nem lehetnek minden tekintetben irányadók a vezérkar főnökének háborús feladatkörére. Háború esetén szükség lesz arra, hogy erről a fővezérség ellátásával és a fővezér segédszerveinek (a vezérkari iroda személyzetének) kijelölésével kapcsolatban az államfő legfőbb haduri jogkörében külön rendelkezzék. E felől rendelkezik a §. 11. bekezdése.

A 12. bekezdés, amely szerint az államfő a honvédség főparancsnokát a vezérkar főnöke tennivalóinak ellátásával, viszont a vezérkar főnökét a főparancsnok tennivalóinak ellátásával megbízhatja, célszerűségi szempontokban leli indokát.

A képviselőház egyesített bizottságai a szakaszt a következő indokolással törölték (l. a 706. sz. nyomtatványt):

Az eredeti 17. §. címe és szövege egészben töröltetett, kivéve a 10. bekezdést, amely külön 225. §-ként a Nyolcadik Részben vétetett fel.

Az együttes bizottság azért foglalt ilyen értelemben állást, mert az említett §. 1. bekezdésében foglalt rendelkezést az 1920:I. t. c. 13. §-ának hatodik bekezdése úgy is tartalmazza, ezt megismételni tehát felesleges lenne, a 2. bekezdésben foglalt rendelkezés viszont az 1848:III. törvénycikkre tekintettel szükségtelen; a §. többi bekezdései pedig — a 10. bekezdés kivételével — az előbb említett rendelkezések szükségszerű folyamányaként jelentkező s illetőleg az államfő alkotmányos jogkörébe tartozó belszervezeti kérdések, amelyek közül egyesek a korábbi 1912:XXXI. törvénycikkbe is csupán az Ausztriával fennállott államjogi kapcsolatra tekintettel a m. kir. honvédség szervezeti önállóságának kidomborítása céljából vétettek fel, amely szempont érvényesítésére azonban ma már nem kell tekintettel lenni. Természetes, hogy a szóbanlévő szöveg törléséből nem lehet oly következtetést levonni, mintha ez bármely vonatkozásban is a jelenleg fennálló közjogi helyzet megváltoztatására vagy annak elhomályosítására irányulna, így pl. magától értetődő, hogy a honvédség főparancsnokának és a vezérkar főnökének kinevezése ezentúl is a honvédelmi miniszter ellenjegyzésével történik.

Az újoncok törvényhozási megajánlása.

Az országgyűlés évi újoncmegajánlási joga épp úgy, mint a költségvetés megállapításának joga, a magyar alkotmánynak fontos rendelkezése. E jognak különös szankciót volt hivatva adni az a törvényeinkben ismételt rendelkezés, amely a törvényhatóságoknak megtiltja országgyűlés által még meg nem szavazott adók tényleges behajtását és a meg nem ajánlott újoncok tényleges kiállítását. A régebbi ilyen törvények az 1504 : I. és 1791 : XIX. t. c., az újabbak az 1870 : XLII. és az 1886 : XXI. t. c. Ez az utóbbi úgy nyilatkozik, hogy az e kérdésekre vonatkozó kormányrendeletek „kivétetnek a végrehajtás kötelezettsége alól." Az újoncmegajánlásnak ez a fontos joga a trianoni békeparancs rendelkezései által előírt zsoldoshadseregre vonatkozóan természetesen nem nyerhetett alkalmazást és ezért az 1921 : XLIX. t. c.-kel a rendelkezés hatályát vesztette. A honvédelemről szóló 1939 : II. t. c. azonban, bár a trianoni korlátozást ebben a vonatkozásban is megszüntette, az újoncmegajánlási jog visszaállításáról nem rendelkezik. Ezzel alkotmányunknak ez a tétele és az 1886. évi XXI. t. c. 20. §.-ának az újoncmegajánlásra vonatkozó rendelkezése végleg hatályát vesztette. A honvédelemről szóló törvény javaslatának miniszteri indokolása a törvénynek erről a fontos negatívumáról a következőket mondja:

1. A törvényjavaslat mellőzi a törvényhozás újoncmegajánlási jogának felélesztését.

Az újoncmegajánlási jog a multban a dualisztikus államforma mellett nagyfontosságú alkotmánybiztosíték volt. Mai viszonyaink között azonban ilyen jelentőségét elvesztette. Az újoncmegajánlási jog tehát, amely katonai szempontból a multban is súlyos hátrányt jelentett, az országgyűlés jogállásának és hatalmi körének csorbítása, valamint az államhatalmi tényezők egyensúlyának megzavarása nélkül megszüntethető. De az állam öncélúsága szinte ki is zárja azt, hogy az állam védelmével szoros összefüggésben álló, évenkint való újoncozás megtagadtassék. A költségvetés, illetőleg az indemnitás tárgyalása során a honvédelmi tárca költségvetésénél évenkint foglalkozhatik az országgyűlés a honvédelem kérdésével. Végeredményben az újoncozás és az újoncok behívásának a lehetősége a mindenkori költségvetés s indemnitás megszavazásával eldől.

2. A törvényjavaslat nem tartalmazza a fegyveres erő létszámainak (béke- és hadi-létszám, újonclétszám) törvényben való meghatározását.

A multban a fegyveres erő újonclétszáma s az annak fenntartásához szükséges évi újoncjutalék törvényben volt megállapítva, az újonclétszám megváltoztatása a törvényhozás joga volt. Mellőzhetőnek látszik ezeknek a létszámoknak törvényben kifejezett szabályozása, mert azok a honvédelmi tárca költségvetésében amúgy is megállapíttatnak. Egyrészt a megszavazott költségvetési fedezet, másrészt a mindenkori szervezési rendelkezések fogják megszabni, hogy a besorozottak milyen hányadát lehet a rendes tényleges szolgálatra igénybevenni s milyen hányadát kell, mint fölösszámút póttartalékba utalni.

A köztisztviselők kiválasztása Belgiumban.

1937. október 2-án egy királyi rendelet szabályozta Belgiumban a köztisztviselők státusának régóta húzódó kérdését.[1] Egyik fontos intézkedése

[1] Lásd ezen státusrendelet elemzését a Közigazgatástudomány I. évf. 3. számában 266. és köv. l.

volt ennek a rendeletnek, hogy a tisztviselők kiválasztásának *(recrutement)* szakszerű, helyes és pártatlan lebonyolítására egy állandó, független és központi szervezetet létesített, *Secrétariat permanent de recrutement* néven. Ennek a rendeletnek a kiegészítéseképen 1939. január 20. kelettel egy újabb *Arrété Royal* jelent meg, mely részleteiben is meghatározta ezen állandó titkárságnak működési és hatásköri szabályait. Ez utóbbi rendeletet ismertetjük alább főbb vonásaiban a belga hivatalos lap, *Le Moniteur Belge*, 1939. febr. 12-i számában megjelent hivatalos szöveg és az ahhoz fűződő indokolás *(Rapport au Roi)* nyomán.

A rendelet főcélja az, mint ahogyan ez az indokolásából is kitűnik, hogy az eredményes közszolgálat megteremtésének ezt a legfontosabb mozzanatát, a tisztviselők megfelelő kiválasztását, egy egységes központi szervre (Secrétaire permanent) bízza, és ennek a szervnek meg is adja azt a tekintélyt és hatáskört, amely őt feladatának teljes betöltésére képessé tegye. Így lesz csak abból igen fontos közméltóság *„une véritable magistrature"*.

A rendelet két fejezetre oszlik. Az első rendelkezik a secrétaire permanent munkatársairól, az állandó titkárságról és a jury-ről, a második magáról a verseny- és szakvizsgákról.

A rendelet az első két szakaszban nagy vonalakban meghatározza az állandó titkár és munkatársainak munkakörét és kötelességeit. Ezek közül legfontosabb, hogy a secrétaire permanent köteles a vizsgák anyagának összeállítása előtt a közszolgálat vezetőivel, a miniszterekkel, érintkezést keresni, hogy ezáltal a kapcsolat az élő közigazgatással állandóan megmaradjon.

A következő szakaszok a *jury*-re vonatkoznak. Még az 1937. október 2.-i státusrendelet előírta, hogy a jury tagjait gondos mérlegeléssel a közszolgálat magasrangú, kiváló tisztviselői, részint pedig a tudomány képviselői, tehát az egyetemek professzorai közül választják ki, akik működésükben a bírákat megillető pártatlansággal járnak el. Az új rendelet megengedi, hogy a király által a megalakításkor kinevezett jurytagokon felül a secrétaire permanent is jelölhessen ki ülnököket. Ennek a rendelkezésnek a magyarázata az, hogy a rendelet nem akarja a vizsgák programmját és anyagát részletekbe menően szabályozni, hanem azt a secrétaire permanentre bízza. A tapasztalat fogja azok leghelyesebb összeállítását megmutatni és akkor a változtatásokhoz nem kell ismét királyi rendeletet kibocsátani, mint ahogyan azt a belga alkotmányjog egyébként előírná. Ha pedig a vizsgák anyagában változás állna be, a jury tagjainak új szakemberekkel való kiegészítése is szükségessé válhatik, ezért adja meg a rendelet a secrétaire permanent-nek az ülnökjelölési jogot.

A jury-t egyébként a rendelet két főcsoportra osztja, ami megfelel a két jury összetételbeli és feladatbeli különbségének. Ugyanis a jury előtt folynak le egyrészt a versenyvizsgák, másrészt a szakvizsgák. A versenyvizsgák (concours) célja a köz-

szolgálatra jelentkező általános jellembeli és műveltségi fokának (formation générale) megállapítása, a szakvizsgák *(examens)* pedig az illető szaktudásának (formation technique) megállapítására szolgálnak és rendszerint évekkel a concours után következnek. Természetes, hogy a két vizsgálat céljának és természetének megfelelően célszerű volt a két fajta jury különválasztása és kétféle összeállítása.

A második fejezet első hat szakasza a secrétaire permanent eljárásának módját határozza meg a tisztviselők kiválasztásának és a vizsgálatok menetének lefolytatását illetőleg. A rendelet előírja, hogy a közszolgálati ágak új tisztviselőik iránti igényeiket az év egy bizonyos időpontjában terjesszék elő. Ennek kettős előnye van. Egyrészt az, hogy ezáltal lehetséges a viszgálatoknak időbeli koncentrálása, ami nagy megtakarítást jelent időben és pénzben, másrészt lehetővé válik főiskolákról egyenesen pályázók számára, hogy a felvételi vizsgákra közvetlenül tanulmányaik befejezése után jelentkezhessenek, ami számukra is időnyereséget jelent.

A vizsgák eredményei szerint a secrétaire permanent állítja össze a pályázóknak osztályokba sorolását. Ez a vizsgák előtt egyes törvényes szempontok (pl. frontharcosi kedvezmények stb.) és már addig szerzett érdemek, a vizsgák után pedig azok eredményének számbavételével történik. A rendelet lehetőséget nyujt arra is, hogy a vizsgákon esetleg a túlszigorú szelekció miatt át nem jutott, de egyébként jó kvalitásokat felmutatott jelölteket megtartsák a közszolgálat számára.

A belga alkotmányos és közigazgatási életre jellemző és annak egyik legfontosabb intézményét képező 1932. évi nyelvi törvények itt is szigorúan alkalmazást nyernek, mint ahogyan azt már a státusrendelet is előírta. Tehát a vizsgák két nyelven, *francia és flamand nyelven* folynak. Sok tisztviselői helyre a rendelet mindkét nyelv ismeretét előírja.

A második fejezet második alcíme a versenyvizsgákról szól. Pontos elnevezése: *concours d'admission au stage*, vagyis a próbaszolgálatra bocsátás előtti versenyvizsga. A rendelet 22. §-a ezen vizsgának a célját és feladatát a következőképpen határozza meg: „A próbaszolgálatra bocsátás előtti versenyvizsga célja az érettség megállapítása. Nem lényeges célja a jelöltek tudásának megvizsgálása, hanem szellemi tehetségeiknek és műveltségük fokának megállapítása." Ez a meghatározás mindent meg is mond, amit a versenyvizsgák jellegéről tudnunk kell. A vizsga anyagát a rendelet részletesen nem határozza meg, csak annyit mond, hogy az szóbeli és írásbeli. Az írásbeli vizsga célja az, hogy megállapítsák, rendelkezik-e a jelölt olyan alapvető kvalitásokkal, melyeket egy magasabb tisztviselői osztályba (fogalmazói kar) tartozni akaró pályázótól joggal el lehet várni: így analizáló, áttekintő, következtető és ítélőképességgel. A szóbeli vizsgákon a kérdező magával a jelölt egyéniségével akar megismerkedni. A tisztviselő munkája

nem csupán értelmi, hanem jellembeli feladatokat is állít fel. Vizsgálják a pályázó felfogásának gyorsaságát, beszédmodorát és előadóképességét, ami fontos, mert a tisztviselőnek referálnia és a közönséggel gyakran érintkeznie kell. A vizsga további részében a pályázó általános kérdéseket kap leendő munkakörének ismereteire vonatkozólag is, valamint egy nagyobb listáról ott helyben szabadon választott témakörből is, amelyből megállapítható, hogy az emberi műveltség más területeiről is vannak ismeretei.

A következő szakaszok a második és harmadik kategóriabeli tisztviselők felvételi vizsgájáról szólnak (segédhivatal, kezelők) és a fentebbi irányelveket az alsóbb kategóriák alkalmazottaitól megkövetelt kvalitások mértékéhez képest enyhítve alkalmazzák.

A harmadik alcím egy speciális versenyvizsgára vonatkozik, arra, mely egyik tisztviselői kategóriából a másikba való átjutáshoz szükséges. A negyedik alcím végül a szakvizsgákat szabályozza, melyek hosszabbrövidebb próbaidő után teendők le az egyes közszolgálati ágak szerint változóan. Ezeknél a vizsgáknál már kimondottan szakismereteket követelnek, ellentétben a versenyvizsgával. A rendelet lehetővé teszi azt is, hogy egyes közszolgálati ágakban a magasabb rangokra való előléptetést is megfelelő vizsgákhoz kössék. Ezt csak elvben mondja ki, részletrendelkezések nélkül.

Általában megállapítható, hogy a rendelet nem óhajtotta a kérdést a legapróbb részletekbe menően szabályozni, csak alapelveket fektet le. Az új életviszonyok szükségletei a közigazgatás követelményeit is megváltoztatták és éppen abban van a *secrétaire permanent* főfeladata, hogy ezeket az alapelveket az élet és az eredményes közszolgálat állandóan bővülő és változó formáihoz alkalmazza. *Karcsay Sándor*

A Német Városok Szövetségének II. anyagbeszerzői kongresszusa.

A Német Városok Szövetsége (Deutscher Gemeindetag) által életrehívott anyagbeszerzői munkaközösség 1939. tavaszán tartotta Lipcsében második évi gyűlését. Az elhangzott előadások, amelyeket a *Zeitschrift für öffentliche Wirtschaft* 1939. évi 5. száma közölt, jól kidomborítják, hogy a városok és községek anyagbeszerzésének módja az egész népközösség gazdasági életére milyen nagyfontosságú. A német önkormányzatok kiadásaiknak kereken egyharmadát (ami évente mintegy 2 milliárd márkát jelent) anyagbeszerzésre fordítják, ehhez üzemeik anyagszükséglete további évi 2 milliárd.

A nemzeti szocializmus uralomrajutása előtti helyzetet a munkanélküliek nagy száma mellett az anyagok bősége és a termelők, eladók teli raktárai jellemezték. Most viszont a felfokozott iram és teljesítmények mellett munkaerő- és anyaghiány a jellemző. Az anyagbeszerző munkája ennek meg-

felelően gyökeresen megváltozott.

A mostani időkben rájuk fokozott felelősség hárul, amit csak fokozott szaktudással, kereskedői ügyességgel és nem utolsósorban „a német tisztviselők kipróbált régi megbízhatóságával" képesek ellátni.

Fontos elv most, hogy az önkormányzatok ne vegyék feleslegesen igénybe a most amúgy is túlterhelt német termelőket. Mint az építési ügyek Generalinspektor-a, dr. Todt mondta: „Nem kell mindent 1939-ben megépíteni!" A német gazdálkodáshoz elengedhetetlenül az árukivitel fokozása szükséges, kiviteli többlet elérése érdekében. A birodalom védelmére fordított munkálatok és e mellett az árukivitel biztosítása megkövetelik az anyagbeszerzés lehető csökkentését.

Egyes anyagokban pedig fokozott takarékosságra van szüksége a Német Birodalomnak. A birodalom védelmére végbevitt építkezések és más munkálatok különösen a fémeket veszik igénybe, de más anyagokat is, így pl. a cementet. Átgondolt és következetesen megszervezett anyaggazdálkodásra van szükség. Ahol lehet, az elegendő mennyiségben rendelkezésre nem álló anyagokat mással kell pótolni. Így pl. különösen takarékoskodni kell a rézzel, ólommal, ónnal, horgannyal, helyettük inkább aluminiumot és magnéziumot kell használni. Építkezésnél a vas és a beton helyett a régi jó építőkőre kell visszatérni.

A munkálatok biztosítása érdekében a legfontosabb nyersanyagokra (vas, acél) kontingenseket állapítottak meg. A városok és községek vasszükségleteiket meghatározott kontingensből igényelhetik, külön az új beruházások és külön a karbantartási munkálatok részére. A kontingensek szétosztását központi szervek végzik. Különösen az üzemeket érinti, hogy raktáron tartani legfeljebb csak az 1935 év első felében felhasznált anyagmennyiség felét lehet.

A legnagyobb nehézséget a termelés túlterheltsége okozza. Ilyen körülmények között — amikor a nagytermelők sem képesek gyors szállításra — az anyagbeszerző nehéz helyzetbe jut, ha városa, községe érdekét jól akarja képviselni. Mert nemcsak az anyagbeszerzők tömörülnek össze, hanem egyes termelők, eladók is. A jó anyagbeszerzőnek mégsem szabad engednie, hogy az árat tisztán az eladók szabják meg. El kell térnie attól a most veszélyes felfogástól, hogy szállítást, munkálatot csak környékbeliek kaphatnak. A lehetőségig ki kell kapcsolnia a közvetítő kereskedelmet is, közvetlenül a termelőhöz vagy a legnagyobb kereskedőhöz kell fordulnia. Fontos az ár vizsgálata: a „Vezér és Kancellár által felállított gazdasági és szociális célt csak akkor lehet elérni, ha az árakat és béreket állandó szinten sikerül megtartani."

Az anyagbeszerzés helyes módjával a városok és községek nagymértékben befolyásolhatják a német nemzetgazdaságot. Hangsúlyozottan kiemelik: „Az önkormányzatok, mint általában az összes hivatalok is, nem *tárgyai*, hanem *alanyai* a népi gazdaságnak."

G. J.

TAKARÉKOS HÁZIASSZONY

GÁZZAL FŐZ! SÜT! FŰT! HŰT!

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

„TAKARÉKGÁZ"

40%-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 fínom — izletesre készülnek, tápértékük a legnagyobb marad és jelentős zsírmennyiséget takarítunk meg

A villamos tűzhely üzeme olcsó

A főzési áram egységára kilowattóránkint 12 fillér

Például 4 tagú családnál a villamosfőzés-sütés áramköltsége

naponkint átlag 40 fillér, havonkint 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.

A nyomdáért felelős: Wessely Károly igazgató.