

# KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNY

SZERKESZTI

MAGYARY ZOLTÁN

Reformtörekvések a székesfővárosi közigazgatási tisztviselők minősítésénél

SZENDY KÁROLY

Hozzászólás a tanyai közigazgatás rendezéséhez

BORBIRÓ FERENC

A közigazgatás szerepe az angol államéletben

MARTONYI JÁNOS

Külföldi jogfejlődés

A spanyol Falange mozgalom szervezeti szabályzata.

Tudomány és élet

A francia Közigazgatási Akadémia tervének sorsa. — A propaganda a jövő háborújában (— yz —).

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

## TARTALOM

	Oldal
Reformtörekvések a székesfővárosi közigazgatási tisztviselők minősítésénél.	SZENDY KÁROLY 129
Hozzászólás a tanyai közigazgatás rendezéséhez.	BORBIRÓ FERENC 132
A közigazgatás szerepe az angol államéletben.	MARTONYI JÁNOS 158
Külföldi jogfejlődés	185
A spanyol Falange mozgalom szervezeti szabályzata.	
Tudomány és élet	191
A francia Közigazgatási Akadémia tervének sorsa. — A propaganda a jövő háborújában (— yz —).	

---

Előfizetőink részére mellékeljük a székesfőváros közigazgatási tisztviselőinek minősítésénél használt *Minősítési Lapot*.

### Munkatársaink:

*Szendy Károly*, Budapest székesfőváros polgármestere. — *Borbiró Ferenc dr.*, Baja tj. város ny. polgármestere, Kassa sz. kir. város ny. főispánja. — *Martonyi János dr.*, miniszteri titkár a vallás- és közoktatásügyi minisztériumban.

---

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

---

FELELŐS KIADÓ: MAGYARY ZOLTÁN.

---

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

## REFORMTÖREKVÉSEK A SZÉKESFŐVÁROSI KÖZIGAZGATÁSI TISZTVISELŐK MINŐSÍTÉSÉNÉL.

A közigazgatás elsőrendű fontos érdeke az, hogy minden beosztásban olyan egyének teljesítsenek szolgálatot, akik képzettségük és személyes tulajdonságuk szempontjából megfelelnek a szolgálati hely követelményeinek.

A tisztviselők jellembeli és értelmi tulajdonságainak állandó figyelemmel kísérésére tehát a hivatali szolgálat és a közönség érdekei miatt is egyaránt szükség van.

A hivatali érdekek szempontjából azért van szükség ezeknek a tulajdonságoknak a vizsgálatára, mert a közfeladatok megoldása tisztviselők útján történik. Fontos ezokból, hogy az állami és az önkormányzati szervezetek állandóan törekedjenek a kiváló képességű és munkabírási személyek kiválasztására. Ez az állandó törekvés annál is inkább jogosult, mert rendkívüli időkben rendkívüli módon növekedik a közigazgatásban a közfeladatok száma s mert a közigazgatással szemben támasztott igények csakis akkor oldhatók meg sikerrel, ha a közigazgatási szervezetek előrelátó személyzeti politikát követnek.

A személyzet politikai főfeladata annak biztosítása, hogy minden alkalmazott abban a beosztásban működjék, amelyben munkateljesítménye a legjobban fokozható és legjobban aknázható ki.

De nemcsak a hivatali érdekek szempontjából fontos a tisztviselők kiválasztásának kérdését kellőképpen hangsúlyozni. A köztisztviselő ugyanis nemcsak közege a végrehajtó hatalomnak, hanem a nemzet érületének és lelkiiségének hordozója is. Minden tisztviselő, legyen akár alacsonyabb vagy magasabb állásban, a közönséggel való érintkezés révén az egész hivatalt képviseli. A közönség ebből az érintkezésből méri le a közigazgatás célját, értelmét és a hivatali munka fontosságát, egyúttal pedig arról is véleményt alkot, méltó-e a tisztviselő arra a tisztségre, amelyet betölt. A köztisztviselő magatartása a hivatalban igen nagy jelen-

tőségű a törvénytisztelet szempontjából is, mert minden tényével a törvénytiszteletre figyelmeztet és azt a fegyelmet alakítja ki a közönség körében is, amely nélkülözhetetlen kelléke a jogállamban való élés feltételeinek. A köztisztviselői tóga nemcsak jelkép, hanem élő valóság kell, hogy legyen, hogy a közönség minden tagja a tisztviselőben érdekeinek hűséges védelmezőjét lássa.

Főleg ezek az irányelvek azok, amelyek megkívánják a közhivatalokban az alkalmazottak egyéni teljesítményeinek és jellembeli tulajdonságainak vizsgálatát.

A székesfővárosi közigazgatás vezetői az alkalmazottak minősítésénél mindig tárgyilagos eredmények megállapítására törekedtek. Ha valamely alkalmazott minősítése nem volt megfelelő, megelőző hivatali főnökét is meghallgatták. Az elfogultság, előítélet és más emberi tulajdonságok háttérbe szorítására irányuló törekvések mellett azonban állandóan annak vizsgálatával is foglalkoztak, miként lehetne a minősítési eljárást egyenletesebbé tenni oly módon, hogy az egyes hivatali főnökök eltérő egyéni vonásai, mint pl. a túlságos szigorúság, vagy az engedékenység, az összes alkalmazottak minősítési osztályzatainak egybevetésénél igazságtalanságokra ne vezessenek.

A további vizsgálódás abban az irányban folyt, hogy a minősítési eljárás, — amely egyes kérdőpontokra adott osztályzatokkal (1., 2., 3. és 4.) történt, — kiemeltessék abból a munkanemből, amelyet könnyen tömegmunkaszerűen is fel lehet fogni s ilyen esetben mechanikusan is el lehet intézni.

Az állami igazgatásban érvényes és a székesfőváros közigazgatásában ennek alapulvételével bevezetett eddigi eljárás ugyanis olyan általánosságban mozgó kérdőpontokra szorítkozott, amelyek alig engedik meg az alkalmazott egyéniségébe való behatolást, jellembeli és értelmi tulajdonságainak részletes megvilágítását.

Több évig tartó tervszerű tanulmányozás után arra az eljárásra terelődött leginkább a figyelem, amelyet dr. Magyary Zoltán egyetemi ny. r. tanár, a Magyar Közigazgatástudományi Intézet igazgatója, az „Amerikai államélet“ című munkájában Probst rendszer néven ismertet.

J. B. Probst-tal, aki Saint Paul (USA—Minnesota) város személyzeti osztályának főnöke, még az 1938. évben érintkezést kerestem. A minősítési eljáráshoz szükséges és szabadalom tárgyát képező kartotékokat és készülékeket megrendeltem s azok megérkezése után az eljárás kísérleti alkalmazása iránt intézkedtem.

Az új minősítési eljárás leírását dr. Magyary Zoltán a „Köz-

igazgatástudomány" 1959. évfolyamában már ismertette. (Közszolgálati minősítési rendszerek, 73. oldal.)

A magam részéről inkább az új eljárás tanulságaival foglalkozom.

A Probst-féle minősítési lap (Szolgálati jelentés) magyar nyelvre való lefordítása után az első kísérleti minősítést a székesfőváros központi segédhivatali személyzeténél folytattam le. Az eljárás — pontozási rendszer alapján — az alkalmazottakat öt csoportra osztotta. Ez a csoportosítás meglepően egyezett a hivatalvezető véleményével, annak ellenére, hogy az egyes kérdőpontok értékeit jelentésének megtételekor nem ismerte.

Az első kísérlet után az angol szöveg szó szerinti magyar fordításának átdolgozására adtam utasítást, mert tapasztalatom az volt, hogy a sajátos amerikai nézőpontokat érvényesítő kifejezések nem fedik mindenben a fogalmak magyar értelmét. Ezt az átdolgozott szöveget mellékletként bemutatom.

Az átdolgozott szövegű lapok felhasználásával a kísérleti minősítést egyes más szakokra is kiterjesztettem.

Az elért eredmények rövid összefoglalása a következő:

1. A hivatali főnökök az új rendszerű eljárással kapcsolatban valóban behatóbban kénytelenek foglalkozni a személyzet értelmi és jellembeli tulajdonságainak vizsgálatával. Az eljárás lefolytatása ugyan hosszabb időt vesz igénybe, de az alkalmazottak egyénisége és a hivatali szolgálat szempontjából figyelembe veendő tulajdonságai részletesebb megvilágításra kerülnek.

2. Az új minősítési eljárás kétségtelen előnye az, hogy pszichológiai vizsgálatok útján egybegyűjtötte mindazokat a jellemvonásokat, amelyek a hivatali szolgálat körében az alkalmazotknál előfordulhatnak. A minősítő azonban csupán az alkalmazottra ráillő tulajdonságokat jelöli meg, annak ismerete nélkül, hogy az általa megjelölt tulajdonságok pontértékelés szempontjából mit képviselnek. A minősítő tehát csakis az alkalmazott részletes jellemzésével foglalkozik. Ezek után, most már tőle függetlenül kerül sor a megjelölt jellemvonások pontértékének megállapítására. — Tekintettel arra, hogy az egyes jellemvonások pontértékelése megállapított kulcs szerint történik, kétségtelen, hogy minden alkalmazottnál a pontértékelés kiszámításánál azonos szabályok érvényesülnek. Ezek azok a szempontok, amelyek ennél a minősítési eljárásnál jobban érvényesítik az egyenlő elbánás elvét, mert az alkalmazottak minősítésének összehasonlítása azonos irányelvek szerint történik.

Ezek a megállapítások késztettek arra, hogy a folyó évben

a székesfőváros közigazgatásában hivatalnoki munkakörben foglalkoztatott tisztviselők és hivatalnokok 4000 főt meghaladó létszámának ilyen minősítése iránt intézkedjem.

Mindezeket a reformtörekvéseket egyébként óvatossággal és kritikával kell kísérni. Egyrészt, mert gyökeres újításról van szó, másrészt, mert ennek a minősítési módszernek is lehetnek a gyakorlatban hiányai. Már azért is ajánlatos az óvatosság, mert a magyar társadalom egyik legértékesebb rétegét közelről érinti. Kétségtelen nézetem szerint azonban az, hogy lényeges haladást jelent a tárgyilagossági minősítés irányában.

Az új minősítési eljárás véglegesítése iránt a most lefolytatandó szélesebbkörű minősítés eredményéhez képest fogok intézkedni.

A székesfőváros közigazgatása mindig arra törekedett, hogy lépést tartson a haladással.

Ezen a téren is azon vagyunk, hogy a minél célravezetőbb megoldásokat megtaláljuk.

SZENDY KÁROLY

## HOZZÁSZÓLÁS A TANYAI KÖZIGAZGATÁS RENDEZÉSÉHEZ.

Vitéz Keresztes-Fischer Ferenc belügyminiszter legutóbbi költségvetési beszéde élénk visszhangot kapott nemcsak a képviselőházi padsorokból, de a szakirodalom hasábjairól is. A beszédnek azzal a részével fogok ezúttal foglalkozni, amelyben egyik legfontosabb bejelentését tette, de amelyet eddig még a szakirodalom sem méltatott.

Beszédének idevonatkozó része a következőképp hangzott el: „... a tanyai igazgatás kérdésének rendezésére szintén készen van a törvényjavaslatom, amely lényegileg arra van alapítva, hogy tanyaközpontokat és tanyakörzeteket alkot, az igazgatás szerveit közelviszi a tanyai lakossághoz. Nagyon jól tudom, hogy a tanya-kérdés nagy problémája ezzel nincs megoldva, de megúntam már a vitatkozást a felett, mi sürgősebb: utat, iskolát, templomot építeni, vagy pedig azt a jegyzőt, vagy azt az orvost, azt a bábát és

a közigazgatás egyéb szerveit kivinni oda? Én most ezzel jövök, jöjjenek a többiek is, mindenki a magáéval és akkor majd előbb-utóbb meg lesz oldva a kérdés“.<sup>1</sup>

Ez a bejelentés két szempontból is nagyjelentőségű. Az egyik, az örvendetesebb az, hogy a belügyminiszter a tanyai közigazgatás rendezését napirendre tűzte. Ezzel a Korszerű Közzolgálat Útja III. kötetében „A tanyai közigazgatás rendezése“ cím alatt, miniszteri fémjelzéssel megjelent tervezet gyakorlati jelentőséget kapott. Időszerű tehát ehhez a tervezethez észrevételeket fűzni, hogy a elgondolás egyik-másik hibájának, fogyatékának kimutatásával ez az egyébként nagyon komoly értékű javaslat a gyakorlati kivitelre alkalmasabbá váljék.

A miniszter kijelentése azonban általános igazgatási szempontból is figyelemre méltó. Elvi jelentősége miatt tanulságosnak látszik a költségvetési beszéd idézett részét előbb ebből a szempontból megvilágítani.

„A tanyai közigazgatás rendezése“-ben<sup>2</sup> azt az érdekes megállapítást olvashatjuk, hogy „a közigazgatási szükségletek fedezését meg kell előznie egy elsődleges munkálatnak, amelynek folyamán meg kell határozni, hogy melyik hatóság, melyik sorrendben, hol és minő anyagi forrásokból köteles a tanyai közigazgatási és egyéb szükségletekről gondoskodni. A tanyai közigazgatási szükségletek fedezésére irányuló tevékenységet szervezni kell. A tanyai közigazgatás rendezése mindenekeelőtt szervezési kérdés.“

Az utána következő szövegből kitűnőleg ebben az elsődleges munkálatban a belügyi, a földművelésügyi, a kereskedelmi, a vállás- és közoktatásügyi minisztériumoknak kellene — nem is csak egy-egy osztály bevonásával — résztvenni. A belügyminiszternek nemcsak az elsődleges munkálatokban, hanem még a végrehajtás során is többször az érdekelt szakminiszterekkel egyetértve kellene eljárni.

A költségvetési beszédből világos, hogy a belügyminiszter által előbb szükségesnek talált ezt az összeműködést az elsődleges munkálatoknál biztosítani nem sikerült. Pedig, hogy ismételten tett ennek érdekében lépéseket, az kitetszik a beszéd szövegéből is: „megúntam a vitatkozást!“ Mivel a belügyminiszter kilátástalannak látja a további rábeszélést, viszont úgy találja, hogy a tanya-

<sup>1</sup> Az 1939. november 15.-i képviselőházi ülés naplójából.

<sup>2</sup> Lásd „A tanyai közigazgatás rendezése“ 11. oldal.

kérdés rendezése érdekében már halaszthatlan a cselekvés, végül is úgy döntött, hogy *maga* cselekszik.

Mit jelent az, hogy a belügyminiszter *maga* cselekszik, a társmiszterekre háruló feladatok végrehajtására pedig még bizonytalan ideig várni kell? Ez azt jelenti, hogy a tanyák közönsége egyelőre csak azoknak a szükségleteknek a kielégítését fogja megkapni, amelyeknek költségét a tervezet szerint túlnyomó részben *maga* a tanyavilág, illetve az anyaközség viselné. Pedig ezek közül a szükségletek közül többnek a kielégítése jobban érdeke az államnak, mint a közönségnek. A postát, a távbeszélőt, a közutat, a vasúti állomást, stb. — ami pedig a tanyavilágot feltétlenül jobban érdekli, mint az adót behajtó, a rendeleteket végrehajtó jegyzőnek a közelebbhozása — nemcsak hogy nem kapná meg egy időben, hanem azt meghatározott időre mégcsak számításba se vehetné. Nem gondolnám, hogy a megoldásnak ez a módja a helyi érdekeltségek különösebb rokonszenvével találkozni, s alkalmas volna a készség kiváltására, hogy a rendezéssel járó közteher-emelést viseljék.

Abban, hogy már cselekedni kell, a belügyminiszternek tökéletesen igaza van. Hiszen már az 1921. évi kecskeméti tanyai kongresszus, meg az 1927.-i közegészségügyi és társadalompolitikai országos értekezlet is erősen hangsúlyozta, hogy most már a gyakorlati intézkedéseknek kell jönni. Ép ezért a szerves megoldáshoz a szükséges segédkezet a többi tárcáknak nyújtaniok kell. Viszont, ha a tanyakérdést — bármi okból — ma még nem lehetne jól rendezni, akkor meg nagy kérdés, hogy a belügyminiszternek az együttesből kiválni, önállóan cselekedni helyes-e? Ide is találó a mondás: Shakespeare adni kell, de csak jól szabad adni. Hát igen: a tanyakérdést is rendezni kell, de csak jól szabad rendezni!

Itt ütközik ki a kérdés elvi, általános része. Magyary Zoltán 1931 óta hangoztatja, 1938-ban pedig már a megoldás módját is feltárta,<sup>1</sup> hogy az a miniszteriális rendszer, amelyben a miniszterelnök csak a politikai irányításban főnök, de nem egyúttal a közigazgatásban is, idejétmúlt, túlhaladott. Kell, hogy a miniszterelnök feje, legfőbb irányítója, vezére legyen a közigazgatásnak is. Akkor nem fordulhatna elő, hogy valamely kérdés megoldásra érettségét általában elismerik ugyan, de az mégsem oldható meg jól, mert a jó előkészítéshez és végrehajtáshoz szükséges tárcaközi

<sup>1</sup> Magyary Zoltán „A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása” 17. oldal; U. a. „A közigazgatási vezérkar” 14—37. oldalán.



összhangot a kérdésben ma eljárni elsősorban hivatott belügyi tár-cának képviselője megteremteni nem képes. De az sem fordulhatna elő, hogy megúnva a hasztalannak talált vitatkozást, önálló cselekvésre határozza el magát az a miniszter, aki maga is azt az álláspontot vallja, hogy az összhangzatos eljárás volna a helyesebb!

Bárhogy is áll azonban elvileg ez a kérdés, gyakorlatilag azzal kell számolni, hogy a tanyakérdés rendezése hamarosan szőnyegre fog kerülni. Ezért foglalkozom a tervezetnek 1. a tanyakörzeti beosztásokra vonatkozó általános részével, 2. a pénzügyi terhek mikénti elosztásával. 3. Vizsgálom a kérdést, hogyha az anyagi fedezet biztosított is volna, vajjon ezzel már felkészültek vagyunk-e a cselekvésre? 4. Igaz-e az, hogy a tanyakérdés rendezése „elsősorban közigazgatási” kérdés? 5. Gyakorlati példával töreksem kimutatni a buzgóság szülte túlzás veszedelmét és 6. teszek még egy-két általános észrevételt, abban a hitben, hogy ezek is érdemesek lesznek a megfontolásra.

1. A tervezet abból a megállapításból indul ki, hogy „az érintkezési és megismerési lehetőség területi határát számokban is ki lehet fejezni, ha az emberi közlekedés legegyszerűbb módját, a gyaloglást vesszük alapul. Ezen az alapon... a közvetlen érintkezés legtávolabbi határát a községi hatóság működési helye és a felek lakóhelye között egy órai gyalogjárás távolságában, vagyis 4 km-ben kell meghatározni. Ehhez képest lakott területeken a helyhatóság tényleges gyakorlásának *legnagyobb* területi határa a község középpontjától számítva 4 km-es sugarú (?) területnek felel meg, ami a községi hatóság központi elhelyezése esetén kerek-számban 8600 kat. hold, excentrikus elhelyezése vagy természeti akadályokkal való elválasztása esetén aránylagosan kisebb tér-ség.”<sup>1</sup>

Ennek ellenére a tervezet elég nagy számmal alakít olyan tanyakörzeteket, amelyeknek területe a 8600 kat. holdat nemcsak megközelítené, hanem meg is haladná. De ha a községet illetőleg igaz az, hogy az érintkezési és megismerési lehetőség legfelsőbb határa a 4 km-es sugár és így a község legnagyobb elfogadható területe a 8600 kat. hold, akkor kell, hogy ez még szigorúbban álljon a gyengébb közlekedési hálózattal bíró tanyakörzeti központokra.<sup>2</sup> Nem lehet vitás, hogyha a külterület egy

<sup>1</sup> Lásd „A tanyai közigazgatás rendezése” 15. oldal.

<sup>2</sup> Ezt maga Alsó is vallja, de helyes álláspontja a javaslat megszerkesztésénél többször figyelmen kívül maradt. Lásd a 25. és a 97—116. oldalakat.

részét kiemeljük a távoli anyaközség ügyellatásából s beutaljuk olyan tanyaközpontba, amely „az érintkezés és megismerési lehetőség” előbb ismertetett legtávolabbi határán szintén túl van, akkor ezt a lakosságot csak áthelyeztük egy alacsonyabb rangú intézőség illetékességébe, de helyzetét nem rendeztük, elfogadhatóvá nem tettük.

A 4 km-es sugár általános alkalmazását egyébként is nagyon mértaninak, a való élethez nem eléggé símulónak találom. Már azt sem hiszem, hogy „a közvetlen érintkezésben más közlekedési eszközt nem vehetünk számításba.”<sup>1</sup> Több helyen tartják fenn az emberek az érintkezést helyhatóságaikkal villamoson, autóbuzson, vasúton, kerékpáron, vagy kocsin, mégis ezt az érintkezést „közvetlennek” érzik és legalább is nem mindenhol panaszoznak.

A legkisebb ember szemszögéből sem az a döntő fontosságú, hogy mennyit gyalogolt, hanem az, hogy a központ elérésével járó fáradtsága, idővesztése, esetleg költsége neki megérte-e?! Ebben van az igazi oka annak, amiért a tanyakörzet hasznos sugarát nem lehet a községével egyenlőnek venni. Ezért nem lehet az egyenlő a különböző községeknél sem. Más a gyakorlatilag hasznos út távolsága valamely elmaradt falunak és más egy olyannak, amely pl. járási székhely, egyben kereskedelmi központ is. Megint más valamely lüktető városnál, amelybe a beutazás még több szempontból lehet kívánatos és jobban kifizetődő. (Iskolák, kórház, szakorvosok, pénzintézetek stb.). Ha feltesszük, hogy valamely tanyacsoport a tervezett tanyaközponttól alig 3 km-re van, de oda csupán földút vezet; a legközelebbi községtől már 5 km-es távolság választja el, de arrafelé ki van építve az út; a járási székhelytől meg 8 km-re fekszik, oda azonban autobusszal is bejuthat; viszont a közelben van vasúti megálló és így a 12 km-re fekvő, fejlett megyei székhelyet vasúton könnyen elérheti, — akkor bizonyosra veszem, hogy abban a tanyacsoportban nem fog akadni senki, aki a létesíteni szándékolt tanyai központhoz kívánna tartozni. Ha őket mégis odacsatolnák, nem azt éreznék, hogy velük jól tettek, hanem elégedetlenkednének és azt mondanák, hiába van a tanyaközpont gyalogosan csak alig  $\frac{3}{4}$  óra járásnyira, ha oda rossz időben — amikor ráérő van — főleg télvíz idején alig lehet eljutni. A tanyás csak rongálja a csizmáját s amellet alig végezhet valamit. Viszont rossz időben is — ha költséggel is, — beviszi őt akár az autóbusz, akár a vasút olyan helyre, ahol hivatalos dolgot is többet elintézhet egyszerre,

<sup>1</sup> Lásd a 15. oldalon.

s bevine egy kis tojást, tejfölt, baromfit, kihozva kőolajat, szöget, cernát stb., az eladási, illetve vételári különbözetből szépen kitelik a költsége, többet is látott-hallott, az őt érdeklő kérdésekről jobban tájékozódhatott s emellett az eseménytelen tanyavilágban élőnek még élmény, külön szórakozás is a városban való megfordulás!<sup>1</sup>

A tanyás emberek érdekében is fel kell tehát adni a mereven alkalmazott „egy órai gyaloglás” mértékét.

Hogy mennyire szükséges az esetenkénti elbírálás, arra talán elég egy gyakori változatra rámutatni. Egyik községnek nagy határa az anyaközség kirajzásával települt be; a másik község határát a szomszédbeliek foglalták el. Egészen bizonyos, hogy az első esetben a tanyásközönség — ha csak nem túlzottak a nehézségek — szívesen jár be a községi központba, ahol régi és sok a kapcsolata s ahol otthonérzi magát; nyomós ok nélkül nem kíván attól elkülönülni. A másikban, ha a tanyák elhelyezkedése nem is annyira kedvezőtlen, a tanyások elkülönülési vágyát készen fogjuk találni, főleg ha azt még nemzetiségi vagy felekezeti különbségek is támogatják.

Más az elkülönülésre való törekvés ereje valamely város és más egy elmaradt község határában. Mindenki szívesebben megy be — még áldozat árán is — a nagyobb központba, nemcsak azért, mert ott több dolgot tudja elintézni, de azért is, mert ott magasabb állásúakkal is bír érintkezni. Szokás-mondás a polgároknál: minek menjek a lábhoz, mikor a fejjel is tudok beszélni! Igazában nem bizalmatlanság, hanem inkább a nagyobb megnyugvás, meg a „módi” miatt teszik pl. azt, hogy adóügyüket meg-

<sup>1</sup> Erős központoknak, a városoknak nagy vonzóerejét Alsó is elismeri (20. oldal). Elismeri azt is, hogy főleg a városi tanyák lakosságában a központhoz való ragaszkodás tapasztalható. De ezt a ragaszkodást nem kellően értékeli. Csak az érzelmet látja meg mögötte (lokal-patriotizmus), de nem egyben az érdeket is. Ha a ragaszkodás mögött nem is volna más, mint a lokal-patriotizmus, akkor is nagy kérdés: okos-e még áldozatokat is kívánni attól a tanyástól, amely a változást nem kívánja, abban a saját érdekét fel nem ismeri? Csak II. József idejében lett volna igaz az, hogy a népet akarata ellenére boldogítani nem lehet?! Nem volna-e helyesebb csak ott vinni keresztül a reformokat, ahol az a tanya-érdekeltség megértésével találkozik? A többi helyen pedig tovább érlelni a kérdést, a kivitellel magával várni, amíg az arra valóban megéri.

A fejlettebb központok nem elhanyagolható vonzását önkénytelenül elismeri Benisch is, amikor az alakítandó Rét nagy tanya körzet központját nem a körzet mértani közepébe javasolja, hanem Hajduböszörmény felé, a körzetnek szélére. (45. oldal).

vizsgálattják nemcsak a körzetvezetővel, hanem magával a „a többet tudó” tanácsokkal is.

Mezőgazdasági jellegű város központjával a kültelki gazdák szívesebben tartják a közvetlen kapcsolatot, mert a városházán ők az urak, ott a maguk gyerekeit találják; viszont könnyebben kiváltódik a különállásra való törekvés iparforgalmi központokban, ahol nem a gazdaközönség a vezető szerep.

Csak az fogja a tanyakérdést jól rendezni, aki gondosan számol az ilyen lelkületi, érzésbeli tényezőkkel is.

Vigyázzunk arra, hogy az alakítandó tanyakörzethez csak olyan külterületi részek csatoltassanak, amelyek a felállítandó új központtal feltétlenül jobban járnak. Ne csatoljunk oda pusztákat, csak azért, hogy kimutatható legyen a felállítandó tanyaközponthoz tartozók elegendő száma. A legkevesebb, amit ilyen esetben meg kellene kívánni az, hogy sorsáról maga az érdekeltség határozzon. Ha igaz volna, hogy a tanyavilágot a belterületek eddig kihasználták, velük „újkori hűbérrendszert” valósítottak meg, akkor nem lehet elfogadható megoldás az, hogy ezután valamely tanyaközponttal valósuljon meg ugyanez a helyzet — éppen azok jóvoltából, akik ezt a viszonyt főleg a tanyás városoknál annyira elítélték, oly súlyosan megbélyegezték.

2. „A tanyai közigazgatás rendezése” 2 részből és több fejezetből áll. Mindegyik fejezet más-más tollnak a munkája. A pénzügyi részt tárgyaló külön fejezetnek nincs jelezve a szerzője. Mintha a szerkesztőség is érezte volna, hogy ennek a különben jeles munkának ez a része nincs elégségesen megalapozva.

Az elgondolás szerint, — „ahol annak jogi, pénzügyi és erkölcsi akadályai nem volnának” — a legtermészetesebb megoldás a távoleső területek községgé alakítása, több esetben a külterületi területrészek más községhez való átcsatolása lenne.<sup>1</sup> Ahol bármi okból ezek egyike sem keresztülvihető, ott a közigazgatási tenni-valók közvetlen ellátása végett a központtól több mint egy órai járásra fekvő lakott-helyeket tanyakörzetté alakítanák, azok földrajzi középpontjában tanyaközpontokat létesítenének. Az anyaközség köteleztetnék a központtól egy órajárásnyira, vagy a 4 km-es sugáron belül fekvő, de természeti akadályok által elválasztott kisebb népességű telepeken is, a közigazgatási teendők közvetlen ellátásának biztosítása végett szükséges intézményeket létesíteni, fenntartani és községi szerveket (kézbesítő, marhalevel-kezelő, stb.) alkalmazni. A község köteles lenne minden tanya-

<sup>1</sup> Lásd a 27., 29. és 37. oldalakat.

körzetben elüljáróságot szervezni, amelynek vezetője a jegyző lenne. Köteles lenne az írásbeli és más szakképzettséghez (orvos, állatorvos, stb.) kötött közigazgatási tennivalók megfelelő ellátásáról gondoskodni. Általában a tanyakörzet területén mindazokat a községi szerveket alkalmazni és intézményeket létesíteni, fenntartani, akiknek alkalmazására, illetőleg amelyeknek létesítésére és fenntartására törvényszerűen kötelezve van. (!) A tanyakörzeti elüljáróság a jegyzőn, a (segéd-) orvoson, a (segéd-) állatorvoson kívül az 1500 léleknél nagyobb népességű tanyakörzetben legalább 5, az ennél kisebbben 2 elüljáróból állana. A tanyai elüljáróság hatáskörébe tartoznának különösen: a községi bíráskodás, a közgyámi feladatok, a kézbesítés, a községi bizonyítványok kiállítása, a rendeletek végrehajtása. A tanyakörzet anyakönyvi, adókezelési állategészségügyi és közegészségügyi körzet is lehetne. Városokban közigazgatási hatósági és rendőrbírói hatáskörrel is fel lenne ruházható. A község köteleztetnék a községi intézményeket a tanyaközpontban elhelyezni, azok részére területet biztosítani; ezen kívül piac, vásártér, templom, plébánia, iskola, tanítólak, csendőrőrs, temető, posta, levante-otthon és játszótér, faiskola, vágóhíd, dögter, vályogvető gödör és minden más közérdekű kulturális, vagy gazdasági intézmény, köztük az iparosok letelepedését előmozdító házak részére is helyet biztosítani. A község köteles lenne a szükséges utakat létesíteni, az alkalmazottaknak lakást biztosítani.

A szükségletek fedezésének előmozdítására országos „tanyaközigazgatási alap” létesíttetnék, amelyből a községek segélyben, esetleg kedvezményes kölcsönben részesülhetnének.<sup>1</sup>

A fentebb csak vázlatosan ismertetett elgondolást a tervezet 23 pontba foglaltan, természetesen sokkal részletesebben terjeszti elő. Az előterjesztés azzal fejeződik be, hogy „ez a megoldás lehetővé tenné, hogy a tanyai nép saját külön szükségleteit a község és az állam támogatásával *önerejéből* valósítsa meg”.

Ebből a rövidre fogott összefoglalásból is megállapítható, hogy a munkának ezt a fejezetét író Alsó Lászlónak tervezete a megvalósítandóknak tekintélyes számát sorolja fel.<sup>2</sup> Befejezésül méltán állíthatja, hogy „ezzel a megoldással a tanyakérdés nem volna többé az ország fájó sebé”.

Költségviselési szempontból az Alsó László által előterjesztett fenti tervezetből két dologra kell külön rámutatni:

<sup>1</sup> Lásd a 27–34. oldalakat.

<sup>2</sup> Lásd még a 11. és 12. oldalon felsorolt szükségleteket is.

a) a puszta felsorolásából is kitetszőleg a beruházási és fenntartási terhek éppen nem lebecsülendők. Maga Alsó is elismeri, hogy a szükségletek egészének kielégítése „óriási” áldozatokat igényel.<sup>1</sup>

b) Bár az egyes pontoknál majd mindig csak községi kötelezettségekről beszél, végső konkluziója Alsónak mégis az, hogy a költségeket a tanyavilág önerejéből viselné; a terhek viselésében a község és az állam csupán támogatná.

A költségek még megközelítőleg sincsenek pénzben kifejezve. A várható terhek viselésének aránya sincsen közelebbről megadva, hacsak nem azzal, hogy a 7. pont 5. bekezdéséből kitűnőleg a község eleget tenne a maga feladatának, ha a tanyakörzetből származó jövedelmének *felét* a tanyakörzet közigazgatási szükségleteire fordítaná; a 52. oldal 2. jegyzete szerint pedig állami támogatásra voltaképp csak az első beruházásoknál lenne szükség!

Ha a község és állam csak ilyen mértékben támogatna, a szükségleteket egyébként a tanyai népnek önerejéből kellene fedezni, akkor a gyakorlati élet ismerői előtt közelebbi számítás nélkül is világos, hogy ilyen teherelosztás mellett a szükségletnek csak igen kis része lenne megvalósítható, s így az eredmény messze elmaradna „a seb teljes begyógyulásától”. Ha pedig erőltetnék a helyesnek vélt megoldás lehető teljességét, akkor annak terhe alatt a tanyai nép összeroppanna!

Benisch Arthurnak a munka második fejezetében kifejtett álláspontja Alsóétól e részben merőben eltérő. Felfogása szerint a szükséges intézkedések egy része egyáltalán nem jár költséggel, másrésze a meglévő anyagi források és hivatali személyzet észszerű átcsoportosításával kevés, elviselhető költségtöbblettel megvalósítható. Csak az új hivatali helységekkel és lakásokkal járó beruházások egyszeri költsége jelentene nagyobb, de szintén nem túl magas megterhelést. Ezt viszont „a tanyai lakossággal szemben elkövetett évtizedes mulasztások törlesztése fejében vállalnunk kell”.<sup>2</sup> Mindebből világos, hogy Benisch legalább is a költségek oroszlánrészét nem a tanyavilág vállára kívánja helyezni.

„A tanyakérdés rendezésének pénzügyi vonatkozásai” cím alatt megírt harmadik fejezet, — hangsúlyozva azt, hogy előadása csak vázlatos, hogy a pénzügyi megoldásnak csak az alapjaira

<sup>1</sup> Kiss István is érzi, hogy a községi épületek és egyéb közszükségletek költségei igen jelentősek. „A magyar tanyai közigazgatás” 53. oldal.

<sup>2</sup> Lásd „A tanyai közigazgatás rendezése” 57–58. oldal.

kíván rámutatni, — elismeri, hogy a rendes kezelésben a kirendeltségi alkalmazottak illetményei a tanyai közigazgatás súlyos terhét fogják jelenteni és hogy a beruházási költségekből a tanyaközponti területek megszerzése nehéz kérdés lesz. Bár maga is mondja, hogy a tanyai közigazgatási szükségletek jelentékeny részét nem lehet fedezni a községi háztartások jövedelmeiből, a megtakarításokból és pótladókból, mégis valószínűnek állítja, hogy a terhek végeredményben országos átlagban a pótladókat csak egy-két százalékkal fogják emelni. Nyíltan színt vall a mellett, hogy a tanyakérdés megoldásához szükséges és még a nem szorosan közigazgatási költségek túlnyomórésze is (!) az anyaközségek által fedeztessenek.<sup>1</sup>

Elüljáróban szegezzük le, hogy ezzel ellentétbe került a tanyakérdés rendezését elindító 33.307/1927. B. M. számú rendelettel, amely a tanyás községektől (városoktól) csak a tanyákról befolyó községi jövedelmekkel a r á n y o s összegnek fordítását kívánja a tanyák számára biztosítani.

Nem lehet vitás az, hogy a tanyakérdés rendezése, ennek keretében a tanyai közigazgatás megszervezése egyetemes, országos érdek. Ezt a hivatkozott rendelet is elismeri, amikor mondja, hogy „a tanyavilág kérdése nem a helyi érdekelttség különálló belső ügye, hanem *egyetemes nemzeti közérdek*: jobb, kedvezőbb élet megteremtése a magyarság 1/5-ét tevő honfitársaink számára”.<sup>2</sup> Ha érdekek országos, akkor költségnek is legyen az! Nyilvánvaló, hogy a méltányosság elvével is ellenkeznek, hogy a községtől kívánjuk meg a terhek túlnyomó részének viselését akkor is, ha ez a teher meghaladná a tanyakörzet területéről származó jövedelmét.

Ha valamely tanyakörzetnek az volna a számítása, hogy az anyaközség őt kihasználja, ám léphessen fel azzal az igényvel, hogy a területéről származó jövedelmek arányos része érdekeinek szolgálatára fordíttassék. Azonban többet igényelni erkölcsi joga sincsen.

Ha a kormány mégis úgy találná, hogy a tanyavilágért egyetemes érdekből ennél többet kell tenni, ám cselekedjék, sőt ebben a felfogásban köteles is cselekedni, de az ebből előálló közterhet ne az anyaközséggel, hanem az egyetemességgel fedeztesse. Ne feledkezzünk meg arról, hogyha az anyaközségre túlzott terheket

<sup>1</sup> Lásd a 67. oldalt.

<sup>2</sup> Lásd a 36. oldal első hasábján.

rónánk, ezzel a tanyavilág helyzetét is súlyosbbitanánk, — holott azon segíteni volna a törekvésünk!

Fenntartás nélkül elfogadom, hogy a fejlődött tanyavilágnak oka is lehet, legyen meg a joga is akár a teljes, akár a részleges különállásra. Még akkor is, ha ez az anyaközségre előnytelen lenne. De ezzel szemben legyen meg a joga az anyaközségnek ahhoz, hogyha valamely külterületi érdekelttség aránytalan igényekkel lépne fel és ezeket az igényeket a kormány általános érdekből, de mégis az ő terhére teljesítendőknek találná, — akkor az anyaközség, a túlzott igényekből származó aránytalan terhektől szabadulni akarván, a tanyakörzetről lemondhasson, *a válást ő is elhatározhassa!* Alsó határozottan mondja, hogy „a tanyakörzet és tanyaközpont létesítése szükségessé teszi, hogy azon a területen lakó népesség minden községi intézménnyel rendelkezék, amelyeknek felállítására a község általában — helymeghatározás nélkül — kötelezve van.“<sup>1</sup> Ha valamely tanyaközpont az anyaközség terhére, annak akarata nélkül élhetne ilyen életet, csupán azért, mert ahhoz a kormány egyetemes érdekből hozzásegítette, — az államhatalom oldaláról nézve mi volna ez más, mint egyetemes érdekből adódó költségnek a helyhatóság által való megfizettetése; a tanyakörzet oldaláról nézve pedig a községi élet előnyeinek élvezése — eltartásos alapon!

Én nem állítom, hogy sehohsem fordulhatott elő az, hogy az anyaközség kihasználta tanyavilágát. Lehetnek még ma is közületek, amelyek a tanyavilágból származó jövedelmek megfelelő arányosát nem a tanyavilágot érdeklő kiadásokra fordítják. Ezekkel szemben méltán lehetne fellépni és eljárni. De én tudok közületeket, amelyek a multban is mindég többet áldoztak a tanyai lakosságot érdeklő szükségletekre, mint amennyi jövedelmet tőlük élveztek. Ezért igazságtalannak és főleg megtévesztőnek tartom általánosságban hangoztatni a vádakát, hogy a tanyavilággal bíró közületek „újkori hűbérrendszert“ valósítottak meg, hogy a belterület a tanyavilágot „gyarmatává“ tette, stb.

Érzésem szerint az igazság az, hogy — bár eshetnek több helyen hibák — az anyaközségek általában nem szívtelen kizsákmányolók, más verejtékéből gazdagodó rabszolgatartók, hanem maguk is viszonylagosan szegény közületek, amelyek tele vannak gondokkal és amelyek még a belterületi feladatok jórészét sem tudják kellően megoldani. Nem egynél nem kizsákmányolás az, amit a tanya világa panaszol, hanem a rövidlátó vezetőség által

<sup>1</sup> Lásd a 26. oldal első hasábján.



elhibázott, — a felsőbb hatóság által azonban a legtöbbször jóváhagyott — „város- vagy községfejlesztő“ beruházás, amelynek néhol valóban ijesztő terhét azonban vele nyögi a belterület népessége is.

Szegény ország vagyunk. Nem megy ebben az országban valami fényesen, egészen gondtalanul egy közületnek sem. Ha a hasonló népességű közületeket mégis összehasonlítanánk, azt látanánk, hogy nem az alföldi, a nagyhatárú önkormányzatokban jelentkezik az egy főre eső nagyobb jövedelem; általában nem ott alacsonyabbak a pótagók; nem az alföldi, a tanyás közületek központjában mutatkozik az örvendetesebb haladás, az igények jobb kielégítése. Tudott dolog, hogy a városodás terén is a tanyás városoknál jelentkezik az erősebb visszamaradás. És nem igazságos dolog a tanyák színvonalát a belterületek központjával összehasonlítani. Maga a tanyai ember is tesz különbséget lakóházának egyes részei között. Aki a tanyás községeknek (városoknak) nem a rendszerint nagyon szűk városias magját, hanem mellékutcáinak, külvárosainak, közvetlen külterületének helyzetét veszi az összehasonlítás alapjául, az megérti, hogy nem is lehetett valami nagy szívfájdalom onnan kiköltözni a tanyára.

Az igaz, hogy több belterületnél ma is göröcsös ragaszkodás tapasztalható a külterülethez. De meggyőződésem, hogy ennek a legtöbb esetben nem a kihasználásra való törekvés adja meg a helyes magyarázatát. Hanem részben az, hogy a tanyavilág a belterületieknek rokonsága, érdekeltsége. Több helyen nem is tudnak a ráfizetésről, vagy ha tudják, vállalják azt — pusztán hívságos okokból. Még ma is az az általános fölfogás, hogy az önkormányzatok rangsorát a népesség száma határozza meg és számít hozzá a terület nagysága is. (Néhol azt is hiszik, hogy még a közületek vezetőinek a rangsora is a népesség száma szerint adódik!) Való, hogy főleg statisztikai munkákban nem egyszer láthatjuk országok, városok felsorolását a lakosság nagysága szerinti sorrendben. De tessék csak egyszer felvilágosítani az önkormányzatok polgárságát, hogy a helyes felfogás nem ez; tessék felvilágosítani magukat az adózókat, hogy a tanyavilágra tulajdonkép eddig is sok helyen egyenesen ráfizettek, — akkor majd megfogják látni, hogy milyenek lesznek a közgyűlési határozatok, ha a között kellene választani: vállalják-e a tanyaközpont igényelte és a tanya-körzetről származó jövedelmen túlmenő terheket, vagy beleegyeznek a területek elválásába? Megítélésem szerint a leválás a legtöbb esetben az anyaközségnek lenne előnyére. Tudok közületekről, ahol a haladásnak, a józan haladásnak is (pl. a vízvezetéknek és csatornázásnak) a tanyai lakosok, — a városiak

néhol úgy hívják őket: „a mezei hadak” — voltak a legnagyobb kerékkötői.

Nem szeretném, nem is lenne igazságos, ha a most elmondottakat valahol is tanyaellesnek minősítenék. Az én felfogásom is az, hogy a tanyavilágért tenni kell. De nem megoldása a kérdésnek, ha az igényeket túlozzuk, mert azokat később nehéz lesz visszaszorítani.<sup>1</sup> Kár lenne központokat alakítani ott is, ahol azok megalakítása még a jövő szempontjából sem eléggé megokolt. Főleg pedig nem lenne megoldása a kérdésnek, ha a valóságban nem lebecsülendő terhek túlnyomó részét az anyaközségek által akarók megfizettetni és a tanyavilágot továbbra is egy szervezetben hagyva a belterülettel, a jövőben egymással szembeállítanánk. Lehet, hogy több helyen eddig a tanyások voltak helyzetükkel méltán elégedetlenek. Politikailag sem volna észszerű olyan megoldás, hogy elégedetlenek ezután a belterületiek legyenek.

Micsoda zavarhoz vezethetne Alsónak az az egyébként helyes javaslata, hogy a tanyakörzet önálló községi választókerületet alkosson és első tanyaelüljárója a képviselőtestületnek hivatalból tagja lehessen, — ha pénzügyi javaslatának helyébe az kerülne, hogy a központosítás terhének oroszlánrészét az anyaközségnek kellene viselnie. Nem egyszer fordulhatna elő, hogy a tanyakörzetiek beleszólnának annak a belterületnek a belügyébe, amely a belterületnek a terheihez semmivel sem járulnak hozzá, sőt annak anyagi megterhelését jelentik!

Ezért vallom azt, hogy vissza kell térni a 35507/1927. számú B. M. rendelet helyes megállapításához: az anyaközségek csak a tanyákról befolyó községi jövedelmekkel arányos terhek viselésére legyenek kötelezhetőek. Lehet, sőt bizonyos, hogy ez a mérték az elképzelt fedezeti összeget lényegesen csökkentti; lehet, hogy az így keletkező hiányt az államháztartás nem mindjárt tudja egészében vállalni, — de helyesen mondja Benisch Arthur, hogy a központok kijelölése nagy haszonnal fog járni abban az esetben is, ha a körzetek megállapítását nem is követi mindjárt a kirendeltségek és egyéb intézmények létesítése.<sup>2</sup> Ha a központok lassabban is alakulnának ki, mégis a fejlődés egységes és tervszerű lehetne.

Bizonyos, hogy az anyaközségek akarata nélkül, mégis az ő túlzott megterhelésükkel, parancsszóval rendezni a kérdést: nem

<sup>1</sup> Az önkormányzati szervezet erőltetésével eddig is voltak bajok. Több közület ezért képtelen feladatának megoldására. Erről Alsó is megemlékezik a 26. oldal második felében.

<sup>2</sup> Lásd a 47. oldalt.

fájó sebek meggyógyítását, hanem újabbak nyitását eredményezné.

Neki menni a rendezésnek abban a hitben, hogy a terhek nem lesznek nagyok; hogy azok jórészt az anyaközségek különösebb nehézség nélkül el fogják bírni; hogy a házhelyek költségei az emelkedő telepértékből később bőségesen meg fognak térülni; hogy a községek lényegében azt fogják odaadni a tanyavilágnak, amit onnan eddig elvontak: ezek a nem megalapozott elgondolások a megvalósítás során nagyon kellemetlen meglepetéseket fognak eredményezni!

3. Valóban a pénzügyi nehézségek jóval nagyobbak, mint ahogy azt „A tanyai közigazgatás rendezése” — főleg a harmadik tanulmányban — érzékelteti. Mégsem itt látom a legnagyobb nehézséget, hanem azon a téren, amelyet a többször idézett munka nem is említ. Bizonytalán azért, mert még csak problémának sem látja.

Ugy ítélem meg a helyzetet, hogy magával a végrehajtással csak nagy óvatossággal volna szabad megindulni akkor is, ha pénzügyi nehézségek egyáltalán nem lennének. Tisztában kell lenniük ugyanis azzal, hogy a tanyakérdés jó megoldásához elsősorban nem az elegendő pénz, hanem a megfelelő ember hiányzik. Ha a belterületekről minden további nélkül egyszerűen csak kivezénylünk egyébként rendes tisztviselőket, a tanyavilág legfőbbnek jelzett kérdését: a tanyai közigazgatást, sok vesződéssel és jelentős pénzügyi áldozattal, rendeztük ugyan, de a tanyavilág problémáit még korántsem oldottuk meg s a tanyák népét nem tettük boldogabbá.

Mint ahogy a tanyavilágba eddig kiküldött elemi iskolai tanítók sem feleltek meg a beléjük helyezett reményeknek. Nagy tisztelet adassék a — reményem — mindig nagyobb számmal adódó kivételeknek. A tanyavilágban nem elég az elemi iskolai tanító. Még akkor sem, ha annak egészen kifogástalan. A tanyavilágba különösebben is: néptanító kell!

Legyünk őszinték, nem is annyira a kiküldöttek a hibásak, hanem inkább a kiküldők. Már azzal is, hogy ezeknek a tanítóknak kiképzése is alapjában elhibázott. A nép fiaiból sorozott tanítónövendékeket elhelyezzük pompás tanítóintézetekben, zongorázni tanítjuk, tenispályán szórakoztatjuk, igényesekké tesszük és azután kiküldjük őket a sok értéket és szépséget rejtegető, de városias igényeket kielégíteni nem tudó tanyavilágba és azt akarjuk, hogy azok ott jól érezzék magukat és azt hisszük, hogy

akiket ettől a világtól magunk választottunk el, azok most ezzel a világgal megint és maguktól összeforrnak.

Amikor még szülővárosomban, Szabadkán a közoktatásügyi osztályt vezettem, volt alkalmam elégszer tapasztalni, hogy a tanyai tanítóság mily kevésbé érzi magát otthon odakünn; milyen erővel és kitartással törekszik be a városba. E mellett, aki csak tehet, legalább bejár a városba: a korszóra, a kávéházba. A föld szagánál már sokkal kedvesebb volt az aszfalté. A helyzet — úgy látszik — azóta sem javult. Kiss István is azt látja, hogy „tanyai tanítóink ezen állásukat átmeneti állapotnak tekintik és legfőbb vágyuk és törekvésük az, hogy városba jussanak. Ezen jelenségnek a tanya szociálpolitikája szempontjából igen káros hatásai vannak. A tanyai tanító úgyszólván egyedüli vezetője és tanácsadója a tanyai népnek. Hogy a tanyára kikerülő fiatal tanító ezen hivatását kellően betölthesse, feltétlenül szükséges, hogy belekapcsolódjék a tanyavilág minden irányú életébe. A szükséges lelki összekötő kapcsolatok csak így jöhetnek létre. Már pedig, ha az a tanyai tanító csak kényszerűségből van a tanyán és minden vágya az, hogy onnan elkerüljön, azok a bizonyos lelki összekötő kapcsolatok benne teljes egészükben soha ki nem fejlődnek. Ezek hiányában a tanyai tanító az őt körülvevő tanyai lakossággal törődni nem igen fog és nem is nagyon akar, aminek következtében azok a társadalmi, kulturális és gazdasági szervezetek, amelyeknek ép az ő kezdeményezésére és propagandájára kellene létrejönniök, kedv, akarat és lelkesedés hiányában sohasem fognak létesülni”.<sup>1</sup> Kiss is úgy találja, hogy a főhiba a tanítók nevelésében van.

Nem is olyan rég volt az, hogy egy kültekli iskola szép tanítói lakása évekig üresen állt, mert az odahelyezett tanítónőnek meg volt engedve, hogy a városból kijárva taníthasson. Attól a tanügyi hatóságtól, amely nem érezte, hogy ilyen engedélyt nem szabad kiadni, hogyan lehetne várni a tanyán jelentkező feladatok megértő szolgálatát?!

Ha a tanyán a tanító általában nem felel meg a hozzáfűzött reményeknek, azért mert erre a feladatra külön nem neveltük és kellően ki nem válogattuk, — hogyan hihetjük azt, hogy kellő kiválogatás és felkészítés nélkül meg fog ott felelni a közigazgatás képviselője?

Vajjon körülnéztünk-e már, hogy van-e elegendő számú alkalmas tisztviselőnk? Mert ki a tanyavilágba csak nagyon alkal-

<sup>1</sup> Kiss István „Adalék a magyar tanyakérdéshez 1929.” 20. oldal.

masakat szabad küldenünk! Persze, hogy az lenne a kívánatos, hogy mindenütt, minden helyre csak jók kerülhessenek. Csak ez a követelmény a tanyavilágban még élesebben jelentkezik, mert ott a legtöbbször minden közszolgálati alkalmazottból csak egy van: egy tanító, egy jegyző, egy orvos, stb. A belterületen, ahol több az alkalmazott, közvetlen és állandó a felügyelet és ellenőrzés, ott elmehet a kevésbé jó is. De a tanyán mindenki maga van. Ha nem is jogilag, de lényegileg mindegyik önálló. Kell tehát, hogy egyébként csak a főnöktől elvárt kifejtettebb erkölcsi érzékkel és tulajdonokkal rendelkezék.

A tanyavilágban az lesz a jó jegyző, aki jobban szereti a gondozóközigazgatást, mint a rendelkezőt. Az előbbihez inkább keltenek lelki tulajdonok, mint szellemi képességek, betűszerinti ismeretek. Pl. jobban kell kedvelnie a közgyámi teendőket, a szociális feladatokat, mint érteni az adóvégrehajtáshoz, a kihágási törvényekhez. Sokkal inkább kell éreznie feladatának szépségét, a ráháruló felelősséget, mint „élvezni“ a kezébe adott hatalmat. Ezt felülről kapja; amazt magából kell adnia. Ezeket a tisztviselőket nagy gondossággal *válogatni* kell, de semmikép sem szabad „kirendelni“. Csak papiroson való megoldást fog elérni az, aki rideg pénzügyi elgondolásból „kirendeléssel“ gondolja megoldhatónak főleg az első, az úttörőnek szánt betöltéseket!<sup>1</sup>

Az ideküldött tisztviselőket nemcsak, hogy gondosabban kell kiválasztani, de jobban is kell javadalmazni. Közérdekből azért, mert munkájuk eredményességéhez nagyobb érdekek fűződnek. Jogos magánérdekből pedig azért, mert főleg családjuk neveltetése költségesebb. Nagyon félreismeri a való életet az a pénzügyi tervezet, amely csak azért, hogy a terhek minél kisebb összegben legyenek kimutathatók -- ezek számára szerény lakásról kíván gondoskodni és azt akarja, hogy az alkalmazott a szerény lakás ellenében szívesen mondjon le a belterületen élvezett nagyobb lakáspénzéről!<sup>2</sup> Így nemcsak a pénzügyi elgondolásban lesz hiba, hanem — ami sokkalta nagyobb baj lesz — a várt eredményekben is.

Történt-e legalább tapogatózás, hogy a tervezett feltételekkel lesz-e elég jelentkező? Vizsgálták-e a jelentkezőket: alkalmasnak látszanak-e? Talán csak a pillanatnyi kenyérszükség vitte őket rá a jelentkezésre, de nem a kedv, a hajlam: vállalni a tanyavilágban az apostolkodást. És ha volnának lelkületileg

<sup>1</sup> „A tanyai közigazgatás rendezése“ 52. és 66. oldal.

<sup>2</sup> 66. oldal.

alkalmasnak ígérkező jelentkezők, vizsgáltuk-e, hogy van-e elegendő tudásuk, ismeretük? Nem volna-e számukra sürgősen szervezendő egy kiadós tanfolyam, amelyen kiképeznök őket, felruháznók az eredményes tanyai működéshez szükséges ismeretekkel és kifejleszténők bennük a különleges feladatokhoz megkívánt különleges képességeket.<sup>1</sup>

En egy alkalommal együtt jártam a szabadkai tanyákat egy tanfelügyelővel, aki a kocsin azt kérdezte tőlem: micsoda épület az? Megmondtam: száraz malom. Miért száraz? — volt a további kérdése! Ugyanez a tanfelügyelő felháborodott az állatkínzáson, amikor megkopasztott libákat látott a tanyák előtt legelészni. Hát mindettől még lehetett az a tanfelügyelő kiváló pedagógus, de az talán nem vitás, hogy semmiképen sem volt a tanyavilágba való.

Ne küldjük ki külön kiképzés nélkül tisztviselőket se. Főleg ne az önkormányzatok, a helyi érdekeltségek terhére. Igazgatni, parancsolni talán külön képzés nélkül is elfogadhatóan tudnának, de nevelni, irányítani nem fogják tudni a tanyák népét. Pedig a tanyavilágnak az a kérése, hogy gondozzák és nem az, hogy igazgassák!

A tanyarendezés végrehajtásának üteme semmi esetre se legyen gyorsabb, mint a kiképzésé. E nélkül úgy járnánk, mint az a hadvezetőség, amely megfelelő kiképzés nélkül küldené katonáit a harcba. Hol van már a katonaság attól, hogy a véderőt csak nagyjában tagolja gyalogságra, tüzérségre stb.! Minden ágazatban a szükségletnek megfelelő, számos külön kiképzést kapott alakulata van. Ha a kellő specializálásra a közigazgatásban nem lennének figyelemmel, az eredmény itt se lehetne kétes: nem nyerhetnének meg a tanyavilágban a háborút!

4. Ha az eddig előadottakból remélni lehet, hogy a végrehajtásban meglesz a nagyon megokolt óvatosság, érdemes lenne közben elgondolkodni azon is, vajjon igaz-e az a beállítás, hogy „a tanyakérdés lényegében közigazgatási probléma”.<sup>2</sup> A költségvetési beszédből is világos, hogy vitéz Keresztes-Fischer belügyminiszternek nem ez az álláspontja. Az idevágó irodalomban ennek az állításnak komoly ellenzői vannak. Kiss István pl. annak a felfogásnak a szószólója, hogy a tanyakérdés elsősorban gazdasági, szociális és kulturális kérdés.<sup>3</sup> Igazat fognak neki adni

<sup>1</sup> Már az 1896 november 25-iki trónbeszéd a közigazgatási reform számára a talaj egyik előkészítőjéül — nagyon bölcsen — a községi közegek külön képzését jelöli meg. Szitás: „Közigazgatási eljárás”. 5. oldal.

<sup>2</sup> Alsó László a 20. és 21. oldal első hasábján.

<sup>3</sup> Kiss István „Adalék a magyar tanyakérdéshez” 8. oldal.

mindazok, akik a feladatot jobban a tanyavilág oldaláról nézik. Erről a gondolkodásról tesznek bizonytságot azok az önkormányzatok is, amelyek eddig több-kevesebbet tettek a tanyavilág érdekében. Mert amit tettek, azt jobbára a tanyavilág kulturális, gazdasági felsegítése érdekében tették. Ha meghallgatnák a tanyák közönségét, a kívánságok legnagyobb része ma is ebben az irányban hangzanék el.<sup>1</sup> De elég talán csak utalni arra, hogy a Falu Szövetség 1940. márciusi kongresszusa is, elsősorban az utat, a postát, a távbeszélőt sürgette a tanyavilág számára.<sup>2</sup>

Mélyebbről nézve nincs igazi ellentét a különböző felfogásokat hirdetők között. Csak világosabb szövegezésre volna szükség. Különválasztandó a kérdés: a) mi a tanyavilág felsegítése érdekében a tárgyi feladat, attól, hogy b) ezeket a tárgyi feladatokat ki tudja jobban ellátni, mi a személyileg legjobb megoldás?

Hiszem, hogy a könyv írói sem úgy gondolták, hogy a ki-  
rendeltségeknek a legfőbb feladata a rendelkező, a parancsoló, a végrehajtó közigazgatás legyen. Bizonytalán maguk is fontosabbnak ítélik a gondozó közigazgatást. De ezt a felfogást jó lenne erőteljesebben hangsúlyozni. Márcsak azért is, mert abban aligha lesz kétség, hogy csak az fogja a tanyavilágot igazán kézbevehetni, vezetni, a közigazgatásnak rendelkező részét is eredményessé tenni, akinek előbb a tetteiből győződhetik meg a tanyák népe, hogy igazi istapolója, érdekeinek megértő felkarolója!

A kérdés második felében — első látszatra — azt a kérdést kellene eldönteni, hogy a kívánt többirányú népgondozást kitől várhatjuk inkább: a tanítótól-e, vagy a közigazgatás emberétől? Szerintem, kár minden vitatkozásért: megfelelő képzés, felkészítés nélkül egyikőtől sem! E mellett nyilvánvaló, hogy a gondozás egész területét, még kellő kiképzés esetén sem képes senki sem ellátni jól... egyedül, hanem csak mindannyian összefogva. Kell tehát, hogy jól előkészítésük után jöjjön a gondos ö s s z e -v á l o -  
gatás is s az állandó ügyelés arra, hogy működésük egymást is megértő, összhangzatos legyen. Nem elég, ha megértik egymást a

<sup>1</sup> Czettler Jenő szerint is a tanyaközpontok magvát a gazdasági és társadalmi szervezethez kell hogy képezze. A közigazgatási kérdés az általános kerethez képest inkább részletkérdés. „Tanyai település és tanyai központok” című tanulmányából.

<sup>2</sup> A határozati javaslat a tanyavilág egyik legkiválóbb ismerőjének, Gesztelyi Nagy Lászlónak, a kecskeméti mezőgazdasági kamara igazgatójának tollából való.

maguk társadalmi érintkezésében; még fontosabb, hogy a kellő összhang hivatali működésükben is meglegyen.

Hány helyen tapasztaljuk a községekben is, hogy a falu vezetői közt nincs meg a társadalmi, annál kevésbé a hivatali összhang. Ha egyszer mérlegre tennénk, hogy a kis helyen nagyon szembetűnő ilyen példaadás milyen káros hatású, akkor tudnánk csak igazában értékelni azt a bácskai főszolgabírórt, aki valami sokat nem törődött az iratokkal, de mindig nagy igyekezettel volt azon, hogy a falu vezetőségében a példás összhang meglegyen!

5. Alsó és Benisch is egyeznek abban a felfogásban, hogy a tanyakérdés igazi megoldása az önálló nagyközséggé alakulás, részben pedig a közelebb eső községhez való átcsatolás lenne. De mert ennek a jobb megoldásnak „a legtöbb helyen jogi, pénzügyi, vagy erkölcsi akadályait” látják, gyakorlati megoldásként az anyaközségtől távoleső tanyáknak tanyakörzetté, illetve tanyaközpontokká való alakítását s ezen helyeken közigazgatási kirendeltségek megszervezését ajánlják.

Alsó elismeri, hogy ez a megoldás csökkent értékű. „A legjobban szervezett és helyi előljárósággal és kirendeltséggel ellátott tanyaközpont sem pótolja a tanyaközség önkormányzatának fejlesztő erejét”.<sup>1</sup> Ha ez igaz, akkor jó lesz ezt a pénzügyi megoldásnál gondosan mérlegre tenni, nehogy csökkent értékű intézményért értékénél többet áldozzunk! Viszont én azt hiszem, hogy az önkormányzati kedvet, készséget elsősorban nem a községi szervezet hivatott felkelteni és kifejleszteni. Meggyőződésem szerint a helyi önkormányzati közigazgatás nem kezdet, hanem betetőzés. Tulajdonképpen önkormányzatnak is igazabb pl. a dalegyesület, a gazdakör, a szövetkezet stb. Azért, mert a szépnek, vagy hasznosnak felismert szükségletet tisztán az érdekeltek akaratából és erejéből igyekszik megoldani. Ezért közös feladatoknak, közös erővel való megoldására nevelni is jóval alkalmasabbak.<sup>2</sup>

Ahol ilyen egyesületek alakítására és fenntartására nincs meg a kedv és hajlandóság, nem lehet ott megérett a helyzet a közigazgatási önkormányzat számára sem! Ha mégis kérik, vagy már élük is az önkormányzati életet, ott az alap vagy felsőbb rendelkezés, vagy egyeseknek hatalmi vágya, törekvése. Ott azonban csak a keretei lehetnek meg az önkormányzatnak, de hiány-

<sup>1</sup> Lásd „A tanyai közigazgatás rendezése” 22. oldal első hasábját.

<sup>2</sup> Nagyon egészséges a felvidéki magyar közművelődési egyesületeknek (SzMKE) szervezete, ahol a tagoknak a közművelődési munkában is *tevéleges* szerepet biztosítanak.



zik a lényege, a nemzeti szempontból is értékelendő komoly tartalom.

Egy okkal több, hogy a központok megszervezésénél óvatosak legyünk és csak fokozatosan, a már nyert tapasztalatok alapján haladjunk előre. Ez is csak megerősít abban a véleményemben, hogy a Benisch Arthur által javasolt 136 nagy-tanyakörzet egyelőre sok lesz.<sup>1</sup> Semmiféle túlzás nincs javára az ügynek. A túlzás ebben az esetben azt eredményezné, hogy a szervezés a tanyaközönség egy részének nemcsak terhére, de egyenesen hátrányára is lenne. Elvinné a kedvet ott is, ahol az egyébként egészen ségesen jelentkeznék.

Ennek a véleményemnek általános megokolását adtam az 1. részben. Ezúttal gyakorlati példában törekszem kimutatni, hogy a túlzás többet ronthat, mint segíthet.

Az adatgyűjtemény 97. oldalán olvasható kimutatás és a II. B. jelzésű térkép szerint Baja thj. város határában 10321 kat. holdnyi területtel és 1700 lélekszámmal Aligvárda központon nagy-tanyakörzet alakíttatnék. Ez az alakja szerint is nagyon szabálytalan terület 20 %-kal nagyobb lenne, mint amekkora területet Alsó, a magasabb fokú községi szervezetnél is felső határnak jelez. A közölt térképről is könnyen megállapítható, hogy a tervezett központtól körzetének legtávolabbi területe légvonalban is, több mint 14 km-re lenne. Ha az aligvárdai központból megvonnánk a 4 km-es sugarú kört, a javasolt területnek nagyobb fele leesnék.

Az aligvárdai központ nem fekszik főút mentén, kiépített útja nincsen. Odacsatoltatnának olyan területek, amelyek szomszédos községekhez jóval közelebb fekszenek és amelyek Baja várostól — (az ottani dunai kikötőtől!) — ugyan távolabb esnek, de ahova akár műúton, akár vasúton, autobusszal vagy vonattal sokkal könnyebben, főleg gazdaságosabban juthatnak be a kültelki lakosok, mint a közlekedési vonalból kieső és csak gyalog vagy kocsin elérhető Aligvárda központba.

A kimutatás szerint ennek a központnak 1700 lakója lenne. Az általános elgondolás szerint minden nagy-tanyaközponthoz legalább 1500 léleknek kellene tartozni.<sup>2</sup> — Magának Aligvárdának a lakóssága azonban nem éri el az 500-at sem. Bajának kereken 34000 kat. holdat kitevő egész külterületén csak 2565 ember él. Ebből több, mint 1000 a városkörüli övezetben lakik. Köny-

<sup>1</sup> Lásd a 47. oldalt.

<sup>2</sup> Lásd a 65. oldal első hasábján.

nyen kiszámítható, hogy az aligvárdai tervezett körzetben nem lehet 1700 lélek akkor sem, ha a többi külterületre egy lelket sem számítunk.

Az aligvárdai központ körül lakók elég egységes összetételű nép. Nem kétséges, hogy a kirendeltség felállítása nekik előnyös lenne. De a költségeknek még a kicsi hányadát sem tudnák viselni, mert szegények. Baja város az onnan származó jövedelemnek eddig is többszörösét költötte rájuk. Sem észszerű, sem igazságos nem volna oda nem gravitáló, egészen más igényű és gondolkodású, több mint kétszer annyi külteki lakósnak a helyzetét az eddiginél is kedvezőtlenebbé tenni, csak azért, hogy Aligvárdán nagy-tanyaközpont legyen alakítható. Ez még a jövőre való tekintettel sem volna helyes, mert Aligvárdának a főútvonaltól való félreesése és földjének gyengesége fejlődést nem ígér.

Meggyőződésem, hogyha az aligvárdai központba bekapcsolni gondolt lakosságot megkérdeznék, nagy többséggel az aligvárdai tanyaközpont felállítása ellen foglalna állást; az aligvárdai szűkebb érdekelttség pedig elsősül a jánoshalmi országút folytatólagos kiépítését kérelmezné.

A tervezett aligvárdai központ nem felel meg a tervezők által felállított követelményeknek sem: a) nincs a körzet földrajzi központjában, b) nem fejlődésképes, c) nem könnyen megközelíthető, nem utak kereszteződésében létesült.<sup>1</sup>

Ha Baja külterületén észszerű rendezést akarunk, az csak abban jelentkezhethetnék, hogy a Mátéháza pusztából az OFB. által kiosztott, és netán még kiosztandó földek csatoltassanak át a szomszédos községekhez, mivel az itt földhöz juttatottak mind községbeliek. Ezzel szemben viszont Bajához kellene csatolni a Réti-pusztát azért, mert a falujától messze van, viszont Bajának külvárosi házaival közvetlenül határos és — a kocsmárost kivéve — minden birtokosa bajai.

Szerintem nagyon helytálló Thirring Lajosnak az a megállapítása, hogy ahol nincs elegendő iparos-kereskedő, az arra mutat, hogy ott nincs meg az összpontosításra az erő és a megélhetés.<sup>2</sup> Ez a leglényegesebb megállapítás figyelmen kívül maradt az aligvárdai központ tervezésénél.

6. Ismert tény, hogy a tanyák világa a községekből népesült be, lakossága a község kirajzása. A községek túlnépessége két

<sup>1</sup> Lásd 45. oldal első hasábján.

<sup>2</sup> Lásd a tanulmány 5. fejezetét „A külterületi népesség statisztikája” 82. oldal 2. hasábján.

irányban törekedett elhelyezkedni: egyik része a nagyobb városok, ipartelepek felé húzódott, elhagyta őseinek foglalkozását; a másik a tanyákon telepedett meg, hogy jobban, eredményesebben folytathassa apáinak munkáját. Amikor kiköltözködött a községből, számotvetett azokkal a hátrányokkal, amelyekkel a község elhagyása járt: mégis elhagyta. Nyilvánvalóan azért, mert a tanyavilágban elérhető előnyöket nagyobbaknak találta a kültelki élet hátrányainál. Figyelemreméltó a Magyary Zoltán és Kiss István szerkesztette „Közigazgatás és az emberek” című ténymegállapító tanulmány 89. oldalán olvasható igen eredeti megokolás:

„A mai tanyai gazdák már élve nem akarnak elmenni a tanyáról, majd csak holttestüket viszik be a faluba. Arra a kérdésre, hogy miért építenek tanyát, azt a feleletet kapjuk, hogy mert látják, hogy *„a szomszéd tanyán milyen könnyen élnek”*.“

Amikor a tanyás kivonult a faluból, nem sírt a lelke, hogy otthagyja a közigazgatást. Ha azt most utánavisszük, legyen gondunk arra, hogy vele a tanyavilág életét csak jobbá tegyük, de ne nehezebbé! Nem szabad felednünk, hogy a szervezetnek tökéletesebb kiépítése nem szükségképpen jelenti a jobb eredményt is. Nagyon megkapó a tárgyalt munkában Békés vármegyének Heves vármegyével való szembeállítását.<sup>1</sup> A közölt térképek összehasonlításából szembetűnő, hogy Békés vármegyének alsófokú közigazgatási szervezete milyen gyéren tagolt. Eredményességét illetőleg azonban az egész munkában csak egy adatot találtam. De e miatt Békés vármegyének éppen nem kell szégyenkeznie: csak 4,6 % az analfabétája! Vetekszik a dunántúli városok belső kerületeinek eredményeivel!<sup>2</sup>

Nagyon tanulságos lenne felderíteni az igazi okát annak, hogy miért nem történt a kültelki népesség érdekében már eddig is több és ami történt, miért nem a most tervezett irányban történt? Legalább ott, ahol a kültelki népesség a belterületinél erősebb, nagyobb számú. Thirringnek kimutatása szerint a kültelki népesség többségben van a csongrádi, a Mindszenti, a kiskunfélegyházi járásokban, Kecskemét, Kiskunhalas és Kiskunfélegyháza városokban is.<sup>3</sup>

Bizonytalán még több helyen is kimutatható volna a külterületi többség, ha a belterületen élő tanyai érdekeltséget odaszámítanánk. Bizonyos, hogy ezekben a közületekben nehezen állhat

<sup>1</sup> Lásd a 14., 15. oldalon.

<sup>2</sup> Lásd 82. oldalt.

<sup>3</sup> Lásd 76. oldal első hasábját.

meg az a magyarázat, hogy a külterületi érdekeltség el volt nyomva, a belterületiek még a legmértányosabb kívánságaikat is kielégíthetetlenül hagyták. Az eredménytelenség mögött rejlő igazi okkal jó volna gondosan számolni a tanyakérdés rendezőinek. (Paraszt-feudalizmus).

Szerintem azt sem lehet, legalább is nem egyedüli magyarázatul elfogadni, hogyha valamely kormányhatósági rendelkezést sehol sem hajtanak végre, — mint ahogy állítólag sehol sem hajtották végre a 35507/1927. B. M. számú rendeletet, — annak csak az önkormányzati vezetők nemtörődömsége lenne az oka.

Azoknak, akik sehoggy sem tudják megérteni a tanya népének több helyütt tapasztalt ragaszkodását a „kizsákmányoló“ városhoz, azoknak figyelmébe ajánlom Kiss István összeállítását,<sup>1</sup> amelyben kimutatja, hogy Szeged város igen jelentős összeget ráfizet a tanyavilágra. Pedig az ő számítása nem is teljes. Nyilvánvaló, hogy nemcsak azokat a költségeket kell figyelembe venni, amelyeket a belterület a tanyakörzetben költ el. Nem lehet vitás, hogy pl. a kiskunhalasi városháza a tanyavilág érdekében is dolgozik, annak ügyeit is ellátja. Tehát a központi igazgatás költségeinek megfelelő hányadát a tanyavilág érdekében viseltnék kell minősíteni. Ha Kiskunhalas város gyümölcsraktárt és rakodót létesít, — bár azt a belterületen létesítette —, ennek az áldozatnak tekintélyes részét méltán állíthatná a tanyavilág érdekében meghozottanak. Amikor valamely város kaszárnyát épít, nemcsak a belterület háztulajdonosának, kereskedőjének és iparosának, de a kültelken gazdálkodónak is emelte a forgalmát, könnyebbé tette a megélhetést. Méltó és igazságos tehát, hogy az ilyen áldozatoknak megfelelő része a tanyavilág érdekében állónak elismertessék.

E mellett az igazságosabb számítás mellett még világosabb lenne, mennyire hibás dolog általánosságban hangoztatni a vádat, hogy a tanyavilágot a belterület kizsákmányolja, elnyomott „hűbéri sors“-ra kárhoztatja.

Ez a vád alighanem a városokra áll a legkevésbé. Kiss István is észreveszi, hogy a tanyás közönséggel a városok inkább és többet foglalkoztak, mint a többi önkormányzatok.<sup>2</sup> Természeteszerű folyamánnyaként annak, hogy a városok fogékonyabbak a haladás iránt és bizonyosságául annak, hogy a városigazgatások jobban fejlődtek a gondozás irányában.

<sup>1</sup> Kiss István az 1938. évi „Közigazgatástudomány“ 197—198. oldalán.

<sup>2</sup> Kiss István „Adalékok a magyar tanyakérdéshez“ 65. oldal.

Ennek igazolására mesteremnek, Bíró Károlynak, Szabadka volt polgármesterének tollából idézem:

„A városi polgárság alatt rendszerint csak azokat szokták érteni, akik a szorosabb értelemben vett város belterületén laknak. Pedig annak a külterületen lakó polgárnak éppen úgy megvannak az ő jogos igényei a szellemi és anyagi haladáshoz, mint a belterületen lakóknak. Már azon egyszerű ok miatt is, hogy a közterhekhez ők is hozzájárulnak, joggal kívánhatják, hogy az ő jogos igényeik is lehetőleg kielégítést nyerjenek. Az igényeknek ez a kielégítése különösen nagy fontossággal bír olyan városoknál, ahol, mint Szabadka is, a lakosság tömegesen lakik a külterületen, mert hisz, ha ezek elhanyagoltatnak, csak félmunkát végeztünk, mert a polgárságnak csak egyik részéről gondoskodtunk.“

„Ettől a felfogástól vezéreltetve *azt az eljárást tartom helyesnek, amely a polgárság szellemi és anyagi javát hivatott intézményeknek a város bel- és külterületén lehetőleg párhuzamos megvalósítására törekszik*, hogy ily módon az egész város lehető egységes fejlődése legyen elérhető. Ezen tudatos és tervszerű fejlesztésnek nem képezheti akadályát az attól való félelem, hogy ilyen intézkedésekkel a külterületi lakókat elvonjuk a várostól. A külterületi lakos nem lehet egyszerűen csak városfejlesztési eszköz és igazságosan nem lehet tőle kívánni, hogy csak azért, hogy a szorosabb értelemben vett város forgalmát növelje, 14—20 km távolságokra zarándokoljon, hogy Istenéhez imádkozhassék; hogy gyermekeit ne részesíthesse a legegyszerűbb szellemi kiképezésben; hogy betegeinek ne nyújthasson orvosi segílyt, hacsak be nem jön a városba; hogy kénytelen legyen a születés és halálestet bejelentéseért napokat elvesztegetni; hogy egy járlat-levelt csak hosszú idővesztegetés után kaphasson meg, stb. stb.“

„Ezen felfogásból kiindulva a városfejlesztés feladatai közé tehát nemcsak a belterület, de annak külterülete is befoglalandó. Szükséges, hogy a város ügyeinek intézésével és vezetésével megbízott közegek gondja a város egész területére és annak összlakosságára kiterjedjen. Kiterjedjen pedig úgy, hogy ez a gondoskodás a polgárság gyarapodását vonja maga után. *Ez a gyarapodás képezi a város haladásának, a nemzet nagyságának és hatalmának legfőbb biztosítékát.*“<sup>1</sup>

Jegyezzük meg jól, hogy ezt még 1912-ben írták és hogy ez

<sup>1</sup> „Szabadka város közigazgatása az 1902—1912-es években.“ A 272 oldalas munka Bevezetőjében a 8. oldalon.

nem programbeszéd volt, hanem beszámoló! Beszámolt pedig ebben a nagyon emelkedett szellemben többek közt arról, hogy Szabadkának már a világháború előtt 4 kifejlett tanyai központja létesült; hogy — amivel alighanem megelőzte az összes magyar városokat, — a külterületen munkásházakat is építtetett. A tanyai központokat tervszerűen fejlesztette. Többek közt azzal is, hogy ott házhelyeket biztosított, amelyek a beszámoló idején már jórészt be is épültek (Nagyfényen 76, Tavankuton 50, Tompán 71 házhely.) Szabadka külterületén már a világháború előtt 71 népiskola működött. A beszámoló 9 külterületi új út megnyitásáról is tehetett jelentést és dicsekedhetett többek közt azzal is, hogy a külterületen már 27 vasuti állomás és megálló szolgálja a forgalmi igényeket.

Szabadka város nagy külterülete nemcsak érzelmi alapon, de józan anyagi okokból is ragaszkodott központjához. Szabadkán 39%-os volt a póttadó, amikor a környező községeké — a vármegyei póttadó nélkül is — nagyobb volt. A tanyán lakónak sem kellett közmunkát és fuvarát teljesítenie; nem fizetett sorompóvámot és általában élvezte a városi lakosságnak nyújtott kedvezményeket azon a jogon, hogy ő is ép úgy szabadkai (pl. mérsékelt tandíj a városi tanintézetekben). Szabadkán sohasem jelentkezett az elszakadási vágy, mert a külterületeknek nemcsak a várossal, hanem a városházával is meghitt volt a kapcsolata.

Kiss István helyesen mondja: „a tanyakérdést az a körülmény adja, hogy a tanyai népnek az állami és társadalmi életbe való bekapcsolódása, kulturális, szociális, gazdasági fejlődése nehézségekbe ütközik... Ha ezek a nehézségek nem volnának, nem lenne tanyakérdés sem.”<sup>1</sup> Meggyőződésem, hogyha minden belterület ma úgy törődne tanyavilágával, mint amilyen megértéssel karolta azt fel az én szülővárosom már a világháború előtt, — akkor most nem volna tanyakérdés. Vagy ha volna, csak ott volna, ahol annak megoldására a helyi erők mindenképp elégtelenek.

Szabadka azon az úton járt, amelyről szépen ír Kiss István: „*Pusztán közigazgatási intézményekkel nincs megoldva a tanyakérdés.* Ezek csak megkönnyíthetik a tanyai lakosság életét. A legnagyobb baj az út hiánya. Ettől eltekintve a tanyakérdés megoldása csak *gazdasági és kulturális szervezettséget biztosító* tanyai központok megteremtésével lehetséges.”

<sup>1</sup> Kiss István „A magyar tanyai közigazgatás” 22. oldalon.

Ezt a helyes célkitűzést csak akkor fogjuk eredményesen szolgálni, ha egyszerre nem fogunk sokat; ha csak az arra valóban megérett vagy különösen alkalmas helyeken létesítünk központokat, de oda tanítót is, jegyzőt is, orvost is csak olyat küldünk, akit feladatára kellően felkészítettünk és aki érzi feladatának kivételes szépségét és készséggel szánja rá minden erejét, egész életét.

Nem kritikának készült az írásom. Még kevésbé gáncskodásnak. Tisztelet a tanyavilág érdemes harcosainak és kiténő munkásságuknak. Az én tiszteletem irántuk szívből jövő. Az én öregapám még szálláson élt, nála tölthettem az iskolai szünidőket. Mindenkit sajnálok, aki gyermekéveinek szabadidejét nem szálláson, a tanyáknak széles horizontot, szabad mozgást, sok nap-sugarat nyújtó világában tölthette! Mint szülővárosom közoktatásiügyi tanácsnoka, hivatalból is sokat jártam a legnagyobb határú magyar városnak tanyavilágát. Tudom, hogy mennyi érték, szépség és erő van benne. Én nem azt vallom, hogy a tanyavilág nagy erőtartaleka a magyarságnak, hanem azt, hogy máris számottevő ereje!

Megérdemli, szükségli is a vele való meleg foglalkozást. De legyünk ne csak megértők, hanem mindent helyesen értékelők is, mert kedvező eredményeket az adottságokkal való számolás nélkül biztosítani nem lehet!

Ebből az elgondolásból fakadt hozzászólásom. Azzal a hittel, hogy hasznosan szolgáltam vele azt a világot, amelynek fiatal-ságom annyi szép emlékét köszönhetem.

BORBIRÓ FERENC.

*Angliában a miniszterek egyszerű politikai vándormadarak (political birds of passage), akik névlegesen veszik át egy-egy minisztérium vezetését, ami lépcső pártpolitikai emelkedésük útján.*"

Hasluck. Local Government in England. 1956. 350. l.

*„Igazi közigazgatási reform az alkotmány reformja nélkül nem lehetséges.”*

Heinig Organisation der französischen Verwaltung. L. Höhn. Das ausländische Verwaltungsrecht der Gegenwart. 1940. 181. l.

*„Az igazi közigazgatási reform, amelyhez a valóságban komolyan soha sem láttak hozzá, az, ha átszervezzük magát az államot.”*

Réforme des offices. Le Temps, 1939. márc. 27.

## A KÖZIGAZGATÁS SZEREPE AZ ANGOL ÁLLAMÉLETBEN.

### *I. Bevezetés. — Az angol alkotmány fejlődése és alapponásai.*

A legutolsó évszázad politikai, gazdasági és szociális fejlődésének egyik legkézzelfoghatóbb és el nem tagadható következményeként jelentkezik napjainkban az állami, közületi tevékenység mennyiségi megnövekedése és minőségi komplikálódása. Ez a jelenség természetesen nagy hatással van az államok alkotmányjogi berendezkedésére; egyes országokban oly hatalmas feszítő erővel érvényesül, hogy a XIX. században hozott, az államhatalmak elválasztására, illetve egyensúlyára és az egyéni jogok messzemenő tiszteletbentartására alapított alkotmányoknak *forradalommal* való kiküszöbölését eredményezte, míg más államokban a közjogi helyzet szembeűnő változást nem szenvedett ugyan, de a jogi formák mögött meghúzódó tényekben és az egyes alkotmányos tényezők valódi erőviszonyában azért itt is jelentős változások történtek. A közigazgatási jog művelője számára rendkívül fontos feladatot, sőt mondhatnánk kötelességet jelent a revolúción átesett államokban mutatkozó jelenségeknek tudományos megismerés és kritika tárgyává tétele avégből, hogy az általuk keresztülútt új megoldásokat a közigazgatási jog tudományának rendszerébe beleilleszthesse. Nézetünk szerint azonban nem hanyagolható el annak az *evolúciónak* figyelemmel kísérése sem, amelyen azok az országok mennek a megsokasodott állami feladatok nyomása folytán keresztül, amelyek történelmi, vagy a XIX. század során keletkezett alkotmányukhoz ragaszkodnak és ennek legfeljebb fokozatos, avagy a részletekben való módosítására hajlandók. Különösen érdekes és hasznos ennek az utóbbi munkának a keretében szeműgyre venni azt, miképen kísérelik meg ezek az államok liberális szellemű politikai berendezkedésük *összeegyeztetését* az állami beavatkozás módfelett megnőtt mértékével és a közületi cselekvés lehető legnagyobb eredményes-



ségének követelményével.<sup>1</sup> Másszóval: miként próbálják meg a jogszabályok szigorú betartását és az egyéni jogok respektálását összhangba hozni az eredményes állami cselekvés feltételeinek biztosításával?

A forradalmi jellegű politikai újítások elől mindezideig elzárkózó államok közül világhatalmánál és alkotmányának mély történelmi gyökereinél fogva kétségtelenül *Anglia* nyújtja a legfontosabb vizsgálódási tárgyat. Közhely és ezért részletezésre nem szorul az, hogy az *angol alkotmány évszázados fejlődésnek*, sokszor véres küzdelmek árán létrejött és igen rugalmasan, precedenseken keresztül tovább alakuló *eredménye*, amelyhez az angol nép mint megszentelt tradícióhoz ragaszkodik. Az angol történelem régebbi évszázadai állandó harcban teltek el az államhatalmat központosítani és erősíteni igyekvő királyi hatalom, valamint az önkormányzathoz és az egyéni jogokhoz szívósan ragaszkodó nemesség, majd polgárság között. Érdekes magyarázatát nyújtják ennek a *kétféle irányzatnak* azok, akik emlékeztetnek arra, hogy a mai angol faj a normann és az angolszász vér keveredéséből, összeolvadásából állott a középkorban elő. A normann dinasztia és uralkodóosztály képviselte az erős végrehajtó hatalom, a centralizáció szellemét, míg vele szemben az angolszász vérű köznemesség és alsóbb néprétegek keményen védelmezték a szabadság és az autonómia gondolatát. A királyok megismételt kísérleteket tettek az exekutiva erősítésére; így történt ez az anarchisztikus állapotokat teremtő fehér és piros rózsaháborúk nyomán, a közigazgatási ügyekben bíraskodó, kizárólag udvari tisztviselőkből álló ú. n. csillagkamarának (star chamber) 1487-ben való felállításával,<sup>2</sup> majd az egyes grófságokba lordhelytartók küldésével, akik a központi hatalom akaratát igyekeztek mindenütt keresztülvinni. A legmesszebbmenő lépéseket VIII. Henrik tette egy parancsuralom-szerű kormányzat bevezetése felé, főleg akkor, amikor a Statut of Wales-ben általános érvényű felhatalmazást adatott a végrehajtóhatalomnak törvényerejű rendeletek kibocsátására. A végrehajtóhatalmi tevékenység árjának ezeket a megnövekedéseit azonban a rendek akaratát kifejező parlamentnek és bíróságoknak elkeseredett harcok után mindig sikerült medrükbe visszaszorítaniok és a szabadságjogokat az

<sup>1</sup> V. ö. *Magyary Zoltán* előszavával Valló József: *A service public eszméje a mai francia közigazgatási jogban* című munkájához (1940).

<sup>2</sup> A csillagkamara 1640-ben szűnt meg. — L. *Gneist*: *Das englische Verwaltungsrecht* (1867), I. kötet, 530. és köv. l., valamint *Koellreutter*: *Der englische Staat der Gegenwart und das britische Weltreich* (1950), 14. l.

1215-i Magna Chartában, az 1627-i Petition of Rights-ben, az 1679-i Habeas Corpus Act-ban és az 1688-i Bill of Rights-ben biztosítaniok. Mindezek a küzdelmek a királyi hatalom végérvényes háttérbeszorulására vezettek és kialakították Angliának a nép uralmán alapuló, napjainkban is fennálló iratlan alkotmányát. A népuralom kifejezés természetesen cum grano salis értendő, mert az 1852-i első választójogi reformig és csökkentettebb mértékben egészen a legújabb időkig a politikai élet irányítása a felsőbb társadalmi rétegek, az ú. n. society kezén volt, az önkormányzati igazgatást pedig a megyékben a birtokos nemesség, a gentry végezte.<sup>1</sup>

A mai angol alkotmány két alappillérét az államhatalmi ágak megkülönböztetésében és a rule of law-ban, a jog uralmában jelelhetjük meg. A legfőbb állami funkciók végzésének külön törvényhozó, végrehajtó és bírói szervekre való bízása Angliában egyébként sohasem vált olyan doktrinér alapelvvé, mint amilyenek Montesquieu feltüntette: inkább csak abban a vonatkozásban volt leszögezve, hogy az exekutiva a jogszabályok megváltoztatásától és az igazságszolgáltatástól eltiltatott, továbbá, hogy a bírói függetlenség ismételten intézményes biztosítást nyert.<sup>2</sup> A rule of law elve pedig a jogállam kontinentális gondolatának angol fogalmazását jelenti, vagyis egészen általánosságban szólva az összes állami szerveknek és minden egyénnek a jogszabályokhoz való feltétlen alkalmazkodási köteleességét.

Ha már most közelebbről vizsgálat tárgyává tesszük az állami tevékenység főágazatainak, az ú. n. államhatalmaknak a mai Angliában kialakult viszonyát, úgy mindenekelőtt a törvényhozó hatalom formai túlsúlya, a parlament szuverénítésének elve tűnik szembe. Ez azt jelenti, hogy csak a parlament alkothat és változtathat meg törvényt, továbbá, hogy a parlament tevékenysége semmilyen más állami szerv által meg nem szüntethető. Itt röviden meg kell említenünk azt, hogy az 1911-ben hozott Parliament Act óta a parlament szuverénítésének gyakorlásában az alsóház (House of Commons) játszik kiemelkedő szerepet; e törvény óta a főrendiháznak (House of Lords) csak felfüggesztő vétőjoga van az alsóház által elfogadott törvényjavaslattal szemben, a pénzügyi vonatkozású törvények — így elsősorban a budget-törvény — érvényéhez pedig egyáltalán nincs szükség a lordok

<sup>1</sup> A fejlődésnek ezt a vázlatát l. az újabb német irodalomban Zöllner: *Aufstieg der englischen Exekutive* (1956), 2—4. l., továbbá Höhn: *Das ausländische Verwaltungsrecht der Gegenwart* (1940), 51—52. l.

<sup>2</sup> *Concha Győző*: *Ujkori alkotmányok*, II. kötet (1888), 571. l.

házának hozzájárulására.<sup>1</sup> Az angol alkotmány másik jellemző vonása az államhatalmak egymáshoz való viszonylatainak szempontjából az, hogy az igazságszolgáltatás és a közigazgatás között nem érvényesül a szigorú különválasztás elve. A kétféle hatalom között bizonyos összefüggést teremt nevezetesen az, hogy a legfőbb bíró, a lordkancellár (Lord High Chancellor) — amellet, hogy a főrendiház elnöke is — a kormánynak politikai bizalomtól függő tagjai közé tartozik, jóllehet egyes kényes perekben személyesen dönt, továbbá a kerületi törvényszékek és a békebírák felett fegyelmi hatóságot gyakorol; másfelől a királyt a legfőbb végrehajtóhatalom gyakorlásában formailag támogató titkos tanácsnak igazságiügyi bizottsága, meghatározott ügyekben, legfőbb bírói fórumként is jár el; végül a XIX. század végéig a megyei békebírák rendőri és más általános közigazgatási funkciókat, valamint vizsgáló- és büntetőbírói tevékenységet egyaránt végeztek.<sup>2</sup> Angliára is áll tehát az az elv, amelyre másutt már rámutattunk, hogy az államok alkotmányának az államhatalmi ágak szempontjából való elemzésénél nem annyira az egyes, sokszor különféle főhatalmi ágak körébe tartozó teendőkkel foglalkozó szerveket, hanem inkább a különböző funkciók jellegét és célját kell egymástól világosan elválasztanunk.<sup>3</sup>

## II. A közigazgatás részvétele a jogszabályalkotásban.

A közismert nagy állami tevékenységi körök — a törvényhozás, bírászkodás és végrehajtás — egyenkénti vizsgálata során igen tanulságos fejlődési folyamatot figyelhetünk meg Angliában. Mindenekelőtt a legiszlativa körében azt a megfigyelést tehetjük, hogy a parlament néhány évtizeddel ezelőtt még valóságos törvényhozási monopóliumot élvezett, vagyis a jogszabályalkotást a legkisebb részletekre nézve is fenntartotta magának. A végrehajtóhatalom csak a királyi előjogokban gyökerező ú. n. *Order in Council*-ok kibocsátása formájában gyakorolható jogalkotó tevékenységet. Törvénykiegészítő és törvénytöltő rendeletek kibocsátásának jogát a Bill of Rights erősen korlátozta, a parlament által kihirdetett törvények hatályának átmenetileg, vagy egyes

<sup>1</sup> Dicey: Introduction to the study of the law of the constitution (8. kiadás, 1951), Bevezetés 18. és 21. l.

<sup>2</sup> Concha: i. m., 370—371. l., Robson: Justice and administrative law (1928), 16. és köv. l.

<sup>3</sup> Szerző: A közigazgatás jogszerűsége a mai államban (1959), 21. l.

esetekre való felfüggesztését pedig határozottan megtiltotta; amennyiben a kormány sürgős szükség miatt az érvényes törvényektől eltérő rendelkezéseket volt kénytelen kiadni, úgy eljárására utólag felmentést kellett kieszközölnie a parlamenttől indemnity).<sup>1</sup> Az államélet fejlődése azonban a XIX. század közepétől kezdve kikerülhetetlen szükségszerűséggel vezetett a közigazgatás igen szűkreszabott rendeletalkotási jogkörének fokozatos kiszélesedésére. Így 1845 óta gyakorlatba jöttek az ú. n. *provisional order*-ek, amelyekkel a végrehajtóhatalmi szervek valamely olyan jogterületet, amelyen a részletesebb szabályozás szüksége az életviszonyok fejlődése következtében felmerült, ideiglenes rendezés alá vontak és az így kibocsátott rendeleteket utólag, en bloc terjesztették be a parlament elé, formai jóváhagyás céljából. Később kialakult az ú. n. *procedure by scheme* rendszere is, amelynek értelmében a parlament által bizonyos közigazgatási intézkedésekre nézve elfogadott általános sémákat a hatóságok megfelelő kiegészítésekkel hajtottak végre az egyes kerületekben. Teljesen kiküszöbölődött továbbá a gyakorlatból a parlament által régebben számos esetben alkotott *private bill*-ek intézménye, vagyis az országgyűlés által egyes konkrét esetekre vonatkozólag hozott döntések;<sup>2</sup> nyilvánvalóvá vált ugyanis, hogy az állam és a társadalom életének fejlődése és bonyolódása következtében a parlament képtelen egyéni ügyekben rendelkezések kibocsátására.<sup>3</sup>

A legutóbbi időkben azután a közigazgatás rendeletalkotó tevékenysége Angliában is olyan lendületet vett, hogy a *jogszabályoknak ma már csupán kisebb részét hozza a parlament*. Az országgyűlés által tárgyalt javaslatok között is egyre jobban szaporodnak a csak a nagy vonalakra szorító és az életviszonyok részletes rendezését a közigazgatásra bízó kerettörvények.<sup>4</sup> A rendeletek száma jóval nagyobb, mint a parlament által tárgyalt és elfogadott törvényeké; így pl. 1927-ben az angol parlament 45 törvényt hozott, amelyek közül 26 tartalmazott felhatalmazást a közigazgatás számára részletesebb jogszabályok alkotására, az ugyanebben az évben napvilágot látott rendeletek (*orders and regulations*) száma viszont 1349 volt. A mai közigazgatási irodalom vezető képviselői az előtt a körülmény előtt sem hunynak

<sup>1</sup> *Concha*: i. m., 372—376. l.

<sup>2</sup> L. ezekről *Höhn*: i. m., 52—53. l.

<sup>3</sup> *Zöllner*: i. m., 19—20. l.

<sup>4</sup> *Höhn*: i. m., 47. l.

szemet, hogy a *parlament szerepe az eléje kerülő törvényjavaslatok legnagyobb részére nézve meglehetősen formálissá vált*. A szakigazgatási ágazatok körébe vágó ú. n. *departmental measures*-eket ugyanis szinte kizárólag a bürokrácia kezdeményezi és dolgozza ki, s ezek a parlamentben minden különösebb megvitatás nélkül szoktak keresztülmenni. Csupán a törvények kisebb részét képező, erősen politikai tartalmú, a kormány általános vonalvezetésével vagy a választási jelszavakkal szorosan kapcsolatos javaslatok azok, amelyek a parlamentben általános érdeklődést és hosszadalmas megvitatást váltanak ki.<sup>1</sup>

Az a körülmény, hogy a parlament így képtelenné vált a kérdéseknek részletekbe menő szabályozására, új fogalmat és ennek megfelelő műkifejezést teremtett az angol közjogban: az *átruházott törvényhozás* (delegated legislation) jelenségét. Ilyen delegált törvényhozási tevékenységet az országgyűléstől (King in Parliament) nyert felhatalmazás alapján közigazgatási szervek (a miniszterek, vagy más hivatalok fejei) végeznek.<sup>2</sup> Az általuk kibocsátott jogszabályokat utólag be kell mutatniok a parlamentnek és azok csak a parlament jóváhagyása esetén maradhatnak hatályban. Ez a jóváhagyás azonban az esetek többségében hallgatólagosan történik, nevezetesen olyan módon, hogy amennyiben a parlament asztalára helyezett rendeletekkel szemben negyven napon belül nem emeltetik kifogás, úgy azok véglegesen megerősítetteknek tekintetnek; vagyis — egyébként úgyszólván soha elő nem forduló — hatályon kívül helyezésükhöz a parlament külön akaratnyilvánítása szükséges. Csupán ritkábban szerepel a felhatalmazást tartalmazó törvényekben olyan értelmű kikötés, hogy az annak alapján közzétett rendeletek hatályukat veszítik akkor, ha a parlament őket bizonyos határidőn belül kifejezetten nem hagyja jóvá.<sup>3</sup>

A jogszabályalkotás hatalmának ilyenképpen a közigazgatásra való átvitele — amint erre már utaltunk — a különlegesen komplex, vagy a részletekben rendkívüli szakértelmet igénylő kérdésekről hozott, ú. n. *kerettörvényekben* szokott történni. Az ilyen blanketta-törvényekben az angol parlament pusztán mintegy a maga szabályalkotási akaratának jelzésére szorítkozik és a törvény tárgyát képező életviszonyok rendezésének módját

<sup>1</sup> Muir: How Britain is governed (1955), 58—59. l.

<sup>2</sup> Carr: Delegated legislation (1921), 1—2. l.

<sup>3</sup> A parlamenti jóváhagyás módjainak osztályozását l. Wade: Departmental legislation (The Cambridge Law Journal, 1953, 1. szám).

csupán nagy vonalakban jelöli ki, a részletek rendezését a technikai és helyi ismeretekkel rendelkező szakembereknek engedve át.

A közigazgatás által gyakorolt jogszabályalkotó hatalom másik főágát az ú. n. *szükségtörvényhozás* (emergency legislation) alkotja, amikor is a parlament a politikai vagy gazdasági téren mutatkozó rendkívüli viszonyokra tekintettel átmeneti felhatalmazást ad a végrehajtóhatalomnak a közérdek megóvását célzó bármely rendelkezés kiadására. A politikai szükségben gyökerező ilyen szükségrendeletek első példáit a XIX. század harmincas éveiből idézhetjük; így 1832-ben egy törvény a pusztító kolerajárvány leküzdése céljából, 1834-ben pedig a szegényügy rendezése érdekében ruházta fel a kormányt széleskörű rendeletkibocsátási joggal. A rendeletekkel való kormányzás igazi korszaka a világháború kitörésekor, 1914-ben kezdődött, amikor a Defence of the Realm Act felhatalmazta a tanácsának meghallgatása alapján intézkedő királyt (King in Council) arra, hogy a nemzetvédelem és a közbiztonság érdekében a haditanács, az admirális és a szárazföldi hadsereg szervezetét, valamint ezek tagjainak jogait és kötelességeit szabályozó rendeleteket tehessen közzé, szükség esetén eltérve a fennálló törvényes rendelkezésektől is. A királyi akarat végrehajtásában eljáró kormány 1914-től kezdve teljes öt éven át úgyszólván ennek a törvénynek az alapján irányította Anglia sorsát, számtalan rendelet publikálása útján. Nemsokkal a világháború befejezése után, 1920-ban, az irországi forradalmi mozgalmak a parlamentet a Restoration of Order in Ireland Act elfogadására indították, amely ismét kivételes hatalmat adott a kormány kezébe a rend helyreállítása érdekében. Ugyancsak az 1920. évben hozta meg a parlament az Emergency Powers Act-ot; ennek az volt a célja, hogy az elharapódzott sztrájkmozgalmakat a király szükségállapot kihirdetésével törhesse le és az ilyen rendkívüli helyzet idején a közösség létszükségeinek biztosítására irányuló rendeleteket adhasson ki. Nemannyira politikai, mint inkább gazdasági okok váltották ki az 1931-i pénzügyi válság idején a National Economy Act elfogadását, amely törvény hatalmat adott a kormányzatnak a köztisztviselők fizetésének csökkentésére és más költségvetési vonatkozású intézkedésekre avégből, hogy az államháztartásban jelentős megtakarítások legyenek elérhetők. Ez a felhatalmazás időbelileg erősen korlátozott volt, mert a kormánynak egy hónapon belül kellett a szükségesnek ítélt rendelkezéseket kiadnia. Ugyancsak az emergency-törvényhozás eseteit képezik és szintén 1931-ben, a gazdasági szükség következtében hozattak a Gold Standard Amendment Act és a Foodstuffs Act; az ezek alap-

ján kibocsátott intézkedéseket a parlament húsz napon belül hatálytalaníthatta.<sup>1</sup>

A végrehajtóhatalom szabályalkotási jogkörének további kiterjesztését jelenti az ú. n. VIII. *Henrik-féle záradék* alkalmazása, amelyre a legutóbbi félszázad során nyolcízben került a sor. Ennek a záradéknak az a tartalma, hogy az exekutiva felhatalmazást kap a fennálló törvényeknek rendelettel való módosítására, kiegészítésére, sőt esetleg hatályon kívül helyezésére is; nevét onnan nyerte, hogy a VIII. Henrik uralkodása alatt hozott egyik törvény foglalt magában először ilyen kijelentést. A kormány jogkörének ilyen mérvű kiterjesztése már nem is csak a törvényhozó hatalom egyszerű delegálását, hanem annak a parlament kezéből való kiadását és az exekutiva teljhatalmúvá tételét jelenti.<sup>2</sup>

A fenti példák, úgy hisszük, eléggé bizonyították a közigazgatás hatalmának megnövekedését és kiterjeszkedését a jogalkotás területére. Láthatjuk tehát, hogy az alkotmányos szabadságokat és a hagyományokat féltékenyen őrző Angliában is felülkerekedett a tapasztalatok súlya nyomán az a belátás, hogy a parlament nemhogy közvetlenül igazgatni, de a modern állam közigazgatásának sokoldalú tevékenységét részleteiben szabályozni sem képes. Az angol közszellem azonban gondoskodott arról, hogy *a parlament külső uralmi helyzete és szuverénitása a rendeleti jogalkotással szemben is megóvassék*. Ezt célozzák egyrészt a felhatalmazások alapján kibocsátott rendeleteknek a parlament kifejezett vagy hallgatolagos jóváhagyására való, már érintett bemutatása, másrészt az 1893-i Rules Publications Act szabályai, amelyek a közönséges rendeletekre vonatkoznak. A most hivatkozott törvény és végrehajtási utasítása szerint a rendeletek kibocsátásuk előtt 40 nappal közzéteendők a London Gazette-ben, hogy az érdekeltek hozzászólására alkalom nyiljék. Egyes rendeletek pedig, a kérdésre vonatkozó különleges jogszabályok értelmében, még kiadásuk előtt bemutatandók a parlamentnek; ezeknél a közigazgatásnak az előzetes bemutatás kötelezettsége alá nem eső ú. n. provisional rule-k közzététele útján van módjában a végrehajtást még a parlament részéről való jóváhagyás előtt foganatosítani.<sup>3</sup> Nem hagyhatjuk megemlítés nélkül ebben a vonatkozásban a Lord Sankey lordkancellár indítványára, a parlament szuvere-

<sup>1</sup> A szükség-törvényhozásnak ezeket a példáit l. *Zöllner*: i. m. 35—41. l.

<sup>2</sup> *Allen*: Law in the making (1950), 359. l.

<sup>3</sup> *Zöllner*: i. m., 48—51. l.

rénítésének biztosításához szükséges eszközök vizsgálata céljából *1929-ben kiküldött Committee on Ministers' Powers jelentését*, amelyben foglalt javaslatok az ú. n. delegált törvényhozásnak bizonyos határok közé szorítását célozzák. Ezek szerint a proposíciók szerint a közigazgatás ilyen kivételes jogszabályalkotó hatalmának gyakorlása egységes formák szerint kell, hogy történjék és az annak alapján kibocsátott rendeletek közzétételének módzatai egy új Rules Publications Act-ban szabályozandók. Ezenfelül mind az alsóházban, mind a főrendiházban állandó bizottságnak kellene működni a jogalkotásnak a közigazgatásra való delegálását tartalmazó törvényjavaslatok alapos vizsgálat tárgyává tétele céljából. Hangsúlyozzák a Committee on Ministers' Powers javaslatai azt is, hogy a törvények módosításának (azaz a VIII. Henrik-féle klauzula alkalmazásának jogát) csak a legritkább esetekben szabad megadni a végrehajtóhatalomnak.<sup>1</sup>

A teljesség kedvéért meg kell még említenünk ezen a ponton azt is, hogy az *angol jog szabályainak kifejtéséhez, kidolgozásához a bíróságok is messzemenően hozzájárulnak*; a precedens-ítéletekhez való ragaszkodás egyik közismert jellemző tulajdonsága az angol bírói gyakorlatnak, ami a felsőbíróságoknak ezeket a mintaképül szolgáló és az alsó bíróságokat kötő döntéseit valószínűsítő jogszabályokká teszi. Közvetlen jogalkotó tevékenységet fejtettek ki a bíróságok perrendtartásaik kidolgozásával, amire az 1875-i Judicature Act adott jogot a legfelsőbb bíróság (Supreme Court) kodifikációs bizottságának (Rules Committee), az 1888-i County Courts Act pedig (a megyei törvényszékek eljárásának szabályaira nézve) a lordkancellár által kinevezett öt bíróból álló bizottságnak. Az angol bíróságok jogalkotó funkciója azonban teljes mértékben alá van vetve a parlament uralmának; amíg ugyanis a bíróságok a törvényeket sohasem tehetik alkotmány-szerűség szempontjából vizsgálat tárgyává, addig a bírói precedensekben kifejezésre jutó jogi tételeket a parlament bármikor megváltoztathatja.<sup>2</sup>

### *III. A tulajdonképeni végrehajtóhatalom gyakorlásának módja.*

A parlamentnek a XVII. században a Stuart-házbeli királyok felett aratott nagy győzelmével a rendek látszólag végérvényesen megakadályozták az erőteljes exekutiva kialakulását. Ettől kezdve

<sup>1</sup> Committee on Ministers' Powers Report (1932), 64—70. l.

<sup>2</sup> Dicey: i. m., 58. l.



a végrehajtóhatalom inkább csak hagyományos formáságként volt a királyé, a valóságban azonban a közigazgatást a *parlament* irányította. A végrehajtóhatalmi tevékenység formális gyakorlásában a király mellett a *titkos tanács* (Privy Council) vett részt; ez a nagyszámú testület végzi ma is a trónörökös királlyá való kikiáltását, az új minisztérium beiktatását és formailag a fontosabb kormányrendeletek kibocsátását (Orders in Council). A miniszterek testülete, a *kabinet* az alkotmányos hagyományok szerint a titkos tanácsnak mintegy szűkebb bizottságát képezi; a miniszterek hivatalbalépésük alkalmával előbb titkos tanácsosokká eskettetnek.<sup>1</sup> A kabinet azonban a fejlődés során fokozatosan önálló szervvé, sőt az angol politikai életnek talán legnagyobb tényleges súlyú orgánumává vált és teendői a közigazgatás feladatainak gyarapodása és specializálódása következtében egyre több miniszteri tárca viselői között oszlottak meg. A kabinet egységének biztosítása a kincstáron, a Treasury-n keresztül történik, amelynek első lordja a miniszterelnök (First Lord of the Treasury), tényleges vezetője pedig a pénzügyminiszter (Chancellor of the Exchequer). A kabinet egységét az az alaktság is dokumentálja, hogy a miniszterek által kibocsátott összes fontosabb okmányok keresztülmennek a tárcanélküli miniszterként működő titkos pecsétőr (Lord Privy Seal) kezén a királyi pecséttel való el látás céljából.<sup>2</sup>

Az ilyenképpen szervezett *központi végrehajtóhatalom alkotmányjogilag teljes függésben van a parlamenttől*. A király az országgyűlési választásokon győztes pártnak vezetőjét nevezi ki miniszterelnökké, aki azután minisztereit a parlament, és pedig túlnyomórészen az alsóház tagjaiból választja ki; másfelől a kormány csak addig maradhat hivatalban, amíg a parlament többségének bizalmát bírja. A miniszterek a parlament irányelveinek követésével összefüggő politikai felelősségükön kívül jogi felelősséggel is tartoznak az országgyűlésnek a korona (a király) általuk tanácsolt és ellenjegyzett intézkedéseikért. A nagytekintélyű Dicey kiemeli, hogy a végrehajtóhatalomnak ez a parlamenttől való függése azzal az előnnyel jár, hogy a kabinet és a törvényhozó testület között nem merülhetnek fel az államelmélet megrázkódtatását előidéző összeütközések; rámutat azonban ennek a helyzetnek arra az árnyoldalára is, hogy a parlamenti többség esetleg indo-

<sup>1</sup> *Concha*: i. m., 357–359. l.

<sup>2</sup> A kabinet mai jogállásáról és funkciójáról l. *Magyary Zoltán*: A kabineti kormányzás Angliában (Közigazgatástudomány, 1958, 4–20. l.).

kolatlan kívánságai, szeszélyei túlságosan befolyásolhatják a kormányzat nyugodt munkáját.<sup>1</sup>

*A mai politikai valóság képe* azonban a most vázolt helyzetnél jóval erősebbnek mutatja a kabinetnek, ennek a miniszterekből álló „végrehajtó bizottságnak“ az állását. A kabinet, amelynek kialakulása mindössze Walpole idejére (1721—1742) nyúlik vissza, ma már úgyszólván uralkodik a parlament felett. Ez a körülmény, első pillanatban meglepő módon, a választójog általánossá válására és ennek nyomán az erőteljes, állandó pártszervezetek kialakulására vezethető vissza. Az általános választások előtti agitációs hadjárat nagyszabású organizációt és óriási költségeket igényel, amit csak az országos nagy pártok tudnak felállítani, illetve viselni. Emellett, az angol választóközönség beállítottságánál fogva, a szavazásnál nem annyira a helyi jelöltek személye áll előtérben, mint inkább a pártok népszerű jelszavai és a pártvezérek nimbusza; azt is lehet mondani, hogy a választás legfőképpen annak eldöntését jelenti, hogy a legközelebbi parlamenti ciklusban ki vezesse miniszterelnökként Anglia kormányzatát. A választásokon győztes párt vezére tehát — akit a király szinte automatikusan designál miniszterelnökké — többnyire igen nagy tekintéllyel bír és a többségi párt bizalma folytán a hatalom minden eszközét hosszú ideig kezében tarthatja. Mindehhez járul még az, hogy a törvényjavaslatok kezdeményezését és benyújtását Angliában is szinte kivétel nélkül a kormány végzi; a pártfegyelem fenntartására pedig nagyon hatásos eszköz az, hogy a kormány bármikor javasolhatja a parlamentnek az alsóház feloszlását, aminek híre a pártkassza nyújtotta választási előnyhöz ragaszkodó képviselőket többnyire gondolkodóba szokta ejteni.<sup>2</sup>

Az, hogy a kabinetnek ez a döntő befolyása mégsem fajul diktatúrává, az egyéni jogok és pedig főleg a *szabad véleménynyilvánítás* csorbítatlan fennállására vezethető vissza. Angliában mindenkinek módjában áll felfogásának hangoztatásával, gyűléseken vagy a sajtóban való terjesztésével a mindenható közvélemény és ezen keresztül a politikai irány kialakításában résztvennie. Nézetünk szerint éppen az államot vezető akarat formálására és megállapítására alkalmazott eszközökben rejlik az alapvető különbség az ú. n. demokráciák és az ú. n. diktatúrák között, nem pedig abban, hogy az államhatalmi ágak egymáshoz való relációjában a közigazgatás kisebb, vagy nagyobb erővel

<sup>1</sup> I. m., 480—484. l.

<sup>2</sup> V. ö. Zöllner: i. m., 24—26. l.

rendelkezik-e. Az erős exekutiva elve ugyanis — ha a parlament, a bíróságok és a végrehajtóhatalmi szervek hatásköre a mai idők követelményeinek megfelelően állapíttatik meg — a demokratikus államokban is megvalósítható.

Megemlíjtük még ebben a kérdéskörben azt, hogy az angol közjog az ú. n. kivételes hatalomnak még ma sem tulajdonítja azt a hatályt, hogy annak birtokában a kormány a rendes bíráskodás hatályát felfüggeszthesse és sürgős közérdekből mintegy felelőtlenül cselekedhessék. A háborús viszonyok esetén érvényesülő ú. n. *martial law* csupán azt jelenti, hogy mind a kormánynak, mind bármely alattvalónak kötelessége a „király békéjét“ még rendkívüli viszonyok között is fenntartani, akkor is, ha ez vér- vagy tulajdon-áldozat előidézésével jár. Az ilyen szükséghelyzetben foganatosított intézkedésekért a hatósági közegek a rendes bíróságok előtt elvileg felelősségre vonhatók és kártérítésért perelhetők; ez alól külön ú. n. Indemnity Act-nak a hozatala szokta őket a szűk-ségállapot elmúltával felmenteni.<sup>1</sup>

#### IV. A közigazgatás bírói természetű tevékenysége.

Foglalkoznunk kell ezekután a közigazgatásnak és a bíráskodásnak egymással szemben elfoglalt mai helyzetével. Ennek a kapcsolatnak az elemzésénél az angol alkotmányjog előljáróban említett másik alapfogalmából, a *rule of law*-ból kell kiindulnunk. A *rule of law* kifejezésnek Dicey klasszikussá vált műve *hármás értelmet* tulajdonít. Első jelentősége az, hogy a kormány és általában a közigazgatási szervek nem rendelkeznek arbitrárius hatalommal; másik — az előbbivel szorosan kapcsolatos — értelme abban áll, hogy Angliában mindenki alá van vetve a köztörvénynek, amelyet kizárólag a rendes bíróságok alkalmaznak és amelynek keretében magánjog és közigazgatási jog között nem tehető különbség; harmadszor pedig az értendő *rule of law* alatt, hogy az általános jogelvek és az egyesek jogai a bíróságoknak konkrét esetekre vonatkozólag hozott döntéseiben jutnak kifejezésre.<sup>2</sup> A bíróságok által kifejtett jogelveknek ehhez az általános érvényű uralmához való ragaszkodás vontta maga után azt, hogy Angliában nincs külön közigazgatási bíráskodás és hogy kontinentális értelemben vett, önálló közigazgatási jog — egészen a legutóbbi

<sup>1</sup> *Dicey*: i. m., 285—286. és 559—555. l.

<sup>2</sup> I. m., 185—192. l.

időig — nem alakult ki.<sup>1</sup> Dicey, valamint a bírói precedensekből kialakult common-law-t rendkívül nagy tiszteletben tartó más angol jogászok büszkén mutatnak rá arra, hogy a rule of law-nak és a jog egységének ez az eszméje tökéletesebb védelmet nyújt az egyéni szabadságok számára, mint Európa bármely más államának jogintézményei. Már Dicey is elismeri azonban azt, hogy a rendes bíróságoknak az összes jogterületeken érvényesülő tevékenysége, tehát a közigazgatási jogvitás ügyeknek is általuk való eldöntése következtében egyrészt a jogrendszer túlságosan merevvé válhatik, másrészt az a veszély fenyeget, hogy a bíróságok a kormányzás egyik eszközévé lesznek.<sup>2</sup>

Az 1880-as évek óta lezajlott angol közjogi fejlődés egyébként erősen kikezdte a jog uralmának ezt a most vázolt módon való érvényesülését. A közigazgatás tevékenységének nyomán keletkező perek ma már a rendes bíróságok szervezetén belül *külön osztályok* (a High Court of Justice King's Bench Division-ja) elé kerülnek. Másfelől az aktív közigazgatás egyes szervei, mintegy *különleges közigazgatási bíróságként, quasi iudicialis hatáskörben* ítélezési tevékenységet fejtenek ki. Ez a meghatározott, speciális ügyekben folytatott közigazgatási bírászkodás kétféle formában történik; vagy a miniszterek gyakorolnak némely kontenciózus ügyben ilyen bírói tevékenységet, vagy más testületi, esetleg egyedi szervezetű közigazgatási hatóságok döntenek bírakként a hatáskörükbe utalt sajátos jogvitákban (ú. n. specialised courts of law). Ennek a helyzetnek a kialakulása azzal a belátással magyarázható, hogy a rendes bíróságok a különös szakértelmet igénylő közigazgatási perekben való ítélezésre kevésbé alkalmasak, hanem ezt speciális képzettséggel bíró egyénekre kell bízni.<sup>3</sup>

*A miniszterek hatáskörébe utalt kontenciózus ügyek* példái között említhetjük a községi iskolaszékek és az anglikán egyházi iskolák fenntartói között felmerülő jogvitákban való döntést a Board of Education elnöke (= a közoktatásügyi miniszter) által, valamint az orvosoknak a biztosítóintézeti alkalmazottak közül szankcióként való elbocsátását, amelyben — formaszzerű eljárás lefolytatása után — az egészségügyi miniszter határoz végérvényesen. A meghatározott ügyekben *speciális közigazgatási bíróságként eljáró hatóságok* száma a legutóbbi évtizedek során nagyon meg-

<sup>1</sup> Világos jellemzést ad erről a helyzetről és annak a közelmúltban, a közérdek jegyében bekövetkezett megváltozásáról *Höhn*: i. m., 35—43. és 54—56. l.

<sup>2</sup> I. m., 589—590. l.

<sup>3</sup> V. ö. *Koelreutter*: i. m., 61—62. l. és *Höhn*: i. m., 51. l.

szaporodott. Ilyen ítélkezési funkciót teljesít példának okáért a Chief Registrar of Friendly Societies a kereskedelmi társaságok tagjai és trustee-i között, valamint az 1913-i Trade Union Act óta a szakszervezetek körében felmerülő vitákban; a Comptroller General a védjegy-ügyekben; a kereskedelmi minisztérium által alkalmazott felügyelők a kereskedelmi hajózás terén felmerülő bérviszályokban, a Wreck Commissioner-ek a hajószerencsétlenségek kivizsgálása terén; az Insurance Commissioner-ek a munkásbiztosítási törvény alapján támasztott igények felett, a Court of Referees pedig a munkanélküli segély iránti kérelmekről; a Railway Rates Tribunal a kedvezményes vasuti tarifák engedélyezéséről (ultra partes ható ítélettel!); az 1919-i törvény által felállított Industrial Court-ok az ipari munkabér és munkaidő körül előállított nézeteltérésekben; az 1918-i jövedelmi adó-törvény alapján a Treasury által kinevezett Special Commissioner-ek az adófelszólamlások tárgyában stb.<sup>2</sup>

Számos közigazgatási peres ügynek a miniszterek vagy különös végrehajtóhatalmi szervek elé való utalásán kívül az angol törvényhozó elég gyakran alkotott újabban olyan rendelkezéseket, amelyek a *jogviták némely csoportjának a rendes bíróságok hatásköréből való kizárására* irányulnak. Ez történhetik egyszerűen abban a formában, hogy a törvény a minisztereknek bizonyos fajtájú ügyekben hozott döntését véglegesnek és jogorvoslattal meg nem támadhatónak jelenti ki. Más esetekben olyanértelmű kijelentést tartalmaz a jogszabály, hogy a közigazgatási hatóságoknak a törvény alapján kiadott rendelkezései úgy tekintendők, mintha be lennének foglalva a törvénybe („shall have effect as if enacted in this Act“). További módját képezik a bírói ellenőrzés kiküszöbölésének a törvényekbe felvett ú. n. „conclusive evidence“-határozmányok, amelyeknek egyenesen az az értelme, hogy a miniszter által hozott döntés önmagában bizonyítékát szolgáltatja annak, hogy a törvény által megkívánt feltételek és megszabott keretek betartottak.<sup>3</sup> Láthatjuk tehát, hogy főleg a két utóbb említett megoldás mellett a miniszter (vagy esetleg más közigazgatási hatóság) széleskörű diszkrecionárius hatalommal rendelkezik és döntése szinte az egyes konkrét esetekben való törvényhozást jelent. A közigazgatásnak ezt a kor-

<sup>1</sup> *Port: Administrative law* (1929), 214. l.

<sup>2</sup> Ezeknek az ítélkezési tevékenységet gyakorló közigazgatási szerveknek a felsorolását l. *Zöllner: i. m.*, 61—69. l.

<sup>3</sup> *Zöllner: i. m.*, 51—52. és 69—70. l.

látlan hatalmát vizsgálva, joggal mondja az egyik angol szerző, hogy: „A mai irányzat nemcsak az, hogy az exekutiva bírói hatalommal ruháztassék fel, hanem az is, hogy a rendes bíróságok ellenőrzésének kiküszöbölése útján a közigazgatás saját bírójává tétessék”.<sup>1</sup>

Azt az egyéni jogokat veszélyeztető hatást, amelyet a végrehajtóhatalomnak a bírászkodás területére való benyomulása, nevezetesen a jogvitás ügyek eldöntésének a közigazgatási hatóságokra való bízása kivált, némileg ellensúlyozzák azok a megkötések, amelyeket a jogszokás a *közigazgatási szervek előtt folyó eljárásban* érvényesít. Így a Committee on Ministers' Powers jelentése megkívánja a közigazgatási eljárásban a félnek idejében való meghallgatását és a hozott határozat megindokolását.<sup>2</sup> Bár a kérdéstről az irodalomban és a bírói ítéletekben olvasható vélekedések némileg ellentmondók, annyi mégis kiviláglik belőlük, hogy a quasi judicialis közigazgatási döntések előtt lefolytatandó eljárás *nincsen olyan szigorú alakiságokhoz kötve, mint a bíróságoké*. Willis ugyan a quasi judicialis megjelölést úgy magyarázza, hogy a judicialis szó éppen az eljárás formájára vonatkozik, míg az eléje tett quasi szócska azt jelenti, hogy a döntés érdeme diszkrecionárius megfontoláson nyugszik.<sup>3</sup> Ezzel szemben például Lord Loreburn lordkancellár a Board of Education versus Rice-per tárgyalása alkalmával elmondott fejtegetéseiben a miniszternek kontenciózus ügyekről hozott döntéseire vonatkozólag csak azt kívánja meg, hogy azok a felek meghallgatása után, jóhiszeműleg (good faith) mondandók ki. Viscount Haldane lordkancellárnak a Local Government Board versus Arlidge-ügyben elhangzott elvi kijelentései szerint pedig, a közigazgatásnak konkrét eredmény elérésére való törekvése magyarázza a jogvitás ügyekben való döntések alkalmával is a bíróiaktól eltérő módszerek alkalmazását; ha a törvényhozás a közigazgatási hatóságokra kontenciózus természetszerű funkciót bízott, ezzel egyúttal hozzájárult ezeknek a némileg különleges metódusoknak igénybevételéhez, mert az ilyen ügyeknek túlságosan perrendszerű kezelése a közigazgatás hatékonyságát (efficiency) gyengítené.

<sup>1</sup> Allen: i. m., 239. l.

<sup>2</sup> V. ö. Valló József: Committee on Ministers' Powers Report (A közigazgatási eljárás alapelvei az angol jogban. — Közigazgatástudomány, 1940, 114—116. l.).

<sup>3</sup> Willis: The parliamentary powers of english departments (1935), 184. l.

V. Az exekutiva megerősödéséről való felfogások.

Az eddig kifejtettek bőséges bizonyosságát szolgáltatták az angol végrehajtóhatalom megerősödésének, a parlamenttől és a bíróságoktól való függetlenülésének, sőt továbbmenőleg az ezek sajátos területére való benyomulásának is. Alig tagadható, és például a Committee on Ministers' Powers többször hivatkozott jelentése is elismeri, hogy ez a fejlődés a két alapvető alkotmányos tételnek: a parlament szuverénitásának és a rule of law-nak megtörésével jár.<sup>1</sup> A közigazgatás hatalmának a parlament és az igazságszolgáltatás rovására való megnövekedése ellen a rendes bíróságok és az ú. n. common law-jogászok máig is erős küzdelmet folytatnak és azt lehetőleg ignorálják. Ennek a konzervatív irányzatnak legfőbb harcosa Lord Hewart lordkancellár, aki már egy 1911-ben elmondott beszéde során figyelmeztette az angol jogász-közvéleményt arra, hogy a parlament és a bíróságok jogait és ezeken keresztül az egyéni szabadságokat ma nem a királlyal szemben kell védelmezni, amint az a régebbi századokban történt, hanem a közigazgatás és a bürokrácia ellen. 1929-ben megjelent, „The new despotism” című munkájában éles szavakkal ostromozza a hivatalnokok diktatórikus törekvéseit, amelyek a végrehajtóhatalom szuverén tételére irányulnak, a parlamentet egyszerűen csak a Civil Service által készített törvényjavaslatok elfogadására akarják szorítani és — amit mégkevésbé lehet érteni — a bírói kontroll kizárását is el akarják érni. Egy másik neves angol író, Sir John Marriot is vétót emel a közigazgatás quasi legislatív és quasi judicialis tevékenységének az elburjánzása ellen.<sup>2</sup> A bírói common law szellemétől áthatott angol jogászok a közigazgatás által hozott döntéseket főleg azért tartják veszedelmesnek a polgárok jogaira nézve, mert a közigazgatási eljárás a bíróinál kevésbé szigorúan van szabályozva, a bizonyításvétel többnyire nem kielégítő, a szóbeliség és a nyilvánosság elve nem mindig érvényesül, a precedenseket nem tartják tiszteletben és így az irányadóul szolgáló elvek ismeretlenek a közönség előtt. Ennek, a végrehajtóhatalom erőre kapását viszszaeszesítőre irányuló hangulatnak a tükröződését látjuk a Committee on Ministers' Powers 1929-i javaslataiban is, amelyek külön közigazgatási bíráskodás bevezetését mellőzendőnek mondják, továbbá azt kívánják, hogy a kontenciózus természetű ügyekben ne

<sup>1</sup> L. Höhn: i. m., 51. és 52. l.

<sup>2</sup> Fortnightly Review, 1928. július.

a miniszterek, hanem az általuk a lordkancellárral egyetértésben kinevezett Ministerial Tribunal-ok döntsének, a rendes bírósághoz (a High Court-hoz) való fellebbezés jogának fenntartása mellett; leszögezik végül azt is, hogy a rendes bíróságoknak a közigazgatási cselekmények feletti ellenőrzési jogát többé nem szabad korlátozni.<sup>1</sup>

Számosan akadnak azonban az angol jogászok között olyanok is, akik a közigazgatás hatáskörének kiszélesedését elkerülhetetlennek tartják és azzal szemben *megértéssel* viseltetnek. Willis pl. azt írja, hogy nem helyes, ha a bíróság véleménye fölébe helyeztik a kiváló szakértelemmel rendelkező hivatalnokénak; Anglia legjobban tájékozott és legegőrelátóbb szervezetét, a Civil Service-t nem irányíthatja a dolgokon kívül álló bíróság.<sup>2</sup> Különböző perek során lojális kijelentések hangzottak el a bírák részéről a közigazgatásnak adott rendkívüli felhatalmazásokat illetőleg. Így Lord Atkinson szerint közveszély (háború) idején ilyen felhatalmazások adása feltétlen szükségesség; Lord Parker szerint rendkívüli viszonyok között a nemzet biztonságáért felelős államférfiak bírálhatják el egyedül azt, hogy ennek a biztonságnak a megóvása milyen kivételes intézkedéseket követel; egy másik ügy kapcsán pedig Darling bíró kijelentette, hogy változott viszonyok között még a Magna Charta sem maradhat érintetlen.

Tanulságos itt egy rövid pillantást vetni a *bíróságok ítéleteiben kifejeződő állásfoglalásokra* a közigazgatás hatáskörét tágító különböző módszerekkel szemben. A közigazgatás jogszabályalkotási tevékenységének körében az ú. n. VIII. Henrik-féle záradékot, amely — mint korábban láttuk — a végrehajtóhatalomnak módot adott arra, hogy törvényt rendelettel módosítson, a bíróságoknak többféle ügyben hozott döntései érvényesnek ismerték el. Az exekutívának a világháború alatt kiadott, sokszor az egyéni szabadságokat érintő rendelkezéseit általában a közveszély által indokoltnak és ezért megengedettnek nyilvánították, egyedül azt kötve ki, hogy a bíróságokhoz való fellebbezés jogától nem lehet elzárni az angol állampolgárokat; élesen elítélték azonban a bíróságok az exekutívának a világháború utáni időkben is elharapódzott jogsértéseit. A közigazgatási hatóságok által kifejtett quasi judicialis működésre vonatkozólag a bíróságok feltétlenül megkívánják a felek meghallgatását. A közigazgatás döntéseit a bíróságok előtt meg nem támadhatóvá tevő törvényi

<sup>1</sup> Committee on Ministers' Powers Report, 115—118. l.

<sup>2</sup> Willis: i. m., 112. l.



rendelkezések közül a fentebb érintett „enacted“-záradékot (amely szerint a közigazgatási határozat úgy tekintetik, mintha belefoglaltatott volna a törvénybe), valamint a „conclusive evidence“-klauzulát (amelynek értelmében az exekutiva határozatáról a törvényes feltételek betartása vélelmezetik), a bírói ítéletek — bizonyos megkötésekkel — akceptálták.

A végrehajtóhatalom fentiekben vázolt megerősödésének természetszerűleg *rendkívül nagy alkotmányjogi jelentősége van*, amit az angol szakirodalom kiemelkedő képviselői nem is vonakodnak elismerni. Muir szerint például: „Teljes képtelenség úgy írni és beszélni kormányrendszerünkről, mintha ez az óriási fejlődés (a közigazgatás méreteinek megsokszorozódása és a hivatásos bürokrácia kialakulása) abban semmi változást nem idézett volna elő“.<sup>1</sup> Hangsúlyozzák azt is, hogy az exekutívának a modern államban döntő súlyra való jutása mai civilizációnk szövevényességének elkerülhetetlen következménye. Éppen mert ezen a tényen változtatni nem tudnak, jelentős erőfeszítéseket tesznek abban az irányban, hogy a végrehajtóhatalom uralkodó szerepét a liberalizmus és a demokrácia politikai eszméivel összeegyeztessék. Bár az egyéni jogok XIX. századi értelmezését nem tartják már változatlanul fenntarthatónak,<sup>2</sup> hívek maradnak ahhoz a felfogáshoz, hogy az államnak mindenekelőtt az emberek jólétét kell szolgálnia és az egyéni tevékenység számára lehetőleg szabad teret engednie. Az individuális szabadságot az angol nemzeti gondolat leglényegesebb alkotóelemének tekintik; „Britons never shall be slaves“, mondja Lord Hewart, *The new despotism*-jában. Ehhez az alapfelfogásukhoz képest nem nagyon lelkesednek az állami beavatkozás körének kiterjesztéséért és nehezményezik pl. azt, ha az állam termelő, gazdasági tevékenységet folytat; az állam feladatát ugyanis inkább csak a magántevékenység kereteinek kijelölésében látják. Az állami apparátus erősítését ezért semmiesetre sem hajlandók öncélnak tekinteni, hanem pusztán a kényszerűség megkívánta eszközt látnak benne. A közigazgatási szervezet duzzasztásába csak akkor egyeznek bele, ha ennek *valódi*, ki nem kerülhető *szüksége forog fenn*, amikor is nagyon ügyelni kell arra, hogy ez a fejlesztés helyes módszerekkel történjék.<sup>3</sup> Második alapvető követelményként pedig azt támasztják, hogy ennek a nagyranőtt végrehajtóhatalmi gépezetnek

<sup>1</sup> I. m., 54. l.

<sup>2</sup> *Höhn*: i. m., 56—57. l.

<sup>3</sup> V. ö. *Muir*: i. m., 66—68. l.

hatékony *ellenőrzés* alatt kell állnia. Muir a bürokratikus rendszer igazi jellemzőjének az alkotmányos ellenőrzés hiányát tartja; Angliában a közvélemény által való ellenőrzés lehetősége mindig fennáll és így a szigetországban nincs is igazi bürokratikus kormányrendszer. Azt azonban ő is elismeri, hogy az ellenőrzésnek jelenleg alkalmazott eszközei (a miniszterek által gyakorolt főnöki kontroll, a miniszter felelőssége a közigazgatás tényeiért, az állami költségvetés vitája a parlamentben, az interpellációk stb.) eléggé hatástalanok, mert az ellenőrzésre hivatott tényezőknél többnyire hiányzik a részletekbe menő szakismeret. Elgondolása szerint a közigazgatási szervek munkája felett parlamenti állandó bizottságoknak (Standing Committee-k) kellene őrködniök. Ezek a bizottságok politikai kérdéseket nem tárgyalhatnának, hogy a miniszteri felelősség elvét meg ne sértsék; elnökiük az illetékes miniszter lenne. Muir azzal az ötlettel is megtoldja javaslatát, hogy a minisztériumokat kilenc nagyobb csoportba kellene összefogni és ezeknek az együttes csoportoknak a számára alakítani egy-egy állandó parlamenti bizottságot; az ilyen csoportok élére állított szakminiszterek lennének csak a kabinet tagjai és ők elnökölnének a csoporthoz tartozó állandó bizottság ülésein. A szóbanlévő bizottságok bármikor megvizsgálhatnák a minisztériumok ügyintézését, a költségvetéseket és előzetesen letárgyalnák a kibocsátandó rendeleteket.<sup>1</sup> A kabinetnek ilyen módon történő szűkebbre vonása hasznos reformnak látszik, abban azonban kételkedünk, hogy a Muir által elképzelt parlamenti állandó bizottságok fognak-e elegendő szakértelemmel rendelkezni és tárgyalásaik eléggé alaposak lesznek-e ahhoz, hogy a közigazgatás ellenőrzésére és ezen keresztül javítására komolyan közrehasznaljanak.

## VI. A mai angol közigazgatási szervezet kialakulásának okai.

Befejezván ezzel szemlénket a közigazgatásnak a többi államhatalmakhöz viszonyított szerepe felett, azt szeretnénk az alábbiakban összefoglalni, hogy a *mai nagyszabású angol közigazgatási szervezet kialakítására közelebbről milyen tényezők hatottak ki*. Angliában a végrehajtóhatalmi tevékenység modern szervezési módjai, így elsősorban a hivatásos bürokrácia csak körülbelül a XIX. század közepén kezdtek meghonosodni, tehát legalább egy évszázadnyi késéssel a nagy kontinentális mo-

<sup>1</sup> Muir: i. m., 76—80. és 233—237. l.

narchiákhoz (Franciaország, Poroszország, Ausztria) képest. Az angol közigazgatásnak az említett időtől fogva rohamléptekkel történő méretbeli és minőségi kifejlődését mindenekelőtt az magyarázza, hogy a végrehajtóhatalmi organizációnak egy óriási, alkotmányjogi és politikai tekintetben igen sokrétű *birodalom* adminisztrációját kellett vállaira vennie azóta, hogy a gyarmatok kereskedelmi társaságok útján való kihasználását megszüntették. A gyarmatok központi igazgató hatósága kezdetben a napoleoni háborúk alatt felállított Secretary for War and Colonies gyarmatügyi osztálya (colonial department) volt, amelyet a valóságban teljesen a minisztérium állandó államtitkára irányított, minthogy a miniszter inkább a hadügyekkel foglalkozott. A két ügykör egy kézben való tartásának lehetetlensége vezetett a Colonial Office és a War Office 1854-ben történt szétválasztására. Érdekes azonban, hogy a gyarmatügyi miniszter többnyire a kabinet legkevésbé kiváló tagjai közül került ki és így a gyarmatpolitikát kizárólag a bürokrácia irányította; ezt a szokást csak két hírneves gyarmatügyi miniszter korszaka, Lord Grey-é és Joseph Chamberlain-é szakította meg. A birodalmi adminisztráció másik nagy hivatala 1858-ban keletkezett az India Office felállításával, ami annak következtében történt, hogy a kelet-indiai társaság (East India Company) kiváltságlevelét a parlament nem hosszabbította meg. Mivel az India Office-t vezető miniszter többnyire szintén a kabinet gyengébb tagjai közé tartozott és a parlament is keveset foglalkozott az indiai kérdésekkel, tehát India kormányzása egészen az India Office kiváló, többnyire hosszabb indiai szolgálattal bíró tisztviselőinek a kezében volt.

A hivatásos közszolgálat másik szülőokát azokban a mélyreható *szociális reformokban* találhatjuk meg, amelyeket Anglia a XIX. század harmincas éveitől kezdve sorozatosan megvalósított. A múlt század elején végbement ipari forradalom nyomán meginduló kapitalista fejlődés hamarosan nagy proletártömegeket hozott létre, amelyeknek kétségbeejtő helyzete szükségessé tette az állam segítő tevékenységét. Az 1835-ban hozott Factory Act megteremtette a munkafelügyelők intézményét, az 1854-i Poor Act pedig a szegényügyi biztosok (Poor Law Commissioners) karát. Ugyancsak az igazgatás állami kézbe vételéhez és az állandó bürokrácia fejlesztéséhez vezettek a XIX. század közepén elfogadott közegészségügyi és közoktatásügyi törvények, ami egyúttal a régi angol önkormányzatoknak (Selfgovernment) a központból irányított helyi igazgatási hatóságokká való átalakulásával járt. Különösen erőssé vált a szociális fejlődés üteme 1906-tól

kezdvé, a liberális párti kormányok idején, amikor pl. állami munkaközvetítő hivatalok, a legalacsonyabb munkabérek megállapító hatóságok, békéltetőbizottságok és különböző munkásbiztosítási szervek keletkeztek.

A közigazgatás tevékenységének megsokszorozódását idézték elő végül a háborúk. Anglia a gyarmatosítás befejezése óta 1914-től 1918-ig vívta első és napjainkban folytatja második nagy háborúját hegemoniája megőrzéséért, ugyanazzal a legfőbb ellenféllel szemben. Mind a világháborút, mind a mai európai háborút jellemzi a totalitás, az erőknél mind külpolitikai, mind belpolitikai téren a lehető legteljesebb összefogása és kihasználása. A háború katonai és gazdasági eszközeinek kiépítése (hadsereg- és flottafejlesztés, lőszergyártás, az anyaország ellátásának a kereskedelmi hajózás útján való biztosítása, az ellenséggel szemben alkalmazott blokád) a világháború alatt a végrehajtóhatalom tevékenységének nagyarányú fokozására, így többek között új minisztériumok (lőszerügyi minisztérium, közlekedési minisztérium, kereskedelmi-tengerészeti minisztérium) felállítására vezettek. A világháború befejezése után szükségessé vált gazdasági újjászervezés ugyancsak azzal járt, hogy egyes feladatok ellátására — a korábbi rögtönzésekkel szemben — állandó hivatalokat teremtettek. Így keletkezett a szénipar problémáinak megoldása érdekében a bányaiügyi minisztérium, a gépjárműközlekedés fejlődésére figyelemmel a szállításiügyi minisztérium, a munkabérmegállapítás és munkaközvetítés ügyének központi irányítása céljából pedig a munkaügyi minisztérium.<sup>1</sup>

### VII. Bürokrácia és közszolgálati jog.

A közigazgatás munkájának ez az új területekre való kiterjeszkedése — amint ezt más vonatkozásban már említettük — formailag a minisztérium, a kabinet, hatalmát növelte. A reális látású angolok előtt azonban nem maradt észrevétlen, hogy a kabinetnek ez a diktatúrája voltaképpen csak spanyolfal, amely mögött tulajdonképpen a *hivatásos köztisztviselői karnak, a bürokráciának a mindenhatósága* húzódik meg. Willis tömören és találóan jellemzi a mai helyzetet, amikor azt írja, hogy: „A mai Angliában az elvileg szuverén parlamentet a kabinet irányítja,

<sup>1</sup> A közigazgatási szervezet kiépülésének mindezekről az állomásairól l. Muir: i. m., 41—55. l. és Zöllner: i. m., 16—18. l.

ezt viszont az állandó Civil Service tartja befolyása alatt.<sup>1</sup> A legtekintélyesebb közigazgatási szakírók egyértelműleg mutatnak rá arra, hogy a közigazgatás által elintézendő ügyek mennyiségi megnövekedésének és minőségi specializálódásának következtében, az egyes részterületekre vonatkozó szabályokat és az intézkedések módját jobban ismerő hivatalnokok befolyása viszonylag nagyobb lett a miniszterekéhez képest. A miniszter, akinek idejét a politika, a parlamenti élet és a reprezentáció is erősen igénybeveszik, csak a legfontosabb ügyekkel képes személyesen foglalkozni és az eléje kerülő kérdések legnagyobb részében magáévá teszi alárendeltjeinek nézetét.<sup>2</sup> *A miniszterek és a bürokrácia közötti helyes viszony* kialakítását az angol szerzők a közszolgálat egyik legnagyobb horderejű problémájának tartják. Lowell többek között kifejti, hogy a politikus, átfogó látású miniszter és a pártatlan, rutinos köztisztviselők között gyümölcsöző kölcsönhatásnak kell kialakulnia. A miniszter új irányt és szempontokat hoz, megakadályozza a sablonokban és lélektelen formaságokban való elveszést, munkába vétet korábban elhanyagolt területeket és állandóan ügyel arra, hogy melyek a bürokráciának azok az előterjesztései, amelyeket a közvélemény által kívánt politikai irányra figyelemmel nem tehet magáévá. Az állandó tisztviselői kar viszont rámutat a miniszter által felvetett gondolatok keresztülvitelének nehézségeire, adatokat nyújt a miniszter beszédeihez és nyilatkozataihoz, a kérdés alapos áttanulmányozása útján előkészíti az ügyeket a miniszter döntésére és szükség esetén javaslatokat tesz bizonyos rendelkezések kiadására.<sup>3</sup> Muir kiemeli a bürokráciának azt a szerepét is, hogy az igazgatásban érvényesülő politikának bizonyos állandóságát biztosítja, amire Angliában főleg a Treasurynek az adózás terén érvényesített következetes magatartása nyújt jó példát.<sup>4</sup>

A miniszterek és a tisztviselők közötti ez a benső szolgálati viszony kifelé, alkotmányjogi szempontból persze egészen más megvilágításban jelentkezik. A külvilág felé ugyanis *minden intézkedést a miniszter tényének tekint az angol jog is*; minden közigazgatási aktusért a miniszter arat elismerést, de ő viseli az értük való felelősséget is. A döntést előkészítő tisztviselőnek min-

<sup>1</sup> I. m., 7. l.

<sup>2</sup> L. erről pl. Muir: i. m., 55–57. l., Keith: An introduction to British constitutional law (1951), 59–60. l., valamint Lovell: The government of England (1951), 186–187. l.

<sup>3</sup> I. m., 174–185. l.

<sup>4</sup> I. m., 57–58. és 64–66. l.

díg háttérben kell maradnia és lehetőleg nem szabad saját elgondolásainak nyilvánosan hangot adnia. Ezzel kapcsolatos a *bürokráciának* az a kötelessége, hogy a *különböző irányú minisztereket ki kell szolgálnia*, amiért szemrehányás nem érheti; tevékenységét teljesen fedi a miniszteri felelősség.<sup>1</sup>

Befejezésül rövid szemlét szeretnénk még tartani a jelentőségében — mint a fentiekben láttuk — annyira megnövekedett angol közigazgatás belső viszonylatainak szabályozása, vagyis röviden a *közszolgálat, a Civil Service jogának alaponásai* felett.

A közalkalmazottak óriási tömegének legnagyobb része Angliában is beletartozik az általános közigazgatási hierarchiába, amelynek egyes ágait a legfelsőbb fokon a miniszterek irányítják. Az egész közszolgálatot érintő, közös problémák megoldásával a pénzügyminisztérium, a Treasury foglalkozik, amely a miniszterelnök (First Lord of the Treasury) legfőbb vezetése alatt áll. A közigazgatás általános irányításával kapcsolatos ezeknek a feladatoknak az ellátására 1919-ben külön osztályt (Establishments Department) állítottak fel a Treasury keretében; ez az osztály szabályzatokat bocsáthat ki a közigazgatási szervezet hatékony ellenőrzésének és javításának módjairól, a tisztviselők szolgálati viszonyairól és vizsgálatot tarthat az egyes hivatalokban; főnöke a Controller of Establishments. A Treasury Establishments Department-jának a többi minisztériumokkal való kapcsolatát az ezekben működő Departmental Establishment Branch-ok biztosítják, amelyek élén az illető minisztérium egy magasrangú tisztviselője, az Establishment Officer áll. Ez a tisztviselő gondoskodik a minisztériumi munka racionalizálásáról, eredményességének biztosításáról; ügyel arra, hogy az előlépéseknél helyes kiválasztás érvényesüljön, az alkalmatlan tisztviselők pedig a közszolgálatból kiküszöböltessenek. A különböző minisztériumok Establishment Officer-ei a Treasury-ben működő Controller of Establishments elnöklete alatt állandó bizottságot alkotnak, az együttműködés biztosítása céljából.<sup>2</sup>

Vannak Angliában olyan, igazgatást is végző szervek, amelyekre a miniszterek utasítási és ellenőrzési joga nem terjed ki, amelyek tehát *autonómiát* élveznek. A helyi önkormányzati testü-

<sup>1</sup> Keith: i. m., 61. l. és Lovell: i. m., 192—193. l.

<sup>2</sup> A közigazgatás egységét és jóságát céltudatosan szolgáló ezekről az intézményekről l. Staffing of Government Offices Report, 1919; a magyar irodalomban *Magyary Zoltán*: A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból (1936), 126—130. l. és *Mártonffy Károly*: A közszolgálat utánpótlása (1935), 72—75. l.

letek tagjairól és tisztviselőiről nem szólva, ilyenek pl. az egyetemek, amelyeknek szervezetére és működésére csak az államsegélyek felosztását végző University Grants Committee-n keresztül érvényesíthet a miniszter némi befolyást; ilyenek továbbá a gazdasági élet egyes területein szervezési tevékenységet kifejtő különféle bizottságok (public utility commissions), amelyek a parlament által megszavazott hitelek segítségével, a miniszteri ellenőrzéstől mentesen működnek, hogy így a magánvállalkozási forma előnyeit biztosítsák az állam részére (pl. Forestry Commission, Central Electricity Board, British Broadcasting Commission).<sup>1</sup>

A rendes közigazgatási hierarchiába tartozó tisztviselőknél az angol közszolgálati jog is nagy gondot fordít arra, hogy politikai befolyásoktól való függetlenségüket és *pártatlanságukat* biztosítsa. A jogszabályok és a gyakorlat éles választóvonalat húznak a *politikai állásokat betöltő és a nem politikus tisztviselők* között. Az előbbieket közé a politikai államtitkárok és némely, különlegesen bizalmi természetű állást betöltő személyiségek tartoznak, akik segítségére vannak a minisztereknek a politikai irányításban, tagjai lehetnek a parlamentnek és a kabinet lemondása esetén távoznak pozíciójukból. Az utóbbiak élethivatásként töltik be állásukat és a politikai életben nem játszhatnak szerepet; ha képviselővé akarják magukat választatni, még jelöltként való fellépésük előtt le kell mondaniuk állásukról és nem is szokták őket újra alkalmazni. Régebben a köztisztviselők széles körének aktív választójoga sem volt, ezt azonban 1887-ben valamennyiüknek megadták. Tilos a tisztviselőknek pártszervezésben és választási agitációban résztvenni; az 1927-ből való Trade Disputes and Trade Unions Act szerint pedig nem lehetnek tagjai olyan szervezeteknek, amelyeknek legfőbb célja a tisztviselők szolgálati és anyagi viszonyainak javítása, kivéve ha az egyesület kormányhatósági jóváhagyást kapott. Ennek az approbációnak az a feltétele, hogy az egyesület tagjai csak közalkalmazottak lehessenek, továbbá hogy ne legyen függésben olyan szervezettől, amelynek nem csupán köztisztviselő-tagjai vannak, végül hogy ne legyenek az egyesületnek pártpolitikai céljai. A köztisztviselőknek nem szabad résztvenniük az üzleti, különösen a tőzsdei életben sem; munkaerejüket lekötő, vagy összeférhetlenséget előidéző mellékfoglalkozást nem vállalhatnak.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Keith: i. m., 65–64. l.

<sup>2</sup> Ezeket a pártatlanságot biztosító szabályokat l. *Mustoe*: The law and organization of the British Civil Service (1952), 55–58. l.

A tisztviselőknek a politikai tevékenységtől való eltiltása és *alkalmazásuk állandósága* között szoros logikai kapcsolatot látnak az angol jogászok. Minthogy pedig a közszolgálati működésnek legjellemzőbb vonása éppen ez a stabilitás, azaz a tisztviselő elhunytáig vagy nyugdíjazásáig való terjedés, rendkívüli fontosságot nyer a közszolgálatba kerülők *helyes kiválasztásának* kérdése.<sup>1</sup> A XIX. század közepe előtt a közszolgálatba lépés az ú. n. *patronage-rendszer* alapján történt, amelynek lényege az volt, hogy a politikai és társadalmi szolgálatok és a parlamenti tagoknak ezen az alapon adott ajánlásai voltak a döntők az egyes állások betöltésénél. Ez azzal járt, hogy a polgári közszolgálat feltett teljesen a főnemesség és a gentry uralkodott; a magasabb hivatalokba fiait, az alsóbbakba pedig híveit ültette.<sup>2</sup> Ennek a protekciós rendszernek kiküszöbölésére tett döntő lépés a *Civil Service Commission*-nak az 1855. május 21-i királyi rendelet nyomán történt felállítása volt; ez a három tagból álló testület megvizsgálta a jelöltek képességeit, amelyek mellett lehetőleg figyelemmel volt a miniszterek kívánságaira is. Az 1859-i Superannuation Act kimondotta azt, hogy csak azoknak van nyugdíjra igényük, akiket a Civil Service Commission előtt letett vizsga alapján vettek fel a hivatalokba. Később az 1870. június 4-én kiadott királyi rendelet (order in council) általánossá tette a nyilvános *versenyvizsga* elvét. A versenyvizsgálati rendszer kifejlesztésére, szabályozására és eredményeire nézve Mártonffy Károlynak „A közszolgálat utánpótlása” című könyvében foglaltakra (57—70. l.) utalunk; csak azt akarjuk itt kiemelni, hogy a legújabb fejlődés egyrészt arra irányul, hogy az állásoknak nagyobb közös csoportokba való foglalása útján a különböző vizsgafajták száma csökkentessék, másrészt, hogy inkább az általános intelligenciát és a fejlődésképességet tekintik az elbírálásnál döntőnek, mint a technikai jellegű szakismerteket. A felsőbb fokozatú állásokra kiírt versenyvizsgákon többnyire az oxfordi és cambridgei egyetemeknek a magasabb társadalmi rétegekbe tartozó végzett növendékei kerülnek ki győztesként; az alsóbbrendű (kezelési stb.) állások betöltésénél viszont már jelentékeny teret nyernek az alacsonyabb társadalmi osztályok gyermekei. A kezelési szakokban dolgozók csak kivételes esetekben kerülhetnek fel a fogalmazási státusba.<sup>3</sup>

A fogalmazási állások körében fokozatos *előlépés* van és

<sup>1</sup> Höhn: i. m., 49. l.

<sup>2</sup> Lowell: i. m., 154. l.

<sup>3</sup> Lowell: i. m., 158—160. és 165—167. l.



csak néhány egészen magas (alállamtitkári, osztályfőnöki) állásra nézve szokásos, hogy azokat kívülről, nem a közszolgálatból vett egyénnel töltik be. Az előlépéseknél a politikai befolyások kiküszöbölését sikerült keresztülvinni, sőt egyes minisztériumokban (pénzügyminisztérium, admirális) szigorúan érvényesül az a felfogás, hogy politikai közbenjárás igénybevétele az érdekelt gyengeségének bevallását jelenti és így az illetőnek egyenesen hátrányára szolgál. A vezető állásoktól eltekintve, ma még túlnyomórészt a szolgálati idő mértéke (anciennitás) irányadó az előléptetéseknél; természetesen szerepet játszik a munkateljesítmény értéke is, amelynek megítélésére az 1885 óta bevezetett minősítések szolgálnak.<sup>1</sup>

Az 1929-ben a közigazgatási szervezet tanulmányozására alakított királyi bizottság javaslatai az alkalmasságot a középfokú állásokra való előléptetésnél is előtérbe akarják helyezni, a vezető állások betöltésénél pedig egyedüli szemponttá tenni.<sup>2</sup> A legújabb gyakorlat tényleg ebben az irányban fejlődik. Az előléptetések alapjául a főnökök évi jelentései szolgálnak az alkalmazottak munkájáról; a nagyobb személyzetű státusoknál külön Promotion Board tanulmányozza át ezeket.

A tisztviselők *elbocsátására* csak súlyos fegyelmi vétség esetén kerül sor, jöllehet a király elvileg bármikor megszüntetheti alkalmazásukat; Keith pl. megemlíti, hogy az „inefficiency”-nek, a munka gyengeségének az a mértéke, amely egy kereskedelmi alkalmazottnál végzetes következményekkel jár, a közszolgálatban többnyire elnézésre talál.<sup>3</sup>

A tisztviselőt letartóztatása vagy súlyos szabálytalanság gyanújába való keveredése esetén, az ügy tisztázásáig felfüggesztik állásától. Elbocsátás helyett sor kerülhet a tisztviselő lefokozására, azaz alacsonyabb fizetési osztályba való kinevezésére is.<sup>4</sup>

A közszolgálati jogviszony állandóságát erősen alátámasztja Angliában is a *fix fizetésnek és nyugdíjnak a XIX. század eleje óta bevezetett rendszere*, amelyet az angol közigazgatási irodalom vezető képviselői a közhivatali munka jellegeből természetesen folyónak tartanak. A köztisztviselői *fizetések* megállapítása a korona előjoga; a miniszter királyi statutum híján nem is szabhat meg illetményt. Ha a közalkalmazott fizetését visszatartják vagy

<sup>1</sup> *Concha Győző*: i. m., 586—588. l.

<sup>2</sup> Royal Commission on the Civil Service, 1929—31, Report, 79—80. l.

<sup>3</sup> I. m., 61. l.

<sup>4</sup> *Mustoe*: i. m., 152. l.

csökkentik, az elmaradt illetmények kiszolgáltatására nincs bíróság előtt érvényesíthető igénye. A fizetés a legtöbb ágazatban évenként szokott emelkedni; ennek előfeltétele a főnök által a tisztviselő munkájának megfelelő voltáról kiállított bizonyítvány, amelyet az 1929-i királyi bizottság véleménye szerint mindig alapos megfontolás után kell kiadni. Ha a főnök ezt a bizonyítványt az alkalmazott munkateljesítményének gyengesége miatt nem tartja kiállíthatónak, határidőt jelölhet ki, amelynek kifogástalan eltelte után emelik majd a fizetést.

*Nyugdíjra* a köztisztviselőknek még ma sincs határozott jogigényük, a valóságban azonban — amennyiben szolgálatukról jó bizonyítványt kaptak — mindig szoktak nekik folyósítani. A nyugdíjban lévőknek és a nyugdíjazásra újonnan kerülőknek a névsorát a költségvetés mellékleteként, tudomásulvétel végett a parlament elé kell terjeszteni. A nyugellátások mértékét az 1859-i Superannuation Act szabja meg olyanképen, hogy az alkalmazott tíz évi szolgálat után utolsó fizetésének 10/60-ad részét kapja és ettől kezdve minden további szolgálati év után 1/60-dal többet, legfeljebb azonban az utolsó illetmény 40/60-ad részét.

Az 1909.-i törvény-novella óta a férfi alkalmazottak nyugdíját nem 1/60-ad, hanem 1/80-ad részekben számítják. A tíz évnél rövidebb szolgálati idővel bíró alkalmazott csak végkielégítésre tarthat igényt. A szolgálatból hatvanadik életévük betöltése előtt kiváló alkalmazottak csak kivételes körülmények fennforgása esetén (betegség, létszámcsökkenés) kaphatnak nyugdíjat. A kivételes érdemeket szerzett, különösen rászoruló, vagy a szolgálat teljesítése közben munkaképtelenséget előidéző balesetet szenvedett tisztviselők nyugdíját a törvényt szabta mértéknél magasabb összegben is meg lehet állapítani; ezt azonban be kell jelenteni a parlamentnek. Viszont a mulasztásokat elkövetett, vagy a szolgálatból alkalmatlanságuk miatt kivált alkalmazottól a nyugdíj folyósítását részben vagy egészen meg lehet tagadni. A férjhezment nőtisztviselőt végkielégítés kiutalása mellett elbocsátják a közszolgálatból. Végül kiemeljük még, hogy a nyugellátások megállapítását az összes közalkalmazottaknál a Treasury végzi.<sup>1</sup>

Nagymérvű ruganyosság és az egységes irányításnak a Treasury-n keresztül való megvalósítása: ezekben jelölhetjük meg összefoglalóan az angol közszolgálati jog legjellemzőbb vonásait.

MARTONYI JÁNOS.

<sup>1</sup> A főbb illetmény- és nyugdíjszabályokat l. *Mustoe*: i. m., 41—51. és 157—167. l., valamint *Keith*: i. m., 60. l. és *Lowell*: i. m., 172. l.

## KÜLFÖLDI JOGFEJLŐDÉS.

### X A spanyol Falange mozgalom nemzeti szabályzata.

(Estatutos de „Falange Española Tradicionalista y de las Y. O. N. S.”)

#### I. FEJEZET.

##### Általános irányelvek.

1. szakasz. A Falange harci mozgalom, sugalmazója és alapja a spanyol államnak, mely az akarat és hit közösségében magára vállalja azt a feladatot, hogy visszaadja Spanyolország számára rendeltetése megdöntéssel egységének mély öntudatát és az ő katolikus és nagyhatalmi küldetésébe vetett hitet, mint a történelem szereplője, megvalósít egy olyan gazdasági rendszert, mely az állam hatalmának, a szociális igazságnak és a személyek katolikus szabadságának célját szolgáló javak megsokszorozása végett az egyének, a csoportok és osztályok felett áll.

A Falange mozgalom fegyelmező eszköz, mely által a nép egységbe és rendbe állammá emelkedik és amely által az állam a népbe bele oltja a szolgálat, a testvériség és a hierarchia erényeit.

Mindenzen cél elérésére az állam hősiesség megalapozásával a Comunion Tradicionalista mely a történelem folytonosságának biztosítója és a Falange, mely a nemzeti forradalom hivatása, formája és stílusa, egyetlen erővé egyesül.

A Falange a haza örök értékeinek állandó őrségét alkotja, melyet három polgárháborúban férfiasan megvédelmezett, az új nemzedék által szóval és vérrel 1954. október 29-én felmagasztalt és a hadsereg, valamint a miliciába tömörült nép által 1957. július 17-ének kedvező történelmi fordulóján végérvényesen visszaszerzett.

2. szakasz. A Falange jelvénye öt nyilból és az ezeket összefogó ígából áll.

3. szakasz. A mozgalom jogi sze-

mély saját vagyonnal. Minden vagyonszerzés, melyet az általa felhatalmazott szervek eszközölnek, úgy tekintendő, hogy azt a Falange vagyona számára szerezték.

Külön rendelet fogja megállapítani azokat a szabályokat, melyek szerint a Falange különböző szervei a gazdasági életben működni fognak.

4. szakasz. A Falange a következő elemekből és szervekből fog állani:

1. Párttagok.
2. Helyi Falange-ok.
3. Tartományi főnökségek.
4. Kerületi felügyelőségek.
5. Szakszervezetek.
6. Milícia és a szindikátusok.
7. Nemzeti felügyelőségek.
8. Nemzeti kiküldöttek.
9. A mozgalom főtükora.
10. Politikai gyűlés.
11. Nemzeti tanács.
12. A Vezér, vagyis a mozgalom nemzeti főnöke.

#### II. FEJEZET.

##### A párttagokról.

5. szakasz. A párttagok harcosokra és csatlakozókra oszlanak.

Harcos tagok lesznek, akik határozottan elfogadják a mozgalom valamennyi szervének fegyelmét és kijelentve önfeláldozásukat a mozgalom céljának elérésére, megfelelnek a következő feltételeknek:

a) Tagjai voltak a mozgalmat alkotó két erőcsoportnak, 1957. november 20-án, vagy közvetlen a politikai gyűlés által vétettek fel jelen szabályzat közzététele előtt.

b) A szárazföldi, tengeri és légi nemzeti hadsereg tényleges vagy háborúban szolgáló nem tényleges tábornokai, parancsnokai, tisztjei és közkatónái.

c) Akik ezt az előfeltételt a Vezér személyes elhatározása vagy a katonai felkelés előkészítése terén és a háború alatt a nemzeti ügynek tett kitünő szolgálatok miatt a tartományi főnökség előterjesztése által nve-rik el.

d) Akik az előfeltételt a 7. szakasz rendelkezése alapján nyerik.

6. szakasz. A harcosokat mindazon jogok és köteleességek teljessége illeti meg melyeket jelen szabályzat és minden más szolgálati rendelet megállapít. Ilyen minőségüket a főnökség által hitelesített egységes igazolvány fogja bizonyítani.

7. szakasz. A csatlakozókat előzetes kérelemre a főtítkár, a tartományi, vagy helyi főnök veheti fel.

A csatlakozók szolgálói jogjait a Falange-t minden tagsági jog és jellel nélkül. A tartományi főnök, akinek hatáskörébe tartozik a csatlakozó helyzete felett való döntés, a csatlakozót öt éven belül vagy felveszi a harcosok osztályába, vagy kizárja a szervezetből.

Ezen határozat ellen fellebbezésnek van helye a főtítkárhoz.

Amennyiben valamelyik csatlakozó kimutatja, hogy a háború alatt fontos szolgálatot tett a hazának, úgy helyzete felett legkésőbb tizenöt nap alatt dönteni fognak. Ha a tartományi főnök nem ismeri el a harcos minőségét, a harcos fellebbezéssel élhet a főtítkárhoz. A felebbezéshez csatolni kell 12 harcos nyilatkozatot vagy valamely harci egység parancsnokának, vagy a polgári hatóságoknak tájékoztató nyilatkozatát.

Azoknak, akik 1956. július 17-ike előtt a központi igazgatásnál politikai állást töltöttek be, közvetlen a főtítkártól kell kérni felvételüket.

8. szakasz. Valamennyi párttag köteles a tagsági nyilatkozatot aláírni és az esküt letenni, melyet a mozgalom nemzeti főnöksége állapít meg.

A Falange tagjai progresszív tagdíjat fognak fizetni, melyet majd számukra megállapítanak.

9. szakasz. A Falange minden tagja átvész és továbbít minden oly közlést, amely a mozgalom működésével kapcsolatos, annak a részére, aki rangban közvetlen, vagy közvetve felette áll. Magasabb hatósághoz csak az esetben lehet fordulni, ha a közvetlen felettes nem hallgatja meg, vagy más súlyos esetben, melyet annak tudomására kell hozni, aki az ügyet abban a pillanatban intézi, mikor a közlés szüksége felmerül.

10. szakasz. A csatlakozói minőség saját akaratból, a mozgalom főtítkárának, vagy a helyi főnökségnek határozatával szűnik meg. A harcosi minőség pedig saját akaratból, vagy a mozgalom főtítkárának, vagy tartományi főnökségeinek határozatával.

Mindkét esetben — midőn ezt a határozatot a mozgalom hatóságai meghozzák — a következő indítókok egyikének kell fennforognia:

1. Lealacsonyító magaviselet.

2. Súlyos vétség a mozgalommal kapcsolatos együttműködés kötelessége ellen.

3. A fegyelem súlyos megszegése.

4. A nemzet méltósága ellen elkövetett bármely cselekedet.

A mozgalomból való kizárás ellen a közvetlen feletteshez lehet fellebbezni, legutolsó fokon pedig a főtítkárhoz.

### III. FEJEZET.

#### *A helyi szervezet.*

11. szakasz. A helyi Falange megalkulásához legalább 20 harcos tag és a tartományi főnökség felhatalmazása szükséges. Ha ez a szám nem éri el a huszat a harcosok a legközelebbi helyi Falange szervezetébe iratkoznak be.

12. szakasz. A helyi Falange-ok minden kifejezett felhatalmazás nélkül képviselik a mozgalom főnökségét, hogy ezáltal a közigazgatás jogi aktusait a saját hatáskörükben valósíthassák meg oly határok között, melyek megállapítatnak.

13. szakasz. A helyi Falange-ok szervei a következők:

1. A helyi főnök, kinevezve és felmentve a tartományi főnök által.

2. A főtítkár.

3. A pénztáros.

4. A szakszolgálatok helyi kiküldöttei és a Milicia helyi főnöke.

14. szakasz. Valamennyi helyi Falange főnöksége kinevezi és felmenti saját titkárárt és pénztárosát. A szakszolgálat kiküldötteit illetően pedig a kinevezésre és felmentésre javaslatot tesz a tartományi kiküldöttekhez.

15. szakasz. A helyi vezetőség irányítja a helyi Falange életét teljes hatalommal és méltósággal, mindig a jelen szabályzat szellemén belül és a tartományi és nemzeti főnökség iránt tartozó engedelmességgel.

A szakszolgálatok helyi kiküldöttei havonként egyszer összejönnek, hogy megvizsgálják a számadásokat és az

ügyvitelt; ugyanilyen módon járnak el mindig mikor azt a szervezet jó működése érdekében szükségesnek tartják.

16. szakasz. A titkárokat, pénztárosokat és a szakszolgálat helyi kiküldötteit, a helyi főnökséget illetően ugyanazok a köteleességek és jogok illetik meg, melyek a főtitkárt és a szakszolgálatok nemzeti kiküldötteit a mozgalom nemzeti főnökségét illetően, jelen szabályzat V. és X. fejezete szerint megilletik.

17. szakasz. A helyi Falange-ok tagjai ügyelni fognak arra, hogy mindenkor megőrizték harcos mivoltukat és méltóan fenntartsák kapcsolatukat a néppel, fenntartva bennük a Falange állandó lelkesedését és példaadását.

A tagok szervezetét és köteleességét külön rendelet fogja megállapítani.

#### IV. FEJEZET

*A tartományi főnökségekről és a kerületi felügyelőkről.*

18. szakasz. A Vezér minden tartomány részére főnökséget fog kinevezni, rábízván ezt egy harcosra.

Ezek a főnökök teljes hatalommal és felelősséggel fogják közvetíteni a mozgalom nemzeti főnökségének elhatározásait a helyi Falange-ok részére, melyek az illető tartományon belül működnek, öröködvé azok pontos végrehajtására és felügyelve a körzetükhöz tartozó szervezetek ténykedéseire, lévén felettes hatóságai a helyi Falange-oknak.

19. szakasz. A 14., 15. és 16. szakaszokat a tartományi főnökségek szerveire és tevékenységére is alkalmazni kell, tekintettel rangfokozati hatáskörükre.

A mozgalom tartományi szervei a következők:

1. A tartományi főnök.
2. A titkár.
3. A pénztáros.
4. A szakszolgálatok tartományi kiküldöttei és a milícia tartományi főnöksége.

20. szakasz. A tartományi főnökségek minden kifejezett felhatalmazás nélkül képviselik a mozgalom főnökségét hogy ezáltal a közigazgatás jogi aktusait a saját hatáskörükben valósíthassák meg oly hatások között, melyek megállapíthatnak.

A szakszolgálatok tartományi kiküldöttei havonként egyszer összejönnek, hogy megvizsgálják a számadatásokat és az ügyvitelt; ugyanilyen módon járnak el mindig, mikor azt a

szervezet jó működése érdekében szükségesnek tartják.

21. szakasz. A mozgalom nemzeti főnöksége — ha azt szükségesnek tartja — megfelelő időtartamra meghatározott székely nélkül, egymással határos tartományokba kerületi felügyelőket nevezhet ki, akik feladata a következő lesz:

1. Gondoskodnak, hogy a tartományi főnökségek teljesítsék mindazokat a parancsokat és rendelkezéseket, melyeket a mozgalom nemzeti főnöksége bocsát ki.

2. Felügyelnek a tartományi főnökségek igazgatási tevékenységére.

3. Irásban tájékoztatást nyújtanak a szakszolgálatok működéséről és más ügyekről, melyeket rájuk bízta.

#### V. FEJEZET.

##### *A szakszolgálatokról.*

22. szakasz. A mozgalom nemzeti főnöksége szakszolgálatokat rendszerít, melyek alkalmasak lesznek a munka specializálására és megsokszorozására, a Falange energiáit a nemzeti feltámadás szolgálatába állítva.

Valamennyi nemzeti szakszolgálat élén egy kiküldött fog állni, akit a nemzeti főnök szabadon nevez ki és mozdít el. Ezen szakszolgálatok szervezetén belül a szükséges osztályok fogják biztosítani a nemzeti szakszervezeti munka teljes kifejlődését.

23. szakasz. Szükségképen a következő szakszolgálatok lesznek:

1. Külügy.
2. Nemzetnevelés.
3. Sajtó és propaganda.
4. Női-osztály.
5. Szociális munka.
6. Szakszervezetek.
7. Ifjúsági szervezetek.
8. Igazságügyi- és jogi osztály.
9. Közmunkauty.
10. Közlekedési és szállításüg.
11. Pénzügy- és igazgatás.
12. Tájékoztatás és nyomozás.

A vallási szolgálatnak és nevelésnek is lesz nemzeti felügyelője.

24. szakasz. A szakszolgálat eredeti működéséért annak nemzeti főnöke felelős, aki a tartományi és helyi kiküldötteket kinevezi, azokkal a szervekkel együtt, melyek a működés érdekében megkívánt összeköttetés biztosítása végett szükségesek.

25. szakasz. A szakszolgálatok tartományi kiküldöttei a tartományi főnökök politikai fegyelme és a szak-

szolgálat nemzeti főnökének közvetlen tekintélye és irányítása alatt működnek. Ez utóbbi szabadon nevezi ki és mozdítja el őket, meghallgatván a mozgalom tartományi főnökeit.

A tartományi főnök ideiglenesen elmozdíthatja a szakszolgálatok kiküldötteit, az ily rendszabályhoz haladéktalanul ki kell kérni a szakszolgálat nemzeti főnökének végleges jóváhagyását és azt közölni kell a főtitkárral.

26. szakasz. Minden helyi Falange mellett az a szakszolgálat alakul meg, melynek létesítésére ott szükség van.

Ezek függőségi viszonyára az előző szakasz rendelkezései az irányadók.

## VI. FEJEZET.

### *A miliciáról.*

27. szakasz. A milícia képviseli háborúban és békében egyaránt a Falange lángoló szellemét és a haza szolgálatára szánt férfias akaratát állandó őrszolgálatban, minden belső ellenséggel szemben. Nem része a mozgalomnak, hanem maga a mozgalom, hősies magatartásában és katonai fegyelmében.

28. szakasz. A milícia legfelsőbb parancsnokságát maga a Vezér testesíti meg, ki ezen előjogait egy felelős főnökre ruházza át.

A milícia tagozódásáról és rangbeosztásáról külön rendelet fog intézkedni.

## VII. FEJEZET.

### *A szakszervezetek.*

29. szakasz. A Falange fenntartja és kiépíti a szakszervezeti hálózatot, mely alkalmas lesz a munka és termelés szabályozására és a javak elosztására. Ezeknek a szervezeteknek vezetői minden esetben a mozgalom soraiból fognak kikerülni és a mozgalom főnöksége fogja őket irányítani és támogatni annak biztosítékául, hogy a szakszervezeti hálózat a nemzeti érdekeknek alárendelve és az állam eszméitől telítve legyen.

30. szakasz. A szakszervezetek nemzeti főnökségét egy harcos fogja irányítani és bszervezetében ugyanolyan vertikális tagozatú és hierarchikus lesz, mint amilyen egy alkotó, igazságos és rendezett szellemű hadsereg beosztása.

## VIII. FEJEZET.

### *A politikai gyűlésről.*

31. szakasz. A politikai gyűlés állandó küldöttsége a nemzeti tanácsnak és ennek tizenkét tagjából áll: hatot a tanács jelöl ki a másik hatot pedig a Vezér. A megüresedett helyeket mindenkor a Vezér tölti be a nemzeti tanács tagjai közül.

Mikor a nemzeti főnök részt vesz a politikai gyűlés ülésén, akkor ő elnököl. Ha nem vesz részt, akkor a főtitkár fog elnökölni.

32. szakasz. A politikai gyűlés feladata:

1. Mindazon kérdések tanulmányozása melyek a mozgalom általános működését érintik.

2. Mindazon javaslatok benyújtása a főnökséghez melyeket bármily vonatkozásban szükségesnek ítél.

3. Közreműködés a főnökség minden olyan ügyében, amelyet eléje terjeszt.

A politikai gyűlés mindenkor — ha azt szükségesnek véli — szóbeli, vagy írásbeli jelentést kérhet bármely harcostól arra az anyagra vonatkozólag, mely a harcos ügykörére vonatkozik.

33. szakasz. A gyűlés havonta egyszer ül össze és minden olyan esetben, mikor a mozgalom nemzeti főnöke vagy a főtitkár hívja össze.

34. szakasz. Ez a gyűlés beszünteti működését a második nemzeti tanács megalakulása előtt.

35. szakasz. A második nemzeti tanács megalakulása után, a gyűlés a szakszolgálatok nemzeti főnökeivel és a tanács más három tagjával kiegészül, mely utóbbiakat a tanács jelöli ki és helyettesíti a nélkül, hogy ez utóbbi tény a tanácsosi minőség elvesztésével járna. Önmagától értetődik, hogy a gyűlés tagjai minden körülmények között azok lesznek, akik a kijelölést megelőzőleg a Falange harcosai voltak.

A gyűlés munkáját a főtitkár, vagy az általa kijelölt tag vezeti, kivéve azokat az eseteket, amikor a nemzeti főnök hívja össze.

## IX. FEJEZET.

### *A nemzeti tanács.*

36. szakasz. A Falange első nemzeti tanácsának tagjait a Vezér nevezi ki, aki a tagokat bármely pilla-

nathan egyenként helyettesítheti, vagy elmozdíthatja.

A megüresedett helyek ugyanezen eljárással 15 napon belül töltenek be.

A tagok száma nem lehet több, mint ötven és nem lehet kevesebb, mint 25. A megüresedett helyeket a főnök bármely pillanatban betöltheti.

57. szakasz. Mikor eljön a béke ideje, a mozgalom főnöke új tanács alakítását rendeli el, melynek tagjai lesznek:

1. a főtítkár; 2. a milícia főnöke; 3. a külügyi szakszolgálat nemzeti főnöke; 4. a nemzetnevelési szakszolgálat nemzeti főnöke; 5. a sajtó és propaganda szakszolgálat nemzeti főnöke; 6. a női osztály nemzeti főnöke; 7. a szakszervezetek nemzeti főnöke; 8. a szociális munka nemzeti főnöke; 9. az igazságügyi és jogi szakszolgálat nemzeti főnöke; 10. az ifjúsági szervezetek nemzeti főnöke; 11. a közmunkaügyi szakszolgálat nemzeti főnöke; 12. a tájékoztató és nyomozó szakszolgálat nemzeti főnöke; 13. a szállítás- és közlekedésügy nemzeti főnöke; 14. a pénzügyi és igazgatás nemzeti főnöke.

A Vezér az állami szolgálatban elfoglalt rang alapján is kinevez, legfeljebb 12 tagot.

Ezenkívül a Vezér azokat a harcosokat is kijelöli, akik rendkívüli szolgálatot teljesítettek, vagy rendkívüli érdemeket szereztek.

A tanács tagjainak teljes száma nem lehet több ötvennél és kevesebb huszonöttnél. A megüresedett helyeket a nemzeti főnök szabadon, bármely pillanatban betöltheti.

58. szakasz. Azon tagok tanácsosi minősége, akik a tanácsban megbízásuk, vagy tisztségük révén vesznek részt, ez utóbbi megszűnésével megszűnik.

Azon tagok tanácsosi minősége, akik a mozgalom szervezetében elfoglalt állásuk révén vesznek részt a tanácsban, ez utóbbival együtt elvész, ez esetben az lép helyükbe, aki az illető tevékenységet végezni fogja.

A többieket három évre nevezik ki és újra kiválaszthatók, elmozdíthatni őket pedig csak súlyos okból lehet, amit a tanács előzetes meghallgatása után a Vezér mérlegel.

59. szakasz. Tanácsos nem tartóztatható le a mozgalom nemzeti főnökének engedélye nélkül, csak tettenkapás esetén, a letartóztatást közvetlenül a főnökkel kell közölni.

40. szakasz. A Vezér joga a tanács

összehívása, a napirend megállapítása, melyhez szigorúan alkalmazkodik a tanácskozás.

A mozgalom főnöke elnököl a tanácsban.

Betegségből előálló elkerülhetetlen távollét esetén, a főtítkár hívja össze a tanácsot és ő elnököl.

41. szakasz. A Falange nemzeti tanácsa állapítja meg:

1. A mozgalom szervezetének alapvető irányát.

2. Az állam szervezetének alapvető irányát.

3. A szakszervezeti rendszer szabályait.

4. Mindazokat a nagy nemzeti kérdéseket, amelyeket a mozgalom főnöke eléje terjeszt.

5. A nemzetközi helyzet nagy kérdéseit.

A tanács véleményét mond mindíg, ha azt a mozgalom főnöke kéri.

42. szakasz. A Vezér titkosan jelöli ki utódját, akit a tanács fog kibírdetni, a Vezér halála, vagy fizikai képtelensége esetén.

43. szakasz. A tanács minden év július 17-én kötelezően összeül és minden esetben, ha a Vezér összehívja.

A főnök és a tanács tagjai az első ülésben a vallás szabályai szerint leteszik a Falange esküjét Spanyolországért, Krisztus és a szent evangélium előtt.

44. szakasz. Valamennyi tag tíz nappal az ülés időpontja előtt írásban összehívatták azzal a céllal, hogy megismerhessék a napirendbe foglalt ügyeket és indítványozhassanak írásban újabb tárgyakat. Az összehívás mindenkor azonnal is megtörténhet, ha azt a Vezér szükségesnek ítéli.

## X. FEJEZET.

### A főtítkár.

45. szakasz. A Vezér szabadon nevez ki a főtítkárt, kinek kötelességei és jogai a következők:

1. Átveszi a főnökségtől mindazon rendeleteket, melyeket a mozgalom bármely szervéhez továbbítani kell.

2. Fenntartja az összeköttetést a nemzeti főnök és a többi hatóság között.

3. Ellenőrzi és irányítja a nemzeti főnök által átruházott hatáskörben valamennyi főnökség és szakszolgálat működését.

4. Indítványozza azokat az intézkedéseket, melyek szükségesek a mozgalom fegyelme és tevékenysége szem-

pontjából és amelyek nem tartoznak a nemzeti tanács hatáskörébe.

5. Vezeti a jegyzőkönyveket a Falange működéséről.

6. Közreműködik mint titkár a nemzeti tanács ülésein.

7. Összekötőül szolgál a mozgalom és az állam között, résztvéve a kormányban.

46. szakasz. A főtitkárt a nemzeti főnök elmozdíthatja mindig, ha szükségesnek tartja, vagy mikor ha ily értelemben nyilatkozik a nemzeti tanács kétharmad része.

Ez utóbbi lehetőséget csak az a tanács gyakorolhatja, melyet a béke helyreállítása után neveztek ki.

## XI. FEJEZET.

### *A mozgalom nemzeti főnöke.*

47. szakasz. A Falange nemzeti főnöke, a mozgalom legfőbb vezére, megszemélyesíti ennek értékeit és minden tisztességét. Mint szerzője annak a történelmi kornak, mely visszaadja Spanyolországnak a lehetőséget, hogy megvalósítsa hivatását és ezzel a mozgalom vágyait, a főnök a legkorlátlanabb tekintélyt és hatalmat képviseli.

A főnök az Isten és a történelem előtt felelős.

48. szakasz. A Vezér jelöli ki utódját, ki tőle nyeri ugyanezt a méltóságot és kötelességet. Az utódlás módjának részleteit — tekintettel jelen szabályzat rendelkezéseire — a nemzeti tanács fogja szabályozni.

49. szakasz. A Vezér, korlátozott távolléte esetén és mindenkor ha azt szükségesnek látja, jogkörét a főtitkárra ruházza, aki a távollét, vagy a megbízás tartama alatt foganatosított intézkedéseiről számot ad.

## XII. FEJEZET.

### *A szervezeti szabályzat reformja és magyarázata.*

50. szakasz. Ezt a szabályzatot a nemzeti főnök javaslatára a nemzeti tanács módosíthatja.

Magyarázata mindig a Vezér hatáskörébe tartozik, mert ő az egyetlen, aki meg tudja ítélni a körülményeket, a ritmust és az időt, mely örök jelenlétet ad a Távollevőnek, a spanyol hagyományok követőinek és mindazoknak, akik a spanyol dicsőségért estek el.



## TUDOMÁNY ÉS ÉLET.

### X A francia Közigazgatási Akadémia tervének sorsa.

Megemlékeztünk arról, hogy a francia kormány 1938. elején törvényjavaslatot nyújtott be Közigazgatási Akadémia (*École Nationale d'Administration*) felállítására iránt.<sup>1</sup> A javaslatból máig nem lett törvény. Ennek okáról *Arnold Heining* „Die Organisation der französischen Verwaltung“ c. tanulmányában<sup>2</sup> a következő magyarázatot adja:

A francia jog szerint elvileg minden francia állampolgár köztisztviselő lehet, ha politikai jogai nincsenek felfüggesztve és a szükséges ismeretei megvannak. A tisztviselői pálya a nők előtt is nyitva van, ha csak a törvény mást nem mond. A születés, vagyoni helyzet és a politikai pártállás sem akadály. A képesség megállapítására vizsga letétele, vagy versenyvizsga eredménye szolgál. A jelöltek kiképzésével ez előtt a vizsga

előtt az állam általában nem törődik. A fogalmazási kar kiképzését általában egy magánintézet: az *École libre des Sciences Politiques* látja el. De ismételtelen jelentkezik a kívánság, hogy az állam állítson fel nemzeti közigazgatási akadémiát, amely közvetlenül a közoktatásügyi minisztériumnak legyen alárendelve. Ez párja volna az *École Polytechnique*-nek, a *Saint Cyr*-i katonai akadémiának, a tengerészeti akadémiának és az *École Normale Supérieure*-nek, amelyek mind igazi köztársasági intézetek. A képviselőház a törvényjavaslatot 1938. január 28-án behatóan tárgyalta, elfogadta és azután áttette a szenátushoz. Ott azonban megakadt. „Kiderült, hogy az *École libre des Sciences Politiques* erős hatalmi tényező, amely mögött a pénzvilág és a nehézipar befolyásos körei állnak, amelyek nem akarják engedni, hogy a francia bürokrácia hagyományos liberális szelleme változást szenvedjen.”

<sup>1</sup> L. Közigazgatástudomány. 1938. évf. 203. l.

<sup>2</sup> L. Höhn, *Das ausländische Verwaltungsrecht der Gegenwart*. Berlin. 1940. 183. l.

### X A propaganda a jövő háborújában.

X *Sidney Rogerson: Propaganda in the next war*. London, 1938. 188 l.

Ez a könyv egy a jövő háborújára vonatkozó kiadványsorozatnak harmadik köteteként jelent meg Londonban, az 1938-as év utolsó hónapjai-

ban. A kiadványsorozat kiadója: *Liddel Hart* kapitány, a *Times* katonai szakírója. Igen érdekes összehasonlítani az ő elgondolását a követ-

kező háborúra vonatkozóan a mai tényleges helyzettel. A következő háború propagandájára vonatkozó könyv különös érdeklődésre tarthat számot, mivel az angolok, úgy az elmult világháborúban, mint most is a propagandát tartják a leghatalmasabb támadó és védő fegyverüknek.

A könyv történetéhez az is hozzá tartozik, hogy amikor a megjelenése után nagyobb példányszámban Amerikába átszállították, az angolbarát közvélemény nyomására a hatóságok nyomban intézkedtek, hogy a könyvpéldányok kereskedői forgalomba ne kerülhessenek. Ok: úgy érezték, hogy nem előnyös az angoloknak, ha közvetlenül az új háború kitörése előtt barátok és ellenfelek a legfontosabb angol hadieszköz titkaiba belátnak.

Minket a könyv *nem* annyira *politikai* szempontból érdekel mint inkább azt a rendkívül magas, és nálunk szokatlan, értékelést tanulmányozzuk, amellyel az angolok a közvélemény iránváltását *bel-* és *külpolitikai* szempontból tekintik. Valóban: a mai állami életben a közvélemény felvilágosítása, beállítása és iránváltása nélkül politikai vagy gazdasági változást nem lehet elképzelni, s a propaganda helyes kezelése tulajdonképp egy nemzet lélektanának tökéletes ismeretét feltételezi.

A propaganda jelentőségét Közép-európában *azelőtt* sokszor szem elől tévesztették. Angol és német részről egyaránt megegyeznek abban, hogy a központi hatalmak legyőzésében 1918-ban a propaganda elhanyagolása volt az egyik ok. Az angolok szerint (lásd 1. fejezet 1. pont: A propaganda természetét) még egy mosószappan gazdasági értékesítése sem képzelhető propaganda nélkül, illetőleg: ha a szappan jóminőségű, akkor *hosszú idő* után a közönség *egy része* valóban rá fog szokni a használatra. De megfelelő *propaganda* mellett, helyesebben — mivel jelen esetben egyéni vállalkozásról van szó, — megfelelő *reklámozás* mellett 1. a szappannak *nem* kell olyan *nagyon jóminőségűnek* lenni, mint az előbbi esetben, 2. használatának elterjedése sokkal *kevesebb időt* fog igénybe venni, 3. a rövid idő alatt *sokkal nagyobb közönséget* fog magának felvevő piacként megszerezni.

De úgy látszik, az állam vezető emberei a szerző hazájában sem voltak mindig tisztában a propagandának

bel- és külpolitikai óriási jelentőségével. Mint kuriozumot említi meg, hogy az 1900-ban kiadott *Encyclopaedia Britannica* a *propaganda* szónál magyarázatképpen azt mondja, hogy a katolikus egyháznak van egy propaganda tanácsa, (Concilium de propaganda fidei), amely a katolikus külmisziókat adminisztrálja. És valóban 1914-ig a propaganda szónak, alig volt más értelme, mint hitpropaganda, hittérítés. Az igazi *politikai* propaganda a világháborúban született meg.

Általában, szerzőnk szerint azok az államok, amelyek jóindulatot éreznek maguk körül, nem nagyon törődnek a propagandával. A szerző szerint az angol propaganda az első világháború *előtt* és a két világháború *közt* is meglehetősen elavult volt. Nem állott egyébből, mint nagy nemzeti ünnepek rendezéséből, mint amilyenek az Ezüst jubileum, a királykoronázás, a híres löversenyek (Derby, Ascot), a Queen Mary építése és vízrebocsátása. Sőt bizonyos tekintetben a szerző szerint az *angol királyság* intézménye is propaganda eszköz, sőt igen hasznos propagandaeszköznek bizonyult. Ennél a szerző szerint, már csak egy van nagyobb stílus és eredményesebb propagandaeszköz, és ez az *amerikai filmipar*.

Mindaz, amit az előbbieken mondtunk, csak a *békeidők* angol propagandájára vonatkozik. Mert a *régi-módi*, vagy más szóval *hatástalan*, propaganda nemzeti öngyilkosság lenne Angliára éppúgy, mint minden más nemzetre a *háborúban*. A háborús propagandának van egy *negatív* és egy *pozitív* része. A negatív: gyűlöletet kelteni az ellenség iránt; a pozitív: bizalmat ébreszteni a nemzeti közvéleményben a saját államférfiak és a saját hadi-gazdasági erejük iránt.

A szerző szerint a *modern* államférfiak közül *Bismarck* volt az első, aki már az 1870—71-i francia-német háborúban felismerte a propaganda jelentőségét és ennek megfelelően kezelte is ezt a kérdést. A *németeknél* ez idő óta *mindig* volt propaganda, sőt a szerző szerint a békeidőben is volt, ami nagy különbség az angol viszonyokhoz hasonlítva. A szerző a *jó* és *rossz* propagandisták közti különbséget egy konkrét példával ügyesen szemlélteti. A háború alatt az angol propagandisták óriási gyűlöletet keltettek a németek iránt a *Zeppe-*

linek civilekre is halált hozó hatásáról írt cikkeikkel. A propaganda azt hangsúlyozta ki, hogy a Zepelinek a *pédtelen asszonyokat és gyermekeket pusztítják*. Ezzel szemben Zepelin-támadások következtében összesen csak 1414 angol ember (nő, férfi, gyermek) halt meg a 4 évi háború alatt. Viszont az angolok és franciák 1916-ban egy úrnapi körmenetkor Karlsruheban szintén légi bombákat szórtak, amit ugyanaz év szeptemberében megemlétek. A két esetben 200 nőt és gyermeket öltek meg. A németek ezt nem használták fel propagandára, ami nagy ügyetlenség volt — mondja a szerző.

A szerző szerint a *tank mellett a propaganda* volt az az új fegyvernem, amellyel az angolok az 1914-es háborúban meglepték a világot. E kettő közül a propaganda átütőerejét és sikerét Lord Northcliffe kiváló szellemének köszönhetette a brit birodalom.

Mik a jó propagandának feltételei? 1. A propagandának igazságon kell alapulnia. 2. Egy határozott és szisztematikusan vezetett *politikába kell belekapcsolódnia*. 3. A propagandának a politikát, ha lehetséges, nem követni, hanem *megelőznie* kell. 4. A propagandának *jó időpontban* kell jönnie. Ezek a normák Northcliffe-től származnak, aki — az utána következő nagy nemzeti propagandisták közt — elsőnek alkalmazta tudatosan az igazságot a propagandája kiindulópontjaként. Hogy kell értelmezni ezt? Úgy, hogy elsősorban *is tényeket* és nem a szokásos politikai *szólásokat* alkalmazta, aminők a középeurópai újságírásban a háború előtt (sőt alatt és után is) szokásban voltak. Ilyen szólások a szerző szerint: a történelem tanúsága, a törvény és igazság, a humanitás, az Isteni igazság stb.

De a *ténybeli alap* sem elég megjelölés, hanem azt is hozzá kell még tenni, hogy *olyan tényekre* van itt szükség, amelyek az ellenség *tényleges hibáit* vagy *gyenge pontjait* jelentik. Ilyen volt pl. az *Osztrák-Magyar Monarchiával* szemben az a tény, hogy *nemzetiségi állam* volt, hogy ezek a nemzetiségi aspirációk állambomlasztó irányba haladtak. Már most Northcliffennek nem kellett egyebet tennie, mint *ezeket a tendenciákat*, mint tényeket, jó propagandával *alátámasztani*. A jó propa-

ganda abból állt, hogy azt, amit a kisebbségek *úgyis akartak*, az elszakadást és az angol-francia támogatás mellett a szétbomlás után következő új életformákat *úgy tüntették fel*, mint a *mennyek országának földi megvalósulását*. Ez a *szóárványos propaganda* természetesen annál nagyobb hatást gyakorolt, *minél tovább tartott a háború*, illetve *minél fáradtabbak voltak* már a központi hatalmak — jórészt nemzetiségekből álló — hadseregei. Ez főként a háború utolsó évében vált érezhetővé. Így Stein tábornok 1918 augusztus 25-én a katonák közt mindjobban érezhető lehangoltságot észrevéve kijelentette: „Propaganda tekintetében ellenségeink jóval ügyesebbek nálunk”. A németek a szerző szerint *rendszeresebben* járnak el a propagandájukban, *alapsabbak*, de — ez a megállapítás a könyvben *folyton és folyton* visszatér — *nem jó pszichológusok* az időpontjaik és a módszereik megválasztásában. Pedig ezek jó megválasztása nélkül jó propaganda nincs és jó propaganda nélkül háborút megnyerni nem lehet.

Foglalkozik a könyv még a jövő háborújának további „*potenciális ellenfeleivel*, illetve a *németek potenciális szövetségeseivel*” úgy mint: az *olaszokkal* és a *japánokkal*. Az olaszoknál szerinte van egy mély tisztelet az angol szellem és birodalom erkölcsi és anyagi értékei iránt, amely tisztelet legtöbbször a szimpátia formájában jelentkezik. Azonfelül Olaszországban a totalitárius rendszer sem oly szigorúan kiépített mint Németországban. Az olasz államban még mindig van hely a liberális gondolkodású elemek számára. Ez pedig, a pro-angol szimpátiákat is figyelembe véve, fontos segítséget nyújthat egy olasz-angol háború esetén Angliának. „*Az angol propagandista számára Olaszország távolról sem lesz oly nehéz feladat, mint Németország vagy Japán.*”

Japán szerinte *egyáltalán nem* vagy csak *alig megközelíthető* a nyugati propaganda számára. Itt ebben a keleti, „*totalitárius monarchiában*” a legerősebb az egyéni szabadságnak az állami érdekek alá való teljes alárendelése. Az *államsfőt évezredes* tisztelet, helyesebben *imádat* veszi körül s ez az államvezetésnek tökéletes tekintélyt biztosít. Az *újságok*, a *mozik*

állami ellenőrzés alatt állnak, *külföldi rádióhíreket* békében is tilos hallgatni — és az állampolgárokat a büntetőtörvénykönyv rendelkezései alapján még „*veszedelmes gondolatokért*” is perbe lehet fogni és szigorúan meg lehet büntetni.

Ebből a könyvből minden politikai pályán működő vagy arra készülő ember rendkívül sokat tanulhat a nemzeti lélektan ismeretének fontosságáról és a közigazgatás is ezen ismeretek megszerzésének szükségességéről és módjairól.

— yz —

# Jubileumi pályázati felhívás várostudományi szakmunkákra.

A Magyar Városok Országos Szövetségének választmánya 1940. évi április hó 26-án tartott ülésében elhatározta, hogy a magyar városok szövetkezése 50 éves évfordulójának megünneplése alkalmából várostudományi szakmunkákra pályázatot hirdet.

A kidolgozandó pályatételek a következők:

I. A városigazgatás racionalizálása.

II. A városi üzemek szerepe a városok háztartásában.

A pályázati határidő

1941. január 31-e, déli 12 óra.

Egy-egy pályamunka terjedelme a Városi Szemle szedéstükör nagyságában legalább 10 és legfeljebb 20 nyomtatott ív lehet.

A pályadíj pályatételenként 5000 pengő, amely összeget a bíráló bizottság javaslata alapján csak abszolút értékű s a beérkezett pályaművek között viszonylag legjobb munka kapja meg. Kivételesen értékes több pályamunka beérkezése esetén a pályadíj esetleg megosztható, illetve kiegészíthető.

A pályázatban bárki részt vehet.

A pályamunkák két-két példányban, írógéppel írva, jeligével, névtelenül küldendők, a szerző nevét és címét tartalmazó jeligés levél kíséretében akár postán ajánlott levélben, akár küldőnc útján elismervény ellenében a Magyar Városok Lapjában, esetleg más szakfolyóiratban, közérdekből leközzöltesse.

A pályázati határidő nem hosszabbítható meg.

A nyertes, vagy díjazott pályamunka szellemi tulajdonjoga a Magyar Városok Országos Szövetségére száll át. Jóllehet a Szövetség nem vállalhat kötelezettséget az iránt, hogy a pályamunkát feltétlenül ki is nyomtatja, azonban a pályázati hirdetésny letelte után még egy évig fenntartja a kiadás jogát, amitől azonban másutt való kiadás céljából, a szerző indokolt kérésére esetleg elállhat.

A Szövetség fenntartja magának a jogot, hogy a pályázat letelte után a nyertes, vagy díjat nem nyert, de értékesnek ítélt pályamunkák egyes részeit a Városok Lapjában, esetleg más szakfolyóiratban, közérdekből leközzöltesse, mégpedig a szerző kívánsága szerint akár jelige, akár a szerző neve alatt. Ez esetben a közlés után járó írói tiszteletdíj a szerzőt illeti.

Amennyiben valamelyik pályamunkát a Szövetség kiadásra érdemesnek találná és kiadná, abban az esetben a szerzőt a könyv jövedelméből a szokásos írói tiszteletdíj is megilleti.

A benyújtott pályamunkák közül a Szövetség a cél érdekében a kimerítő, de elméleti munkák helyett inkább azokat kívánja előnyben részesíteni, amelyek minél több és minél gyakorlatibb pozitív javaslatokat tartalmaznak a városigazgatás gyakorlati művelői számára.

A bírálóbizottságot, amely végérvényesen dönt a pályadíj odaítéléséről, a Szövetség elnöksége a választmány felhatalmazása alapján, felkérés útján állítja össze.

A pályázati eredmények kihirdetése és a pályadíj kiosztása ünnepélyes keretek között a Magyar Városok Szövetsége jubileumi diszközgyűlésén történik meg.

A nyertes, vagy díjat nem nyert pályamunkák szerzői a benyújtott példányok közül az egyik példányt a pályadíjak kiosztása után, ajánlott levélvevénnyük, illetve elismervényük ellenében a Magyar Városok Országos Szövetségénél átvehetik.

Budapest, 1940. május hó 15.

Lukács Ödön s. k.,

ügyvezető alelnök.

Szendy Károly s. k.,  
elnök.

# TAKARÉKOS HÁZIASSZONY

GÁZZAL FŐZ! SÜT! FŰT! HŰT!

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

a

## „TAKARÉKGÁZ”

40<sup>0</sup>/<sub>0</sub>-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 fürdővíz) . . . . .	12—18 „
Egy mosdáshoz szükséges melegvíz (10—15 liter) . . . . .	1.2—1.8 „
Félórai fürdőszobafűtés . . . . .	6—8 „

## HASZNÁLJON TAKARÉKGÁZT!

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

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

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