

# KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNY

SZERKESZTI

MAGYARY ZOLTÁN

Hány közvetlen alárendeltje lehet  
egy főnöknek?

MAGYARY ZOLTÁN

Megjegyzések a közigazgatási  
rendtartás tervezetéhez

VALLÓ JÓZSEF

A tájszempontról érvényesülése a  
közigazgatás területi alapon  
való szervezésében

RUSZNYÁK GYULA

Az új spanyol testületi állam

KARAY KÁLMÁN

A m. kir. illetékkiszabási hivatal  
egyszerűsítési eredményei

TAKÁCS GYÖRGY

Külföldi jogfejlődés

Committee on Ministers' Powers, Report. (A közigazgatási eljárás alap-  
elvei az angol jogban) (Valló József). — A spanyol munkaalkotmány.

Tudomány és élet

A tatai népfőiskola. — Amerikai bírálatok Magyar Zoltán: The in-  
dustrial state c. művéről. — A jáász népesoport és közigazgatása. — A  
Gazdasági Jog első száma.

K I A D J A A

MAGYAR KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYI INTÉZET

B U D A P E S T

1 9 4 0

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
Hány közvetlen alárendeltje lehet egy főnöknek?	MAGYARY ZOLTÁN 65
Megjegyzések a közigazgatási rendtartás tervezetéhez.	VALLÓ JÓZSEF 71
A tájszempontról érvényesülése a közigazgatás területi alapon való szervezésében.	RUSZNYÁK GYULA 89
Az új spanyol testületi állam.	KARAY KÁLMÁN 97
A m. kir. illetékkiszabási hivatal egyszerűsítési eredményei.	TAKÁCS GYÖRGY 105
Külföldi jogfejlődés	114
Committee on Ministers' Powers, Report. (A közigazgatási eljárás alapelvei az angol jogban) (Valló József). — A spanyol munkaalkotmány.	
Tudomány és élet	120
A tatabányai népfőiskola. — Amerikai bírálókat Magyar Zoltán: The industrial state c. művéről. — A jáász népcsoport és közigazgatása. — A Gazdasági Jog első száma.	

### Munkatársaink:

*Magyary Zoltán dr.* egyetemi ny. r. tanár, a Magyar Közigazgatástudományi Intézet igazgatója. — *Valló József dr.* pénzügyi fogalmazó. — *Rusznay Gyula dr.* Országos Társadalombiztosító Intézet fogalmazógyak. — *Karay Kálmán dr.* Vác város főjegyzője. — *Takács György dr.* pénzügyi titkár.

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

FELELŐS KIADÓ: MAGYARY ZOLTÁN.

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



## HÁNY KÖZVETLEN ALÁRENDELTEJE LEHET EGY FŐNÖKNEK ?

A szervezéstudomány művelése iránt nálunk még nem nagy az érdeklődés. E folyóirat korábbi számaiban már foglalkoztunk az amerikai irodalomnak több fontos, idevágó alkotásával. Ma már egyre szélesebb körben ismeretesek a belga Henry Fayolnak idevágó alapvető megállapításai is. Értékes munkái vannak az újabban megszűnt genfi nemzetközi szervezéstudományi intézetnek (International Management Institute). Ez utóbbinak keretében foglakozott V. A. Graicunas először behatóan azzal a fontos kérdéssel, hogy egy főnök hány alárendelt közvetlen vezetését győzi, hánynak vezetésére vállalkozhatik a legnagyobb eredmény reményével?

Régi tapasztalat, hogy ha egy főnöknek túl sok a közvetlen alárendeltje, szellemi munkánál túl sok a referense, ez arra vezet, hogy a főnök nem tudja mindet kellőképpen foglalkoztatni, munkaidejüket kihasználni, őket utasításokkal ellátni. Azonkívül a főnök nem győzi a revíziót, nála feltorlódik az a munka, amit a referensek gyorsan elvégeztek. Így a főnök hátráltatja az alárendeltjei munkáját. Ha egy főnöknek csak két alárendeltje van, azok szellemi munkájának irányítása őt csak részben köti le. Lehet-e azonban 5, 10, 12 alárendeltje is? A kérdés nincs eldöntve. Az irodalomban található egyéni vélemények szétágaznak. A gyakorlati megoldások pedig gyakran nyilvánvalóan mutatják, hogy a szervezési szempontok semmi szerepet nem játszanak az alárendelték számának megállapításánál. A hadseregben hosszú tapasztalat és alapos megfontolás eredményének az látszik, hogy a századon és zászlóaljon belül négyes tagolás, azaz négy közvetlen alárendelt a maximum. Magasabb parancsnokságoknál azonban hármas tagolás a megfelelőbb. Arra nézve azonban, hogy egy miniszternek hányan referáljanak közvetlenül: az államtitkárokon kívül referáljanak-e egyes csoportvezetők, vagy osztályvezetők is, erre nézve sem egyöntetű, sem állandó felfogás meg nem állapítható. Éppen úgy szóba sem jön ez a szempont annak a kérdésnek el-

bírálásánál, hogy az alispán hány közvetlen alárendelt vezetését győzi, azaz, hogy hány járás és megyei város a maximum, amely mellett még vezetésről az alispán és a főispán részéről komoly értelemben szó lehet stb. Ebben gyakran az alárendeltek is felelősek. A legmagasabb főnökkel való személyes érintkezés előnyös lehet az előlépés szempontjából, önmagában is gyakran kiténtetésnek számít. Ezért az egyéni ambíció állandóan ostromolja a főnököt, hogy közvetlen alárendeltjei közé még valakit felvegyen. Gyakran a főnökök is tekintélyüket emelőnek tartják, ha egyre több osztályt, vagy referenst rendelnek közvetlenül maguk alá. Mások pedig hatalmi kérdést látnak abban, hogy minél több személyi ügy tartozék hozzájuk, vagy, hogy minél több részlettel foglalkozzanak. A parlamentáris rendszer mellett gyakran érvényesül olyan befolyás is, hogy a különböző érdekeltségek kívánják, hogy ügyeik közvetlenül a minisztertől, vagy más vezető állású személyiségtől függjenek. Az iránti javaslatokat, hogy egy miniszter a közvetlen alárendeltjeinek a számát csökkentse, vagy egy államtitkár mondjon le a felülvizsgálat alatt álló osztályok egy részéről, sokszor úgy tekintik, mint a képességeikben való kételkedés kifejezését.

Ezzel a szervezési ötletszerűséggel és dilettantizmussal szemben vannak elméletileg igazolható elvek, amelyek a tapasztalati tanulságokkal kiegészítve a szervezéstudománynak megalapozásában nagy szerepet játszanak. Két egyszerű megfontolás játszik nagy szerepet. Az egyik az, amit a pszichológusok a figyelem terjedelmének neveznek. Bármiféle működésben a különböző elemek száma, amelyekre az emberi agy figyelme egyidőben ki tud terjedni, igen korlátozott. Általában a figyelem terjedelme hat elemre terjed ki és csak kevés embernél, vagy kivételes körülmények közt emelkedik valamivel e szám fölé.

A második megfontolás az, hogy téves, mert a tényeknek nem megfelelő, az a szokásos felfogás, hogy egy főnök a főnöki felelősségét csak a közvetlenül alárendeltek számával méri. Ez azért helytelen, mert nemcsak közte és minden egyes alárendeltje közt van közvetlen személyes kapcsolat, hanem ezen felül vannak csoportkapcsolatok és keresztkapcsolatok is. Így, ha  $F$ -nek 2 alárendeltje van:  $A$  és  $B$ , akkor ő beszélhet mindegyikkel külön-külön és beszélhet hozzájuk együtt.  $A$  viselkedése  $B$  jelenlétében, vagy  $B$  viselkedése  $A$  jelenlétében különbözni fog attól, ahogyan viselkednek, ha a főnök előtt egyedül állnak. Ezért meg kell különböztetnünk a csoportkapcsolatot, mikor  $F$   $A$  és  $B$ -vel együtt áll szemben. Ezenkívül nem közömbös az sem, hogy mit gondol



## 1. A közvetlen csoportkapcsolatok minimális alapon számítva.

A csoport tagjainak száma	
1	1 alárendelt A
1	2 alárendelt A B
2	AB
1	5 alárendelt A B C
2	AB AC BC
5	ABC
1	4 alárendelt A B C D
2	AB AC AD BC BD CD
3	ABC ABD ACD BCD
4	ABCD
1	5 alárendelt A B C D E
2	AB AC AD AE BC BD BE CD CE DE
3	ABC ABD ABE ACD ACE ADE BCD BCE CDE
4	ABCD ABCE ABDE ACDE BCDE
5	ABCDE
1	6 alárendelt A B C D E F
2	AB AC AD AE AF BC BD BE BF CD CE CF DE DF EF
3	ABC ABD ABE ABF ACD ACE ACF ADE ADF BCD BCE BCF BDE BDF BEF CDE CDF CEF DEF
4	ABCD ABCE ABCF ABDF ABEF ACDE ACDF ACEF ADEF BCDE BCDF BCEF BDEF CDEF
5	ABCDE ABCDF ABCEF ABDEF ACDEF BCDEF
6	ABCDEF
1	7 alárendelt A B C D E F G
2	AB AC AD AE AF AG BC BD BE BF BG CD CE CF CG DE DF DG EF EG FG
3	ABC ABD ABE ABF ABG ACD ACE ACF ACG ADE ADF ADG AEF AEG AFG BCD BCE BCF BCG BDE BDF BDG BEF BEG BFG CDE CDF CDG CEF CEG CFG DEF DEG DFG EFG
4	ABCA ABCE ABCF ABCG ABDE ABDF ABDG ABEG ABFG ACDE ACDF ACDG ACEF ACEG ACFG ADEF ADEG ADFG ACFG BCDE BCDF BCDG BCEF BCEG BCFG BDEF BDEG BDFG BEFG CDEF CDEG CDFG CEFG DEFG
5	ABCDE ABCDF ABCDG ABCEF ABCEG ABCFG ABDEF ABDEG ABDFG ABDFG ACDEF ACDEG ACFG ACEFG ADEF BCDEF BCDEG BCDFG BCEFG BDEFG CDEFG
6	ABCDEF ABCDEG ABCDFG ABCEFG ACDEFG BCDEFG
7	ABCDEFG

2. *A közvetlen, a csoport- és a keresztkapcsolatok száma.*

## I. Maximális alapon számítva.

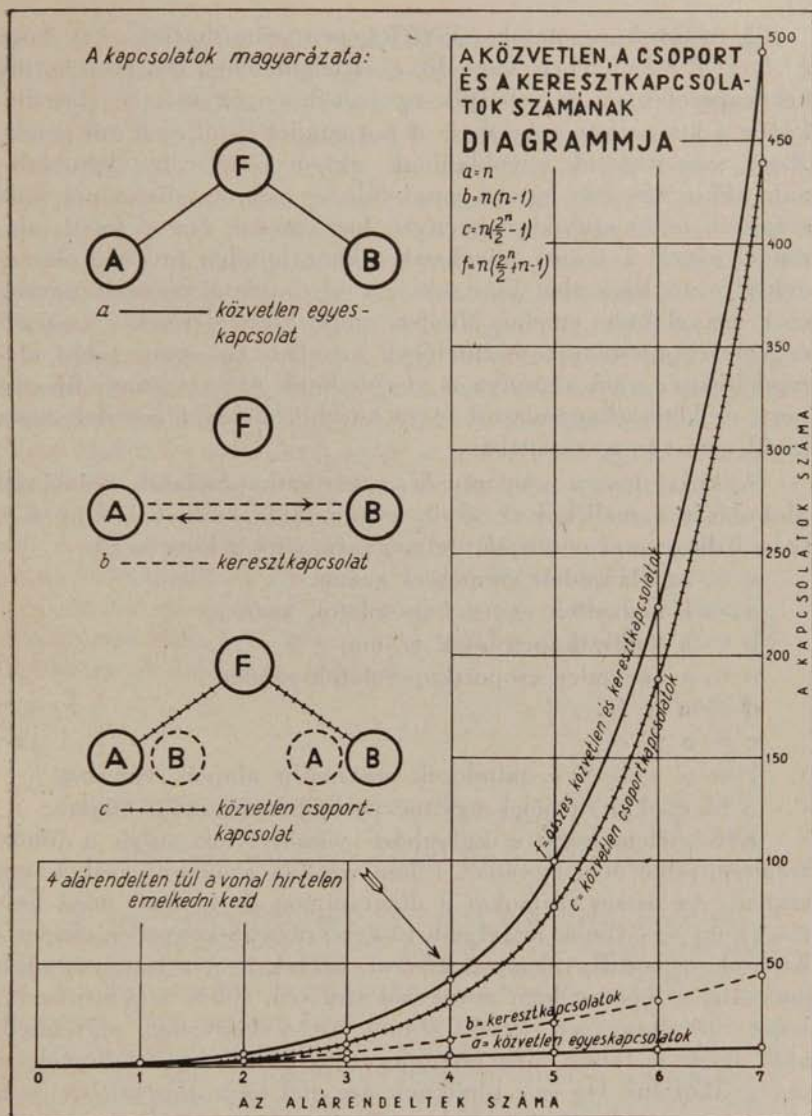
Kapcsolat	$a = n$ (= alárendettek száma)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
közvetlen egyes	$b = n(n-1)$	0	2	6	12	20	30	42	56	72	90	110	132
kereszt	$c = n\binom{2n}{2} - 1$	0	2	9	28	75	186	441	1016	2295	5110	11255	24564
közvetlen csoport	$d = a + b$	$= n^2$	1	4	9	16	25	56	49	64	81	100	144
	$e = a + c$	$= n\frac{2n}{2}$	1	4	12	52	80	192	448	1024	2304	5120	11264
	$f = a + b + c$	$= n\binom{2n}{2} + n - 1$	1	6	18	44	100	222	490	1080	2576	5210	11574

## II. Minimális alapon számítva.

Közvetlen egyes	$a = n$	$= 1$	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
kereszt	$b' = \frac{n}{2}(n-1)$	$= 0$	1	5	6	10	15	21	28	36	45	55	66
közvetlen csoport	$c' = 2^{2n-n-1}$	$= 0$	1	4	11	26	57	120	247	502	1015	2056	4085
	$d' = a + b'$	$= \frac{n}{2}(n+1)$	1	5	6	10	15	21	28	36	45	55	66
	$e' = a + c'$	$= 2^{2n-1}$	1	5	7	15	51	65	127	255	511	1025	2047
	$f' = a + b' + c'$	$= 2^{2n} + \frac{n}{2}(n-1) - 1$	1	4	10	21	41	78	148	285	547	1068	2102

*A B-ről és B A-ról.* Ezt nevezhetjük keresztkapcsolatnak, amelyet *F*-nek számba kell vennie, amikor bármely munkát bíz rájuk, amelyet távollétében közösen kell elvégezniök. Ha tehát csak a közvetlen kapcsolatokat vesszük figyelembe, akkor a viszonylatoknak, amelyeket a főnöknek figyelembe kell vennie, jelentékeny részét elhanyagoljuk.





A viszonylatok száma tehát ebben a legegyszerűbb esetben is a következőképpen alakul:

közvetlen egyes kapcsolatok ( $F$ $A$ -hoz és $F$ $B$ -hez) .....	2
közvetlen csoportkapcsolatok ( $F$ $A$ -hoz $B$ jelenlétében, vagy $F$ $B$ -hez $A$ jelenlétében) .....	2
keresztkapcsolatok ( $A$ $B$ -hez és $B$ $A$ -hoz) .....	2
Összes kapcsolat	6

A csoportkapcsolatokat kétféleképpen számíthatjuk. Azt, hogy  $F$   $A$ -val  $B$  jelenlétében, vagy  $B$ -vel  $A$  jelenlétében beszél, vehetjük két kapcsolatnak és vehetjük egyszerűbben egynek is. Hasonlóképpen a keresztkapcsolatokat:  $A$  mit gondol  $B$ -ről és  $B$  mit gondol  $A$ -ról, számíthatjuk egyoldalúnak, akkor kettő, vagy kétoldalúnak, akkor egy eset lesz. A maximális és a minimális alapon való számítás tehát eltérő eredményre fog vezetni. Ha a főnök alárendeltjeinek a száma növekszik, akkor minden további alárendelttel való közvetlen kapcsolata a viszonylatok számát mindig csak eggyel fogja emelni. Minden újabb alárendeltnek a csoport- és keresztkapcsolatok tekintetében azonban az összes többi alárendeltre való viszonya a viszonylatok számát annyi új csoport- és keresztkapcsolattal fogja növelni, ahány alárendelt rajta kívül már van a csoportban.

A közvetlen, a csoport- és a keresztkapcsolatok számának alakulását a mellékelt 1. és 2. számú táblázatok, valamint a 3. számú diagramm mutatják. Jelmagyarázatuk a következő:

$n$  = az alárendelt személyek száma,

$a$  = a közvetlen egyes kapcsolatok száma,

$b$  = a keresztkapcsolatok száma,

$c$  = a közvetlen csoportkapcsolatok száma,

$d = a + b$

$e = a + c$

$f = a + b + c$ , mindezek maximális alapon számítva.

A  $b'$ ,  $c'$ ,  $d'$ ,  $e'$ ,  $f'$  jelek ugyanezt jelentik minimális alapon.

Kétségtelen, hogy a különböző viszonylatok súlya a főnök szempontjából nem ugyanaz. Elhanyagolnia azonban egyiket sem szabad. Az összes számokat a diagrammon az  $f$  vonal jelzi. Feltéve, hogy egy főnök legfeljebb 12 kereszt és 28 közvetlen csoportkapcsolatot tud figyelemmel kísérni, hacsak nem a legegyszerűbb manuális és nemszellemi munkáról van szó, ebből az következik, hogy aránylag igen kevés számú az a közvetlen alárendelt, akik felett a főnök még érdemleges és eredményes felügyeletet tud gyakorolni. Ha egy főnöknek négynél több alárendeltje van, akkor az összes viszonylatok száma, mint a táblából kitűnik, egyre nő. Ha egy ötödik alárendeltet is vállal, akkor azoknak a viszonylatoknak a száma, amelyekre a figyelmét ki kell terjesztenie, felemelkedik százra. A viszonylatok számának és ezzel egyúttal a főnök munkájának növekedése tehát az ötödik munkaerővel 127 %, viszont a munkatöbblet az ötödik munkaerővel csak 20 %. Ezek az adatok kell, hogy gondolkodóba ejtsenek abban



a tekintetben, hogy az alárendeltek számának a növelése mely határig engedhető meg a szervezet kára nélkül.

Mivel, mint láttuk, a kereszt- és csoportkapcsolatok okozzák a felügyelet munkájának nehézségét, ezeknek a viszonylatoknak a jelentősége csökkenik akkor, ha az alárendeltek közt nincs érintkezés, vagy legalább, ha a munkájuk egymásától független. Ez rendszerint csak a legalacsonyabb fokon lehetséges, ahol minden munkaerő (szellemi munkánál referens), viszont a szervezet magasabb fokain a magasabb főnök a felelősségnek és szabad belátásnak, önállóságnak nagy fokát engedi át, ruházza át az alárendeltjeire és ezért ott, ezek közt a fontos osztályokat vezető alárendeltek közt, a csoport- és keresztkapcsolatok nagy számúak és fontosak. Az újabb fejlődés határozottan a specializálódás irányában halad. Ez azt jelenti, hogy a specialisták egymást kiegészítik és így köztük az összhang állandó biztosítására van szükség, köztük a csoport- és keresztkapcsolatok tehát nagy fontosságúak. A jó szervezés követelménye tehát ezekben az esetekben csak úgy elégíthető ki, ha nem a meglévő főnökök alárendeltjeinek a számát szaporítjuk, hanem betartva az egy főnök által eredményesen vezethető alárendelti számot, a főnökök és a főnöki fokozatok számát szaporítjuk.

MAGYARY ZOLTÁN.

## MEGJEGYZÉSEK A KÖZIGAZGATÁSI RENDTARTÁS TERVEZETÉHEZ.

A m. kir. belügyminiszter 1959. év augusztus havában „A korszerű közszolgálat útja” című belügyminisztériumi kiadványsorozat 9. füzeteként közzétette a közigazgatási rendtartás tervezetét. A tervezetet Dr. Szitás Jenő miniszteri osztályfőnök állította össze. Hogy milyen élenken érzett hiányt pótol ez a munkálat, az kitűnik a tervezet előszavában a közigazgatási jogi irodalomból vett számos idézetből, amelyek mind a közigazgatási eljárási kodifikáció fontosságát hangsúlyozzák és mielőbbi megvalósítását sürgetik. A Magyar Tudományos Akadémia (1925. évben) és a Pázmány Péter Tudományegyetem (1934/35. tanévben) pályázat kitűzésével szolgálta a közigazgatási eljárás problémáinak tudományos feldolgozását. Magyary Zoltán, mint racionalizálási kormánybiztos, az eljárási kodifikáció kérdését a racionalizálási munkálatok első sorába iktatta.<sup>1</sup> Ezzel a hivatalos közigazgatás is vállalta az eljárási kodifikáció keresztülvitelét. Még

<sup>1</sup> Magyary Zoltán: A közigazgatás racionalizálása, Budapest, 1950.

égetőbbé vált a probléma, amikor a magyar Felvidék visszacsatolásával olyan jogterület került vissza a Szent Koronához, amelyen a cseh-szlovák közigazgatási rendtartás (1928. január 13-i kormányrendelet) egy évtizeden át alkalmazást nyert.

Meggyőződésünk szerint a tervezet közzététele általános megnyugvást és osztatlan örömet kelt a jogász közvéleményben. Remélhetőleg ez a kérdés iránti érdeklődésben és az azzal való beható foglalkozásban is meg fog nyilvánulni. A tervezet egyes rendelkezéseire tett alábbi megjegyzéseimmel ezt a célt kívánom szolgálni.

Mielőtt a részletkérdések vizsgálatába fognánk, néhány általános szempontot kell tisztáznunk.

A tervezet, mint előszavából is kitűnik (12. l), nyitva hagyja azt a kérdést, hogy a kodifikáció törvényi vagy rendeleti formában nyer-e megoldást. A döntés attól függ, hogy mi a kormány célkitűzése. Ha a kormány megelégszik egy ügyviteli szabályzat készítésével, ezt a célt rendelettel is elérheti. Az ilyen megoldás azonban aligha tarthatna számot arra, hogy a közigazgatási eljárás régenvárt kodifikációjának tekintessék. Több mozzanat arra is mutat, hogy inkább a törvényi megoldás gondolata lebeg belügyi kormányzatunk szeme előtt. Maga az a körülmény, hogy a tervezetet tudományos megvitatásra közzétették, kizárni látszik, hogy később az ügy sürgőssége címén rendeleti úton lépjen életbe a közigazgatási rendtartás. De kizárni látszik ezt a szabályozandó anyag természete is. A tervezet komoly szankciók terhe alatt súlyos állampolgári kötelezettségeket állapít meg (megjelentési, tanuzási, szakvéleményadási kötelezettség stb.), alapvető rendelkezéseket tartalmaz a hatáskörök megállapítása terén, régebbi törvényi rendelkezéseket inkorporál: mindezek a rendelkezések törvényi formát kívánnak. Az érvényben levő felhatalmazási törvények alapján sincs helye a rendeleti szabályozásnak, mert e rendeletek csak *átmeneti* rendelkezések, *szükségjog* alkotására adnak felhatalmazást, a közigazgatási rendtartás pedig par excellence általános, állandó szabályozását jelenti a kérdésnek. Erre Sztíz Jenő is rámutat az Előszóban (15. l, jegyzet).

Minden jel arra mutat tehát, hogy a tervezet a törvényi szabályozás reményében és annak hallgatolagos feltételezése mellett készült. Ugy látszik azonban, hogy a teljes biztosság érzetének hiánya befolyásolta a tervezet készítőjét. Ezt a feltevést arra alapítom, hogy a tervezetben a felek érdekvédelme nincs olyan mértékben biztosítva, amint az a különféle perrendtartásokban, eljárási törvényekben érvényesülni szokott. A közigazgatási akció eredményességének egyébként elsőrendű szempontja mellett ez a szempont némileg háttérbe szorult. Különösen érezhető ez a fél meghallgatása elvének kérdésében. Ez az elv a közigazgatási eljárás középponti problémája és mikénti megoldása az eljárási kodifikáció értékmutatója: erre tehát részletesebben ki kell térnünk.

Minden eljárási törvény, már jogszabályi mivoltából következően is, jogokat és kötelezettségeket állapít meg. A jogok és



kötelezettségek alanya az eljárásban a fél. Ha a fél fogalma nincs meghatározva, akkor az egész rendtartás légüres térben mozog. Olyan adótörvényhez hasonlítható, amely kimerítően szabályozza az adófizetés kötelezettségét, módját, joghatásait stb., de azt a kérdést, hogy *ki* köteles az adót fizetni, nyitva hagyja. A közigazgatási kodifikáció legelső feladata a fél fogalmának meghatározása. Ez annyit jelent, hogy a törvényben meg kell határozni, kit illetnek meg a fél jogai és kit terhelnek a fél kötelezettségei. Minthogy pedig a fél jogai közül alapvető jelentőségénél és logikai prius-jellegénél fogva messze kiemelkedik a félnek a meghallgatására irányuló igénye, a fél fogalmát *formailag* így határozhatjuk meg: Fél az, aki az eljárás során meghallgatását igényelheti. Ez a meghatározás persze csupán élesebb beállítása, de nem megoldása a problémának. A kérdés magva éppen az, hogy *ki* igényelheti az eljárás során, hogy meghallgassák.

A tervezet a fél fogalmát így határozza meg: „Fél az, akinek jogát vagy jogi érdekét a közigazgatási eljárás érinti.” (15. §. 1. bek.). Ezenkívül azonban más személyekről is szól, akikre „a felekre megállapított rendelkezések értelemszerűleg alkalmazandók”. Így:

1. „Közérdekű ügyben felléphet a közületnek minden tagja, akit az eljárás ebben a minőségében érint.” (15. §. 1. bek. második mondat).

2. „Ha a hatóság tudomására jut, hogy a megindított eljárásban a félként fellépett személyen kívül más személy is érdekelve van, ezt az eljárásról azzal a figyelmeztetéssel kell értesíteni, hogy ... az eljárásba való belépését bejelentheti.” (15. §. 3. bek.).

3. „Harmadik személyt saját kívánatára vagy a felek kérelmére a hatóság mindaddig bevonhat az eljárásba, míg a véghatározat a felekkel közölve nincs.” (15. §. 4. bek.).

Mint látjuk tehát, a hatóság köteles (az illetők kívánságára) az eljárásba bevonni:

a) a jogsérelemmel fenyegetett személyeket,  
b) a jog által védett érdek sérelmével fenyegetett személyeket,

c) a pusztán ténylegesen érdekelt személyeket,

d) azokat a személyeket, akik közérdekű ügyben, mint a közület tagjai vannak érdekelve.

E személyeken felül a hatóság más személyeket is bevonhat az eljárásba.

Mielőtt czekeknek a meghatározásoknak a kritikájára térnénk, vizsgáljuk meg, milyen jogot biztosít a tervezet a feleknek és a velük egy tekintet alá eső személyeknek.

A felek jogai tekintetében a tervezet implicite különbséget tesz a szóbeli tárgyalás keretében lebonyolított eljárások, a vitás eljárások és egyéb eljárások között.

Az összes közigazgatási eljárásokra érvényes szabályok: Az eljárásban résztvevő feleket megilleti az iratokba való betekintés joga (52. §. 2. bek.) — Minden érdekelt élhet fellebbezettel (97. §. 2. bek.). — A végrehajtási eljárásban a hatóság az *érdekelt* ké-

relmére gondoskodik a végrehajtásról. — *A felek meghallgatásának kötelezettsége azonban általános érvennyel nincs határozottan kimondva.* A vonatkozó szöveg (60. §. 2. bek.) így szól: „Amennyiben a hatóság rendelkezésére álló adatok alapján az ügy elintézésénél irányadó tényállást megállapítani nem lehet, a feleknek alkalmat kell adni arra, hogy jogaik és jogi érdekeik érvényesíthetése végett bizonyítékait előterjeszthessék és a beszerzett bizonyítékokra észrevételeket tehesenek.” A hatóság tehát maga bírálja el, hogy szükségesnek látja-e a fél meghallgatását. A hatóságnak ez az állásfoglalása mindenesetre ellenőrzés alatt áll: a fellebbezési hatóság hivatalból vagy a fellebbező kérelmére feloldhatja a „bizonyítás-felvétel indokolatlan mellőzésével hozott határozatot” (107. §. 1. bek. 3. pont.).

A szóbeli tárgyalás keretében lebonyolított eljárásban a fél meghallgatása további rendelkezésekkel van biztosítva. Így a feleket a tárgyalásra meg kell idézni (64. §. 1. bek.), alkalmat kell nekik adni észrevételeik tételére (68. §. 1. bek.) A határozat indokolásában ki kell térni a felek kérelmeire és felajánlott bizonyítékaira, ha azokra a hatóság nem volt tekintettel (90. §. 3. bek.). (Ez utóbbi rendelkezés minden közigazgatási eljárásra, nemcsak a szóbeli tárgyalási formára vonatkozik, de nyilvánvalóan csak akkor érvényesülhet, ha a hatóság a fél meghallgatása alapján hozza meg határozatát, különben a fél nem terjeszthet elő kérelmeket és bizonyítási indítványokat.)

A vitás eljárásra vonatkozó rendelkezés (89. §. 1. és 2. bek.) így szól: „Vitás közigazgatási ügyben véghatározatot a hatóság rendszerint előkészítő eljárás eredményében hoz. A hatóság az előkészítő eljárást mellőzheti, ha...” Kétséget hagy a szöveg abban a tekintetben, vajjon a „rendszerint” szó azt jelenti-e, hogy az előkészítő eljárás tartása vitás eljárásban sem kötelező a hatóságra s ebben az esetben a 2. bekezdésben meghatározott kivételek (amikor a hatóság az előkészítő eljárást mellőzheti) felsorolása csupán példálózó-e, vagy pedig a kivételek felsorolása taxatív s a „rendszerint” szó csak a kivételek fennforgására utal? Első esetben a kivételek felsorolásánál kell a példálózó jelleget feltüntetni (pl. különösen akkor mellőzheti a hatóság az előkészítő eljárást, ha...), a második esetben a „rendszerint” szó törlendő. Minthogy a 89. §. 3. és 4. bekezdése értelmében a fél 15 napon belül igényelheti az előkészítő eljárás megindítását, ha azt a hatóság a fenti 2. bekezdés alapján mellőzte, ebből is a fenti elsőként említett értelmezés helytállósága látszik valószínűnek.

Abból, hogy a hatóság vitás közigazgatási ügyben köteles előkészítő eljárást tartani, következik a félnek az ilyen eljárásban való részvétele (60. §. 2. bek.) és az, hogy a felek kérelmeinek és bizonyítási indítványainak mellőzését a hatóságnak véghatározatában indokolnia kell (90. §. 3. bek.). Nem következik azonban, hogy a hatóság köteles szóbeli tárgyalást tartani. Az előkészítő eljárásról szóló 61. §. 1. bekezdése szerint ugyanis a hatóság „a szükséghez képest vitás közigazgatási ügyben hivatalból vagy kérelemre szóbeli tárgyalást tarthat,” de arra nem köteles.



A fentiekben igyekeztem a tervezet különböző részeiben található rendelkezések közül kiválogatni és csoportosítani azokat, amelyek 1. a fél fogalmára és 2. a fél jogaira vonatkoznak. Ebből a csoportosításból — azt hiszem — kitűnik, hogy kívánatos volna az említett alapvető problémát szabályozó rendelkezéseket még határozottabban és még szabatosabban megfogalmazni. A tervezet igen tágan értelmezi a fél fogalmát, de nagyon szűkmarkúan méri a fél jogait. Nézetem szerint a fordított módszer megfontolásra érdemes volna: pontosan meghatározott személyeknek elvitathatatlan jogokat biztosítani. Ennek megfelelően az alábbi módosítások gondolatát vetem fel.

Mindenek előtt nem adnám meg a közület tagjának pusztán ilyen minősége alapján az actiót. A közérdeket az eljáró hatóság képviseli, ez éppen a közigazgatási eljárás jellemző ismérve. A fél fellépését csak magánérdekének védelme indokolhatja. — Ugyancsak korlátoznám az érdekeltek eljárásbeli jogait is. Az a körülmény, hogy az eljárás valakinek érdekét érinti, nem ad *igényt* az eljárásban való részvételre. A hatóság bevonhatja az eljárásba az érdekelteket is, ha azt a tényállás felderítése megkívánja és ha ez indokolatlan késedelmet nem okoz, ez azonban a hatóságra nem kötelező. Az érdekelteket a fél jogai nem illetik meg; kérelmeik és bizonyítási indítványaik teljesítését a hatóság szabadon mérlegeli. Más megoldás beláthatatlan következményeket vonna maga után. Az érdekeltek száma gyakran áttekinthetetlenül nagy. Gondoljunk pl. egy vasútvonal építésére: egész vármegyék lakossága, bizonyos foglalkozási ágakhoz tartozó személyek hatalmas tömege érdekelve van az eljárás kimenetelében. Az érdekeltek végeláthatatlan sorából csak azokat illetheti meg az ügyféljogosultság, akik valamely „jogigényt” vagy „jogilag védett érdeket” (az osztrák eljárási törvény 8. §. szerint: ein Rechtsanspruch oder ein rechtliches Interesse) érvényesítenek. Ezekre a személyekre céloz a tervezet 15. §. 1. bekezdésének első mondata is: „Fél az, akinek jogát vagy jogi érdekét a közigazgatási eljárás érinti.” Melyik azonban a „jogilag védett érdek”, melyik érdeket védi a jog? Ez tisztán tételes jogi kérdés, amely korok és jogterületek szerint változó lehet. Az egyes közigazgatási ügyekre vonatkozó jogszabályok gyakran meghatározzák, hogy ki léphet fel félként a kérdéses eljárásban. Indokolt tehát az általános eljárási törvényben is utalni ezekre a szabályokra. De ez távolról sem elegendő. *Általános szabályban* is meg kell határozni a fél fogalmát. Magától értetődő általános érvényű tétel például, hogy a kérelemre megindult eljárásban a kérelmező félnek tekintendő, hivatalbóli eljárásban pedig fél az a személy, akit a hatóság kötelezettségének megállapítása vagy teljesítése céljából az eljárásba bevon. Legnehezebb a kérelmezővel, vagy a hatóság által az eljárásba bevont féllel ellentétes érdekű olyan személyek körének meghatározása, akiket fenti alaptételünk értelmében félnek kell tekinteni. E kérdésre egy régebbi munkámban a magyar tételes jog alapján olyan megoldást kerestem, hogy az eredményképpen leszűrt *általános szabály* összhangban legyen jogunknak az egyes

közigazgatási ügyekre vonatkozó *speciális szabályokban megnyilvánuló irányzatával.*<sup>2</sup> A hosszadalmas bizonyítást e helyen mellőzve, itt csak a javasolt megoldást közlöm: Félnek tekintendő az, akinek alanyi magánjogát vagy közigazgatási jogosítványát sérti a közigazgatási eljárás.

A fentiek alapján a tervezet 15. §-a helyett az alábbi szöveget indítványozom:

15. §. (1) *A közigazgatási eljárásban az alábbi személyeket illetik meg a fél jogai:*

a) *a kérelemre megindított eljárásban a kérelmezőt, a hivatalból megindított eljárásban pedig azt, akit a hatóság kötelezettségének megállapítása vagy teljesítése céljából az eljárásba bevon;*

b) *akinek alanyi magánjogát vagy közigazgatási jogosítványát a közigazgatási eljárás sérti;*

c) *akit az ügyre vonatkozó jogszabály félnek minősít.*

2. *A hatóság a feleken kívül más érdekeltnek is megengedheti az eljárásban való részvételt. Az érdekeltnek kérelmeit és indítványait a hatóság szabadon mérlegeli.*

3. *Ha valamely ügyben több azonos érdekű fél (érdektárs) lép fel, ezeknek cselekményei és mulasztásai egymás javára, illetve hátrányára nem szolgálnak.*

A fél fogalmának tisztázása után a fél jogait kell pontosan és szabatosan meghatározni. Mint láttuk, a fél jogai a tervezet szerint is másként alakulnak az eljárás különböző típusaiban. A tervezet különbséget tesz szóbeli tárgyalás, vitás közigazgatási ügy és egyéb eljárások között. Megjegyzésünk formai szempontból: célszerűnek látszanék ezeket a fogalmakat a törvényben is meghatározni. (Vitás eljárás az, amelyben ellentétes érdekű felek vesznek részt.) A kérdés érdeme tekintetében: elégnek látszik két kategória megkülönböztetése: vitás eljárás, egyéb eljárás. Ezt az egyszerűsítést úgy érhetjük el, ha a szóbeli tárgyalás minden vitás közigazgatási ügyben kötelező lesz. Persze ezt az indítványomat nemcsak a törvény egyszerűsítésének szempontjával indokolom. A vitás ügy gyors és gazdaságos lebonyolítása csak úgy lehetséges, ha a felek egy tárgyaláson együtt jelennek meg. De a felek is csak így védhetik kellőképpen érdekeiket, a tárgyaláson értesülnek az ügy állásáról, a többi fél indítványairól, bizonyítékairól s így ők is abba a helyzetbe jutnak, hogy ellenindítványokat tehetnek, ellenbizonyítékokat javasolhatnak.

Ha az eljárásban ellentétes érdekű felek nem szerepelnek, annak menete jóval egyszerűbb. A feleket ugyan itt is megilleti a nyilatkozás joga, de ezt gyakran csak írásban, tehát beadványban fogják gyakorolni. (A tervezet 89. §-ában szabályozott kivételtől később szólunk).

A fentiek alapján a tervezet 60. §. 2. bekezdése és 61. §. 1. bekezdése helyett az alábbi szöveget indítványozom:

60. §. (2). *Az olyan ügy, amelyben ellentétes érdekű felek szerepelnek, vitás közigazgatási ügy.*

<sup>2</sup> Lásd Szerző: Közigazgatási eljárás, Budapest, 1957. 26. s. köv. 1.



(5). Az eljárásban — a 89. §. 2. bekezdésében szabályozott eset kivételével — a feleknek alkalmat kell adni arra, hogy jogaik és érdekeik érvényesítése végett nyilatkozhassanak, bizonyítékaikat előterjeszthessék és a beszerzett bizonyítékokra észrevételeket tessenek (előkészítő eljárás). Ez a rendelkezés az eljárás írásbeliségét nem zárja ki.

61. §. (1). A hatóság — a 89. §. 2. bekezdésében szabályozott eset kivételével — vitás közigazgatási ügyben szóbeli tárgyalást tart.

A tervezet (89. §.-ában) az osztrák eljárási törvény mintájára bizonyos esetekben megengedi, hogy a hatóság az előkészítő eljárás mellőzésével hozzon véghatározatot, ilyen esetben azonban a fél záros határidőn belül kérheti a véghatározat hatályon kívül helyezését. Ilyen kérelem esetén a hatóság ugyancsak záros határidő alatt köteles az előkészítő eljárást megindítani, ellenkező esetben a megtámadott határozat hatályát veszti. A kérelem beadása csak akkor halaszó hatályú, ha pénzteljesítésre szóló rendelkezés ellen irányul.

A tervezetnek ez a rendelkezése az osztrák eljárási törvény (AVG.) 57. §-ának felel meg. Az AVG.-nek ezt az egyszerűsítését a magunk részéről elvben helyesnek és a magyar közigazgatási eljárásban is bevezetendőnek tartjuk, a részletek tekintetében azonban több kifogást kell tennünk.<sup>3</sup> A tervezet 89. §. 2. bekezdése szerint az előkészítő eljárást a hatóság — vitás közigazgatási ügyben is — „mellőzheti, ha

1. a hatáskör vagy illetőség kérdésében dönt,
2. pénzteljesítésre törvényben vagy más jogszabályban megállapított díjszabás szerint kötelez,
3. a kérelem teljesítése közérdekbe ütköznék, végül
4. a késedelem veszéllyel járna.“

Ezt a rendelkezést értelmileg kiegészíti a 60. §. 2. bekezdése, amely a felek meghallgatását csak arra az esetre teszi kötelezővé, ha „a hatóság rendelkezésére álló adatok alapján az ügy elintézésénél irányadó tényállást megállapítani nem lehet.“ Meg kell jegyeznünk itt, hogy míg abban az esetben, ha a hatóság a tervezet 89. §-ának 2. bekezdése alapján mellőzi az előkészítő eljárást, akkor az ezzel elégedetlen fél a záros határidőn belül követelheti az előkészítő eljárás megindítását, addig abban az esetben, ha az eljárás mellőzése a 60. §. 2. bekezdése alapján történt, a tervezet nem mondja ki, hogy a meg nem nyugvó fél a szabályszerű eljárás megindítását igényelheti. Kétséget hagy a tervezet — mint erre már rámutattunk — abban a tekintetben is, hogy *vitás közigazgatási ügyben* kizárólag a 89. §. 2. bekezdése alapján lehet-e mellőzni az előkészítő eljárást. Ha ez az értelmezés helyes, akkor a fent ismertetett 60. §. 2. bekezdésében is fel kell tüntetni azt a megszorítást, hogy vitás ügyben a tényállás tisztázott volta címén

<sup>3</sup> Lásd részletesebben Szerző: id. mű 50. s. köv. 1., továbbá Szerző: A fél érdekvédelme a közigazgatási eljárásban, különös tekintettel a közigazgatási eljárásról szóló cseh-szlovák kormányrendeletre 25. s. köv. 1. (Megjelent a Közigazgatástudomány című folyóirat II. évf. 1. számában.)

nem lehet az előkészítő eljárást mellőzni. Ilyen értelmű stílárius módosítást abban az esetben is szükségesnek tartanánk, ha a tervezet rendelkezései érdemben változatlanul kerülnének be az előjárás törvénybe.

Elsőrendű fontosságúnak tartjuk, hogy szoros különbség tétessék az előkészítő eljárásnak a vitás közigazgatási ügyben és egyéb közigazgatási ügyben való mellőzése között. Ugyancsak különbséget kell tennünk az előkészítő eljárás mellőzésének jogcíme szerint, hogy t. i. azért marad-e el az előkészítés, mivel a tényállás tisztázása (akár mert díjszabás szerinti pénzszolgáltatásról van szó, akár mert a hatóság a tényállás összes elemeiről egyébként tudomással bír) felesleges, vagy pedig azért marad el az előkészítő eljárás, mert parancsoló közérdek halaszthatatlan intézkedést követel. Az első helyen említett jogcím ugyanis pusztán a praktikus egyszerűsítés célját szolgálja, vele szemben a jogos és méltányos magánérdekek érvényesítésének szempontja is latba esik, minthogy még a magánérdekek túlzott figyelembe vétele is csak annyi hátránnyal járna, hogy a hatóság olykor-olykor egy-egy ügygel a kelleténél többet foglalkoznék. Ezzel szemben, mikor a késedelmeskedés fontos közérdeket veszélyeztet, akkor nincs helye semmiféle eljárásnak, a hatóság minden előjárási kötettség nélkül foganatosítja mindazokat az intézkedéseket, amelyeknek halogatása a közérdeket veszélyeztetné. Ha a késedelem vesszéllyel jár a hatóság akkor is határozhat a felek meghallgatása nélkül, ha vitás közigazgatási ügyről van szó. Egészen más az eset elbírálása, ha az előkészítő eljárás mellőzésére nem kényszerít parancsoló szükség, hanem az csupán célszerűnek látszik, mivel a tényállás — ilyen vagy olyan okból — ügyis tisztán áll a hatóság előtt. Mindjárt leszögezhetjük, hogy ezt az egyszerűsítést vitás közigazgatási ügyben nem tartjuk elfogadhatónak. Vitás közigazgatási ügyben ugyanis az érdekek egész sorát kell egymással összeegyeztetni: a közérdeket és legalább két ellentétes érdekű fél magánérdekét. Ezeknek a lelkiismeretes kivizsgálása megkívánja az előkészítő eljárást. Azon a címen sem lehet vitás ügyben az előkészítő eljárást mellőzni, hogy az eljárás jogszabályban megállapított díjszabás szerinti pénzteljesítésre irányul. Ha ugyanis a pénztartozás összegét jogszabályban megállapított díjszabás határozza meg, akkor nem lehet szó magánjogi pénztartozásról, amiből következik, hogy az eljárásban csak alperesi állásban lévő fél szerepel (a felperesi állásnak megfelelő igényt a hatóság érvényesíti) s így az ügy szükségszerűen nem vitás közigazgatási ügy. Vagyis — nézetünk szerint — gyakorlati szempontból sincs akadály annak, hogy az előkészítő eljárás mellőzése — a halaszthatatlanul sürgős intézkedések esetén kívül — csak a nem vitás közigazgatási ügyben engedjék meg. Hozzá kell fűznünk indítványunkhoz még azt, hogy azon a címen, mert „a kérelem teljesítése közérdekbe ütköznék” az eljárás mellőzését megengedhetetlennek tartjuk. Egy ilyen általános kibővítés csak az egész előjárás szabályozás értékét illuzóriussá tenné. Ha a kérelem teljesítése közérdekbe ütközik, a hatóság azt érdem-



ben elutasíthatja, azt azonban, hogy a fél még csak elő se terjeszthesse és meg se indokolhassa kérelmét, túlzásnak tartjuk.

Megjegyzéseink figyelembe vételével a 89. §. 1. és 2. bekezdése helyett az alábbi szöveget indítványozhatjuk:

89. §. (1) A hatóság csak előkészítő eljárás alapján hozhat véghatározatot. Vitás közigazgatási ügyben az eljárás előkészítése szóbeli tárgyalás formájában megy végbe.

(2) A hatóság az 1. bekezdésben foglalt rendelkezések mellőzésével, a felek meghallgatása nélkül határoz, ha a késedelem a közérdek komoly sérelmével vagy veszélyeztetésével járna.

(3) Nem vitás közigazgatási ügyben a hatóság az előkészítő eljárást akkor is mellőzheti, ha

1. a hatáskör vagy illetékesség kérdésében dönt,

2. pénzteljesítésre törvényben vagy más jogszabályban megállapított díjszabás szerint kötelez,

3. a rendelkezésére álló adatokból az ügy elintézésénél irányadó tényállást kielégítően meg tudja állapítani.

A tervezet 89. §. 3. és 4. bekezdése az előkészítő eljárás mellőzése esetére az alábbiak szerint jogorvoslati lehetőséget nyújt a félnek:

„89. §. (3) A kötelezett a 2. bekezdés szerint kibocsátott véghatározat hatályon kívüli helyezését kérheti annál a hatóságnál, mely azt hozta. A kérelemnek halasztó hatálya van, ha pénztartozásra szóló rendelkezés ellen irányul.

(4) A hatóság a 3. bekezdésben írt kérelem beadásától számított tizenöt nap alatt az előkészítő eljárást megindítani köteles. Ellenkező esetben a megtámadott határozat hatályát veszti. Ilyen esetben a fél kérelmére a hatóság a korábbi határozatának hatálytalanságát megállapítani köteles.

Ezek a rendelkezések — nézetünk szerint — több tekintetben módosításra, illetve kiegészítésre szorulnak. Nem lehet ugyanis az idézett szövegből kétséget kizáró módon megállapítani, vajjon a fél csak az eljáró hatóság előtt kérheti-e a véghatározat hatályon kívül helyezését? Vagy igénybe veheti-e párhuzamosan a rendes jogorvoslatot? Vagy úgy kell-e értelmeznünk a szöveget, hogy az nem zárja ugyan ki a rendes jogorvoslat igénybe vételét, de ahhoz a feltételhez köti, hogy előbb az eljáró hatóságnál kell a véghatározat hatálytalanítását kérni? — További nehézséget okoz, hogy a 92. §. 1. bekezdése, valamint a 135. §. 3. bekezdése szerint elvileg csak a jogerős határozat hajtható végre. A 135. §. 3. bekezdése kifejezetten ki is mondja, hogy „a jogerőre emelkedés előtt csak az a határozat hajtható végre, amelynek előzetes végrehajthatóságát a határozat kifejezetten kimondotta.” Ezzel szemben a 89. §. 3. bekezdése szerint, ha a fél az előkészítő eljárás mellőzésével hozott határozat ellen kifogással él, a kifogásnak csak akkor van halasztó hatálya, ha pénzteljesítésre szóló határozat ellen irányul. A két rendelkezés aligha állhat meg egyidejűleg.

A nehézségek nézetünk szerint azzal hidalhatók át, hogy a kifogás halasztó hatálya tekintetében éppen úgy, mint az előkészítő eljárás mellőzésének jogcímei tekintetében, különbséget

kell tennünk aszerint, hogy az eljárási kötöttség alóli felmentést a fogantatásitandó intézkedés halaszthatatlan sürgőssége, vagy más szempont indokolja-e. Ha az előkészítő eljárás mellőzése azért történt, mert a közérdek súlyos sérelme nélkül az intézkedést halasztani nem lehetett, akkor a tervezet 92. §. 1. bekezdése értelmében az előzetes végrehajthatóság feltétele is fennforog, s ha a véghatározat az előzetes végrehajthatóságot kimondja, akkor a félnek a határozatot kibocsátó hatóság előtt tett kifogása sem lehet halasztó hatályú. Ha viszont már az előkészítő eljárás mellőzésére sem azér került sor, mintha a késedelem a közérdek veszélyeztetésével járt volna, akkor a félnek a határozatot kibocsátó hatóság előtt tett kifogása — az általános szabálynak megfelelően — halasztó hatályú.

A többi felvetett kérdésben felfogásunk a következő. Az előkészítő eljárás mellőzésével hozott határozatot kizárólag a határozatot kibocsátó hatóság előtt lehet megtámadni s ha ez a hatóság a kifogás alapján az előkészítő eljárást megindítja és új határozatot hoz, ez az újabb határozat tekintendő a további jogorvoslatok szempontjából elsőfokú határozatnak. Ha a fél kifogással nem él, akkor az első határozat jogerőre emelkedik.

Az elmondottak alapján a 89. §. további bekezdései így hangzanának:

89. §. (4). *A fél a 2. vagy 3. bekezdés szerint kibocsátott véghatározat hatályon kívül helyezését kérheti tizenöt nap alatt annál a hatóságnál, amely azt hozta. A határozat — ha a hatóság azt a 92. §. alapján fellebbvitelre tekintet nélkül végrehajthatónak nem jelentette ki — mindaddig nem hajtható végre, amíg a kifogási határidő el nem telt, kifogás esetén pedig a szabályszerű eljárás befejezéséig.*

(5) *A hatóság a 4. bekezdésben említett kifogás beadásától számított tizenöt nap alatt az eljárást megindítani köteles, ellenkező esetben a megtámadott határozat hatályát veszti. Ilyen esetben a fél kérelmére a hatóság korábbi határozatának hatálytalanságát megállapítani köteles.*

(6) *A hatóság, ha az előkészítő eljárást az 5. bekezdés szerint a fél kérelmére megindította, annak befejeztével új véghatározatot hoz. A további jogorvoslatok szempontjából ezt a véghatározatot kell elsőfokú véghatározatnak tekinteni.*

(7) *Ha a fél a 2. vagy 3. bekezdés alapján kibocsátott véghatározat ellen a 4. bekezdés szerint kifogást nem tesz, további jogorvoslattal nem élhet. A megtámadási határidő elmulasztását a fél a 114—119. §§. szerint igazolhatja.*

Az eddigiekben ismertetett módosító indítványainkkal azt a célt kívántuk elérni, hogy a fél meghallgatása minden közigazgatási eljárásban intézményesen biztosítva legyen. A fél meghallgatása a nem vitás közigazgatási ügyekben formához kötve nincs; a kérelemre megindult nem vitás ügyben az eljárás gyakran tisztán írásbeli lesz: a fél a nyilatkozás jogát beadványban írásban gyakorolja, a beadványban mindazt felhozhatja kérelme támogatására, amit érdekei védelmében szükségesnek tart. Módosító



indítványunk a közigazgatási eljárásnak ezt a gyakorlatban széles körben érvényesülő módját nem zárja ki. Újítás csupán abban van, hogy vitás közigazgatási ügyben a szóbeli tárgyalási formát kötelezőnek tartjuk. Ez az újítás szigorúbb az osztrák eljárási törvényben elfogadott megoldásnál. Nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni, hogy az osztrák közigazgatási jogban a fél sokkal tágabb körben élvezte a közigazgatási bírói jogvédelmet. Az osztrák közigazgatási bíróság a felek meghallgatásának elvét már az AVG. megalkotása előtti időben is kötelező szabályként érvényesítette. A közigazgatási bírói jogvédelem pótolja az eljárási szabályok esetleges hiányosságát. A francia közigazgatási jogban pedig, ahol a közigazgatási bíraskodás elvileg minden közigazgatási aktusra kiterjed, nem is merült fel a közigazgatási eljárás szabályozásának gondolata sem. De nincs szabályozva a magas fejlettségű francia jogban például a köztisztviselők fegyelmi eljárása sem, mivel a fegyelmi határozat jogszerűségét szintén a közigazgatási bíróság elé lehet vinni. Hazai jogunkban, amely a közigazgatási bírói hatáskört taxatívén határozza meg, a fél érdekvédelmét a közigazgatási hatóság előtti eljárásban fokozottabb mértékben kell biztosítani. Az eljárás jogszerűségének ez a fokozott biztosítása, amelyet az eddigiek során indítványoztunk, a jogorvoslati eljárásban is érvényesítendő. Ennek megfelelően a tervezet 107. §. 1. bekezdése is módosulást szenvedne. A bekezdés az eredeti fogalmazásban így szól:

„107. §. (1). A fellebbezési hatóság a véghatározatot feloldja, ha

1. az elsőfokú hatóság nem volt szabályszerűen alakítva,
2. a megtámadott határozat hozatalában a hatóságnak törvénytől fogva kizárt (10. és 12. §) tagja vett részt,
3. a bizonyításfelvétel indokolatlan mellőzésével hozott a véghatározat.“

E szakaszt oly módon kívánjuk kiegészíteni, hogy a fellebbezési hatóság a véghatározatot a fenti 1—3. pontban felsorolt eseteken felül akkor is feloldja, ha az elsőfokú hatóság olyan személynek, akit a 15. §. (általam fentebb módosított) 1. bekezdése szerint a fél jogai megilletnek, nem ad alkalmat arra, hogy érdekei védelmében nyilatkozzék, vagy őt az eljárásból kizárja, továbbá, ha az elsőfokú hatóság — a 89. §. (2) bek. esetén kívül — vitás közigazgatási ügyben szóbeli tárgyalás tartása nélkül hoz határozatot.

Az indítványozott módosítások keresztülvitele esetén a 107. §. az alábbi szöveggel volna helyettesítendő:

107. §. (1) A fellebbezési hatóság a véghatározatot feloldja, ha
1. az elsőfokú hatóság nem volt szabályszerűen alakítva,
  2. a megtámadott határozat hozatalában a hatóságnak törvénytől fogva kizárt (10. és 12. §) tagja vett részt,
  3. az elsőfokú hatóság olyan személyt, akit a 15. §. (e cikk szerzője által módosított) 1. bekezdése szerint a fél jogai megilletnek, az eljárásból kizárt, vagy neki a nyilatkozattételre alkalmat nem adott.

4. az elsőfokú hatóság — a 89. § (2) bek. esetén kívül — vitás közigazgatási ügyben szóbeli tárgyalás tartása nélkül határozott,

5. az elsőfokú hatóság a bizonyításfelvétel indokolatlan mellőzésével hozott véghatározatot.

Az eljárás jogszerűségét az említett semmiségi okok jelentékeny mértékben biztosítják. A szankció azonban nem volna teljes, ha a szóbanforgó rendelkezések betartását a közigazgatási bírói jogvédelem nem biztosítaná. Sajnálatosnak tartjuk, hogy a tervezet ezt a garanciát nem kívánja nyújtani a jogkereső közönségnek. Közigazgatási bírói jogvédelmünk merev taxatív rendszerének hátrányai jelentékeny mértékben enyhíthetők volnának, ha az eljárási törvény legfontosabb rendelkezéseinek megsértése címen a fél általános érvénnyel, minden közigazgatási ügyre kiterjedően, panaszal élhetne a közigazgatási bírósághoz. Ez a panaszjog akkor is fennállna, ha a felet — az ügyre vonatkozó speciális jogszabály szerint — a panaszjog az anyagi közigazgatási jogszabály megsértése címen nem illeti meg. Ilyen esetben azonban a közigazgatási bírói kogníció pusztán a formális, eljárási jogszabálysértés vizsgálatára terjedne ki. A panaszjog a felet nem bármely eljárási szabály megsértése esetén, hanem csupán a 107. §. fentiek szerint módosított 1. bekezdésében felsorolt jogszabálysértések esetében illetné meg. Megfontolásra szorul, vajjon a panasz mindjárt az elsőfokú határozat ellen nyílik-e meg, vagy ebben az esetben — kivételesen — csupán a másodfokú határozat ellen.

A közigazgatási rendtartás megalkotása és a közigazgatási bírói hatáskör részleges elismerése még nem minden esetre biztosítja a félnek azt a garanciát, amely legalább a legsúlyosabb jogsérelmeket elhárítaná. A közigazgatási rendtartás megalkotása logikai szükségszerűséggel kezdeményező lépést kíván a közigazgatás vagyoni felelősségének általános érvényű elismerése terén is. Enélkül a fél jogvédelmére a közigazgatási rendtartásban foglalt rendelkezések egyike-másika a csonkaság, befejezetlenség érzését kelti. Állításom igazolására néhány példát hozok fel.

Vegyük mindenekelőtt szemügyre az előzetes végrehajthatóság kérdését. Tegyük fel, hogy az elsőfokú hatóság véghatározatát a 92. §. alapján fellebbvitelre tekintet nélkül végrehajthatónak nyilvánította és a végrehajtás meg is történt, még mielőtt a másodfokú hatóság előtt a fél fellebbezésére az eljárás megindult volna. Feltételezhető-e egyáltalán, hogy a fellebbviteli fórum az elsőfokú és már végrehajtott határozat jogszerűtlenségét megállapítja és azt feloldja? De feltéve azt az esetet, hogy ez bekövetkezik, kérdés, az erkölcsi elégtételen túlmenőleg mi a gyakorlati jelentősége a fél szempontjából az ilyen határozatnak? Megállapítja-e az említett határozat a közigazgatás, vagy az ügyben eljáró közigazgatási tisztviselő vagyoni felelősségét? Kitől és milyen módon igényelheti a fél kárának megtérítését?

Másik példa: A hatóság — a 102. §. 2. bekezdésében biztosított jogánál fogva — jogerőre emelkedett korábbi határozatát a kózerdekre való hivatkozással hatályon kívül helyezi. A fél



— esetleg önhibáján kívül — súlyos érdeksérelmet szenved. Két súlyos kérdés merül itt fel, amelyekre a tervezet nem ad választ: 1. Megtagadhatjuk-e a féltől legalább azt a minimális garanciát, hogy az ilyen súlyos érdeksérelmet okozó határozat jogszerűségének kérdését minden esetben a közigazgatási bíróság elé vihesse? 2. Ha a fél vétkesen szenvedett kárt, kitől és mi módon igényelheti kárának megtérítését?

Harmadik példa: A hatóság a 126. §. 1. bekezdése szerint köteles a felek beadványát legkésőbb hat hónap alatt elintézni. A szabály megsértése esetén a szankció abban áll, hogy a felek kérelmére a hatáskör a közvetlen felsőhatóságra megy át. A kormányhatóság a legmagasabb közigazgatási fórum lévén, e hatóság mulasztása esetén természetesen csak a közigazgatási bíróság nyújthatna jogorvoslatot. Ettől azonban a tervezet elzárkózik s így kénytelen kimondani, hogy az ismertetett szabályok „nem nyernek alkalmazást a kormányhatóság előtt folyamatban levő ügyekben” (126. §. 3. bek.). A helyes megoldás a közigazgatási bírói hatáskör elismerése volna. Természetesen a bíró nem dönt a hatóság helyett az ügy érdemében. Megállapíthatja azonban a hatóság mulasztásának jogszerűtlenségét és a fél kártérítési igényét. (Ézt a megoldást fogadja el a francia közigazgatási jog.)

A felsorolt példák arra a javaslatra indítanak, hogy azokban az esetekben, amikor a közérdek megóvása céljából a közigazgatási rendtartás meghatározott feltételek fennforgása esetén felmentést ad az eljáró hatóságnak az eljárási szabály betartása alól, a fél a közigazgatási bíróság elé vihesse az ügy érdemét. A közigazgatási bírósági hatáskörnek ezt a további kiterjesztését három esetre indítványozom:

1. valahányszor a hatóság a véghatározatot — a 92. §. alapján — annak jogerőre emelkedése előtt végrehajtotta;
2. valahányszor a hatóság jogerős véghatározatát — a 102. §. bekezdése szerint — megsemmisítette vagy hatályon kívül helyezte;
3. valahányszor a kormányhatóság a 126. §. 1. bekezdésében említett határidő alatt véghatározatot nem hozott.

A közigazgatási bíróság az 1. és 2. alatti esetekben a véghatározat jogszerűségét érdemben vizsgálja, a 3. alatti esetben pedig abban a kérdésben dönt, hogy a késedelem nem a fél hibájára vezethető-e vissza. Ha a bíróság a jogsértést megállapítja, a fél kártérítési igényét az államkincstárral szemben elismeri és az 1. és 2. alatti esetben a véghatározatot megsemmisíti. Az államkincstárnak a vétkes tisztviselővel szemben fennálló viszontkereseti jogát a fenti rendelkezés nem érinti.

A közigazgatási bírói hatáskör kiterjesztését nemcsak a felek érdekvédelme, hanem közigazgatási jogunk jövő fejlődése szempontjából is elsőrendű fontosságúnak tartom. Magyar magánjogunknak a közigazgatási jog művelője szemében irigylésre méltó fejlődése jelentékeny részben a bírói gyakorlat építő munkájának köszönhető. De a bírói gyakorlat érdeme a kontinens legfejlettebb közigazgatási jogának, a francia jognak virágzása is. És ugyan-

csak a közigazgatási bíróság gyakorlata termelte ki azokat az elveket, amelyekben az osztrák közigazgatási eljárási törvény épült. Ha szívünkön viseljük közigazgatási jogunk és különösen közigazgatási eljárásjogunk jövő fejlődését, adjunk módot közigazgatási bíróságunknak, hogy jogfejlesztő munkáját a közigazgatási rendtartásra is, legalább is annak egyes részletkérdéseire, kiterjeszthesse.

A közigazgatási rendtartás általános célkitűzései, alapberendezése tekintetében ismértettük szerény álláspontunkat. A továbbiakban legyen szabad a tervezet szakaszainak sorrendjében a részletekre is néhány futólagos megjegyzést tenni.

A 2. §. 5. bekezdése szerint, „ha az ügyet valamely felsőhatóság tette át a felügyelete alá tartozó hatósághoz, ez utóbbinak hatáskörét sem ez a hatóság, sem a felek vitássá nem tehetik. Ez a rendelkezés az 1929. XXX. t.-c. 62. §. 3. bekezdéséből került a tervezetbe, a „jogerősen” szó kihagyása folytán azonban a szöveg kizárni látszik a hatásköri bírósági eljárást.

A 4. §. 2. bekezdésében előforduló „tevékenység” szót túlságosan tág fogalomnak tartjuk. (Lásd részletesen Szerző: id. mű. 49—50 l.).

A többszörös illetékesség esetére a 6. §. rendelkezései helyett inkább ilyen szöveget javasolnánk: „Ha a 4. §. 1. bekezdése 1—3. pontjai értelmében több hatóság illetékes, az a hatóság jár el,

- a) amelyiknek területén a testület, illetőleg vállalat székhelye fekszik, ha az eljárásban szereplő fél testület vagy vállalat,
- b) egyéb esetben az érdemi elintézés a legközelebbi felsőhatóságra száll (esetleg: az eljáró hatóságot a legközelebbi felsőhatóság jelöli ki).

Ha a 4. §. 1. bekezdésének 4. pontja értelmében több hatóság illetékes, akkor a tervezet 6. §-a alkalmazandó. (Az indokokat lásd Szerző: id. mű. 54 s. köv. l.)

A 10. §. 3. bekezdésében célszerű volna a szövegben kifejezetten feltüntetni, hogy a törvényes kizárási okokat a hatóság az eljárás bármely szakában köteles figyelembe venni. Másrészt ugyanez a szakasz kiegészítendő volna azzal, hogy „a hatóság tagja ellen az eljárás megindítása után tett fegyelmi feljelentés, vagy a hivatalos eljárás közben szóval vagy beadványban használt sértő kifejezések magukban véve nem szolgálnak aggályossági kifogás jogcímül.” (Hasonlóan az osztrák eljárási törvényben.)

A 14. §. 1. bekezdésének fogalmazása kissé bonyolult, első részében nehezen érthető.

Különös megfontolást kíván a kötelező ügyvédi képviselő bevezetése. A meghatalmazottakról szóló részben a tervezet 17. §. 1. bekezdése elvben lehetővé teszi, hogy a fél az eljárásban meghatalmazottal képviseltesse magát. A meghatalmazott személye tekintetében azonban a 19. §. 1. bekezdése a következő rendelkezést tartalmazza: Meghatalmazott rendszerint ügyvéd lehet. Ha az ügy tárgyának értéke ezer pengőt meghalad és az eset körülményei is indokolják, a hatóság a felet arra kötelezheti,



hogy magát ügyvéddel képviseltesse... Végül ugyane szakasz 5. bekezdése így kezdődik: A kötelező ügyvédi képviselet esetén kívül meghatalmazottként képviselheti: 1. a felmenő ágbeli rokon a lemenő ágbeli rokonát stb. stb. Bár a 19. §. 1. bekezdésében szereplő „rendszerint” szó félreértésekre adhat okot, az idézett rendelkezések egybevetéséből az tűnik ki, hogy amennyiben az ügy tárgyának értéke ezer pengőt meghalad, a hatóság kötelezheti a felet, hogy magát ügyvéddel képviseltesse, ha pedig az ügyvédi képviselet a fenti rendelkezés alapján nem kötelező, akkor a fél vagy személyesen jár el az ügyben, vagy csupán a 19. §. 3. bekezdésében felsorolt személyekkel képviseltetheti magát (s ezeken felül természetesen ügyvéddel is.)

A kötelező ügyvédi képviselet elvét antiszociálisnak és ezért a közigazgatási eljárásban mellőzendőnek tartjuk. Súlyosan méltánytalannak látszik a félnek ez a megkötése akkor, amikor a hatósági eljárás annyira kötetlen, hogy a tervezet még a fél meghallgatását sem teszi általánosan kötelezővé, s a szóbeli tárgyalás tartását vagy mellőzését is a hatóság belátására bízta. Azonkívül az ügy tárgyának értékét sem mindig könnyű a közigazgatási eljárásban meghatározni. Tegyük fel például azt az esetet, hogy a fél községi vagyoni bizonyítvány kiállítását kéri s a bizonyítványt valamely állás elnyerése iránti kérvényhez kívánja csatolni. Kérdés, mi az ügy tárgyának értéke: az elnyerni remélt állással járó illetmények járadéktöke értéke, vagy ennek az összegnek az állás elnyerése valószínűségével való szorzata, vagy éppen a tanúsított vagyon értéke? Vagy: mi az ügy értéke, ha közúton autóverseny tartására kér valaki engedélyt? Vagy: mi az ügy értéke a filmengedélyezési eljárásban? A felhozott példák talán eléggé meggyőzőek abban a tekintetben, hogy az ügy tárgyának értéke a közigazgatási eljárásban sok esetben egyáltalában nem határozható meg. A kötelező ügyvédi képviselet mellőzését már ez a szempont is indokolja. De nem vezeti be a kötelező ügyvédi képviseletet az osztrák eljárási törvény sem. A kötelező ügyvédi képviseletet nézetünk szerint csupán az egyes közigazgatási jogszabályokban lehet kimondani, de semmi esetre sem kívánatos az eljáró hatóság belátására bízni, és legfeljebb a szóbeli tárgyalásokra korlátozva lehet mérlegelés tárgya.

A 27. §. 1. bekezdése szerint a beadványokat magyar nyelven kell benyújtani. Ez a rendelkezés ellentétben van a 147. §-sal, amely szerint a kisebbségek védelmére vonatkozó jogszabályok érintetlenül maradnak.

Aggudalomra ad okot az 53. §. 1. bekezdésének az a rendelkezése, hogy az eljáró hatósági személy kétszáz pengőig terjedhető rendbírságot szabhat ki. Nézetem szerint a bírsághatár leszállítandó volna s a bírságolás jogát csak a hivatalfőnöknek kellene megadni. A sértés vagy sértő kifejezés megtörténtéről, ha az élőszóban történt, a helyszínen csupán jegyzőkönyvet kell felvenni, a bírság azonnali kiszabásának nincs helye. A kihallgatás, tárgyalás rendjét eléggé hatékonyan megvédheti a hatóság azzal, hogy a rendzavaró felet a teremből kivezetteti.

Aggályosnak tartjuk a 65. §. 2. bekezdésének túlságosan tág fogalmazását is, amely szerint a tárgyaláson való meg nem jelenés „következményeit a hatóság szabadon állapítja meg.”

A 70. §. 1. bekezdése 2. pontja szerint jegyzőkönyvbe kell venni „azokat a kérelmeket és nyilatkozatokat, amelyek az ügy eldöntésére és az eljárás menetére jelentősek.” Minthogy a tárgyalás menetének a jegyzőkönyv a legfontosabb bizonyító eszköze, nézetünk szerint jegyzőkönyvbe kell venni mindazokat a kérelmeket és nyilatkozatokat, amelyeknek a jegyzőkönyvbe vételéhez a fél ragaszkodik. A hosszadalmasságok elkerülése végett megkívánhatja a hatóság, hogy a fél ilyen kérelmét, nyilatkozatát maga foglalja írásba s az eredetiben csatoltassék a jegyzőkönyvhöz.

A bizonyítás szabályozásánál — nézetünk szerint — a tervezet nem számol megnyugtató mértékben a közigazgatási eljárásban érvényesülő nyomozó elvvel (officialitás). Pedig a közigazgatási eljárás éppen ebben különbözik a legélesebben a polgári pertől. (Lásd részletesen Szerző: id. mű 106—117. l., valamint Szerző: A fél érdekvédelme a közigazgatási eljárásban stb. idézve e tanulmány 3. jegyzetében, 27—31. l.). A polgári perrendtartás principiumai csakis a vitás közigazgatási eljárásban és ott is csupán a felek magánjogi viszonyának kérdésében érvényesülnek. Csak ebben a körben elégszik meg a hatóság a felek által felhozott bizonyítékokkal. Mihelyt azonban az eljárás közérdekű vonatkozásait tekintjük, a hatóság köteles a materiális igazság felderítésére törekedni. Ebből a célból túlterjeszkedik a felek által felajánlott bizonyítás keretein és hivatalból deríti fel mindazokat a tényeket, amelyek az ügy közérdekű vonatkozásainak elbírálásához szükségesek. Nem vitás ügyben a határozat túlnyomórészt ezekre a hivatalból beszerzett adatokra támaszkodik. Ezért a bizonyítási teher kérdésének szabályozása — bár a közigazgatási eljárásban is bír jelentőséggel — magában véve nem teljesértékű megoldás. A közigazgatási eljárásban ugyanaz a hatóság végzi a tényállás közérdekű vonatkozásainak felderítését, amely később a határozatot hozza. Míg tehát a fél a polgári perben az ellenfél előadásából (a vádolt a büntető perben az ügyész vádbeszédéből) tudomást szerez azokról a bizonyítékokról, amelyek a bíró meggyőződését befolyásolhatják, addig ez a közigazgatási eljárásban az ügy természetéből nem következik. A fél csak későn, a határozat indokolásában szerez tudomást azokról az okokról, amelyek a hatóság meggyőződését előidézték. Ez a körülmény csak súlyosbítja a fél amúgyis hátrányos helyzetét. Ez a hátrányos helyzet leginkább a nem-vitás közigazgatási ügyben tűnik elő, amelyben a fél érdekével szemben nem magánérdek, hanem a közérdek áll és ezt az ellentétes érdeket nem a hatóságtól különböző személy érvényesíti perrendszerű formák közt, hanem maga a határozatot hozó személy. Ennek folytán a fél kérelmének teljesítésére kedvező tényeket bizonyítani köteles, viszont a kérelmek elutasítását indokoló körülmények nem szorulnak formai bizonyításra, hiszen az eljáró hatóság önmaga



meggyőzésére nem mondhat perbeszédet. Ha tehát az ügy termé-  
szete a kétoldalú bizonyítást kizárja, legalább az ellenbizonyítás  
lehetőségét és jogát kell a fél javára biztosítanunk.

Az elmondottak figyelembe vételével a tervezetnek a bizo-  
nyításról szóló rendelkezéseit az alábbiakkal egészíthetnők ki:

*A bizonyítás azt a felet terheli, akinek érdekében áll, hogy az állított tény a hatóság valóban tekintse. Ehhez képest a kérelmezőnek kell bizonyítani azokat a tényeket, amelyek kérelme teljesítésének előfeltételei; ha pedig valaki a kérelem teljesítését ellenzi, neki kell bizonyítania azokat a tényeket, amelyek a kérelem teljesítését kizárják, korlátozzák, vagy felfüggesztik.*

*Ha a tényállás közérdekű vonatkozásainak megállapítására a felek által felhozott bizonyítékok elegendő támpontot nem nyújtanak, a hatóság nyomozás útján deríti fel azokat. Szóbeli tárgyalás esetén, vagy ha a fél kihallgatását a hatóság elrendelte, vele közölni kell azokat a tényeket, amelyekről a hatóság hivatalos tudomással bír, amelyeket köztudomásúnak ismer és amelyeket nyomozás útján derített fel, feltéve, hogy a hatóság határozatát ezekre a tényekre alapítja. (Hasonlóan az osztrák eljárási törvény 45. §. 5. bekezdése és a cseh-szlovák közigazgatási rendtartás 46. §.) A közlés megtörténtét jegyzőkönyvbe kell venni. A fél e közlésre észrevételeket tehet és ellenbizonyítást ajánlhat fel.*

Az egyes bizonyító eszközökről szóló részben nélkülözzük a hamis tanúzás büntetésére vonatkozó rendelkezéseket, minthogy a büntetőtörvénykönyv vonatkozó szakaszai legfeljebb tág interpretációval és így is csak az esküvel (fogadalommal) megerősített vallomásra terjeszthetők ki a közigazgatási eljárásban. (Lásd részletesen Szerző: id. mű 121, 128, és 129. l.)

A tanú vallomásának esküvel való megerősítését csak szóbeli tárgyaláson, vagy kormányhatóság előtti eljárásban tartjuk helyénvalónak.

Megengedhetőnek tartanánk, hogy a tanú szóbeli tárgyaláson a hivatalos szakértők véleménye mellett saját szakértőjének meghallgatását is igényelhesse.

A 90. §. 2. bekezdésében a „lehetőleg“ szó törlése emelné a rendelkezés értékét. Hasonlóan törlendő volna a 3. bekezdés harmadik mondata.

A konstitutív határozatok tartalmi kellékeinek kimerítő részletességgel való megállapítása a határozat jogerejének megítélésére nagy jelentőségű. Ha a törvénybe való felvételük mellőzhető is, a végrehajtási utasításba felveendőek volnának. (Lásd részletesen Szerző: id. mű 164—168 l.)

A fellebbviteli eljárásban a tervezet — az osztrák eljárási törvénnyel ellentétben — nem érvényesíti a koncentráció elvét. A 97. §. szerint jogorvoslattal „érdekelt“ élhet, a 105. §. szerint a felek korlátlanul hozhatnak fel a fellebbviteli hatóság előtt nívumokat. Ez azzal a veszéllyel jár, hogy a felderítés munkájának egy része feleslegesen a jogorvoslati fórumra hárul.

A 112. §. 1. bekezdésében utalni kellene a 76. és 85. §-ok értelmében fennálló kivételekre.

A jogerő kérdésével kapcsolatban a jogerős határozaton alapuló közigazgatási jogosítványok visszavonásának feltételeit is kívánatos volna általános érvénnyel szabályozni. (Lásd részletesen Szerző: id. mű. 174—194. l.)

Végül a közigazgatási eljárási törvény egyéb eljárási törvényekhez és rendeletekhez való viszonyának szabályozása nagy megfontolást igényel. A közigazgatási rendtartás szuppletórius jellegét figyelembe véve, nem lehet megkülönböztetés nélkül hatályon kívül helyezni „mindazokat a jogszabályokat, amelyek a T.-ben szabályozott kérdésekre vonatkoznak”. (149. §. 2. bek.) Hasonlóan aggályosnak tartjuk, hogy a minisztérium a közigazgatási rendtartást, amely rendkívül nagy diszkrecionárius jogot biztosít az eljáró hatóságnak, más — esetleg törvényben szabályozott — eljárásokra is kiterjeszthesse (146. §. 3. bek.).

A közigazgatási eljárás napirendre tűzött szabályozásával kapcsolatban általánosságban és részleteiben a fentiekben ismertetett szempontok felvetését tartottam szükségesnek. Ennek során a tervezetre támaszkodtam és módosító indíványaimat annak szövegéhez fűztem. Ez azonban nem jelenti azt, mintha a tervezet kritikáját kívántam volna nyújtani. Szerénytelenségnek tartanám a tervezet összeállítójának munkáját méltatni, annak értékeit kiemelni. Annál kevésbé vállalkoznám erre, mivel éppen a tervezet összeállítójához fordultam tanácsért és útbaigazításért, mielőtt e cikkemben többször idézett tanulmányomhoz hozzáfogtam.

Módosító indíványaimmal a közigazgatási jogszerűségének minél szélesebb körben való megvalósítását kívántam szolgálni. A közigazgatási eljárásjog elméleti művelőjének elsőrendű kötelessége ez. Természetesen igyekeztem figyelemmel lenni a gyakorlati közigazgatás szempontjaira és követelményeire is. Ezeknek érvényesítése mégis elsősorban az aktív közigazgatás feladata. A kétféle szempont célszerű összeegyeztetésétől reméljük a kiegyensúlyozott, helyes megoldás kialakulását.

VALLÓ JÓZSEF.



## A TÁJSZEMPONT ÉRVÉNYESÜLÉSE A KÖZIGAZGATÁS TERÜLETI ALAPON VALÓ SZERVEZÉSÉBEN.

Egykorú történeti kútfők arról tesznek tanúságot, hogy a honfoglaló magyarság egységes politikai szervezetben jelent meg a Kárpátok lejtőin. A magyar nép még a honfoglalás előtt szervezett nemzetté lett: fejedelmet választott és rendelkezett bizonyos hierarchikus felépítettséggel is. Csak a terület, melyen a főhatalom érvényesült, nem volt szigorúan körülhatárolt még a honfoglalás után sem. Mozgásban volt a nemzet jóval a honfoglalás első évein túl is, a kalandozások szomorú végéig. A belső népmozgalom is jelentős lehetett mindaddig, amíg a nép magának és jószágainak megfelelő területet nem talált az új hazában. Az akkori stratégiai szokások nem vontak szoros határokat, hanem többnapj járóföldre terjedő, mély gyepüelvékkel biztosították a nemzetet külső megrohanás ellen. Sőt még az ország belső területi tagoltsága is a gyepük rendszerén épült fel. A hazai krónikák feljegyzései szerint a honfoglaló magyarság törzsekben szállta meg az új hazát és a törzsek egymástól gyepükkel elválasztott területrészeket vettek birtokukba.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> A megtelepülés körülményeiről hazai krónikáink hézagos és sok kiegészítésre szoruló adatokat tartalmaznak. Forrásértéküket tudálékos magyarázataikra és a bennük található bőséges mondai elemekre tekintettel, nem szabad túlbecsülnünk. Ellentmondásaik szerfelett elhomályosítják az akkori tiszta helyzetképet, úgy hogy a legújabb időkig nyílt kérdés volt a megszállás nem egy problémája. A törzsek, nemzetségek foglaláskori szállásföldjeinek egykori fekvését Hóman Bálintnak sikerült a legelfogadhatóbban tisztáznia nemzetség, helynév és birtoktörténeti vizsgálódások segítségével, (Hóman—Szekfü: Magyar történet I. kötet 119. és köv. o.) bár megállapításait nyelvészeti és etnológiai adatokkal szeretné alátámasztottnak látni. (Hóman: A magyarok honfoglalása és elhelyezkedése 45. old.) Mi a magunk részéről a tájszemponitú falukutatás általunk nyert eddigi eredményeit is segítségül hívjuk a települési probléma és az azzal kapcsolatos magyar sorskérdések megvilágításához. (Dr. Rusznyák Gy.: Tájszemponitú falukutatás. Társadalomtudomány

Minthogy az ország akkori belsőbb részei túlnyomórészen mocsaras árterületek voltak, a törzsek inkább a peremvidékeken próbáltak megtelepedni. A szállásbirtokoknak ilyképpen való kiválasztása nemcsak gazdasági érdekeiknek felelt meg, hanem a gyepüelvék szemmeltartását is megkönnyítette. A peremvidéken elhelyezkedett törzsek egyszersmind gyepüőrök is voltak. Eképp a határvidékek voltak az ország népesedésének és területi tagoltságának első jegecesedési pontjai. Később a belső területek, az addig leginkább csak legelőül használt nyári szállások is benépesültek, úgy hogy csak az ország határán húzódó gyepüelvék, a törzsek közötti kettőshatárú gyepük és a nagyobb mocsarak, terméketlen puszták maradtak lakatlanok. Ezekből a lényegében uratlan területekből alakul később, Szent István alatt a hatalmas királyi birtok.

A központi hatalom az ősi szervezetben nem tudott állandósulni és nem tudta magához ragadni a nemzetszervezés irányítását. A törzsszövetség felbomlott, sőt még a törzsi szervezet, amely a közös őstől való leszármazás hite alapján vérségi kötelékkel láncolta össze közös hadi vállalkozás idején a nemzetségeket, sem rendelkezett olyan funkcionális feladatokkal, hogy békében is összefogó, kollektív politikai, társadalmi intézménnyé alakulhasson át. A hadi vállalkozás befejezése után az egyes nemzetségek szétszéledtek szállásföldjeikre, a maguk zárt világába, hol már nem akartak parancsolót ismerni maguk felett. Bár feltételezhető, hogy a honszerzést követő és sok bizonytalansággal, néha szorongó nyugtalansággal járó első időkben még volt több-kevesebb törzsi kapcsolatuk és közös ügyeiket közösen intézték, de ez leginkább az összetűzések elsímítását célozta, vagy valamely gazdasági természetű közvetítésből, megbeszélésből állhatott.

Nem kisebb akadálya volt a közigazgatási, politikai és társadalmi hierarhia kialakulásának a közös birtoklás. Egy-egy nemzetség tagjai vagyonközösségben éltek mindaddig, amíg a vagyon megtartása, gyarapítása egyáltalán nem, vagy csak igen kis mértékben függött az egyéni gazdasági hatáskifejlésektől. Tehát a gyűjtögető életmód és a jószágartó kultúrfokon. Csak később, mikor a föld jelentősége kezdett kialakulni a gazdasági

XVIII. 5. sz., továbbá lásd Göcsej, Matyóföld, Cserháti palócok c. tanulmányainkat a Magyar Kultúra XXIV. 19. XXV. 15—14. és XXVI. 9. számaiban.) A tájak közvetlen felkutatása révén azok területi határai is rekonstruálhatók, melyeken belül sajátos élettér alakult ki, sőt még ma is bizonyos lezártágot jelent.



életben, mikor a föld már egyéni szorgalom, törekvés és szervezett munka arányában hajt hasznót, kezd kialakulni a magántulajdon és az abból adódó nemzet-, illetőleg társadalomszervező lehetőség. A terület kérdése is ekkor kezd latba esni és határai lerögzítésére is ekkor kerülhet sor.

Ez a folyamat részint mesterséges erők közrejátszása folytán, részint természetes fejlődés következtében a XIII. századra fejeződött be, amikor is a vármegyék földrajzi fogalommá váltak. Ekkortól tekinthetjük az országot területileg igazgatottnak abban az értelemben, ahogyan arról ma beszélni szoktunk. Ezt különösen hangsúlyozni kívánjuk, mert ma mindinkább erősödik az a törekvés, hogy a mai vármegyerendszerben a törzsszervezetből kialakuló és kiinduló intézményfejlődést fedezzenek fel. A megyerendszer tehát nem tudja a törzsszervezetileg visszavezetni a családfáját, annyira nem, hogy a kettő közé egy sajnálatosan derékbatört, természetes területalakító folyamat látszik ékelődni. Ha mélyebbre hatoló szemmel tekintünk szét ugyanis kutatásaink során a magyar falvak rejtettebb vidékén, azt tapasztaljuk, hogy a törzsek hibrid szervezete és a mesterséges megyerendszer között volt az országnak egy olyan területi kijegecesezése, mely a maga természetes alakító erejével fogta össze a határai között megtelepedett népességet.<sup>1</sup> Ezek voltak az *ősi magyar tájak*.

A honfoglalás korában az ország területe gazdagon tagolt felszínű volt. Erdőzónák, a vízrajzi helyzet kisebb-nagyobb területeket határoltak el egymástól, hol más és más volt a természeti környezet és bizonyos elzárttság, lezárttság is érvényesült. A tájak eme adottságai közül a honfoglalók minden bizonnyal először az utóbbit ismerték fel, mely szinte vonzotta a hosszú idők óta hajszolt és békét, nyugalmat kereső nemzetségeket. A megtelepedés után lassan a miliőbefolyás is kezdte éreztetni hatásait. A természetes adottságok bizonyos követelményekkel léptek fel az ott megtelepült emberrel szemben és ezáltal egy bizonyos életmódra kényszerítették. Ennek a hatásnak természetesen szellemerkölcsi vetületei is voltak és különleges jellegzetességeket rajzoltak ki az illető népcsoport gazdasági kifejlődésétől kezdve egészen annak világnézetéig terjedő minden megnyilvánulásában. Egyszóval a környezet rányomta sajátos bélyegét az ott megtelepült emberre. De nem csak a természeti környezet hatott a népességre, hanem a megtelepült ember a magá-

<sup>1</sup> Lásd fentebb idézett tanulmányaimat.

val hozott biológiai felépítésével maga is visszahatott a környezetre, még pedig nem csak a kultúrtáj irányában, mellyel a környezetmódosításokat keresztülvitte, (ahogy mondani szokták: legyőzte a természetet), hanem ebből a kölcsönhatásból egy mindinkább elkülönülő élettér is keletkezett. Ez az élettér mindvégig a megtelepült ember és a természeti környezet kölcsönhatásából eredő különféleéseket mutatja. Így áll elő a tájak színes partikularizmusa: mindegyik a maga sajátos felépíttetését sugározta a táj magán- és közéleti megnyilvánulásaiban, egész kultúrájában. Mint ahogy voltak (sőt még ma is vannak) az egyes tájaknak jellegzetes földművelési, jószággondozó, szerszámkészítő, házépítő, ruházkodásbeli, családjogi, szórakozási, népművészeti, társadalmi szokásai, ugyanúgy kellett lenni a táj közéletét és bizonyosfokú igazgatását jelentő, természetes síkon kialakult szokásainak is, melyek a dolgok természetes rendjéből adódóan, mesterséges erők közrejátszása folytán esetleg mélyebbre kerültek, mint a ma könnyebben fellelhető tájeredetiségek. A községek közbirtokosságaival kapcsolatos dolgokat, régi okmányokat kell tanulmányoznunk, hogy eme táji szervezés, igazgatás még fennmaradt legfiatalabb intézményéről lefugguk a feledés porát. Lehet, hogy helyenként fogunk találni még régebbi és még eredetibb intézményeket, melyekbe nem igen szólt bele a hivatalos hatóság és így eredetiségüket, táji sajátóságukat hűen tükröztetik.

A tájak behatóbb vizsgálata még ma is meggyőzhet bennünket arról, hogy a táj nem csak földrajzi területet jelent ott, hanem emberi életközösséget létrehozó és alakító hatása is volt. Kétségtelenül felismerhetők benne a maguk kielemezhető tisztaságában mindazok az adottságok, melyek az illető népesség életének és fejlődésének irányt szabtak. A tájjal együtt meg van határozva az alakító tényezői kölcsönhatásából adódó életmód, gazdasági helyzet, az önkifejtési törekvések összes lehetőségbeli formái, a világnézet, sőt maga a népi jellem is. Mindezek ma nem csak a tájak területi felkutatását könnyíthetik meg, hanem bizonyos következtetések levonására is alkalmasak lehetnek, egy ezeket is figyelembevevő nemzetszervezés számára.

Ami mármost a tájak eredeti számát jelenti, arra az ország ilyen irányú teljes feldolgozása előtt csak hozzávetőleges adatokat kaphatunk. Tény az, hogy a tájak száma nem volt azonos a megtelepült törzsek számával. Nvole foglaló törzset ismer a történelem, megőrzött tájneveink pedig még ma is jóval meghaladják ezt a számot. Nem kevésbé nyomós érvül említhető, hogy a



megőrzött tájneveink által meghatározott területrészek túlnyomólag kisebbek, mint egy-egy foglalótörzs Hóman által meghatározott szálásbirtoka.<sup>1</sup> Alig pár falura terjedő tájakkal is találkozunk. (Göcsej, Matyóföld.) A tájak száma természetesen a későbbi települések megindultával lényegesen megszorodott, mert a hospesek, telepések és egyéb befogadott népek szintén zárt földrajzi egységeket voltak kénytelenek keresni, vagy birtokaikat egyenesen ilyen környezetben jelölték ki. Ők is hoztak magukkal biológiai erőket, szokásokat stb., melyek a magyar ég alatt a természeti környezettel való öllekezés után szintén sajátos népi kultúrában öltöttek testet és mindenképen gazdagították a magyar néprajzot.

Úgy látjuk, hogy az így kialakult tájak voltak az ország első és természetes területi egységei, melyeket földrajzi és emberi alakító tényezők hoztak létre, mintegy bölcsőjéül az ősi magyar életforma kialakulásának. A törzsi szervezet feloldódása után a táj jelentette az összetartozást az általa eggyé olvasztott nemzetségek és családok között. Természetes úton ezekből alakult volna ki, a magyar nép jellembeli felépíttségének megfelelően, az ország közjogi és közigazgatási arculata.

Természetesen ez a partikularizmus az akkori európai politikai viszonyok mellett sok veszélyt rejtett magában és a nemzet fennmaradását csak az ország céltudatos stratégiai megszerzése és egy erős központi hatalom kialakulása biztosíthatta. Ennek érdekében Szent István rendszerbe foglalta az addig figyelemre nem méltatott várakat s azok katonai erejének és gazdasági ellátásának biztosítására az ország egész területét várkörzetekre, vármegyékre osztotta. A várrendszer gerince természetesen a hospesekkel, szabad népekkel, királyi jobbágyokkal benépesített királyi birtok lett, mely — mint fentebb említettük — az országot körülvevő hatalmas kiterjedésű gyepüelvéken és belső gyepükön, egy erőskező uralkodó számára rendelkezésre álló, lényegében uratlan területekből állott, melyhez még a hűtlenné vált nemzetségek elkobzott birtokait számíthatjuk. Bár kétségtelen, hogy Szent István az új államszervezésben szerepet juttatott a hozzá hű nemzetségek vezető tagjainak és a megyék határainak megvonásánál, amennyire a rendszer elgondolásai megengedték, ezek szállásbirtokaira is tekintettel volt, de hatalma biztosítása érdekében mégis át kellett törnie a ki-

<sup>1</sup> Lásd Hóman—Szekfű: Magyar Történet-ben a megtelepülésről közölt térképet.

rályi várak egész országot behálózó láncolatával az ősi törzsi szállásterületek és az újabban kialakult tájak határait. De maga a várak megyéje sem volt valami szükségképen összefüggő terület. Sokszor más, nem is szomszédos megyékből rendeltek ki népeket, földeket egy-egy vár megsegítésére, amint azt éppen a pillanatnyi helyzet úgy kívánta.<sup>1</sup> Sokszor egyazon falu lakói különféle várakhoz tartoztak és más és más várak részére teljesítették a terményszolgáltatásokat, vagy tettek eleget katonai kötelezettségeiknek. Ily módon az ország összes népességét át, meg át keverték, területét át meg átszabdalták. Így talála aztán az országot a vármegyék területi lerögzítésének az időszaka, mely után változtatásokat többé eszközölni akkor sem lehetett, mikor a beosztás észszerűtlensége és tarthatatlansága napnál világosabb lett. Helyenként ez a visszás helyzet még ma is fennáll.<sup>2</sup> Később divatba jött a vármegyék eladományozása, sőt az oligarhikus törekvések megindultával egyes hatalmas bárók (Köszegiek, Csákok, Borsák stb.) a hatalmi körzetükbe eső vármegyéket királyi adomány nélkül, önhatalmúan is birtokba vették.<sup>3</sup> Ezek az eljárások természetesen nemcsak területi bizonytalanságra vezettek, hanem a tájegységeket átszaggatva, a népesség táji öntudatvesztését és teljes történeti közönyét eredményezték. A nép, környezetéből kitépve, a gyakori változások következtében gyökértelemné lett. Voltak ugyan tájak, hol a nemesség még hosszú ideig viaskodott a beolvasztás ellen. Vannak oklevelek, melyek a mellett tanuskodhatnak, hogy ha a tájak végül is beolvadni kényszerültek a vármegyébe, adandó alkalommal mindig kihangsúlyozták különállásukat. Így például egy 1356-ból származó oklevél szövegéből világosan kitűnik, hogy a pozsonyi közgyűlésen megjelenő csallóközi nemesek külön kiemelni kívánták, hogy a közgyűlés Pozsony megyének és Csallóköznek tartatott. A zalamegyei nemesek is a Zala folyón innen és túl lévő nemeseknek címezték magukat és így is tartották közgyűléseiket. Sopron megyéből is kiválik még hosszú időn át a Rábaköz,<sup>4</sup> a táji öntudat kétségtelen megnyilvánulásaként.

<sup>1</sup> Pauler: A magyar nemzet története az Árpádházi királyok alatt. I. 252. o.

<sup>2</sup> Pl. Heves vm. székhelyének Egernek az Eger patakon túleső része még nem is olyan régen Miskolcra járt sorozásra, mert egykor a diósgyőri várhoz tartozott, több szomszédos községe pedig még ma is Borsod vm.-hez tartozik.

<sup>3</sup> Hóman—Szekfü: Magyar Történet. II. 196. o.

<sup>4</sup> Dr. Gábor Gy.: A megyei intézmény alakulása és működése Nagy Lajos alatt. Bpest, 1908. 45. old.



Ebben az új államszervezésben új elvek, rendszerek és az ezeket képviselő, rendszerint idegen elemek jutottak befolyáshoz. Kialakult a hivatali arisztokrácia, megszületett az osztályképződés felül és alul egyaránt. Rokon nemzetségek, családok kerültek szembe egymással és szövetkeztek egymás és a király ellen, vagy azok védelmében idegenekkel. A régi életformák mindinkább feloldódtak és az idegen imádatában merült el a nemzet. Lassan elhalványult az ősi hagyomány, megszűnt a szokás, a magyar tájak sajátos termelvénye és megszületett az egyetemességre törekvő jog és igazgatás.

Mint láttuk, voltak ugyan ellenállások, de ezeknek az idők folyamán nem sok eredményük maradt. A partikuláris törekvések csak itt-ott és csak rövidebb időre tudták befolyásukat éreztetni. A táj ereje és a megyétől elűtő színezete szinte csak ott tudott megerősödni, ahol ezt királyi kiváltságlevelek biztosították az illető népcsoport számára. Felvidéki városaink, Erdély, Jászság, Kunság egykori emlékei adhatnak csak ízelítőt az önálló fejlődésről, míg a többi tájak emléke legfeljebb csak etnológiai érdekességeket nyújthat. Sajátos életformáikat és az ebből adódó színes közéleti tevékenységüket jóformán csak ezen, megyei rendszerből kivett kiváltságos népcsoportok tudták megőrizni. Minden más eltűnt, vagy beporosodott. Mert mire a megye lidérsúlya engedni kezdett és az ősi szervezet tudományos megvitatására nyílt alkalom, a tájak fogalma már eltűnt.

A megyerendszer a tájak partikulárizmusát és természetes fejlődését áttörte és ezzel olyan folyamat elindítója lett, amely már az ily irányú tudományos analízissel még nem rendelkező, korábbi időkben is sok közigazgatási zökkenőre adott alkalmat, napjainkra azonban halaszthatatlan szociális problémává is vált. A magyar közigazgatás korszerűtlenségét már hosszabb idő óta hangoztatják szakkörök és kirívóbb esetei a napi politika mezéjén is sok támadást váltottak ki. Jelen dolgozatunkban a szervezeti kérdések érintése nélkül csak a területiségi problémára kívánunk rávilágítani, mely felfogásunk szerint a magyar közigazgatás alapnehézségeit szüli. Vizsgálódásaink során úgy találtuk, hogy:

1. A vármegyék területe aránytalan, székhelyei rendszerint nem központi fekvésűek és nehezen megközelíthetők. A forgalmi gócpontok és a közúthálózat újabb kialakulása ugyanis már nem volt, de nem is lehetett tekintettel a közigazgatási kívánalmakra, s így a közigazgatás újabb területi beosztásának kell a szükségességeket összeegyeztetni. Régen feudális érdekek és a po-

litika szabtak irányt a nemzetszervezésnek, ma a népi érdek és a közgazdasági optimum biztosítása veszi át szerepüket.

2. A vármegyék különféle és egymástól sokszor homlok-egyenest elűtő tájakat zárnak magukba, közigazgatásukra viszont csak egységes elvek és uniformizált rendszerek állnak rendelkezésre. Ilyen eljárás mellett ugyanazon jogszabály, vagy intézkedés alkalmazásával nem lehet tekintettel lenni a tájak különleges kívánalmaira és így az egyik táj lakói sokszor — méltatlanul — a szomszéd táj lakóinál hátrányosabb helyzetbe kerülnek. Említhetjük például mindjárt a legkirívóbb esetet. A földbirtokok kataszteri osztályozásánál a talaj minőségét veszik irányadónak és ez alapon sorozzák I., II. stb. osztályba a mezőgazdasági ingatlanokat. De a besorozásnál már éghajlati, termelési, értékesítési stb. viszonyok nem vehetők figyelembe, pedig ezen körülmények a terméshozamra és jövedelmezőségre és így az adózási teherbíráásra is sokkal inkább kihatnak, mint a talaj. Csak egy pillantást kell vetnünk a Köppen-féle éghajlati térképre, melyet Dr. Réthly Antal közölt 1953-ban Csonka-Magyarországról, hogy az eddig figyelemre sem méltatott kérdés elgondolkoztasson. Ugyanígy járunk, ha a közúthálózat térképére, vagy az egyes tájak piaci árgrafikonjára vetítjük az adókulcsot. Így az egyik táj népe, mely a kataszteri besorozásnál kedvezőbb helyzetbe jutott, könnyedén fizeti adóját, míg a másik súlyos terhek alatt nyög.

3. A statisztikai, így a szociális statisztikai adatfelvétel is vármegyénként történik és az abból eredő adatokat is így csoportosítják és bírálják el. Tekintve azonban, hogy a vármegyék esetleg több tájat zárnak magukba, ezek egymás jellegzetességeit és külön-külön kirívó problémáit az összesített adatgyűjtőben tetemesen lerontják, kiegyenlítik, vagy pedig túlságosan kihangsúlyozzák. Utalhatunk e téren az utóbbi időben oly nagy port vert birtokmegosztási statisztikákra, melyeknél azért nem lehet közmegnyugvást biztosító adatokat nyújtani, mert a megyéken belül vannak nagybirtokos és kisbirtokos tájak, melyek adatai összevetve alig eredményeznek szembezőkő sajátságokat, míg ha a tájakat külön-külön vizsgáljuk, mindjárt feltűnőbbek lesznek a helyzetképek. A tájak tükrében másképp jelennek meg a problémák, másképp a gazdaság, népművelés, sőt a szociálhigiene nem egy kérdése is.

4. A vármegyék beolvasztó jellege nem teszi lehetővé a népesség mélyrehatóbb, elkülönített vizsgálatát, illetően nem nyújt lehetőséget az esetleg megejtett vizsgálatok eredménye által sür-



getett intézkedések táji kívánalmakhoz mért megtételére. Pedig a modern nemzetszervezésben a problémák gyökeréig kell nyúlni és nem csak felületi megjelenésében és pillanatnyi hatás-kiváltásában, hanem alapmotívumaiban, történeti kiérlelődésében kell a jelenségeket megragadnunk, hogy a látszattmegoldásokat elkerüljük. Ennek érdekében megint csak a tájakat kell elhatárolnunk, melyeken belül egységesen és más tájaktól függetlenül jelenik meg az illető népesség jellegzetes arculata. Ennek ismerete nélkül keresztül vitt szociális segítés nem csak kétértékű, hanem veszedelmes is lehet. Ezt a feltevést látszanak alátámasztani az újabb időben létrehozott szociálpolitikai intézkedések, ahol vagy egyáltalán nem, vagy pedig csak jóval kisebb mértékben mutatkozott javulás, mint azt elméleti síkon várni lehetett.

5. A táj jelentőségének hangsúlyozása azonban nem csak a probléma-feltárások szempontjából jelentős, hanem arra a gyakorlati közigazgatás területein is mindig figyelemmel kell lenni. A tájak bizonyos közigazgatási alkalmazkodást és hozzáidomulást is megkívánnak a modern elvű nemzetszervezéstől. A magyar közélet akkor lesz kiegyensúlyozott, ha mind a törvényhozás, mind a végrehajtás mindig tekintettel lesz a tájak különleges kívánalmaira és jellegére s ha a közigazgatás funkcióit ellátó tisztviselők szinte tudományosan ismerik a rájuk bízott tájlakóknak nemcsak problémáit, hanem jellegalkatát is, melyeket intézkedéseiknél mindig szemelőtt kell tartaniok. Ez nemcsak a közigazgatás zökkenésmentességének biztosítására hivatott, hanem lecsökkenti azt a sok súrlódási felületet, melyet a fenti ismeretek hiányában intézkedő tisztviselőnek kell tapasztalnia.

RUSZNYÁK GYULA.

## AZ ÚJ SPANYOL TĚSTŐLETI ÁLLAM

I. Még élethalál harcát vívta a latin faj a nemzetközi bolsevizmus ellen, amikor az új spanyol nemzeti hős államépítő munkáját megindította. A *Caudillo* a véres polgárháború diadalmos irányításával egyidőben, egy új nemzeti állam alapjait rakta le.

Az új spanyol állam felépítése nem várhatott a háború befejezéséig. Ennek a feladatnak sikeres megoldása egyenlő fontosságú volt a fegyverek győzelmével. *Franconak* nemcsak a kommunista csapatokat kellett legyőzni, hanem meg kellett győzni a marxista ideológiától félrevezetett és a nemzeti eszmétől elszakított tömegeket is. Új programot kellett adni és a megtévedt spa-

nyolok millióit fel kellett világosítani, hogy részvételük az új nemzeti állam munkájában biztosítható legyen.

*Franco* nemcsak egy idegen eszme ellen harcolt, de harcolt egy eszméért is. Polgárháborút viselt a kommunizmus ellen, de ugyanakkor forradalmat vívott az új antiliberális, totális és szociális Spanyolországért.

A véres háború véget ért. De a vértelen forradalom ma is tart és tartani fog, míg az Új Állam (*Estado Nuovo*) épülete teljes befejezést nem nyer.

Ez hosszú munkát igényel. A kialakulás még korántsem fejeződött be. Csak az alapok állanak és a körvonalak bontakoznak ki. Ezek az alapok azonban következtetést engednek az új nemzeti spanyol állam végleges alakjára is.

II. Az új állam felépítése a nagy bel- és külpolitikai sikereket felmutató tekintélyállamok mintájára indult meg. „Spanyolországot totális eszmék szerint szervezzük” mondja *Franco* egy beszédében.

Itt is a győztes párt szegezte le az államszervezés alapelveit. A Falange mozgalom eszméit örökítette meg azután az olasz Carta del Lavoro-val sok rokonvonást felmutató spanyol munkaalkotmány: a *Fuero del Trabajo*.<sup>1</sup>

A munkaalkotmányt a minisztertanács 1938. március 9-én adta ki kormányrendelet alakjában. Formailag tehát csak rendelet, de tartalmát tekintve a legfontosabb alkotmányjogi törvények közé sorozható. Megjelenési formáját a háborús viszonyok indokolták.

Nem tartalmaz közvetlenül alkalmazható jogszabályokat, hanem azokat az elveket szögezi le, melyek a jövő gazdasági és szociális törvényhozását irányítani fogják. Valójában egy kötelező ígéret az állam részéről, melyben előre meghatározza, hogy bizonyos törvényhozási tárgyakat milyen szempontok szerint fog szabályozni.

Jogi természete körül épen olyan sok vita támadt az irodalomban, mint a Carta del Lavoro körül, mely formailag szintén nem törvény ugyan, de alkotmányjogi jelentősége a törvényeken is felülemeli. A *Fuero del Trabajo* kétségtelenül sok rokonvonást mutat az olasz munkaalkotmánnyal. A jövő törvényhozás útjának ilyformájú kijelölése mindenestre olasz gondolat. Felépítése és beosztása, sőt sok helyen még fogalmazása is, az olasz mintát követi. Tartalom tekintetében azonban már lényeges eltérés van a két munkaalkotmány között. Ellentétben ugyanis a Carta-val a spanyol munkaalkotmány az állam politikai szervezetét nem érinti s kizárólag gazdasági-szociális terre vonatkozik. Ezért nevezi *Garrigues*<sup>2</sup> madridi egyetemi tanár a pisai egyetem meghívására tartott előadásában gazdasági alkotmánynak (*l'ordinamento costituzionale dell'economia spagnola*). *Garrigues* az állam politikai

<sup>1</sup> Fordítását ld. alább a 116. oldalon.

<sup>2</sup> *Garrigues*, Joaquin, Il nuovo ordine in Spagna, Archivio di studi corporativi, 1939. évf. X. kötet, 174. lap.



alkotmányáról és gazdasági alkotmányáról beszél. Ez a különböztetés azonban — mint alább látni fogjuk Spanyolország esetében is — nem egészen helytálló és csak kihangsúlyozása lehet annak a ténynek, hogy a XX. század államának talán legfontosabb feladata a gazdasági élet irányítása,<sup>2</sup> mert a munkaalkotmány elvei maguk is politikai programot jelentenek gazdasági és szociális téren.

A Fuero del Trabajo bevezetésből (*Preambulo*) és XVI. fejezetből áll.

I. A munka jogáról és kötelességéről; II. a munkásvédelemről; III. a munkabérről; IV. a kézműiparról; V. a földművelésről; VI. a tenger munkásairól; VII. a munkabíróságokról; VIII. tőkéről és vállalatokról; IX. a hitelről; X. a munkásbiztosításról; XI. a termelésről és a termelés védelméről; XII. a magántulajdonról és a családról; XIII. a vertikális szakszervezetekről; XIV. a külföldön élő spanyol munkások védelméről szól. A XV. és XVI. fejezetek pedig záró rendelkezéseket tartalmaznak.

A munkaalkotmány tartalmának futólagos felsorolása is mutatja, hogy az új állam gazdasági és szociális alapelveinek lefektetéséről van szó. Ezeknek az alapelveknek kiinduló pontja, hogy az állam rendet és fegyelmet visz a gazdasági életbe. Világos tehát, hogy az új spanyol állam is magáévá tette a mai államokkal szemben jelentkező követelményt és szakítva a liberális felfogással, a gazdasági élet tervszerű irányítását tűzte ki céljául. Maga az állam nem gazdálkodik,<sup>3</sup> de megszervezi és irányítja az egész gazdasági életet, vagyis a munkaalkotmány szavai szerint a *gazdálkodást a politikának rendeli alá.*<sup>4</sup>

Ez által azonban a spanyol állam nem vágja el az egyéni kezdeményezés lehetőségét, sőt támogatja az egyéni vállalkozást, mert termékenyebbnek tartja, mint a hasonló állami kísérleteket. Elismeri a magántulajdont, de felfogása szerint a tulajdonnal csak a közjó szem előtt tartásával lehet élni. Ugyanezt az elvet a gazdasági élet egészére kiterjeszti. A gazdálkodást általában super-individuálisnak tekinti, ami alatt azt érti, hogy gazdasági tevékenységet egyéni szempontokon felül emelkedve, csak a közjó érdekében lehet folytatni. Minden gazdasági tevékenység a spanyol nép életfeltételeinek javítását tartozik szolgálni.

A Fuero del Trabajo-ban lefektetett eszmékből világosan kitűnik, hogy az új spanyol állam sem vonhatta ki magát azoknak a gazdasági és szociális elveknek az elfogadása alól, melyek ma már nemcsak az úgynevezett totális államokat, de általában a XX. század államát jellemzik.

<sup>2</sup> Lásd *Magyary Zoltán*, Az állam gazdasági vezérkara, Közigazgatástudomány, 1939., 401. lap.

<sup>3</sup> Ugyanezt mondja *Mussolini* egy beszédében: A fasizmus nem akarja államosítani a nemzetgazdaságot. Elegendő számára, hogy ellenőrzi és fegyelmet hoz a korporációk útján (1936. márc. 25-i beszéd). Ily értelemben a korporációk a gazdasági élet *önfegyelmező szervei (organi di autodisciplina)*.

<sup>4</sup> ...subordinando la economía a su política. Fuero del Trabajo. Preambulo.

III. Az új spanyol állam a Fuero del Trabajo irányelveit a vertikális szakszervezetek (*sindicato vertical*) útján valósítja meg.

A vertikális szakszervezetek fogalmát a munkaalkotmány XIII. fejezetének 5. pontja határozza meg: *a vertikális szakszervezet az állam szolgálatában álló eszköz, melynek segítségével gazdasági politikáját valósítja meg.*<sup>5</sup> A vertikális jelzõt a munkaalkotmány a gazdasági életbõl veszi. A spanyol nemzetgazdaság ugyanis a vállalatok kétféle alkalmi egyesülését különbözteti meg: a horizontális és vertikális összpontosítást. Az elsõ eset oly kartell-megállapodást jelent, melyben a piac felosztására, a termelés egy-ségesítésére, az árak megállapítására, stb. azonos természetû, vagyis azonos termelvényt elõállító vállalatok (például mezõ-gazdasági gépgyárak) szövetkeznek. Vertikális a megállapodás akkor, ha ugyanerre a célra különbözõ természetû, vagyis mást és mást termelõ olyan vállalatok egyesülnek, melyekben a termel-vények és a termelési ciklusok bizonyos gazdasági eredmény létrehozatalában egymást kiegészítik (például egy ércbánya, egy vaskohó üzem és egy gépgyár). Természetesen mindkét megállapodás kapitalisztikus célú és így a vertikális jelzõ az új spanyol szakszervezeteknél nem hasonló célokra utal, hanem csupán az egymást kiegészítõ termelési ciklusokra vonatkozik.

A vertikális szakszervezet ugyanis a termelési ciklusok alap-ján fogja össze azokat a vállalatokat, amelyek ugyanazon termel-ési eredmény létrehozatalában közremûködnek. Másszóval: a vertikális szakszervezet mindazokat összefoglalja, akik bármiféle-képen a termelés bármely szakában bizonyos termelvény elõállít-ásában részt vesznek. A vertikális szakszervezetben egyesül az a vállalkozó, mérnök, tisztviselõ, munkás, stb., aki munkájával, vagy egyébként bármi más módon az illetõ termelvény létrehoza-talához hozzájárult. A szakszervezet ezek érdekeit egyeztetni össze, a közöttük támadt ellentéteket egyenlíti ki, sohasem a munkás, vagy a vállalat, hanem mindig a nemzetgazdaság egészének érde-kében. A termelést szabályozza ez is, mint a vertikális kartell-megállapodás, de sohasem kapitalisztikus, hanem kizárólag nemzeti célból. Nemzetgazdasági és nem osztályérdekeket szolgál. Nem szakszervezet a szó leggyakrabban használt értelmében, mert nem *csak* munkaadókat és nem *csak* munkavállalókat tömörít. Nevétõl eltérõen sokkal inkább korporáció, mely nem foglalkozási, tehát *részérdeket*, hanem nemzetgazdasági, tehát *közérdeket* véd.

Ilyen értelemben mondja a Falange mozgalom programmjá-nak kilencedik pontja, hogy *a vertikális szakszervezetek célja a spanyol társadalom korporatív megszervezése.*<sup>6</sup> Hasonlóan a munkaalkotmány XIII. fejezetének 5. pontja, hogy *a vertikális szakszervezet közjogi korporáció.*<sup>7</sup>

<sup>5</sup> El Sindicato vertical es instrumento al servicio del Estado, a través del cual realizará, principalmente, su política económica. Fuero del Trabajo. XIII. 5.

<sup>6</sup> „Organizzare corporativisticamente la società spagnola“. Garrigues idé-zett tanulmány, 186. lap.

<sup>7</sup> El Sindicato vertical es una corporación de derecho público... Fuero del Trabajo. XIII. 5.



A vertikális szakszervezetek tehát egészen más természetű egyesülések, mint az olasz szindikátusok (*sindacati*). Az olasz szindikátusok kifejezetten foglalkozási érdeket védő egyesülések (*associazioni professionali*). A Fuero del Trabajo viszont az osztályérdekeket védő szakszervezeteket nem ismeri. Könnyen érthető, hogy *Franco* a hároméves testvérharc után a marxizmusnak ezt a harci eszközét teljesen eltörölte. Olaszországban más volt a helyzet a mozgalom győzelme idején. *Mussolini* gyenge politikai hatalom mellett rendkívül erős szakszervezeteket talált, melyeket feloszlatni kockázatos lett volna. Nagyszerű sakkhúzással tehát nem semmisítette meg a szakszervezeteket, hanem föléjük helyezve a korporációkat, a nemzet szolgálatába állította azokat. Tulajdonképpen tehát a marxizmust saját fegyverével győzte le. Ezzel szemben *Franco* a kommunizmust gyökerestől irtotta ki. Sem kíméllettel nem tartozott, sem óvatosságra szüksége nem volt. Ezenkívül nem is lett volna értelme a szakszervezeteknek hivatási érdekeket védő alakját feltámasztani, hogy azután föléjük kiegyenlítő és irányító szervként korporációkat kelljen állítani. Sokkal helyesebbnek látszott, a vertikális szakszervezetek elnevezése alatt egy új korporatív szervezet útján a testületi önkormányzatot olyan rendszerét felépíteni, melynek nem előfeltétele és alapja semmiféle hivatási érdekvédelmi szervezet.

A vertikális szindikátusok korporatív szervezetek ugyan, de nem azonosak az olasz korporációkkal. Ez következik a két intézmény meghatározásából is. A vertikális szakszervezet *eszköz* az állam szolgálatában (*strumento al servizio del Estado*), az olasz korporáció az állam egyik *szerve* (*organo dello Stato*).<sup>8</sup> A Fuero del Trabajo ezzel is hangsúlyozni akarja, hogy a vertikális szakszervezetek nem állami szervek. Közjogi jogi személyek ugyan, de kizárólag társadalmi intézmények, bár természetesen az állam irányítása alatt működnek. Az olasz korporációk horizontálisan (*organizzazione orizzontale*) fogják össze a szindikátusok, federációk és konfederációk vertikális szervezeteit (*organizzazione verticale*). A spanyol vertikális szindikátusok ezzel szemben hivatási érdekvédelmi szervek alárendelése nélkül szervezik a gazdasági életet.

Összegezve a vázoltakat elmondhatjuk, hogy a gazdasági élet irányítását a nemzeti Spanyolország is a testületi önkormányzatok útján szervezte meg és az új elnevezés alatt a testületi önkormányzatoknak egy eredeti rendszerét alkotta meg.

Ezt a rendszert nevezi a Fuero del Trabajo *nemzeti szindikalizmusnak*, azaz az állam nemzeti szindikalista szervezetének, mely sugalmazója az új egységes, totális és hierarchikus spanyol államnak.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> ... le corporazioni sono dalla legge riconosciute come *organi di Stato* (Carta del Lavoro VI). La corporazione non ha personalita giuridica, ma costituisce un *organo* dell'Amministrazione dello Stato (Regio Decreto 1 luglio 1926, n. 1150. Art. 43).

<sup>9</sup> La Organización Nacional Sindicalista del Estado se inspirará en los principios de *Unidad, Totalidad y Jerarquía*. Fuero del Trabajo. XIII. 1.

IV. Fentebb már rámutattunk arra a különböztetésre, mely bizonyos értelemben az állam politikai és gazdasági alkotmánya között tehető. Ez a különböztetés nemcsak a spanyol államban található fel, hanem sajátja a tekintélyállamoknak, sőt általában a mai államrendszereknek is, ha azt értjük alatta, hogy az államnak az egyre szaporodó gazdasági feladatok ellátására az alkotmányára is kiható új szervezetről kell gondoskodnia.<sup>10</sup> A szétválasztás természetesen nem lehet merev, mint azt épen az új spanyol állam példája mutatja. Inkább csak azt jelenti, hogy a totális államok kétféle eszköz útján szervezik meg a nemzetet. A testületi önkormányzatok útján a gazdasági elemeket, az egyetlen párt útján pedig a politikai elemeket állítják a nemzet szolgálatába. A spanyol állam gazdasági szervezetének alapja a vertikális szakszervezetek rendszere. A politikai szervezet alapjául pedig az egyetlen párt szerepét betöltő Falange mozgalom (*Falange Espanola Tradicionalista y de los J. O. N. S.*) szolgál. A Falange mozgalmat *José Antonio*, a nemzeti eszme hőse és a mozgalom vértanúja, még a polgárháború előtt alapította. Mai alakját 1937. április 18-án nyerte, mikor a régebbi Tradicionalista párttal (*Comunione Tradicionalista*) egyesült. Célkitűzéseit és szervezetét a mozgalom statutuma állapítja meg.<sup>11</sup>

A Falange katonai mozgalom, mely alapja és sugalmazója az új spanyol államnak.<sup>12</sup> Az akarat és hit közössége, mely küzd Spanyolországért, mint a nemzeti célok szétbonthatatlan egységeért, megalapítója egy gazdasági rendszernek, melyben a közjó az egyéni érdekek felett áll. Eizméje egy olyan állam, mely a szociális igazság és a keresztény szabadság alapján áll. Az államot a spanyol haza totális eszközeként fogja fel. „Uno strumento totalitario al servizio della integrità patria” mondja *Garrigues* említett előadásában.<sup>13</sup> Formája és stílusa a nemzeti újjászületés forradalmának. Feladata, hogy őrködjék a haza örök értékei felett.

Szervezete hierarchikus és tekintélyi. A szervezet alapjai a helyi falange-ok (*falanges locales*). Élén áll a helyi vezető (*Jefe Local*), aki teljes tekintéllyel (*con pléna autoridad y dignidad*) vezeti a helyi szervezetet. A helyi szervezetek a tartományi vezetőiségek (*Jefaturás Provinciales*) alá tartoznak. Ezek élén a tartományi vezető (*Jefe Provincial*) áll, aki teljes hatalommal felruházott szerve a párt vezérének és felügyelője a helyi szervezetnek. A tartományi vezetőiségek felett állanak az országos felügyelők (*Inspectorás Regionales*), akik ellenőrzik a tartományi vezetőiségeket és tájékoztatják a központi pártvezetőséget (*Jefatura Nacional del Movimiento*). A központi pártvezetőség különböző osztályok (*los servicios*) útján valósítja meg a nemzeti szindikalizmus célkitűzéseit. Ezek az osztályok foglalkoznak a nemzetneveléssel (*educación nacional*), a sajtóval és propagandával

<sup>10</sup> Lásd *Magyary Zoltán*, A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból, Városi Szemle, 1937., 244. lap.

<sup>11</sup> Estatutos de „Falange Espanola Tradicionalista y de los J. O. N. S.”

<sup>12</sup> ... inspirador y base del Estado Espanol... Estatutos, Art. 1.

<sup>13</sup> *Garrigues*, idézett tanulmány, 165. lap.



(*prensa y propaganda*), a szociális munkával (*obras sociales*), a szakszervezetekkel (*sindicatos*), az ifjúság szervezésével (*organización juvenil*) és így tovább. Az egyes osztályok tevékenységét a helyi és tartományi szervezetekben az osztály kiküldötte (*los Delegatos provinciales y locales de Servicios*) végzi.

A mozgalom kebelén belül működik a párthadsereg (*la Milicia*), mely háborúban és békében a mozgalom harci szellemét képviseli. Ugyancsak a mozgalom keretében működnek a vertikális szakszervezetek.

A mozgalom központi szerve a nemzeti tanács (*Consejo Nacional*), a politikai gyűlés (*Junta política*) és a főtitkár (*Secretario General*).

A *nemzeti tanács* — a Caudillo személyén kívül — a legfontosabb akaratelhatározó szerve a mozgalomnak. A tanácsban hivatalból helyet foglal a főtitkár, a milícia parancsnoka és a központi pártvezetőség osztályainak vezetői. Ezenkívül kinevezett tagjai vannak, akik a Caudillótól kapják megbízásukat. A nemzeti tanács a párt statutumának 41. §-a szerint

1. kijelöli a mozgalom és
2. az állam szervezetének alapponalait,
3. megállapítja a szakszervezeti rendszert,
4. határoz azokban a nagy nemzeti kérdésekben, melyeket a mozgalom vezére terjeszt és végül
5. határoz a nemzetközi természetű kérdésekben.

A *politikai gyűlés* a nemzeti tanács állandó, szűkebbkörű bizottsága. Tagjai közül hatot a nemzeti tanács küld ki, hatot pedig a Caudillo nevez ki. Hatásköre főleg a nemzeti tanács és a mozgalom vezére elé kerülő ügyek előkészítésében áll.

A *főtitkár* a párt adminisztratív vezetője, közvetítő a vezér és a mozgalom szervei között. A mozgalom vezére nevezi ki, akit esetenként a főtitkár helyettesíthet is.

A mozgalom, és egyben az állam, élén tökéletes hatalommal és teljes tekintéllyel a mozgalom vezére áll (*Jefe Nacional, Supremo Caudillo del Movimiento*). Megszemélyesítője a mozgalomnak, aki csak az *Isten és a történelem előtt felelős*.<sup>14</sup>

A mozgalom szervezetének rövid lélekzetű ismertetése is önként összehasonlításokra ad alkalmat. A Falange mozgalom hierarchikus felépítése meglehetősen hasonlít a Nemzeti Fasiszta Párt szervezetére.

Ugyanazt a feladatot tölti be, mint a fasiszta párt és mint az egyetlen párt általában a tekintélyállamokban. Biztosítja a politikai elem részvételét a nemzet vezetésében. A nemzetnek azt a részét szervezi meg, amely nem a gazdálkodás területén dolgozik.

Különbözik a fasiszta párttól abban, hogy egy győztes hadsereg mozgalma, minek következtében a katonaságnak sokkal nagyobb szerepe van benne, mint Olaszországban. Sokkal jobban összefonódik a gazdasági élet szervezeteivel is, mint ahogy azt Olaszországban láthatjuk. Az olasz korporációkban is nagy sze-

<sup>14</sup> El Jefe responde ante Dios y ante la Historia. Estatutos. Art. 47.

repük van ugyan a párt képviselőinek, de a spanyol szindikalista rendszer szinte beleolvad a mozgalomba. A gazdasági szervezet a pártszervezettel a legszorosabban összefonódva képezi az új állam alapjait. Éppen ezért erősen elméleti értékű az olyan megállapítás, mely éles határt von a spanyol állam gazdasági és politikai alkotmánya között.

A mozgalom kétségtelenül döntő szerepet tölt be az új spanyol állam életében. A nemzeti tanács hatáskörének megállapítása egyenesen arra vall, hogy a parlament szerepét tölti be.<sup>15</sup> Hatáskörét tekintve, nem is annyira a fasiszta párt nemzeti tanácsához (*Consiglio Nazionale del Partito Nazionale Fascista*), mint inkább a *Gran Consiglio*-hoz hasonlíthatjuk, mely a fasiszta Olaszország legmagasabb rendű alkotmányjogi szerve.

V. Ismertettük az új totális és hierarchikus spanyol állam két alappilléret, a vertikális szakszervezeteket és a Falange mozgalmat. A kettőt nehéz egymástól elválasztani. S végeredményben céljuk is ugyanaz: a nemzet termelő és politikai erőinek megszervezése és a nemzet szolgálatába állítása.<sup>16</sup>

Az új rendszer sokban hasonlít elődéhez, a fasiszta-korporatív államrendhez, ami természetes is, hiszen a minta készen állott. Másrészt sok az új és eredeti vonás benne. Fínoman fejezi ezt ki *Carlo Costamagna*, a kiváló olasz közjogász, aki szerint nem utánzásról, hanem a közös származásból és a közös mediterrán kultúrából folyó hasonló lelki beállítottság termékeiről van szó.<sup>17</sup>

Egy bizonyos. Az új spanyol állam kialakulásával korunk legérdekesebb alkotmányjogi folyamata zajlik le szemünk előtt. Két okból is. Először is Franco sok vér- és egyéb áldozatot kívánó harc után maradéktalanul győzött, tehát a sokféle uralmat és rendszert látott Spanyolországban állami berendezkedés tekintetében tabula rasa-t teremtett. Az új állam felépítésében semmire sem kell tekintettel lennie. Valóban csak az Istennek és a történelemnek tartozik számadással.

Rendkívül érdekes ez a folyamat másrészt azért is, mert kialakult rendszerek mutatnak utat, melyek közül *Mussolini* és *Salazar* állama szintén a latin géniusznak olyan terméke, mely a történelemben példátlan külső és belső sikereket könyvelhet el.

Ezért az új spanyol állam kialakulása a legnagyobb figyelmet érdemli.

KARAY KÁLMÁN.

<sup>15</sup> *Uz.*, Az új spanyol alkotmány, Közigazgatástudomány, 1959. 591. lap.

<sup>16</sup> Ugyanígy kovácsolja össze a fasizmus is a korporatív-szindikális rendszer (*ordinamento corporativo-sindacale*) és a párt útján az egész nemzetet szervezett egységgé. Lásd *Karay Kálmán*, Az új olasz alkotmányreform, Közigazgatástudomány, 1959., 217. lap.

<sup>17</sup> *Costamagna*, Carlo, Dottrina spagnola dello Stato totalitario, Lo Stato, 1959. évf. III. szám.



## A M. KIR. ILLETÉKKISZABÁSI HIVATAL EGYSZERŰSÍTÉSI EREDMÉNYEI.

I. Illetékügyi közigazgatásunk fővárosi szerve és vidéki tagozatai között az igazgatási keretek szempontjából lényeges különbségek vannak. Eltekintve a m. kir. illetékkiszabási hivatalnak bizonyos mértékig jogegységet alakító szerepétől, a hatáskör és illetékesség szélesebb foglalatja ennek a hatóságnak a m. kir. adóhivatalokkal szemben különleges jogállást biztosít.

Az adóhivatalok — a békési és szeghalmi adóhivatalokat kivéve, melyeknek illetékügyi teendőit a gyulai adóhivatal látja el, — saját hatáskörben és véglegesen intézik az illetékek kiszabását (megállapítását) és kezelését. E hatáskörükben egyességet köthetnek a vagyontárgyaknak és bizonytalan terjedelmű és értékű szolgáltatásoknak értékalapjára nézve, szakértői becslést rendelhetnek el, továbbá helyesbíthetik vagy törölhetik az előírt illetékeket, ha utólag derülnek ki olyan ténykörülmények, amelyek már a kiszabás (megállapítás) idejében is fennállottak ugyan, azonban akkor még nem voltak ismereteseek. A helyesbítés vagy törlés folytán mutatkozó túlfizetések visszatérítését azonban az adóhivatalok utalványozási jog hiányában már nem intézhetik el saját hatáskörükben, s így eziránt a fölöttük ellenőrző felügyeletet gyakorló pénzügyigazgatósághoz tesznek javaslatot.

A m. kir. illetékkiszabási hivatal a székesfővárost, némely vonatkozásban az egész országot illetően végzi az illetékigazgatást. Közvetlenül a pénzügyminiszter alá rendelt sajátos hatóság, mert részben elsőfokú teendőket végez, részben pedig a pénzügyigazgatósággal koordinált szerv. Ez a hatóság *országos hatáskörben* végzi a díjak kiszabását, a kartelilletékek előírását, a márkázott árukat érintő illetékek ügyeiben való döntést és a vasúti vállalatok konverziós illetékeinek, valamint e vállalatok részére egyeség vagy kisajátítás útján megszerzett ingatlanok illetékeinek előírását. *Különleges hatáskörében* intézi el azoknak a telekkönyvi bejegyzéseknek a megilletékezését, amelyek a pestvidéki kir. járásbíróság telekkönyvi hatóságának lépésein alapulnak, ha a

dologi jogot nyerő fél a székesfővárosban lakik. Tekintet nélkül az illetékességet megállapító körülményre, a m. kir. illetékkiszabási hivatal szabja ki és kezeli a mezőgazdasági ingatlanokra nyújtott záloglevél kölcsönökkel kapcsolatos illetékeket, továbbá azon kölcsönügyletek illetékeit, amelyekért egynéhány nagy fővárosi székhellyel bíró pénzügyintézet, illetőleg a fővárosi árvaszék vagy közalap elsősorban vagy egyetemlegesen felelős. Ezek közé a pénzügyintézetek közé tartozik többek közt a Magyar Földhitelintézet, a Magyar Jelzálog Hitelbank, a Magyar Általános Hitelbank, a Pesti Hazai Első Takarékpénztár, a Pesti Magyar Kereskedelmi Bank, az Országos Központi Hitelszövetkezet, az Angol Magyar Bank, stb. Az illetékkiszabási hivatal *rendes hatáskörében* részben adóhivatali, részben pénzügyigazgatósági teendőket végez. Előbbiek kiszabási, utóbbiak főleg kezelési teendők. A kiszabást és megállapítást az illetékkiszabási hivatal elsőfokon eszközli. Kezelési teendőiben utalványozási jogköre van s mellérendelt számvevőséggel dolgozik. Behajthatatlanság címén 500.— P illetékösszeg erejéig törlést rendelhet el, tévesen vagy jogellenesen beszedett illetékeket visszatéríthet, részletfizetési vagy halasztási kedvezményeket ugyanolyan mérvben adhat, mint a pénzügyigazgatóság és a pénzügyigazgatósággal azonos hatáskörben folytatja le a vizsgálatokat a jövedéki kihágási, valamint adócsalási ügyekben.

II. A m. kir. illetékkiszabási hivatal pénzügyi közigazgatási szerkezetünk jelentős tényezője, amely átlag 240 főnyi személyzetével a költségvetési illetékhozam felét szedi be és kezeli. A hivatal működésének arányait az 1939. évi 56 millió pengőt kitevő bevétel és az iratforgalomnak rendkívüli terjedelme jellemzi. A kiszabás és megállapítás alá eső iratok évi forgalma átlag 140.000 drb. s ehhez még évenként 180—200.000 tárgyalási irat csatlakozik, nem számítva ide természetesen az iktatás nélküli iratok (beérkezett és nem iktatott ügydarabok, fizetési meghagyások, végrehajtást felfüggesztő végzések, intések, stb.) tömegét.

Magától értetődik, hogy ilyen méretű közigazgatási tevékenység mellett az egyszerűsítés iránti törekvések az illetékkiszabási hivatalt nemcsak az általános keretek között, hanem izoláltan a maga sajátos életformájában is érintették. Azok az újítások, amelyeknek megvalósítása Jakabffy Károly nevéhez fűződik, részben az 1931-ben bevezetett közvetlen illetékfizetésnek a helyi adottságokhoz igazodó továbbfejlesztései, részben a korszerű könyveléstechnika alkalmazása az állami gépezetben.

Az 1936. évben racionalizálás céljából bevezetett ügykezelési reform három tagozatban érvényesült:

a) befizetési pénztárak felállításával,



b) könyvelési szabadlap rendszer (kartoték rendszer) bevezetésével és

c) a miniszteri számvevőségi ellenőrzés (szakszigorlat) közvetlenné tételével.

III. Az állampénztárak működését 1924-ben tudvalevőleg a közterheknek a postatakarékpénztár igénybevételével történő fizetése váltotta fel. Az illetékkiszabási hivatalnál létesített két befizetési pénztár a fizetéseket ismét közvetlenné tette, anélkül azonban, hogy a postatakarékpénztár közvetítését mellőzné, a hivatal ugyanis a napi bevételt a zárlat után sommás összegben csekk útján önmaga fizeti be. A Budapest 1. jelzésű pénztár indokoltságát jórészt a hivatal területi elhelyezkedése adja meg. A pénzügyi palota 5. és 6. emeletét elfoglaló hivatalnál ugyanis mind a pénztár, mind a felek szempontjából hátrányosnak és nehézkesnek mutatkozott a tételek előírásával és megállapításával kapcsolatos befizetések idegen helyen teljesítése s azoknak ismét a hivatal előtti bizonyítása. A félnek a közvetlen illetékfizetés teljesítése végett meg kellett jelennie a hivatalban, az ott kapott postatakarékpénztári befizetési lappal le kellett mennie a földszintre a postahivatalhoz fizetés céljából s azután ismét vissza az illetékkiszabási hivatalhoz a bemutatott irat bemutatási és fizetési záradékkal ellátása és kiváltása végett. A Budapest 2. jelzésű pénztárt a jogászközönség igénye állította a központi járásbíróóság épületébe s az úgy működik ott, mint valamely pénzüntézet expositurája.

A Budapest 1. jelzésű pénztárnál a következő illetékeket lehet pénzzel kiegyenlíteni:

a) a m. kir. illetékkiszabási hivatalnál előírt vagy a hivatal illetékessége folytán ott előírandó bármilyen illetéket vagy díjat, továbbá az illetékegyenértéket,

b) a hivatalnál fizetendő társulati illetéket,

c) az a)—b) pontok alá eső illetékekkel (illetékegyenértékkel) kapcsolatos késedelmi kamatot, felemelt illetéket, bírságot és záloglási költséget,

d) minden olyan illetéket, amelyet a szabályok értelmében bélyeggel kell, vagy lehet leróni,

e) minden olyan illetéket, amelyet a szabályok értelmében közvetlen fizetéssel kell, vagy lehet leróni,

f) a vadászjegy- és fegyverigazolványi illetéket, valamint a vadászjegy kiállításával egyidejűleg Budapest székesfőváros járára szedett vadfogyasztási adóátalányt.

A Budapest 2. jelzésű pénztárnál pedig a következő illetékek fizethetők:

a) azok a törvénykezési illetékek, amelyeket a szabályok értelmében bélyeggel kell, vagy lehet leróni,

b) azok a törvénykezési illetékek, amelyeket a szabályok értelmében közvetlen fizetéssel kell, vagy lehet leróni,

c) az okirati illetékek közül azok, amelyek bírói eljárással kapcsolatban merülnek fel.

A befizetési pénztárak mindegyike bélyegzőgéppel van el látva. Ezek minden befizetést gépi rányomással nyugtáznak. A gépi nyugtát a közvetlen fizetéseknel, a bélyeg helyetti fizetéseknel és a vadászjegyeknel magára az okiratra vezetik rá, minden egyéb nyugtázás a különböző színekben előállított számfejtő lapokon történik. A számfejtő lapok színei az egyes illetékkategóriákat, egyben az illetékkiszabási hivatalnak e kategóriákkal foglalkozó ügyosztályait jelzik. A színbeli megkülönböztetés célja a könyvelési tévedések kiküszöbölése azáltal, hogy a számfejtő lapok színeiből azok tartalmának ismerete nélkül is felismerhető az az illetékgaztat, amelynek könyvelési naplójába a befizetést be kell vezetni. A rózsaszínű számfejtő lap a vagyónáruházási illetéket (II. ügyosztály), a sziurke az okirati illetéket (III. ügyosztály), a barna a társulati illetéket (IV. ügyosztály), a zöld a közigazgatási illetéket (V. ügyosztály) és a sárga a törvénykezési illetéket (VI. ügyosztály) jelzi.

A pénztári befizetések csakis előzetes számfejtés, vagy előzetes kiszabás (megállapítás) alapján eszközölhetők. Előzetes számfejtés alapján lehet bevételezni azokat az illetékeket, díjakat, illetékegyenértéket és ezeknek járulékait, amelyeket a fennálló rendelkezések értelmében a m. kir. illetékkiszabási hivatalnak minden egyes ügyfélre nézve külön könyvelnie kell. Előzetes kiszabás (megállapítás) alapján pedig azokat az illetékeket és járulékait lehet bevételezni, amelyeket közvetlen fizetéssel, illetve bélyeggel kell, vagy lehet leróni és ennél fogva a tételenkinti könyvelésnek nem tárgyai.

A pénztárakkal a közvetlen befizetés szolgálata (5100/1931. M. E. sz. rendelet 62. §.) szorosán kapcsolatos, s az ezzel a teendővel megbízott tisztviselő a pénztárteremben végzi munkáját. Ez a tisztviselő állapítja meg a bemutatott okiratok, beadványok, váltók stb. alapján a lerovandó vagy leróható illetéket s azt, illetőleg az ügyfél által befizetni kívánt összeget magán a bemutatott iraton tünteti fel. Az irat a tisztviselőtől közvetlenül a pénztároshoz kerül, aki az iraton feltüntetett összeget, az összegezés helyességének megállapítása után az ügyféltől átveszi s ennek megtörténtét az iraton gépíleg nyugtázza. A gépi nyugta a befizetés helyét és idejét, a befizetés gépi tételszámát és a befizetett összeget számokkal tünteti fel. Ugyanilyen módon történik az egyébként bélyegben lerovandó illetékek, valamint a vadászati illetékek lerovása is.

Egyéb illetékekre nézve előzetes számfejtés szükséges. A számfejtőkönyvi előírást és ennek alapján az előzetes számfejtést a m. kir. illetékkiszabási hivatal fent említett ügyosztályaihoz beosztott illetékkönyvelőség teljesíti. Az ügyosztályi könyvelőség minden egyes befizetés céljára átírással két példányban számfejtő lapot készít. A számfejtő lap a befizetni kívánt illetéktőkét, valamint ennek járulékait (kamat, bírság, felemelt illeték, zálogolási költség) és ezeknek összegét tartalmazza a következő minta szerint:

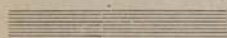


## M. KIR. ILLETEKKISZABÁSI HIVATAL.

## Számfejtőlap: Okirati illetékről.

Név .....	
Lakhely .....	
.....-195..... számlaszámú tartozására befizetni kíván:	
Záloglási illetékre . . . . .	P ..... f-t
Kamatra 195.....-tól 195.....-ig . . . . .	„ ..... „
Tőkére . . . . .	„ ..... „
Felemelt illetékre, bírságra . . . . .	„ ..... „
Kérv. illetékre . . . . .	„ ..... „
	<hr/>
Összesen: .....	P ..... f-t

Budapest, 195... évi ..... hó .....n.



.....  
számfejtő aláírása.

A hátlapon a befizetés megtörténtének igazolása.

Az ügyfél a neki kiszolgáltattott két példányú számfejtő lappal a pénztárba megy s ott a fizetést teljesíti. Ha a gépi rányomás tévedés folytán nagyobb összeget tüntet fel, mint amennyit a fél valóban befizetett, a különbözetet — visszatérítés címén — a befizetést valóban igazoló gépi rányomás alatt a pénztáros rávezetni és a naplózó, mint visszatérítést naplózni köteles. Minden más esetben a visszatérítésre irányuló igényt csak az általános szabályoknak megfelelően lehet érvényesíteni. A pénztár azt a körülményt, hogy az általa kiszámított illetéknél kevesebbet fizettek be, az iraton a gépi rányomás alatt feltüntetni köteles.

A pénztári ügyintézés további menete is expeditív és egyöntetű mind az előzetesen számfejtett, mind a bélyegjegyet pótló befizetésekre nézve. A pénztáros a gépi rányomást annak baloldalán sajátkezü aláírásával is ellátja és az általa ily módon kezelt számfejtő lapot, okiratot, beadványt, váltót stb. a naplózóhoz juttatja. A naplózó a befizetett összeget — a számfejtő lapon vagy a befizetés alapjául szolgáló iraton feltüntetett részletezéssel — az illeték nemének megfelelő pénztári naplóba bevezeti, a nyugtául szolgáló gépi rányomást aláírja és a gépi rányomással ellátott számfejtő lapot vagy iratot a befizetést teljesített ügyfélnek azonnal kiszolgáltatja. A naplózónak azon a másolaton, amelyet a számfejtő lapról minden esetben, a közvetlen fizetés alapjául szolgáló iratról pedig esetről esetre vissza kell tartani, a gépi befizetés tételszámát fel kell tüntetnie. A pénztári naplókat illetéknemenként és átírással két példányban kell vezetni. Az első példány a tételenkinti könyvelés, a második az ellenőrzés céljait szolgálja.

A vezetett naplókat naponkint le kell zárni s azoknak magukon az egyes naplókon adott utasításnak megfelelő aláírásokkal ellátott első példányát a számfejtő lapok másolataival együtt az illetékkezelőségnek, második példányát pedig a számvevőségnek kell átadni. Ugyancsak a számvevőségnek kell átadni naponkint az egyes befizetések tételszámát és összegét feltüntető gépi ellenőrző papírszalagokat is, amelyeknek megőrzéséről a számvevőség főnöke öt éven át gondoskodni köteles. Az ellenőrző gépi papírszalagot a napi zárlat eszközlése alkalmával a zárlatot teljesítő tisztviselők mindegyike, közvetlenül az utolsó tétel alatt alkalmazandó kézjeggyével köteles ellátni. A befizetési idő elteltével (délután  $\frac{3}{4}$  2 óra, szombaton  $\frac{3}{4}$  12 óra) az e célra szolgáló zárlati könyvben foglalt részletezéssel és útmutatás szerint naponkint pénztári zárlatot kell készíteni. A napi bevételt naponta és teljes egészében a „M. kir. illetékkiszabási hivatal, illetékek bevételi számla, Budapest” elnevezésű 101.201 számú postatakarékpénztári számlára kell befizetni.

IV. A pénztári működés realitását az alábbi szám adatok jellemzik:

<i>Bevételi időszak</i>	<i>Gépi tétel</i>	<i>Bevétel</i>
1. számú pénztár (a hivatalban)		
1956. III. 16.—XII. 31.	45.527	10.676.500 P
1957.	48.730	11.500.360 „
1958.	56.161	12.030.000 „
1959.	55.372	14.870.000 „

2. számú pénztár (a járásbírószágon)

1956. III. 16.—XII. 31.	16.679	222.600 P
1957.	59.589	576.100 „
1958.	61.526	715.800 „
1959.	59.665	800.000 „

A két pénztár együtt:

1956. III. 16.—XII. 31.	62.006	10.899.100 P
1957.	108.119	12.076.460 „
1958.	117.487	12.745.800 „
1959.	115.037	15.670.000 „

A pénztári tevékenységnek az itt közölt statisztikai adatokból kitűnő fejlődési vonalát nem annyira a bevétel, mint inkább a tételszámok növekedése jellemzi. Ilyen magas tételforgalom megfeszített munkát és felelősséget igényel. A két pénztár egymástól elütő természetű forgalmát élénken demonstrálja az a körülmény, hogy a hivatali pénztár jóval (10—20 %-kal) kisebb tételszámmal a járásbírószági pénztár pénzforgalmának 15—20-szorosát pro-



dukálja. Ennek oka kézenfekvő s a 2. számú pénztár hatásköréből folyik, mert itt a bevétel nagyját kitevő törvénykezési illetékek hozama apró tételekből, főleg beadványi, jegyzőkönyvi, stb. illetékekből alakul ki. Érdekes az a kép is, amelyet a pénztári bevételeknek a hivatal egész bevételével való egybevetése nyújt. Az illetékkiszabási hivatal évi összbevétele így alakult:

1936-ban	46,242.000 P
1937-ben	45,843.000 „
1938-ban	49,771.000 „
1939-ben	56,000.000 „

A pénztári eredmények ezeknek a bevételeknek több mint negyedrészt teszik ki, pontosabban 1937-ben 24,8 %-ot, 1938-ban 26,2 %-ot és 1939-ben 27,9 %-ot. Ezek a százalékszámok a pénztári forgalom emelkedő irányzatát mutatják.

V. Az illetékkiszabási hivatal rendkívüli forgalmának súlyos akadályai voltak a vaskos, nehezen kezelhető számfajtkönyvek, amelyeknek célszerűtlensége az illetérendszer elemeinek kibővítése után mind nyilvánvalóbbá vált. Az adókból 1924-ben átalakított illetékek, a kartelilleték, a hitelezői kamatilleték, a korlátolt felelősségű társaságok illetékei és általában a gazdasági élet fokozott írásbeliségi követelményei nyomásztóan megnehezítették az öles számfajtkönyvekkel és az azokból időnkint nagy időpazarlással elkészített kivonatokkal való manipulációt. Ezért tért át a Jakabffy-féle tervek alapján a hivatal a korszerű és kitűnő áttekintést biztosító, kis helyet igénylő és könnyen kezelhető *szabadlap- (kartoték-) könyvelésre*. Az új könyvelési rendszer kísérletképpen már 1936 január 1. óta életben volt s miután az eredmények a várakozást igazolták, ez a rendszer 1939 januárjától a 100/1939. P. M. számú illetékkezelési utasítás 27. §-ában tételes jogi megerősítést nyert.

A számfajtkönyvi szabadlapok folyó tételszám szerint, szá-zankint csoportosítva, csavarral rögzített keményfedőlap között, vannak kezelve és az előírásra, valamint a további bejegyzésekre ugyanazok a szabályok irányadók, amelyek a számfajtkönyvekre vonatkoznak. Nagy előnye a szabadlap kezelésnek többek között az a körülmény, hogy a kiegyenlített tételek lapjai a sorból kiemelhetők és külön gyűjthetők.

A közigazgatási illetékek, továbbá az illetékegyenérték könyvelését az új rendszer nem érintette. Mindkettőnél célszerűbbnek mutatkozott a könyvileges előírás és bejegyzés. Előbbinél költséges és indokolatlan lett volna a csekély összegű és nyomtalanul elmúló tételek számára külön-külön számlalapot nyitni, utóbbinak sajátos természete pedig kizárta a kartotékok alkalmazásának lehetőségét, de szükségét is. A kartelilletékek szabadlapokon kezelésére való áttérés folyamatban van. Noha ez az illeték nem kívánta volna meg elsősorban a szabadlap kezelést, mert egyugyanazon karteltételszám alatt állandóan váltakozó illetékanyagokat (kartel-

tagokat) kell nyilvántartani, ami a könyvrendszerben az eligazodást rendkívüli módon megnehezíti, mégis a kartellilleték egészen jellegzetes forgalmi adó természetű, de egyenes adószerű kezelés mivolta miatt hosszabb megfontolást igényelt a szabadlapok célszerű rovatolása és ellenőrzési rendszere tekintetében létesítendő könyvelési újítás.

A vagyónátruházási, okirati és törvénykezési számfejtőkönyvi szabadlapok használatánál akár egy illetékkötelezetttről, akár egyetemlegesség vagy kezesség folytán több illetékköteles félről van szó, az illetékek előírásának és lerovásának feljegyzése egy szabadlapon történik.

Abban az esetben, ha az illetékkötelezettség többeket különböző arányban terhel, a számfejtőkönyvi szabadlapokat annyi példányban kell használatba venni, ahány illetékköteles személy van. Ilyenkor az egész illeték előírása az első szabadlap első oldalán történik, ugyanennek a lapnak másik oldalán a részösszegre kötelezett első személy adatai szerepelnek I. alszámmal, míg a többi részkötelezettek számára folytatólagos római számokkal alszámozott további külön-külön lapok vezetettek. A lerovás és minden más intézkedés feljegyzése egyéni lapokon történik.

A törvénykezési illetékek körében a m. kir. illetékkiszabási hivatal minden év elején az ügyvédi névjegyzékben szereplő ügyvédek sorszámozza és e sorszáмок alapján minden ügyvéd részére egyéni számfejtőkönyvi szabadlapot nyit. Az ügyvéd ellen készült leletek kiszabási adatai a törzsszám arab számjaival folytatólagosan vannak feljegyezve (pl. 300/1, 300/2, 300/5 stb., melyben 300 a törzsszám). A törzsszám az egész naptári év folyamán változatlan marad. Minden egyes intézkedés feljegyzése alszámok szerint külön-külön történik. Az ügyvédekével azonos egyéni számlalapjai vannak azoknak a feleknek is, akiknek gyakrabban ismétlődően keletkeznek törvénykezési illetéktartozásai.

A társulati illetékeknél a könyvelést az idetartozó különböző illetékfajoknak megfelelőleg különböző típusú szabadlapokon végzi a hivatal, mégpedig az ipari és kereskedelmi társaságok, a szövetkezetek, a házsövetkezetek és társasházak, a pénzügyintézetek, a közlekedési vállalatok, a biztosító intézetek, a nyugdíjintézetek a korlátolt felelősségű társaságok, a közvetlen fizetők, a hatóságok és hivatalok szabadlapjain, továbbá az értékpapír forgalmi adóra és az adatszolgáltatás elmulasztása miatt kivetett bírságokra vonatkozó szabadlapokon.

A társulati illetékre kötelezettek mindegyike számára állandó társulati törzsszámmal (Tár. tételszám) ellátott szabadlap van használatban, amennyiben pedig kezesség érvényesítése szükséges, ennek feljegyzése külön e célra szerkesztett szabadlapon történik. Ez a szabadlap a kezesség számára tekintet nélkül csak egy példányban van vezetve és az a főkötelezettségről kiállított társulati szabadlaphoz csatlakozik.

A különböző típusú társulati szabadlapok rovatolása természetesen az illető társulatok részéről folyamatosan fizetni szokott illetékek természetének felel meg.



VI. Az illetékkiszabási hivatal ügymenetének úgynevezett szakszigorlata régebben utólagosan történt. A hivatalnak minden kiszabási és megállapítási iratát előírás után felülvizsgálat céljából meg kellett küldenie a pénzügyminiszteri számvevőség forgalmiadó- és illetékügyi csoportjának, ami egyebek közt már csak azért is zavaros helyzetet teremtett, mert az iratok éppen a fellebbezési határidőben voltak távol a hivataltól. A fellebbezések indokait a felek igen gyakran magából az ügyiratból merítik, mert a fizetési meghagyások, különösen régebbi ügyeknél, nem nyújtanak minden tekintetben kellő felvilágosítást. Iratbeli adatok híján a felek fellebbezésre voltak gyakran utalva s ennek tartalmi kiegészítését az ügyirat megtekinthetése utáni időpontra voltak kénytelenek halasztani. Ez viszont a hivatal óriási méretű ügyfél forgalma mellett a felesleges iratforgalmat duzzasztotta nem kívánatosá. Részben ez a körülmény, részben pedig az ügymenet gyorsítása iránti törekvés készítette arra a pénzügyi kormányzatot, hogy a pénzügyminiszteri számvevőség kebeléből kirendeltséget állítson magába az illetékkiszabási hivatalba. Erre a kirendeltségre vonatkozik a fentebb már említett illetékkezelési utasítás 91. §. b) pontjának az a szűkszavú intézkedése, hogy az illetékkiszabásoknak (megállapításoknak), az illetékkikötések megszüntetésének és az illetéktörlesztéseknek, valamint a közvetlen illetékfizetési könyveknek és ezek mellékleteinek felülvizsgálása a m. kir. pénzügyminiszteri számvevőség illetékügyi csoportjánál a m. kir. illetékkiszabási hivatalnak valamennyi irataira, valamint valamennyi közvetlen illetékfizetési könyveire előzetesen történik. Ehhez képest a hivatal előírási iratainak felülvizsgálatát és az illetékek ellenőrző könyvelését az 1937. évi március 16-ától folytatott gyakorlatnak megfelelően, immár tételes jogi alapon, a miniszteri számvevőségi kirendeltség a helyszínen előzetesen — számfejtőkönyvi szabadlapokra történő előírás előtt — teljesíti. A felülvizsgálat és ellenőrző könyvelés módozataira vonatkozó közelebbi intézkedések már általános jellegűek s azokat az illetékkezelési utasítás öleli fel.

A kartelilletékek szakszigorlatára nézve az eljárás ez illetékek szabadlapokon könyvelésére való áttérés folyamán külön fog rendeztetni nagyjából a most kifejtett elvek alapján, míg az illetékegyenértékek szakszigorlata az 1895. évi adóhivatali utasítás VIII. füzetének II. részében megállapított rendelkezések szerint történik.

TAKÁCS GYÖRGY.

## KÜLFÖLDI JOGFEJLŐDÉS

### Committee on Ministers' Powers, Report.

1952, London H. M. Stationery Office.

(— A közigazgatási eljárás alapelvei az angol jogban. —)

Az alcím első tekintetre paradoxonként hat, hiszen köztudomás szerint az angol jogrendszert éppen az jellemzi, hogy az a kontinentális értelemben vett közigazgatási jogot nem ismeri. Annál figyelemre méltóbb, hogy a címben jelzett bizottság Jelentésében a közigazgatási eljárás természetét kitűnő meglátással jellemzi és biztos kézzel mutat rá arra a néhány alapvető követelményre, amelyek elhanyagolása az eljárás jogszerűségét kétségessé teszi. Mivel a közigazgatási rendtartás tervezetének a belügyminiszter részéről történt közzététele az eljárási kodifikációt hazánkban hivatalosan is napirendre tűzte, indokoltnak látszik a címben jelzett bizottság jelentésének errevonatkozó részét röviden ismertetni.

A szóbanforgó bizottságot az angol kormány 1929-ben két kérdés tanulmányozására alakította meg, éspedig: 1. a rendeleti jogalkotás (delegated legislation), 2. a miniszteri jogszolgáltatás (judicial or quasi-judicial decision) problémájának tanulmányozására. A bizottság Jelentését a kormány 1952. április havában a parlament elé terjesztette. A közigazgatási eljárás szempontjából a Jelentés második része érdemel figyelmet, amely az újabbkori törvényekben található olyan rendelkezésekkel foglalkozik, amelyek jogvitás ügyek eldöntését — a bíróságok hatásköréből elvonva — közigazgatási hatóságra bízák.

A Jelentés ezt az újabb gyakorlatot a jogszerűség szempontjából veszedelmesnek tartja, mivel a közigazgatási hatóság, *nem személyi, hanem tárgyi okokból*, nélkülözi a pártatlanságnak és az elfogulatlanságnak azt a fokát, amit a bírói szervezet és a bírói funkció megvalósítani képes. Ez az elfogultság abból folyik, hogy a közigazgatás hivatása konkrét közcélok megvalósítása, eredmények elérése, nem pedig pusztán jogi kérdések eldöntése. „Valóban úgy gondoljuk — olvassuk a Jelentésben —, hogy a közigazgatási feladatokkal kapcsolatos erős és őszinte meggyőződés súlyosabb kizáró okként minősülhet, mint az anyagi érdekelttség. Becsületes ember bírói szerep betöltésében anyagi érdekétől függetlenül magát, sőt valószínűbb, hogy kerülni akarván a saját érdekének való kedvezést, azzal a féllel lesz igazságtalan, akivel anyagi



érdeke egyezik. Ám jóval nehezebb és kényesebb felfedezni és legyőzni azt az elfogultságot, amelynek a közérdek eszméjétől áthatott ember van kitéve, ha olyan ügyben bíraskodik, amelyben ilyen közérdekű szempontból van érdekelve." (Jelentés 78. l.) A továbbiakban így folytatja a Jelentés: „Nem fair dolog a közigazgatási vezetőre olyan ügy elbírálását bízni, amelyben pártatlansága fordított arányban állhat miniszteri képességével és érellyével. Egy könnyű lelkiismeretű, cinikus, hivatalát unalmasnak találó és tárcáját nem sokra értékelő miniszter jóval könnyebben képes csak a jogi szempontokat figyelembe venni a tárcáját érintő felmerült kérdésben, mint egy olyan miniszter, aki szívvel-lélekkel csügg a munkáján... éppen ez az igaz lelkesedés a közügyért leggyakrabban elfogulttá teszi őt." (Jelentés 78—79. l.)

Eppen a közigazgatási tisztviselőnek ezt a természetes és más szempontból dícsérendő elfogultságát tartjuk a magunk részéről is a közigazgatási eljárás legfontosabb adottságának. Az ebből eredhető következményeket az eljárás és különösen a bizonyítás megfelelő szabályozásával lehet ellensúlyozni. A Jelentés természetjogi alapon foglal állást a közigazgatási eljárás felmerülő kérdéseivel szemben. Így a közigazgatási hatóság jogszolgáltatása elleni fennidézett érveit arra a természetjogi elvre vezeti vissza, hogy senki sem lehet bíró saját ügyében. Egy másik természetjogi elvből, hogy t. i. senkiről sem szabad meghallgatása nélkül ítélni, vezeti le az ügyfél meghallgatás elvét. Egyben azt is leszögezi a Jelentés, hogy „a meghallgatás iránti igény csak akkor jelent realitást, ha a fél kellő időben tájékoztatást nyer az ügyről.” (Jelentés 80. l.) Ez más szóval annvit jelent, hogy a fél a kérelemre megindult vitás eljárásban az ellenfél beadványát megtekintheti, hivatalbóli eljárásban pedig a tervezett határozatot vele még az előtt közölni kell, mielőtt alkalma nyílik nyilatkozási jogát érvényesíteni. A meghallgatás nem föltétlenül szóbeli. (Jelentés 80. l.)

A harmadik elv, amelyet a Jelentés kiemel, az, hogy a félnek jogában áll tudni a határozat indokát. Végül a negyedik és utolsó említett elv, amely a Jelentés szerint az irodalomban vitás ugyan, de a bizottság szerint megvalósítandó, ugyancsak a félnek az eljárás menetéről való tájékoztatásával kapcsolatos. Ha ugyanis a miniszter hatáskörébe tartozó ügyben formai eljárást kell tartani s azt, természetesen, nem a miniszter maga, hanem kiküldött vagy kijelölt tisztviselője bonyolítja le, akkor a miniszter nem közvetlen észlelés, hanem a hozzá intézett jelentés alapján dönt. Ilyen esetre a bizottság azt javasolja, hogy a kiküldött tisztviselő jelentését nyilvánosságra kell hozni, hogy ellenőrizhető legyen, milyen ténybeli alapokon nyugodott az érdemi döntés. (Jelentés 100—107. l.) Ez a posztulátum ilyen formában nem érvényesül a kontinentális közigazgatási eljárásban. A cél azonban más, gyakorlatibb megoldással is elérhető. A cél ugyanis az, hogy a fél a határozat ténybeli alapjairól tájékozva legyen. Ezt úgy lehet elérni, ha a hatóság csak olyan tényekre hivatkozhat határozatának indokolásában, amelyek a féllel *nyilatkozási jogának gyakorlása előtt* közöltettek. Így például a közigazgatási eljárásról szóló 1928. január 13.-i

cseh-szlovák kormányrendelet 25. §-a a hivatalos ügyiratokba való betekintés jogának szabályozásával kapcsolatban leszögezi, hogy „olyan ügyiratok tekintetében, amelyek a határozat alapjául szolgáló tények megállapítását tartalmazzák, a betekintési jog korlátozásának nincs helye.”

Végül megemlíttük még, hogy a Jelentés szükségesnek tartja, hogy jogkérdésben a közigazgatási hatóságtól minden esetben fellebbezni lehessen a bírósághoz. (Jelentés 98—99. l.) Ennek a rendelkezésnek nálunk a közigazgatási bírósági hatáskörnek legalább az eljárási kérdésekre való kiterjesztése felel meg.

A fentiekben röviden ismertetett Jelentésből láthatjuk, hogy a közigazgatási eljárás legfontosabb alapelvei egyre inkább kialakulnak s szabatos megfogalmazást nyernek az angol jogban is. Kívánatos, hogy közigazgatási rendtartásunk törvényszerkesztői ezeknek az elveknek az érvényesülését hazai jogunkban is biztosítsák.

Valló József.

### A spanyol munkaalkotmány.

#### Beevezetés.

Az állam — nemzeti, amennyiben totális eszköz a haza összehatatlanságának szolgálatában, és szindikalista, amennyiben visszahatást képvisel a liberális kapitalizmussal és a marxista materializmussal szemben — felújítván a szociális igazság katolikus hagyományát és a mély emberi érzést, mely sugalmazta a birodalom törvényhozását, vállalkozik arra a feladatra — katonai, alkotó és mélységesen vallásos szellemben — hogy megvalósítsa a forradalmat, mely Spanyolországban függőben van és amely visszaadja a spanyoloknak egyszer és mindenkorra a hazát, a kenyeret és az igazságot.

Ennek elérésére — figyelembevétel az egység, a szabadság és a spanyol nagyság szempontjainak teljesítését — a szociális tervhez fordul, azzal az elhatározással, hogy a gazdasági szempontokat politikának rendelve alá, a vagyont a spanyol nép szolgálatába állítja.

Kiindulva abból a felfogásból, hogy Spanyolország rendeltetésszerűen egységes egész, a jelen kinyilatkoztatások útján kijelenti, hogy a spanyol termelés — valamennyi tényezőjének összhangjában — szintén egységes egész, mely a haza erősségét szolgálja és fenntartja az ő hatalmi eszközeit.

Az újonnan megalakult spanyol ál-

lam jelen kinyilatkoztatásokkal hűen fogalmazza meg azokat az elveket, melyek társadalmi és gazdasági politikáját sugalmazni fogják, óhaját és követelését mindazoknak, akik a lövészárokban harcolnak és akik becsületük, bátorságuk és munkájuk által ennek a nemzeti korszaknak legmagasabbrendű arisztokráciáját képezik.

Az áldozatkészségben és reményességben visszavonhatatlanul egyesült spanyolok előtt kinyilatkoztatjuk:

#### I.

1. A munka az egyén részvétele a termelésben, a szellemi és testi képességek önkéntesen nyújtott gyakorlása által, az egyén hivatása szerint, abban az értelemben, hogy a munka az élet díszé és a nemzetgazdaság nagyobb fejlődésének alapja.

2. A munka lényegileg személyi és emberi, miért is nem lehet az ár anyagi fogalmára lefokozni, de nem lehet tárgya olyan ügyletnek sem, mely összeférhetetlen annak személyes méltóságával, aki azt szolgáltatja.

3. A munkajog következménye az Isten által az emberre rótt köteletségnek, az egyéni célok teljesítésére és a haza boldogulásának és nagyságának előmozdítására.

4. Az állam értékeli és magasztatja a munkát, mely termékeny kifeje-



zése az ember teremtő szellemének és ily értelemben támogatni fogja a törvény erejével, engedélyezve számára a legnagyobb kedvezményeket és összegeyveztetve a többi egyéni, családi és társadalmi célok teljesítésével.

5. A munkát, mint társadalmi kötelességet, valamilyen formában kötelelhetetlenül megköveteljük minden spanyoltól, aki abban akadályozva nincs, mert úgy véljük, hogy az köteles adó a nemzet ősi vagyona számára.

6. A munka a tisztesség egyik legnemesebb tulajdonságát képezi és elegendő jogcím az állam védelmének és segítségének igénylésére.

7. Közszolgálat az a munka, melyet önzetlenül és önfeláldozóan, hősieséggel és azzal a szándékkal nyújtanak, hogy hozzájáruljanak a legfelső jóhoz, melyet Spanyolország képvisel.

8. Minden spanyolnak joga van a munkához. Ennek a jognak kielégítése az állam legelsőrendű feladata.

## II.

1. Az állam megígéri, hogy állhatatos és hathatós tevékenység útján a munkást, az ő életét és munkáját megvédelmezi. Megfelelően korlátozni fogja a munka tartamát úgy, hogy ne legyen mértéktelen és minden rendű munkánál elkészíti a védelmet nyújtó és emberies rend biztosítékait. Különösképen el fogja tiltani a nők és gyermekek éjjeli munkáját, szabályozni fogja az otthoni munkát és meg fogja szabadítani a férjes nőt a műhelytől és gyártól.

2. Az állam meg fogja tartani a vasárnapi pihenőt, mint tiszteletreméltó feltételt a munkaszolgáltatásban.

3. A törvények a munkabér igény elvesztése nélkül — amennyiben azt az üzem műszaki követelményei megengedik — el fogják rendelni, hogy azokat a vallási ünnepeket, melyeket a hagyomány megkövetel, vagy amelveket a polgári szabályok nyilvánítanak ilyennek, meg kell tartani és azokon az ünnepegeken, melyeket a mozgalom vezetősége rendel el, részt kell venni.

4. Július 18-át a dicsőséges feltámadás kezdetét nemzeti ünnepnek nyilvánítjuk és úgy tekintjük, mint a munka dicsőségének ünnepét.

5. Minden munkásnak joga lesz évente szabadságra, a megérdemelt

pihenő nyújtása végett intézmények szervezendők, melyek biztosítani fogják ennek a rendelkezésnek jobb teljesítését.

6. Meg fogjuk valósítani azokat a szükséges intézményeket, melyek útján a munkásoknak a szabad idő és szórakozás alatt a kultúra, a vídamság, a katonai ismeretek, az egészség és testedzés összes javainak hasznáiban részük lesz.

## III.

1. A legkisebb munkabér a munkás és családja életének megfelelő fenn tartására elég lesz.

2. Meg fogjuk honosítani megfelelő szervezett útján a családi segélyt.

3. Fokozatosan és feltartóztathatatlannal emelkedni fog a munkás életszínvonala, olyan mértékben, ahogyan azt a nemzet magasabbrendű érdeke megengedi.

4. Az állam le fogja rögzíteni a munka szabályozásának alapjait, azáltal, hogy meg fogja állapítani a munkások és a vállalatok között a viszonyt. Elsődleges tartalma lesz a jelzett viszonynak mind a munkaszolgáltatás és munkabér, mind a kölcsönös hűség kötelessége, segítség és támogatás a vállalkozó részéről és hűség és engedelmesség a személyzet részéről.

5. Az állam a szindikátusokon keresztül fog gondoskodni a gazdasági körülmények számontartásáról és biztosítani fogja, hogy az a rendszer, melyben a munkát végzik, olyan legyen, mely a munkást igazság szerezint megilleti.

6. Az állam örködni fog a munka biztonsága és folytonossága fölött.

7. A vállalat fogja személyzetét a termelés menetéről a szükséges mértékben tájékoztatni, hogy azokban megerősítse a felelősség érzését, azon határok között, melyeket a törvények megállapítanak.

## IV.

1. A kézműves ipart — mint a céhkorszak dicsőséges örökségét — megalapozzuk és hathatósan támogatjuk, mert tökéletes vetülete az embernek a munkában és mert oly termelést feltételez, mely egyformán eltér a kapitalizmustól és a marxizmustól.

## V.

1. A munka szabályai a mezőgazdasági üzemben alkalmazkodni fog-

nak e munka különös jellemvonásaihoz és azokhoz az évszakos változásokhoz, melyeket a természet szab meg.

2. Az állam gondoskodni fog különösen a mezőgazdasági termelők technikai oktatásáról, képessé téve őket, hogy mindazon munkát el tudják végezni, amit a termelés valamely ága megkíván.

3. Szabályozni fogjuk és fel fogjuk értékelni a főbb termények árait, hogy biztosítsuk a mezőgazdasági vállalkozó részére a rendes viszonyok között a legkisebb hasznot és ennek következményeképpen a munkások számára olyan napszámhátré követelünk, mely lehetővé teszi az életszínvonal emelését.

4. Juttatni fogunk minden vidéki család részére egy kis darab földet, családi kis birtokot, mely az elemi szükségletek biztosítását szolgálja és a munkabeszüntetés napjaiban elfoglaltságot ad.

5. El fogjuk érni a falusi élet szépitését tökéletesítvén a falusi lakásokat és megjavítván Spanyolország népének és tanyáinak egészségügyi viszonyait.

6. Az állam biztosítani fogja a haszonbérletők számára a földművelés állandóságát hosszú határidőre szóló szerződések által, melyek biztosítékot nyújtanak a jogtalan felmondás ellen és lehetővé fogja tenni azoknak a befektetéseknek törlesztését, melyet a birtokon eszközöltek. Törekvése az államnak, hogy megfelelő eszközökkel annak ítélje a földet, aki azt saját maga használja ki.

## VI.

1. Az állam a legnagyobb figyelmet tanúsítja a tenger munkásai iránt, gondoskodván az áru elértéktelenedésének megakadályozását célzó intézkedésekről és megkönnyítvén a foglalkozás teljesítéséhez szükséges eszközök tulajdonának megszerzését.

## VII.

1. Fel fogunk állítani egy új munkaügyi bíróságot azon alapelv alapján, hogy az igazságszolgáltatásnak ez a tevékenysége az állam hatáskörébe tartozik.

## VIII.

1. A tőke a termelésnek egyik eszköze.

2. A vállalat, mint termelési egység, alkotó elemeit hierarchikus szervezetbe fogja foglalni, mely az eszközöket az embernek és mindkettőt a közjónak rendeli alá.

3. A vállalat vezetője saját személyében fogja kézbe venni a vállalat igazgatását, felelős lévén ezért az állam előtt.

4. A vállalat haszna — figyelembe véve a tőke jogos kamatát — első sorban a termelés tökéletesítéséhez szükséges tartalékok képzésére és a munkások munkakörülményeinek és életének javítására fordítandó.

## IX.

1. A hitel olyan alakot fog ölteni, mely figyelemmel lesz a nemzeti gazdaság kifejllesztésének szempontjára, hozzá fog járulni mezőgazdasági, halászati, ipari és kereskedői vállalkozások megalapításához és fenntartásához.

2. A tisztesség és a bizalom, elterjedvén a termelésben és a munkában, a hitel valódi biztosítékát fogják alkotni.

Az állam engesztelhetetlenül fogja üldözni az uszora minden fajtáját.

## X.

1. A biztosítás gondoskodni fog a munkás számára a védelemről a szerencsétlenségben.

2. Ki fogunk terjeszteni a társadalmi biztosítást: aggork rokkantság, anyaság, baleset, foglalkozási betegségek, tüdőbaj és kényszerű munkabeszüntetés esetére, teljes biztosításra törekedve. Legelső sorban igyekezni fogunk, hogy az előregedett munkások elegendő nyugdíjban részesüljenek.

## XI.

1. A nemzeti termelés gazdasági egységet alkot a haza szolgálatában. Minden spanyolnak kötelessége ezt védelmezni, javítani és növelni. Minden tényező, mely a termelésben résztvesz, alá van rendelve a nemzet legfőbb érdekének.

2. Minden egyéni és kollektív tevékenység, mely bármily módon zavarja a termelés rendes menetét, vagy az ellen támad, a haza ellen irányuló bűncselekménynek tekintendő.

3. A munka terén a munkateljesítmény minden bűnös csökkentése megfelelő büntetés tárgya lesz.



4. Az állam általában nem lesz vállalkozó, kivéve mikor a magánkezdeményezés hiányzik, vagy azt a nemzet magasabbrendű érdeke kívánja.

5. Az állam a szindikátusokon keresztül megakadályozza a termelés terén a tisztességtelen versenyt, ugyanígy azt a tevékenységet, mely megnehezíti a nemzetgazdaság rendes kifejlődését ezzel szemben bátorít minden kezdeményezést, mely a termelés tökéletesítésére irányul.

6. Az állam elismeri a magánkezdeményezést, mint a nemzet gazdasági életének termékeny forrását.

### XII.

1. Az állam elismeri és védelmezi a magántulajdont, mint az egyéni, családi és társadalmi tevékenység teljesítésének természetes eszközét. A tulajdon minden formáját alá fogja vetni a nemzet legfőbb érdekeinek, melyeknek közvetítője az állam.

2. Az állam feladata, hogy megsokszorozza és elérhetővé tegye valamennyi spanyol számára a kötött tulajdon formáit, a családi otthont, a földtulajdont és a munkának a mindennapi életben használt eszközeit vagy javait.

5. Elismeri a családot, mint a társadalom természetes sejtjét és alakját és ezzel egyidejűen mint elidegeníthetetlen jog által alkotott erkölcsi intézményt, mely a pozitív törvények felett áll. A megőrzés és a folytonosság hatályosabb biztosítása végett a családi vagyonat lefoglalhatatlannak ismeri el.

### XIII.

1. Az állam nemzeti szindikalista szervezetét az egység, totalitás és hierarchia eszméi fogják sugalmazni.

2. A gazdasági élet valamennyi tényezőjét a termelés szervezeteibe: a vertikális szindikátusokba fogjuk besorozni.

5. A vertikális szindikátus közjogi terület, mely valamennyi olyan elem egységes szervezetéből áll, mely a termelés bizonyos meghatározott szakában, vagy ágában, hierarchikusan szervezve az állam irányítása alatt, a gazdasági folyamat véghezviteléhez szükséges tevékenységnek van szentelve.

4. A szindikátus hierarchikus szervezete szükségképpen a Falangé mozgalom keretébe tartozik.

5. A vertikális szindikátus eszköz az állam szoleálatában, amelyen keresztül megvalósítja gazdasági politi-

káját. A szindikátus feladata, hogy a termelés problémáit megismerje és a közérdek szemelött tartásával a megoldásra javaslatot tegyen. A vertikális szindikátus külön szervek segítségével részt vehet a munkafeltételek szabályozásában, ellenőrzésében és végrehajtásában.

6. A vertikális szindikátus kezdeményezhet, fenntarthat, vagy megszüntethet kutatással, szellemi, testi és foglalkozási neveléssel, biztosítással, valamint szociális feladatokkal foglalkozó szervezeteket, melyek a termelés elemeinek érdekeit szolgálják.

7. Munkaközvetítő hivatalokat fog létesíteni, a munkaalkalmak elosztása, a képesség és kereset összhangjának biztosítása végett.

8. A szindikátusok feladatkörébe tartozik, hogy pontos adatokat szolgáltatassanak az állam részére a termelési statisztika kidolgozásához.

9. A szindikátusokról szóló törvény fogja meghatározni a jelenlegi gazdasági és foglalkozási egyesülések besorozásának formáját az új szervezetbe.

### XIV.

1. Az állam saját területén maga foganatosítja a nemzeti munkavédelem szükséges intézkedéseit és más hatalmakkal kötött munkaszerződés útján fog gondoskodni a külföldön élő spanyol munkások foglalkozási érdekeinek védelméről.

### XV.

1. Abban az időpontban, mikor ez az alkotmány kihirdetést nyer, Spanyolország kiállott egy hősi harcot, melyben az anyagi gazdagság jó részének elvesztésével az emberiség szellemi és kulturális értékeit megmentette.

Spanyolország a harcoló ifjúság nagylelkűségét a nemzeti termelés valamennyi tényezőjével viszonzozza.

Ezért a jogok és köteleességek ezen összefoglalásában szabályozzuk a termelés azon elemeit, melyek sürgősen és elkerülhetetlenül szükségesek a spanyol földnek és hatalmának helyreállítására.

### XVI.

1. Az állam megigéri, hogy a harcoló fiatalságot állítja a munka, a becsület és hatalom őrhelyeire, azon a jupon, mely megilleti őket, mint spanyolokat és amelyet megszereztek, mint hőskök.

## TUDOMÁNY ÉS ÉLET.

### X A tatai népfőiskola.

Lapunk előző számában hírt adtunk arról (65. lap), hogy a Magyar Közigazgatástudományi Intézet Tatán Népfőiskolai Tanfolyamot szervezett. A vállalkozás céljáról és megoldásáról az alábbiakban számolunk be:

Annak a ténymegállapító munkának a során, amelyet az Intézet a tatai járásban végzett, az egyik főmegállapítás az volt, hogy a mezőgazdasági népesség életformájánál fogva a városi lakossággal és ipari munkássággal szemben sok vonatkozásban olyan hátrányos helyzetbe jutott, hogy abból magárahagyottan kiemelkedni nem tud. A közigazgatás és az emberek közti viszony szükséges fejlesztése ezért ebben az irányban legsürgősebb és legterjedelmesebb. Az egyik el nem hanyagolható eszköz népfőiskola szervezése volt. A népfőiskola célját az első tanfolyamnak 1940. január 7.-én történt megnyitásán Magyar Zoltán egyetemi tanár a következő beszéddel fejtette ki:

„*Mi a népfőiskola? Főiskola* abban az értelemben, hogy nem mindenkinek való, hogy szellemi és jellembeli érettséget tétel fel és hogy a legmagasabb képzést nvujtja bizonyos réteg számára. *Népfőiskola* pedig azt jelenti, hogy a néphez igazodik, a nép számára van, azt nyújtja,

amire a népnek van szüksége. *Mi a nép?* A nemzetnek az a rétege, amelyben a legtöbben vannak, a nemzet zöme. Ebből van felemelkedés egyénileg a magasabb osztályokba, a nemzet vezető rétegébe, de amely a maga tömegében mindig megmarad az, ami: az alsó, azaz a nemzet minden más rétegének és egész szervezetének alapjául szolgáló tényező.

„A népbe nem csak a parasztság tartozik, de annak zömét a parasztság teszi ki, főleg nálunk, akik agrárország vagyunk. A parasztságon a mezőgazdasági lakosságot értjük, a birtokost és birtoktalant a középbirtok alsó határáig. Csonk Magyarországon ma háromszor annyi ember él, mint 100 év előtt, ennek a zöme a nép. Azt reméljük és akarjuk, hogy 50 év múlva kétszer annyian legyenek, mint most. Tehát a nép milliókat jelent, a nemzet többségét, amely nem eszköze a többinek, hanem amelynek éppen olyan igénye van emberi sorsra, jólétre és megbecsülésre, mint bárki másnak.

„Az emberek legnagyobb része abban a rétegben marad, amelyben született. Ha tehát boldogulni akar, a sorsát úgy tudja javítani, ha a saját rétegének a problémáin gondolkodik és jobb megoldást talál. A



nemzet legnagyobb rétegének a problémáit csak az ő közreműködésével lehet megoldani. A nép vezető tagjainak nemcsak az a feladatuk, hogy azokat az ügyeket ismerjék, amelyek csak őket magukat érintik, hanem az is, hogy a népnek, mint a nemzet egy fontos részének a helyzetét is helyesen megítélni és képviselni tudják. Sok minden kell változtatnunk. De ha valamely helyzeten nem is tudok azonnal javítani, az nem jelenti azt, hogy abba bele kell nyugodnom. A példa erre Trianon, a „Nem, Nem, Soha!”

„Sokat beszélünk a városbátudulásról, a faluból való elvándorlásról. Erdemes ennek az okain gondolkodni. Nem magyarázza meg egyedül az ipar fejlődése, kereslete ember után, a munka természete. A mezei munka vonzó, a természet szép, legények, leányok sokszor mennek énekszóval a munkára. De még sohasem láttunk senkit dalolva menni a hivatalba, vagy a gyárba. Nem a munka természete különb tehát a városban, hanem csak a munka feltételei: jobb a kereset, szabályozott a munkaidő, van szabadidő és szórakozás, van kényelem, komfort, de ez is csak az utolsó évtized vívmánya és most már a mezőgazdaság és a falu sorsának javítása terén is sok történet és kell, hogy még történjék. Csak az utolsó néhány évben hány bekötő út épült, hány falu kapott jó ivóvizet, iskolát, egészségházat, van már villany, van rádió. Ezt nem lehet tagadni, de akkor azt sem lehet állítani, hogy a falun nem lehet segíteni, az ottani embereknek csak az a segítség, ha bevonulnak a városba. Meg lehet és meg kell oldani

a nép zömének a problémáit a falun, a mezőgazdasági életforma megtartása mellett!

„Ennek a feltételeit sorra meg kell teremteni, de van egy, amely nélkülözhetetlen: magának a népnek is a tanultsága, jóakarata, az önbizalma. Erre a célra a legfontosabb eszköz a népfőiskola! A finn testvéreink, ez a rokon nép, amely a mostani háborúban nemcsak a bátorságát, vitézségét igazolja, hanem a magas tanultságát is, mert a sokféle fegyverhez és a komplikált hadviseléshez is ért, a népfőiskolának köszönheti ezt a nagy eredményt. Az az ország, ahol azt lehet mondani nincs is analfabétaság. De nemcsak írni-olvasni tud ott mindenki, hanem felnőtt korban tovább tanulnak a népfőiskolákban, úgy hogy azoknak a járásokhoz hasonló területek központjában tekintélyes épületeik vannak, bennlakásra is berendezve, ahol nem csak rövid, néhány hetes, hanem fél-éves tanfolyamokat végezhetnek télen a férfiak, nyáron a nők. És ott nemcsak az ú. n. faluvezetők végeztek népfőiskolát, azok t. i. akik községi bírák, elöljárók, gazdaköri elnökök, mezőgazdasági bizottsági stb. tisztviselők lesznek, hanem sokkal többen, azért oly magas ott a népnek magának az általános műveltsége.

„Ilyenfajta gondolatok jártak nekünk is a fejünkben, amikor ezt a népfőiskolát, egyelőre rövidebb tartammal, kezdő formában megszerveztük.

„Ez a tanfolyam kezdet, a megindulás. Azt reméljük, hogy állandósul, jövőre folytathatjuk, nem két hétre, hanem hosszabb időre és az az óhajunk, hogy úgy megerősödjék, hogy itt is

nagy, komoly épületet kelljen e célra emelnünk.

„Egyelőre csak kevesen, 30-an vannak itt. Ezért a cél az volt, hogy a falu legjavát küldjék ide. Akik ma 25—30—35 évesek, azok 10—15 év múlva a falu vezetői lehetnek; bírák, törvénybírák, esküdtek stb. Ha készülnek erre a feladatra, ha tanulnak hozzá, sokkal jobban fogják betölteni, mintha csak korteskedés az alapja a megválasztásuknak. A népünk értelmes, legyen tanult is. Elsősorban legyenek tanultak a vezetői, akik közülük kerülnek ki. A nép, a falu dolgát úgy is ismerik, hiszen onnan kerültek ki, de hozzá kell tanulniok az állam, a közigazgatás, a közgazdaság szükséges ismeretét. Így lesznek igazi faluvezetők. Akkor látják majd, hogy a dolgokat nem csak úgy lehet csinálni, amint eddig csináltuk, hanem sokszor jobban is. Látni fogják, hogy lehet javítani és akkortól fogva azt akarni is fogják. Megismerik majd a közigazgatást, az államot, amely nem ellenfél, hanem egy mivélünk, magyar, mint mi vagyunk, és azt akarja, hogy a magyarok országának jól menjen a dolga. Rá fognak jönni arra, hogy a közigazgatás barát, ha megismerjük és vele együttműködünk, és azért igaz az, hogy nekünk jó, ha értünk a közigazgatáshoz, mert akkor jobban fel tudjuk használni a mi problémáink megoldására, a mi helyzetünk javítására. A népnek ez egyik legfontosabb érdeke. Ez a tanfolyam ezt egyik legelső feladatának tekinti.

„Ha már kellő számban lesznek mindenütt így képzett faluvezetők, akkor egy idő múlva sor kerülhet arra, hogy a tör-

vény előírja, hogy csak az lehet előjáró, aki ilyen népfőiskolát végzett. Az amerikai azt mondja, hogy minden elmulasztott munkaalkalom, minden elmulasztott kereset annyi, mint ha azt az összeget adóba befizettem volna. Ugyanígy igaz azonban az is, hogy minden elmulasztott tanulási alkalom annyi, mintha elvertük volna a vagyonunk egy részét. A népfőiskola célját, beállítottságát most már láthatjuk. Ezt a célt nem ötletszerűen, szaggatottan hallgatott iskolánkívüli előadásokkal éri el, hanem tervszerű program szerinti rendszeres tanítással és együttlakás által fokozott neveléssel. A program nem szakirányú, hanem látókörtágító, a megértést mélyítő. Az a tapasztalat, hogy a népfőiskola után benépesednek a szaktanfolyamok is.

„A hallgatóság közt vagyonosabbak és szegények, katolikusok és reformátusok, fiatalabbak és idősebbek, a tatai járásba tartozók és a visszacsatolt területre valók vannak. Ez a változatosság szándékos. Ismerjék meg egymást és becsülik meg egymásban egycarant az embert és magyart. És legyenek bizalommal vezetőikkel szemben, akikről látni fogják, hogy ismerik az Önök életét, és hogy nem akarnak egyebet, mint azt, hogy Önöket képessé tegyék sajátmaguk és saját népük és a magyar haza boldogabbá tételére.

„Az nem véletlen, hogy ez a népfőiskola Tatán létesült. Évek óta tanulmányozzuk itt a közigazgatás és az emberek viszonyát. Ezért itt a munkának olyan kedvező feltételei vannak meg, mint sehol másutt.“

A tatai népfőiskolát a Ma-



gyar Közigazgatástudományi Intézet, Komárom vármegye, a Komáromvármegyei Népművelési Bizottság és Tata község részvételével rendezte. A hallgatók személyenként 10 pengőt fizettek tandíj és teljes ellátás fejében. A többi költséget a fentiek és a Vallás- és Közoktatásiügyi Minisztérium fedezték.

A hallgatók zöme 25 és 35 év között volt. A legfiatalabb azonban 19 és a legidősebb 42 éves volt. Kettő volt bányamunkás, a többiek gazdaifjak, az utóbbiak közt szegényebbek és jobb módúak voltak, de 6 holdas volt a legszegényebb. Földmunkás, vagy zsellér nem volt. A hallgatók kiválasztását az idén a községi jegyzőkre bíztuk, akikkel a tanfolyam vezetősége egy fősolgabírói értekezleten közölte a kiválasztásnak azt a szempontját, hogy leendő faluvezetőknek alkalmas ifjakat, a falu legjavát küldjék fel.

A tanfolyam előadói legnagyobb részben olyan szakemberek voltak, akik az Intézetnek a tatai járásban végzett ténymegállapító tanulmányában résztvettek és így nem csak szakmájuknak voltak kiváló képviselői, hanem a járás viszonyait is behatóan ismerték, a helyi viszonyokhoz alkalmazkodva tartották előadásait. Kívülről a járási fősolgabíró, a gazdasági felügyelő, egy községi vezető jegyző és egy kegyesrendi gimnáziumi tanár tartottak előadásokat. A cél az

volt, hogy minél kevesebb előadó legyen és mindegyik lehetőleg több órán át foglalkozzék a hallgatókkal, hogy azokhoz közelebb férközhessék.

A hallgatók a helybeli Levente Otthonban együtt laktak és ugyanott lakott a tanfolyam vezetője, egy magyar-történelem szakos középiskolai tanár, karpaszományos tűzmester, valamint a tanulmányi vezető, ki tanügyi segédtitkár, a Magyar Közigazgatástudományi Intézet tanársegéde volt. Az által, hogy a hallgatóság az egész napot katonásan kötött időbeosztás szerint, alkalmas vezetés mellett együtt töltötte és együtt is étkezett, rövid idő alatt kitűnő közszellem alakult ki és a tanításon kívül értékes nevelési eredményeket is lehetett elérni.

A tanfolyam, amelynek hallgatósága legnagyobb részben értékes emberanyag volt, nagy hasznára volt a hallgatóknak, akik azt az óhajukat fejezték ki, hogy a tanfolyamot jövő évben is tartsuk meg, de hosszabb időre tervezzük. Hasznára volt azonban a közigazgatásnak és a Magyar Közigazgatástudományi Intézetnek is, mert más úton meg nem szerzhető értékes bepillantást szerzett a mezőgazdasági lakosság problémáiba és gondolkozásmódjába, valamint a tanfolyam végzett hallgatóiban hasznos munkatársakat nevelt a járásban végzendő gazdasági és szociális akciók számára.

#### Amerikai bírálatok Magyar Zoltán *The Industrial State* c. művéről.

A Közigazgatástudomány 1959. évi 1. számában ismertettük már Magyar Zoltán egye-

temi tanárnak, a Magyar Közigazgatástudományi Intézet igazgatójának *The Industrial*

*State* című, akkor megjelent munkáját és közöltük *Raymond Leslie Buell*-nek a könyvhöz írt előszavát. Most a műnek eddig tudtunkkal megjelent amerikai bírálatait közöljük fordításban. Az egyik bírálat a *The Hungarian Quarterly* 1939. évi 4. számában *Leonard D. White* professzor, a chicagói

egyetemen a közigazgatás tanárának, Roosevelt elnök egyik szaktanácsadójának tollából jelent meg; a másik bírálatot a new-yorki egyetemen működő *Harvey Pinney* írta a *The Annals of The Academy of Political and Social Sciences* 1939. novemberi számában.

## I.

### *Igazgatási problémák.*

A Varsóban 1936-ban tartott Hatodik Nemzetközi Közigazgatástudományi Kongresszuson tárgyalt főtémák egyike a modern államokat jellemző nagy közszolgálatok központi igazgatási szervezetének általános problémája volt. A kérdés megvitatásához szükséges anyag előkészítésére dr. Magyar Zoltánt jelölték ki, a budapesti egyetemen a közigazgatási jog professzorát. Tanulmányainak során Magyar professzor személyesen meglátogatta Európában a közigazgatás legfőbb központjait, beleértve a Vatikánt és a Kremlt, kiegészítve így az Egyesült Államokban és Nagybritanniában szerzett korábbi tapasztalatait. A jelen kötet az igazgatási szervezet ezen fő problémájában szerzett széleskörű megfigyelések és tapasztalatok és a Nemzetközi Közigazgatástudományi Intézet különböző nemzeti csoportjai által beküldött anyagtömeg tömör összefoglalása.

A tanulmány alapvető tétele az, hogy a testületi cselekvés és felelősség (kabinetek, testületi közigazgatási szervek stb.), valamint a hivatásos közszolgálat hiánya által jellemzett pre-in-

dusztriális állam közigazgatási szervezetének alakja a poszt-indusztriális állam nyomása alatt rohamosan változik inkább az egyéni, mint az együttes felelősség irányában és egy állandó, hivatásos közszolgálat kialakításának érdekében. Ez a fejlődés, akár evolúciós, mint az Egyesült Államokban és Nagybritanniában, akár revolúciós, mint Orosz-, Olasz- és Németországban, mint a szerző kimutatja, „nem összeférhetetlen sem az alkotmányos demokráciával, sem a parlamentarizmussal. Ami összeférhetetlen, az a közigazgatás mai méretei és a társas kormányzat“, az együttes felelősség és cselekvés értelmében véve.

Ez az általános tétel a szerzőt a nemzeti szervezetek vezértípusaiban a legfőbb közigazgatási vezetői (chief executive) tisztség kifejlődésének szükség-szerűen rövid, de eredményes vizsgálatára vezeti. A tanulmány legfőbb érdeme talán az az analízis, amelyet a közigazgatási hatalom egyesítésének betetőzéséről, a közigazgatási hatalmas szervek központi igazgatásának megkönnyítése végett szervezett polgári igazga-



tási „vezérkarok” (staff agencies) szervezetéről ad.

Ez a fejlődés lényegében véve általános érvényű. Mintaképe a hadsereg vezérkarában fedezhető fel, ennek eredetét és jellegét a munka röviden ismerteti. Az alak széles körben változik, a francia *Président du Conseil* hivatalának „nomád és meg-megszakított életé”-től a német *Reichskanzlei*-ig és a brit *Treasury*-ig. Az Egyesült Államokban a szerző észreveszi egy szervezett polgári vezérkar részbeni és fokozatos kifejlődését, hozzá röviden ismerteti a President's Committee on Administrative Management rendkívül fontos jelentését (1937). Az azóta eltelt két év alatti rohamos fejlődés a Fehér Házat (azaz az elnököt) jól megszervezett vezérkarral szerelte fel, ideértve a költségvetéssel, a személyzeti igazgatással és a hosszútávú tervezéssel behatóan foglalkozó három legfőbb igazgatási szervet.

Magyary professzor jelentős munkáját az idő- és térbeli széles látókör jellemzi. Az első oldalakon közölt adatok kiemelik a múlt évszázad — minden bizonnyal a kormányzati igazgatás világtörténetének legelképesztőbb évszázada — folyamán a közigazgatásnak pusztán terjedelemben történt hihetetlen változásait. A tanulmány egész folyamán a helyszíni rohamos változása, Németországtól Nagybritanniáig, Franciaországtól Oroszorszáig, Olaszországtól

tól az Egyesült Államokig, utalásokkal Lengyel- és Magyarországra, és egy igen rövid pillantással a Vatikán közigazgatási szervezetére, a szerzőnek a mai — ipari és igazgatási — államra vonatkozó kivételes ismeretét mutatja. Haszonnal olvasható olyan munkák mellett, mint Herman Finer: *The Theory and Practice of Modern Government*, Luther Gulick és L. Urwick: *Papers on the Science of Administration*, James D. Mooney és Alan C. Reiley: *Onward Industry*, Chester I. Barnard: *The Functions of the Executive* c. művei és a *President's Committee on Administrative Management* jelentése, hogy csak a mai angol és amerikai szakirodalmat idézzük.

Az állam alakjai és szervei legrohamosabban krízis — akár válság, akár természeti csapás vagy háború — idején az események nyomása alatt változnak. A mai krízisek roppant és beható volta a jövődő állam polgári felénítésében való változás megfelelő nagyságát és erősségét vetíti előre. Minden nemzet meg fogja találni állami szervezetének jövődő alakját történelmi hagyományaiban, népeisége hajlamaiban és problémái jellegében. E kötet egyik eredménye annak megmutatása, hogy a politikai elméletekben és szervezetben való alapvető különbségek ellenére a közügyek igazgatásának sok problémája hasonló minden széleskörű vállalkozásnál és hogy az igazgatási fejlődés sok vonala közös.

## II.

Mialatt politikusok nagy se-  
rege még mindig azt gondolja,

hogy közigazgatási szervezetek  
csak arra valók, hogy őket állá-

sokkal és szolgálatokkal ellássák és így politikusoknak egy bizonyos csoportját hatalmon tartásák, azalatt a kormányzat tanulmányozói olyan problémával bírkóztak, amely alapvetően nehezebb és átfogóbb a protekció kiküszöbölésénél. Az a probléma, hogy hogyan kell megalkotni oly igazgatási gépezetet, amely úgy foglal egybe szervezeti felépítést és válogatott személyzetet, hogy az a lehető legeredményesebb eszköz legyen a közakaratanak (a törvényben és alkotmányban megtestesült általános politikának) igazgatási cselekményé váló lefordításában. Az ilyen eszköz iránti szükségletet az úgynevezett „bürokrácia“-val elégitették ki, amely azonban inkább egy meglévő helyzethez való megalkuvó alkalmazkodás, mint céltudatosan tervezett felépítés eredményeként jött létre. A bürokrácia növekedésének módja, szervezeteinek jellege, általánosan használt eljárásai országról-országra nagyon különbözőek.

Ebben a könyvben Magyary professzor bíráló, értékelő, összehasonlító tanulmányt végzett a nyugati világ vezető országaiban működő bürokráciákról, különös figyelmet szentelve annak az alapvető pontnak, ahol a kormányzat politikai szerveiről a hatalom tovább száll az igazgatási vagy végrehajtó szervekre. Először röviden tárgyalja magának az államnak az átalakulását (ipari forradalom), amely az állam részére az eredményes szervezés és igazgatás ugyanolyan szükségét teremtette meg, mint amelyet a kapitalista ipar állandóan érzett. (Magyary profesz-

szor nem említi Weber felfogását, hogy a modern kapitalizmust szervezetének bürokratikus alakja jellemzi.) Aztán a közigazgatás ezt követő átalakulását tárgyalja, összehasonlító példákat adva különböző államokból. Az utolsó rész, „The Chief Executive and His Auxiliary Agencies“, a közigazgatás legfőbb vezetőjével és segédszerveivel foglalkozik, amely érdekes összehasonlító tanulmány, de közelről sem annyira analitikusan előrehaladt, mint Macmahon professzornak a Columbia egyetemen végzett legújabb munkája.

Értékelési alapjait tekintve, Magyary professzor kiindulási pontját legfőképp Frederick W. Taylor tudományos üzemvezetési alapelveiből. Henri Fayol igazgatási tanaiból és W. F. Willoughby igazgatási tanulmányaiból veszi, bár sok más forrást is idéz. Tárgyalja a hadsereg vezérkarának, a brit Treasury-nek szervezetét és működését, valamint az igazgatási felépítés és működés más példáit. Úgy látszik, hogy nagyra tartja az amerikai elnök-rendszert, mivel ez a kabinet-rendszerrel jobban alkalmas a legfelsőbb ellenőrzés folyamatosságának fenntartására.

Magyary professzor azt a kiemelhetetlen nézetet fogadja el, hogy a jó szervezetnek és a jó embereknek együtt kell haladniuk, és hogy a legfelül lévő igazgató tisztviselő a kules-tényező az egész helyzetben. Kár, hogy a President's Committee on Administrative Management-hoz hasonlóan, amely az elnököt a „nemzet vezérigazgatója“-ként („national manager“) fogta fel, Magyary professzor is



kevés segítséget nyújt nekünk abban az igen bonyolódott problémában, hogy hogyan lehet szert tenni jó közigazgatási képességű emberre olyanfajta politikai eljárás útján, amely most elnökökkel lát el minket. Ha egy jó közigazgatási vezető

biztosítható, az általa vezetendő igazgatási gépezet szervezése nehéz, de nem lehetetlen feladat.

Magyary professzor értekezése érdekes, ösztönző hatású és jó bevezetés a problémába.

### Intézeti hírek.

A Magyar Közigazgatástudományi Intézetben február 19-én Dr. Küry Béla, Szolnok vármegye tb. szolgabírája előadást tartott „A jász népcsoport és közigazgatása” címmel. Az igen érdekes előadásban ismertette a jász terület földrajzi helyzetét, majd a jász népcsoport kialakulásáról és a történelemben játszott szerepéről beszélt. Az előadó igen érdekes esetek felhozása mellett részletesen tárgyalta a redemptiót, vázolta a jászok szabad helyzetét és a jobbágy-községekkel szemben való nagyobb szabadságukat és önállóságukat. Az előadásnak egyik legérdekesebb része volt a jászok 1848 előtti közigazgatásának ismertetése. Az előadást vita és megbeszélés követte, melynek során Dr. Alsó László, Dr. Biró Balázs, Dr. Fluck András, Dr. Kiss István és még mások is hozzászóltak a tárgyhoz és főleg a jászság mai közigaz-

gatási viszonyaira vonatkozólag hangzottak el igen értékes megfigyelések és javaslatok. Dr. Küry Béla előadása mindnyájunknak érdeklődését felkeltette a jász nép és annak közigazgatása iránt. Az előadó megígérte, hogy további kutatásait az intézettel karöltve fogja végezni és a rendelkezésére álló hatalmas levéltári anyagot az intézet rendelkezésére fogja bocsátani feldolgozás végett.

Február 15-én a vallás- és közoktatásügyi minisztérium fiatalabb tisztviselői részére intézeti bemutatót tartottunk. A szép számban megjelent tisztviselők megtekintették az intézet helyiségeit, műszaki és irodai felszerelését. A bemutatás alkalmával mondott beszédében Magyary Zoltán egyetemi tanár, az intézet igazgatója, vázolta az intézet fejlődését és működését.



### A Gazdasági Jog első száma.

*Gazdasági Jog* címmel új folyóirat indult meg az 1940. év elején. Mögötte a kir. m. Pázmány Péter Tudományegyetem Hiteljogi Szemináriumával karöltve működő, a Magyar Jogászegylet által alapított *Gazdasági jogi Intézet* áll. A folyó-

irat célkitűzése is azonos az intézettel: az elmélet és a gyakorlat egyaránt való vizsgálata, fejlesztése és összeegyeztetése.

A Gazdasági jogi Intézet már eddig is nagy eredményeket ért el. Összehozta a jogászokat, köz-

gazdákat és üzemgazdákat, pártatlan fórumot teremtve meg az időszerű kérdések megbeszélésére. A *Gazdasági Jog* megindítása további jelentős előrehaladás a fejlődés útján.

A folyóirat — főszerkesztőjének, Kuncz Ödönnek szavait idézve — „nyitott szemmel és megértő érdeklődéssel teszi vizsgálat tárgyává a *mindennapi élet* fontos szükségleteit is; tehát *mindenekelőtt az aktualitásokkal foglalkozik!* És feladatának azt tekinti, hogy a gazdasági életet körülvevő, védelmező és befolyásoló jogmatériát

áttekinthető rendszerbe foglalja.”

A *Gazdasági Jog* a hiteljogon kívül a magánjognak, büntetőjognak, pénzügyi jognak a gazdasági élettel kapcsolatos problémáit, valamint a devizajogot is felöleli: átfogó és fontos programmal indul tehát. A gazdasági élet szövevényessége, a gazdasági jogalkotás megnövekedett jelentősége kényszerítő szükségességgel szorít rá mindenkit a gazdasági vonatkozású jogszabályok figyelemmel kísérésére. A *Gazdasági Jog* megjelenésének ez ad különösen időszerűséget és jelentőséget.



# TAKARÉKOS HÁZIASSZONY

GÁZZAL FŐZ! SÜT! FŰT! HŰT!

Ha tüzhelyén kívül vízmelegítésre  
fűtésre vagy hűtésre is gázt használ,  
— szobánként havi 20 m<sup>3</sup>-en felül —

a

## „TAKARÉKGÁZ”

40<sup>0</sup>-al olcsóbb: m<sup>3</sup>-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 fürdő- víz) . . . . .	12—18 ”
Egy mosdáshoz szükséges melegvíz (10—15 liter) . . . . .	1.2—1.8 ”
Félórai fürdőszobafűtés . . . . .	6—8 ”

## HASZNÁLJON TAKARÉKGÁZT!

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

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

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

BUDAPEST  
SZÉKESFŐVÁROS ELEKTROMOS MŰVEINEK

# BEMUTATÓI

V., HONVÉD-UTCA 22.

II., MARGIT-KÖRÚT 15

---

Minden háziasszonynak tudnia kell,  
hogy a modern nagyteljesítményű

**villamos főzőlapon és sütőben**

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

**A villamos tűzhely**

**üzeme olcsó**

A főzési áram egységára  
kilowattóránként 12 fillér

Például 4 tagú családnál a  
villamosfőzés - sütés áramköltsége

naponként átlag 40 fillér,  
havonként átlag 12 pengő

Az olcsó főzőárammal vasalhat, vizet forralhat.

Villamos tűzhelyek, kettős főzőlapok

1—5 évig terjedő részletfizetésre vásárolhatók.

Felvilágosítással a Honvéd-utcai és Margit-körúti BEMUTATÓ szolgál

**Nyitva : hétköznapokon**

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

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