

KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNY

SZERKESZTI

MAGYARY ZOLTÁN

Az új közigazgatástudomány fel-
építése és célkitűzése

STUCKART VILMOS

A mai közigazgatás lényege
és feladatköre

MAGYARY ZOLTÁN

Tudomány és élet

A nagyter közigazgatása (*Magyary Zoltán*) — A Nemzetközi Állam- és
Közigazgatástudományi Akadémia alapítása — A Nemzetközi Állam- és
Közigazgatástudományi Akadémia alapszabályai.

Könyvszemle

Karay Kálmán: Olasz területi önkormányzati jog (*Valló József*). —
A Magyar Közigazgatástudományi Intézet legújabb kiadványai.

KIADJA A

MAGYAR KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYI INTÉZET

B U D A P E S T

1 9 4 2

Egyes szám, ára 1.— P

KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNY

MEGJELENIK ÉVENKÉNT TIZSZER.

SZERKESZTŐSÉG ÉS KIADÓHIVATAL: MAGYAR KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYI INTÉZET, BUDAPEST, IV., PÁZMÁNY PÉTER-TÉR 1.

I. EMELET, 116. SZ. — TELEFON: 184—623.

TARTALOM

| | | |
|--|-----------------|-----|
| Az új közigazgatástudomány felépítése és célkitűzése | STUCKART VILMOS | 275 |
| A mai közigazgatás lényege és feladatköre | MAGYARY ZOLTÁN | 289 |
| Tudomány és élet | | 302 |
| A nagytér közigazgatása (<i>Magyary Zoltán</i>) — A Nemzetközi Állam- és Közigazgatástudományi Akadémia alapítása — A Nemzetközi Állam- és Közigazgatástudományi Akadémia alapszabályai. | | |
| Könyvszemle | | 309 |
| Karay Kálmán: Olasz testületi önkormányzati jog (<i>Valló József</i>). — A Magyar Közigazgatástudományi Intézet legújabb kiadványai. | | |

E szám munkatársai:

Stuckart Vilmos dr., a német birodalmi belügyminisztérium államtitkára — *Magyary Zoltán dr.*, egyetemi tanár, a Magyar Közigazgatástudományi Intézet igazgatója — *Valló József dr.*, pénzügyi titkár.

A Közigazgatástudomány évi előfizetési ára 10 pengő. Jogi személyek, könyvtárak, intézetek részére évi 24 pengő. Az előfizetési ár félévi részletekben is fizethető. Póstatakarékpénztári csekkszámla száma: 36.111.

FELELŐS KIADÓ: MAGYARY ZOLTÁN.

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

A nyomdáért felelős: Mészáros József igazgató.

AZ ÚJ KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNY FELÉPÍTÉSE ÉS CÉLKITŰZÉSE.

Dr. Stuckart Vilmos államtitkárnak, a Nemzetközi Állam- és Közigazgatástudományi Akadémia alapítása alkalmával 1942. május 8-án Berlinben tartott előadása.

Olyan pillanatban gyülekeztünk össze, amelyben oly sok népnek a politikai, szellemi és gazdasági szabadságért való sorsküzdelse ismét döntő nehézségű szakaszához közeleg. Magától értetődő, hogy ilyen időben a hadviselő államok minden szellemi és gazdasági ereje a katonai győzelem biztosítására egyesül. Ilyen pillanatban természetesen még a nem hadviselő és semleges államokban is azok az intézkedések kötik le a figyelmet, amelyek a világháború folyamán előálló gazdasági és szociális kérdések megoldására vannak rendelve. Másrészről a világ nagy életereinек újjaépítése a mostani háború bevégeztével népeink tudományának minden ágát oly nagy feladat elé fogja állítani, hogy az előrelátó államvezetésnek a tudományt már most olyan kérdések kutatására kell rávezetnie, amelyeknek megoldásánál egyszer a tudomány eredményeit fel akarja használni. Ezért azt hiszem, az Önök mai megbeszélésünkön való nagyszámú részvételéből következtethetek egyúttal az Önök hasonló meggyőződésére és arra a készségére, hogy országuk közigazgatástudományát már most a mi kontinenseink és különösen az európai kontinens újja-rendezésének és felépítésének szolgálatába állítani óhajtják.

Ha mi, mint a közigazgatás tudósai vagy országunk államigazgatásának vezető helyén álló férfiak csak egy rövid pillanatra szemügyre vesszük azoknak a feladatoknak terjedelmét és nagyságát, amelyek elé Európa vagy Nagyázsia politikai és gazdasági újja-rendezése fogja országaink közigazgatását állítani, egyet fogunk velem érteni abban, hogy az ezáltal adódó kérdés teljes újszerűsége, az új közigazgatási módszerek kifejlesztésének szükségessége és új közigazgatási alakulatok létesítése közigazgatástudományunk elé olyan nagyszerű feladatot tűz, mint aligha bármely előbbi korszak. Nem kell Önök előtt részletesen fejtegetnem, hogy a közigazgatási szervezet, a közigazgatási módszerek és a közigazgatási jog kérdései nem politikamentes, tisztán technikai problémák, amelyeknek megoldása csupán egy bölcsen átgondolt, tapasztalat által kipróbált és így minden helyzethez tetszésszerint alkalmazható elvont közigazgatási rendszert tesz szükségessé. Éppen a mostani háború tapasztalatai mutatták meg nekünk újból teljes nyomatékkal, hogy minden közigazgatás holt szervezet marad, ha nem egy nép határozott alakító akarata és politikai vezetése viszi. Ezért szükséges, hogy felépítése megfeleljen

a népesség politikai formaelveinek, s módszerei és alakulatai az ország területi és társadalmi adottságaiból nőjjenek ki. Az összes államok igazgatásának története azt mutatja, hogy csak az ilyen alapelvek szerint kifejlődött államigazgatás képes szilárd politikai vezetés kezében a lehetetlennek látszót is megvalósítani. Ha e megismerés alapján az eredményes közigazgatási felépítést keressük, világossá lesz előttünk a majdnem gigantikus nagysága annak a feladatnak is, amelyet mi ma a közigazgatástudományunkra bízunk, hogy *jogtörténeti, jogösszehasonlítási és jogelvi kutatással olyan alapelveket és igazgatási módszereket fejlesszen ki, amelyek a jövőben egyúttal a mi életterünkhöz tartozó államigazgatások egységes intézését is lehetővé teszik.*

Az így az új Európa minden népének közigazgatási emberei elé állított feladat politikai jelentősége és nagysága akkor ismerhető fel legjobban, ha *visszatekintünk a régi európai államokban kifejlesztett közigazgatási jogi rendszerekre, a közigazgatási tevékenységnek és a közigazgatási jognak a történelemben kialakult alakzataira, valamint az erre felépített közigazgatástudomány tanaira.* Engedjék meg ezért, hogy a következőkben rövid vonásokkal körvonalazhassam a közigazgatás fejlődését és helyzetét az európai kontinens abszolút és az azt felváltó liberális államaiban.

A középkori állam összeomlása után először az olasz városállamokban fejlődött ki az abszolutizmus kormányformája, amely három évszázadon át határozta meg Európa politikai és állami képét. XIV. Lajos francia egységes államában fejlesztették ezt tovább és német földön a Nagy Választófejedelem porosz-brandenburgi államában találta első látható megnyilvánulását. Vele fejlődött ki egyúttal az állami tevékenység egy addig ismeretlen alakja: a *modern állam közigazgatása.* Feladatát ugyan az ipari- és kereskedelmi-állam új gazdasági és társadalmi problémái határozták meg, a közigazgatási tevékenység kifejlődött alakjait és módszereit azonban jellegzetesen az abszolút állam alapvető szellemi magatartása alakította ki. Az uralkodó az általa teremtett közigazgatási szervezettel együtt az államának belső rendjéért és jólétéért való gondoskodást is átvette, ugyanúgy, amint az állandó hadsereg megteremtésével átvette a külső ellenség elleni védelmet. Állandó hadsereg és felségi közigazgatás így az abszolút uralkodó és állama tevékenységének jellegzetes megnyilvánulásai. Ezzel a közigazgatási szervezettel az uralkodó mindenekelőtt felségjogát érvényesítette a rendekkel vagy az államban területi alapon gyökerező és szembenálló más erőkkel szemben. Ettől kezdve minden hatalom és minden jog az övé. Az alattvalók tömege vele szemben jogilag csak, mint az egyes állampolgárok faji, vallási és társadalmi szempontból határozatlan és meg nem határozható sokasága jelentkezik. Az egyes alattvalót csak az alattvalói kötelezettség személytelen jogi kötelme köti össze az uralkodóval, míg az uralkodó szabad belátása szerint szabályozza jogilag alattvalói minden életterületét. *Igy keletkezik az abszolutiz-*

mus szellemi alapjain az első kontinentális európai közigazgatási rendszer, amely államonként ugyan a természeti körülmények és a történelem által megszabott változtatásokon ment keresztül. A rendszerrel Németországban, Olaszországban, Franciaországban és kontinensünk többi országaiban mégis egyetlen uralkodó fejlődési vonal érvényesült: egy főhatalmi apparátus szervezése arra, hogy a főhatalmi ténykedés egy új fajtáján, a „közigazgatás“-on keresztül, az általa kifejlesztett módszerekkel és formákkal kora minden gazdasági, szociális és kulturális kérdésének elintézését keresztülvigye. Így az európai kontinensi közigazgatási rendszernek az abszolút államban gyökerező eredete adta meg jellegzetes veretét. Ez megmaradt akkor is, amikor az abszolutizmus fejlődése során az uralkodó helyett az állam lett a közigazgatási történet egyedüli középpontja. A közigazgatási intézkedés, mint főhatalmi ténykedés, a hivatalnokok különleges állása, a különleges hivatali ethosz összekapcsolása a közigazgatási ténykedéssel, a közigazgatási szervezet hierarchikus felépítése tiszta alá- és fölérendeltségekkel, hogy csak egyes példákat említsünk, ezeket vette át az európai kontinens az abszolutisztikus közigazgatásból és ezek lényegükben máig fennmaradtak. Ebben a nagy szellemtörténeti összefüggésben kell néznünk pl. a francia közigazgatás kifejlődését az ancien régime abszolutisztikus alapjaiból, a departement-i igazgatás Napoleon által befejezett, matematikailag lemérlegelt rendszerét, valamint a mai francia közigazgatás jellegzetes hivatali rendszerét a minisztertől a prefektusig menő egységes parancsolási úttal. De a fasiszta Olaszország itt jelenlévő urai, valamint intézetiünk német tagozatának munkatársai saját tevékenységük alapján el fogják ismerni, hogy a mi országaink közigazgatási fejlődésében ma is naponta merülnek fel olyan problémák, amelyek az egykori abszolút olasz és német területi államok közigazgatási ténykedéseiben gyökereznek.

Mialatt már most az abszolutizmus és az általa kifejlesztett állami igazgatás a 19. század eleji porosz és osztrák államban legjellegzetesebb alakjára talált és politikai átütőerejének csúcsán állott, a francia forradalom szellemi eszmébirtokából egy új világszemlélet és államfelfogás képződött: a liberalizmus. Kemény, az egész évszázadon át tartó harcok után ez adta meg az alkotmányos monarchia, a parlamentáris monarchia, vagy a liberális köztársaság különböző alakzataiban Európa államainak új közjogi képét. Annak a tételnek helyességét, hogy a közigazgatás nem politikailag semleges, technikai fogalom, hanem egy minden államfelfogáshoz hozzátartozó, ezen célok megvalósításának megfelelő alak, semmi sem mutatja jobban mint az, hogy a liberalizmus feltűnésével együtt minden európai államban a közigazgatás új felfogása, a közigazgatási ténykedés új alakjai és módszerei keletkeztek, valamint a közigazgatási jog teljes átalakítása következett be. Eszmei tartalom szempontjából a 19. századnak ez a kontinentális közigazgatási rendszere az abszolút állammal való szembehelyezkedésből állt elő, amelynek szervezeti alakjait mesz-

szemenően átvették. Ennek az évszázadnak közigazgatási joga csak az abszolutisztikus közigazgatási alapelvektől való eltérés szempontjából magyarázható meg. Ennek a fejlődésnek a célja az volt, hogy az addig csak önkényesnek vett közigazgatást kiszámíthatóvá tegyék és hogy messzemenően korlátozzák a közigazgatás beavatkozását a szabadságba és tulajdonba. Ahol pedig elkerülhetetlen volt a beavatkozás, az csak törvényes alapon volt megengedhető és bírói eljárás útján kellett utólag ellenőrizni, hogy vajjon a közigazgatás önkényesen vagy pedig a törvények korlátai között, azaz törvényszerűen viselkedett-e. Így a 19. század rendszere az abszolutisztikus közigazgatás elleni harc rendszereként jelentkezik. A közigazgatási jog területe a csataterek egyike lett, amelyen minden európai állam polgársága a politikai hatalom elnyeréséért küzdött az abszolút állammal szemben. Az új liberális közigazgatási jogban kovácsolta magának a polgárság a politikai fegyvereket, amelyek segítségével az államban elnyert hatalmat és az ő osztályuralmát próbálta biztosítani. A 19. századnak ezt a liberális közigazgatási jogát tehát csak az abszolút állam elleni szembenállás jellemzi, nem pedig a közigazgatási felfogásnak és a közigazgatási tevékenységnek a keletkező ipari állam gazdasági és szociális szükségszerűségeinek megfelelő új alakja. A rámaradt abszolutisztikus közigazgatási elemek megváltoztatására szorítkozott és az abszolutisztikus államnak alattvalóihoz való viszonyát az igazgató államnak az egyes irányában törvényesen szabályozott jogviszonyára változtatta át. Célja jogbiztonság az egyén számára.

A liberális 19. század közigazgatási joga ezért — részletei az egyes országokban bármily különbözők voltak is — a liberális polgárság az előző korszak állami abszolutizmusa feletti győzelmes harcának kifejezője. Legjellegzetesebb követelménye, a liberális jogállam, lett minden európai állam alkotmányának szokásos tartalma korunk világtörténelmi átalakulása előtt. Nem kell Önök, mint oly sok kiváló nemzet hivatott szakemberei előtt a németeknek a liberális európai jogállam kifejlesztésében való szerepét részleteiben kimutatnom. Mégis ki kell itt jelentenem, hogy a 19. század alkotmányos német monarchiájában a munkások gazdasági és szociális helyzetének védelmét célzó jogállami alapelv már nagy mértékben érvényesült, hogy a jogi és szociális értelemben gyengébb munkavállaló helyzetére való hatásával sem az angol Rule of Law alapelv, sem az amerikai Government by Law alaptétel nem hasonlítható össze. Ha azonban már a liberális német jogfejlődés kimagaslóan résztvett az egyes személy érdekeinek jogi védelmére szolgáló közigazgatási alakzatok megteremtésében, a világ meg lehet győződve arról, hogy a nemzetiszocialista Németország, amely az alkotó személyiség kifejlesztésében és előmozdításában legnagyobb feladatainak egyikét látja, közigazgatási jogának és közigazgatástudományának újjáfejlesztése során meg fogja találni a megfelelő formákat a közigazgatás jogi megkötésére is a közigazgatás tevékenységének értelmes ellenőrzésével kapcsolatban. Hogy a sok példa helyett csak egyet ragadjunk ki, legyen

szabad ezzel kapcsolatban azokra az eszmékre és indokokra utalnom, amelyek a nemzetiszocialista birodalmi közigazgatási bíróságnak a Vezér 1941 májusi rendelete általi megalkotásánál alapul szolgáltak.

De nemcsak a német, hanem az összes többi európai államok is a 19. században annak a roppant nagy szellemi és gazdasági harcnak a hatása alatt állanak, amelyet a liberalizmus hozott kontinensünkre, annak előnyére vagy hátrányára. Így elegendő a közigazgatási jog területén való eredményként csak arra az erős fejlődésre utalnom, amelyen az önkormányzati jog ebben az időben Olaszországban, de Belgiumban és Németalföldön is átment. Vagy emlékeztetek a szakigazgatási szervek alkotásának fejlett rendszerére az északi államokban, ami itt az egyéni érdekek lehető figyelembevételére irányuló törekvés kifejezése volt.

Ha azonban ebből az alkalomból Angliának és Amerikának lényegében más irányban haladó 19. századi közigazgatási fejlődésére vetünk rövid pillantást, akkor a kontinentális Európa fejlődésének közös volta még határozottabban válik bennünk tudatossá: mialatt az európai államok abszolút uralkodói a közigazgatásban koruk politikai, gazdasági és szociális kérdéseinek megoldására teremtettek maguknak főhatalmi szervezetet, azalatt Angliában a hivatalok összefüggéstelen rendszere fejlődött ki a fennálló különféle tanácsadó testületek tehermentesítésére, míg az Egyesült Államok közigazgatási fejlődését már akkor a még ma is jellemző ismertetőjegyek határozzák meg: a közigazgatás feladatait és a közigazgatási ténykedés alakjainak jellegét az éppen uralmon lévő párt szabja meg.

Ha azonban Európa egyes államaiban a közigazgatás fejlődése a politikai, dinasztikus, vallási, később pedig a nemzeti körülmények folytán különbözőképpen is haladt, *a közigazgatási fejlődés alapirányának a kontinentális Európában való közös volta, amelyet már az abszolutizmus korában megállapítottunk, a liberalizmus évszázadában is követhető*: Minden európai állam polgársága a liberális jogállamban a közigazgatási tevékenység olyan módszereit és alakjait alkotta meg, amelyek két emberöltőre biztosították osztályának politikai és gazdasági hatalmát. A roppant kapitalista fejlődés e mellett minden lehetőséget megnyitott, úgy látszott, hogy a nagy találmányok és a technikai haladás sorozata az emberiséget új aranykorszakba vezeti. Ekkor tanított meg minket a nagy világháború hatása alatt a Duce fasiszta forradalma és Hitler Adolf nemzetiszocialista forradalma a mi európai sorsunk új közösségének felismerésére: az élet természeti törvényeinek félreismerése és annak a kötelezettségnek, hogy minden népnek részesednie kell a nagy, közös kontinentális élettérben, figyelmen kívül hagyása következtében Európa népei parlamenti államformáik előrehaladó szétbomlása folytán abba a veszélybe kerültek, hogy biológiailag feloldódnak, szellemileg elfajulnak, gazdaságilag pedig végkép a nemzetközi zsidó plutokrácia rabszolgái lesznek.

Az abszolút-állami közigazgatásnak a liberális alkotmányos állami közigazgatássá való, most bemutatott fejlődésével párhuzamos a *közigazgatástudomány* fejlődése is. Az abszolút állam kameralisztikus tudományára felépülten még a 19. század első felének közigazgatástudománya is minden európai államban közigazgatástanként abban látta tulajdonképpeni feladatát, hogy kikutassa és leírja az élet minden területét, amelyre az állam közigazgatási tevékenysége kiterjeszkedett. E mellett abban fáradozott, hogy a közigazgatástudomány sajátos alakjait és módszereit megtalálja. *Az ilyen közigazgatástudománynak, amelynek utolsó és legkimagaslóbb német művelőjeként Stein Lőrincet emlitem, kiinduló pontja az élet valósága volt és az ennek megfelelő közigazgatási tevékenység.* Ezt a tételt Stein Lőrinc abban a híres meghatározásban mondta ki, hogy a közigazgatás vezető elveként a célszerűségnek kell szerepelnie, amely „ismét nem az állam fogalmának és elemeinek vizsgálata, hanem csak azoknak az élet-körülményeknek vizsgálata és megértése útján található meg, amelyekkel a közigazgatás foglalkozik.” Ezzel összhangban a valódi közigazgatástudománynak ez a nagy képviselője azt tanítja, hogy bár a közigazgatási jog számára vannak ugyan bizonyos alapelvek, ennek a jognak tartalma és megjelenési alakja azonban mégis a mindenkori életkörülményeknek megfelelően állandó átalakulás és állandó változás alatt áll.

A közigazgatásnak az előbb kimutatott, az abszolút államban minden életmegnyilvánulást átfogó állami tevékenységből a liberális államban az állami szerveknek csak egyes kevés életmegnyilvánulás területén keskeny sávra korlátozott, törvények által kiszámíthatóvá tett tevékenységre való átalakulásának felel meg a *közigazgatástudomány kifejlődése a Stein Lőrinc felfogásában vett átfogó közigazgatástanból egy jogszabályhoz kötött közigazgatási jogtanná.* Ezt a fejlődést a tisztán jogi kérdéseknek és problémáknak az állami közigazgatási törvényhozás növekedésével kapcsolatos egyre erősebb előtérbe nyomulása jellemzi. Befejtével a közigazgatási jogtudomány a közigazgatási problémák egyedül lehetséges tudományos tárgyalási módjaként nyert elismerést. A közigazgatás helyzetének és a közigazgatástudomány feladatairól való felfogásnak ez a megváltozása világossá válik a jogászai törvénytárgyalások előtérbe kerülésével, amelyek egyre jobban léptek az általános érvényű, lényeges közigazgatási kérdéseket vizsgáló tudományos kutatások helyébe. *Legkésőbb a századfordulóval teljessé lett a jogszabályszerű közigazgatási jogtudomány győzelme a korábbi, étellel teli konkrét közigazgatástan felett.* Németországban ezt a kifejlődést Mayer Ottó és Fleiner Frigyes neve jelöli. Amikor Mayer Ottót a német közigazgatási jog atyjának nevezzük, ezzel az állami igazgatás általa alapított, kizáróan normatív-jogászai szemléletét akarjuk mondani. Stein Lőrinc és az általa képviselt közigazgatástan feletti bírálata mutatja legvilágosabban azt a változást a közigazgatás feladatairól való felfogásban, amelyet ő segített döntő győzelemre. Ő Stein Lő-

rinc közigazgatástanát azzal a megjegyzéssel jellemzi, hogy az „az állami tevékenység egyes részleteit a mögöttük álló nagy eszmék tudományosan szükséges megnyilatkozásaiként szemlélte” és így a közigazgatástudományt a közigazgatási ténykedés meghatározott ágai szerint, mint iskolaügy, iparügy, egészségügy stb. osztotta fel. A közigazgatás sajátos jogi szempontok szerinti tárgyalását ezzel szemben Stein Lőrinc teljesen elhanyagolta. Jogszabályok és jogi formák kifejlesztése helyett, amelyekben az állam közigazgatási ténykedésének le kell folynia, Mayer Ottó véleménye szerint, Stein Lőrinc és az általa vezetett közigazgatástudomány az egyes közigazgatási ágak szükségleteinek igájába engedték magukat fogni, amidőn azon fáradoztak, hogy az egyes közigazgatási ágaknak megfelelő közigazgatási jogot hozzanak létre.

Amint előbb az abszolút uralkodói állam 19. századi liberális alkotmányos állammá való átalakulásának és a megfelelő közigazgatási rendszereknek minden európai ország esetében való közös voltát kimutattam, ugyanúgy a német közigazgatástudomány közigazgatási jogi tudományá váló fent leírt kifejlődése is nem német különlegesség, hanem egy kontinentális európai kifejlődés vonalában következett be. Az összes európai népek közigazgatástudományának középpontjában ebben az időben nem a nép áll, hanem az egyes egyén. A közigazgatási jog tudományának főcélja ennél fogva olyan jogi intézmények tudományos megalapozása és kifejlesztése, amelyek az egyén szabad kibontakozási lehetőségei számára a legnagyobb szabadságot adják, az állami beavatkozást, amennyire csak lehetséges, korlátozzák és törvényhozással, valamint eseti jogalkotással a lehetőség szerint kiszámíthatóvá akarják tenni. Ilyen közigazgatástudományban ezért a közigazgatási jogszabály tana lesz döntő jelentőségűvé. Ez azonban mégis a liberális politikai ideológiájának alaptartalmából ered, abból a hitből, hogy egy nép életszükségei és az állami közigazgatás tevékenysége előre meghatározott jogszabályok által maradéktalanul elhatárolhatók és betölthetők. Így vállalkozott a francia *Lafférière* a francia közigazgatástudomány jogászai rendszerezésének első kísérletére, *Haurioux* és *Berthélemy* pedig közigazgatási jogi rendszereikben klasszikus tökéletességig emelték ezt a közigazgatástudomány feladatairól szóló felfogást. Ha összehasonlítás-képpen egy *Pradier-Fodéré*, vagy *Aucoc* régebbi közigazgatástudományi műveit vesszük elő, közöttük és a francia közigazgatási jog modern rendszerezői közt ugyanaz a különbség mutatkozik a közigazgatás feladatairól való felfogásban, mint aminek hangsúlyozását fentebb egyrésztől Stein Lőrinc tanítása, másrésztől pedig Mayer Ottó és követői összehasonlításánál találtuk. Nincs rá szükség, hogy Önök, mint országuk közigazgatástudományának és közigazgatási jogának tudósai előtt, a közigazgatástudományának szűk közigazgatási jogtudományá váló azonos fejlődését a többi európai országokban, így pl. a liberális olasz közigazgatási jog atyjának, *Orlandonak* fejlődésén bemutassam. Jól ismeretes az Önök előtt a 19. századi német és francia közigazgatástudomány

fejlődésével kapcsolatban. Az ennek az átváltozásnak egyes szakaszaira való emlékezés egy közös európai jogfejlődés tudata mellett azt a meggyőződést is fel fogja Önökben ébreszteni, hogy az a népek faji-népi létének és a fenntartásukhoz szükséges intézkedéseknek alaptörvényeibe való életfontosságú betekintés eltorlaszolására vezetett.

A nagy eszme, amely ezzel ellentétben ma a közigazgatásról való felfogást meghatározza, a közösségi eszme, akár a népközösség, akár a nép- és államközösség alakjában. A népek életének különféle területein megnyilvánuló élet- és közösségi célok megvalósításában látjuk ma a közigazgatás célját. A közigazgatást e mellett természetesen ma is a törvények és a felsőbb szervek rendeletei kötik. A közigazgatásnak csak ez a megkötöttsége biztosítja a végrehajtás pontosságát és a folytonosságot a feladatok teljesítésében. A közigazgatás felépítésének lényege az, hogy az egyenletesen folyó és a politikai célnak megfelelő munkamód biztosító legyen. A mai közigazgatás ennél fogva mindig fog technikai irányokat is felmutatni, amelyek egy egyenletes működésre és az addig elérték fenntartására rendelt szervezettel elkerülhetetlenül együtt járnak. Ebben azonban nem merül ki a mai közigazgatás; mert nem csupán törvények és rendeletek végrehajtása többé. A jogrendszer nem hézagtalanul zárt egész. Éppen a közigazgatási jog mutat fel széles hézagokat, amelyeket a törvényhozó gyakran szándékosan hagy meg, hogy a közigazgatási tisztviselők szabad belátásának helyet hagyjon. A közigazgatás számára a törvények csak kimagasló irányjelzői a nagy keretnek, amelyben a közigazgatásnak szabad belátása szerint kell működnie, hogy a sokféle életfolyamatnak valóban megfelelhessen. Az igazgatás nemcsak a fennálló megtartása, hanem teremtő tevékenység is. A 20. század értelmében vett közigazgatás ennél fogva közösségfenntartás és közösségalkítás a vezetés irányvonala szerint. A közösségfenntartás és közösségalkítás azonban jog a legmagasabb értelemben. A mai közigazgatás ezért, bár nem jogszabályhoz kötött törvényvégrehajtás, mégis jogteljesítés a legigazibb értelemben. Tehát nem „törvényszerű” a szűk törvényállami értelemben, hanem „jogszerű” egy magasabb értelemben szerint.

Minden európai állam közigazgatásában ennek az alapfelfogásnak a megállapításával a jövőben egyre erősebb sajátos népi és közös európai szükségszerűségek fognak együtt jelentkezni és így minden gazdasági, szociális és technikai igazgatási kérdésnek az élet törvényei szerinti és egészében való megoldásához vezetni. Ezért az az új felismerés, hogy minden *közigazgatási történetes területhez, térhez van kötve* (Raumbundenheit), igen nagyjelentőségű a különböző állami igazgatások jövőbeli alakításánál és a népeknek megfelelő módszerek kialakításánál. *A tér fogalma a közigazgatásban, ha azt akarjuk, hogy az korunk európai nagy forradalmi és megújulási mozgalmi alaptörvényeinek megfelelően, legjobban a népi élettérből érthető meg.* Mert az ön-

fenntartás akarása és az élettérre való törekvés, amelyet a sors minden gerinces, életerős és teljesítőképes népbe beolt, volt az, ami Németországot, Olaszországot és Japánt, valamint összes szövetségeseinket a politikai létükért, valamint a világ élettereinek új és igazságos elosztásáért való harcra egybefűzte. Az élettér utáni törekvés egyúttal országaink politikai államtudományának új irányához vezetett. Így a nemzeti szocializmus népi államtudománya az Európa újjáépítésében tevékeny minden nép élettérre való jogának elismeréséből belső következetességgel kifejlesztette a birodalmi gondolatot, amely feladatát az összes vele rokon, vagy terület vagy történelem által összekötött nép védelmében és sajátos népi fejlődésük tiszteletbentartása melletti előmozdításában látja. De a fasiszta Olaszország jogtudománya is a nemzeti ön-ellátásra irányuló, a Duce által kitűzött célt már korán az önerővel alakított élettér követelményével kötötte össze. Csak nemrég adta meg ennek az eszmének a fasiszta államtudós, *Costamagna* a „birodalmi etnarchia” fogalmában, vagyis egy igazi élettér keretében lévő népközösség eszméjében, annak továbbfejlesztő államjogi meghatározását. Rokon alapeszméket vehetünk ki a vezető japán államférfiaknak az utóbbi hetekben haderejük által elért nagy eredményekhez fűzött nyilatkozataiból, amidőn ők a japáni harc céljaként a nagyázsiai tér igazságos rendezését jelölték meg. A közös európai sorsnak és a kontinentális-európai élettelnek, mint több népi élettért átfogó nagyélettérnek egyre erősebb felismeréséből származik azonban, hogy Japán, Bulgária és Románia jogtudományai is jogelvként ismerték el az európai rend eszméjét, míg Hollandia, Belgium és az északi államok tudományos irodalma egyre többet tárgyalja az európai együttműködés új jögalapjait.

Így kontinensünk újjárendezésénél kétségkívül a tér fontosságával tisztában lévő közigazgatás kérdése áll az előtérben. Ha történeti szempontból tekintjük a terület és közigazgatás viszonyát, akkor az arra a bámulatatos megállapításra vezet, hogy sem az abszolút, sem a liberális állam közigazgatása nem ismerte a területhez kötöttséget. Ezeknek az állami rendszereknek az igazgatása ugyan meghatározott állami területen belül érvényesült, jogi szempontból azonban ez az államterület csupán a jogszabályok alkalmazásának illetékességi területeként volt jelentős. Maga a közigazgatási jog a területtől elszakadt és attól független volt. Jogviszonyokat teremtett ugyan uralkodók és alattvalók, vagy állam és állampolgárok közt, de a terület adottságai sohasem befolyásolták annak a közigazgatási jognak a tartalmát, amelynek abban érvényesülnie kellett volna. Hogy ehhez szemléltető példát fűzzek az európai közigazgatás történetéből, a department rendszernek a francia államigazgatásban való bevezetésére térek vissza; az 1789. évi francia alkotmányozó gyűlés felismerte, hogy az általa bevezetett forradalmi fejlődés elleni ellenállás főként az egyes tartományoknak tájak szerint meghatározott erőiben gyökerezik. Hogy ezeknek az erőknek az állami közigazgatási

szerkezettel fennálló szervezeti összefüggését megbontsák és így zárt sorban való harcbevételüket megakadályozzák, az alkotmányozó gyűlés a francia államigazgatás teljes újjászervezését vitte keresztül. Főcéljuk az ancien régime tájszempontról több-kevesebb egységet alkotó történelmi tartományainak szétbontása volt és felosztásuk kisebb, a központról könnyen áttekinthető és irányítható közigazgatási kerületek sorozatára, amelyek a természetes, gazdasági vagy népi adottságok tekintetbevételének hiánya miatt a lehetőség szerint szembehelyezkednek a táj szerinti összetartozási érzés képződésével. Ez az úgynevezett department-beosztás majdnem másfél évszázadra meghatározta a francia állami közigazgatás felépítésének képét. Csak midőn Pétain marsall kormánya az elé a kényszerítő szükség elé került, hogy a francia katonai összeomlással kapcsolatos nehézségek enyhítésére országának politikai és gazdasági erőit új szempontok szerint felrúzza, kerültek be a francia állam felépítésébe az úgynevezett regionális prefektusok hatáskörének bevezetésével olyan közigazgatási felfogások, amelyek az államterületben a földfelszínnek nem csupán egyszerű határokkal kerületekre tetszésszerűen beosztható részét látják.

A területhez kötött közigazgatás eszméje szellemtörténeti összefüggésben áll annak a racionális világgépnek a leküzdésével, amely az embert egyénenként tekintette és népének faji közösségéhez tartozását jogilag feloldotta. Az új közigazgatástudomány tárgya az életviszonyok egésze lett, az ember, a terület által meghatározott, tényleges életkörülményei közt. *Igy a területi szempontból helyesen vett tudomány elsősorban az egyes életterületeken megvalósuló közösségi rend tudománya.* Az országrendezés azonban nem pusztán természeti vagy végzettszerűen változtathatatlan adottság, hanem *alakítási feladat*, amely messzenyúló tervezést, átfogó meggondolást és céltudatos keresztülvitelt kíván meg. Ennek felismerését örvendetes módon nemcsak a németek, hanem majdnem minden európai nép közigazgatástudománya is ugyanazon időben kidolgozta. Többek helyett emlékeztetek itt *Magyary Zoltán* professzornak, a budapesti Magyar Közigazgatástudományi Intézet vezetőjének érdemes kutatásaira, amelyeket ő nemrég „Die Verwaltung und der Mensch“ című értekezésében foglalt röviden össze.¹

Ha eddig a közigazgatásnak az új Európában való helyzetét és feladatait, valamint egyes módszereit tárgyaltuk, most már egyetlen pillantás a közigazgatástudományra meg fogja mutatni, hogy annak tárgya mennyire megváltozott politikai eszmevilágunk átváltozása folytán. Dogmatikai szempontból az alkotmány- és közigazgatási jog közötti, az európai megújulási mozgalmak jogfejlődése által egyre jobban feloldódó merev ellentét önmagától az állami funkcióknak az egyes népek politikai, társadalmi és gazdasági rendjével összefüggő, megnövekedett tudományos figyelembevételére és kutatására fog vezetni. *Módszer szempontjából*

¹ L. Reich, Volksordnung, Lebensraum. 1941. évf. 230. I.

az új közigazgatástudomány feladata az lesz, hogy megszabaddítsa magát a jogszabályi szemlélettől, valamint a tisztán közigazgatási jogtanra való korlátozástól és ismét az eredeti, teljes értelemben vett közigazgatástudományá váljék. Mert a jogpozitivizmus, amely a közigazgatástudományban csak a 19. század végén érvényesült, tudományos értelemben oly kutatási irányt jelent, amely a normatív szemlélet érdekében tudatosan teljesen mellőzte a politikai, társadalomtudományi, gazdasági és történeti alapok kutatását, hogy a polgárság politikai harcának vívmányait a joggal, merev formák között megőrizze. A jelen közigazgatástudománya részére azonban nélkülözhetetlen a közigazgatás alapjainak új és átfogó kutatása. Ebből a célból széleskörű történelmi, társadalomtudományi és gazdasági kutatást kell végeznie a közigazgatás fejlődése érdekében. Mert a mai közigazgatástudomány alapjaként felfogott közigazgatási társadalomtan iránti követelmény szoros összefüggésben van a korunk politikai és gazdasági adottságaihoz igazodó jogi gondolkodásunkkal. Csak így tud majd megfelelni tulajdonképeni feladatának, hogy t. i. hasznos segítséget nyújtson a kontinensünk politikai és gazdasági újjáalakításában szükséges nagy döntések előkészítése során. Hogy a mai állam emellett a közigazgatási jog tanát sem nélkülözheti, az kétségtelen; ennek azonban vissza kell kerülnie a szellemtudományok keretében őt megillető helyre, az általános közigazgatástant kiegészítő segédtudományként.

Ha az új közigazgatástudomány legsürgetőbb feladatainak egyikeként azt jelöltem meg, hogy a köztevékenységek lényegét, okait és összefüggéseit felderítse, akkor nem elégedhetik meg azzal, hogy a területi gondolat jelentőségét és hatását csak a népek államon belüli életének újjáalakítása szempontjából kutassa. A nemzetköziséget ma már nem területtől elvonatkoztatott, univerzális értelemben vesszük. A világban egymás mellett nem egyes államok állanak egy egyforma jogalanyiság képelt síkján, hanem a történés előterébe az egyes népek számára a sors által kijelölt és népi és alakító erejük által megnövesztett élettér, valamint a közös kontinentális élettér került.

A 19. század az egymással szemben többé-kevésbé lezárt, de emellett sokszor a megelőző időkben szervesen létrejött állami egységek százada volt. Rendezési alapelvként az európai államok úgynevezett egyensúlyának kellett szolgálni, annak a régi angol tanításnak, amelynek segítségével a lehetőség szerint feldarabolt Európát elnyomni és az egyes államok közötti mesterségesen szított érdekellentétekkel valamely nagyhatalom, vagy akár az egész kontinens felemelkedését akadályozni lehetett, hogy így a kontinens Anglia által ellenőrizhető, a világ zavartalanul meghódítható, a brit világbirodalom pedig növelhető lehessen.

A 20. századot ezzel szemben a faj és a közösség, a népcsaládok és népközösségek, a népi élettérek és a kontinentális élettér, valamint a kontinens élettérek közötti kigyenlítőds évszázadának nevezhetjük. Amint a belsőleg széthúzó erőknek a népközösség általi legyőzése megerősítette a belpolitikai viszonyokat és

megszilárdította az egyes népeket, ugyanúgy az állami partikularizmusnak a kontinentális élettér népközössége által való eltávolítása a kontinens *állandósításához* kell hogy vezessen. A rendezés alapelveként a felelős vezetésnek, igazságos kiegyenlítődéseknek, a népi életterek igazságos beosztásának és az erős teljesítményű gerinces egyes népek népi önállóságának kell szolgálnia. Az európai népek sorközössége le nem alkudható, ez meg fog keményedni és acélosodni a bolsevizmus és plutokrácia elleni sorküzdlemben. Ha ez Európa fogalmát nem adná máris meg, akkor azt ma újonnan kellene kialakítani.

Európa új rendjének előterében a felelősség és a közvetett kiegyenlítődések mozzanata áll. Nincs tartós vezetés felelősség nélkül. Ezért ehhez igazi felelősségérzetnek kell járulnia, amellyel a természetes érdekek és hajtóerők igazságos kiegyenlítése kapcsolódik össze. A nemzeteket ennél fogva nemcsak lakosságuk, hanem mindenekelőtt a kultúra és a népek közösségének szempontjából való teljesítményük szerint kell nagyként vagy kicsinyként értékelni. Az új Európában ennek megfelelően minden gerinces nemzet megtartja és fenntartja igazságosan beosztott rendben saját jogát az élethez és életterét. Így vált Európa e háború alatt évszázadok óta elsősorban ismét öntudatos politikai rendszerré. Népei az európai létnek és kultúrájának a bolsevizmus általi fenyegetése ellen harcolnak. *Keletáziában* lángrobbant a nagyzásiai élettér újjáalakítására irányuló harc, amelynek az egész világra szóló hatását közülünk csak igazán kevesek tudják már teljes nagyságában megítélni. Így az *élettér jogi fogalma*, a minden államon belüli közigazgatási történet területéhez kötött voltának felismerésén át egy új *népek közötti jogi alapelveket* jelent. Legyőzi az államon belüli és a nemzetközi jog közötti eddigi merev kettéosztást és ezzel megteremti a népek egymásközötti jogviszonyai újjáalakításának feltételét. Mégis — amire nagyon kell ügyelnünk — nem az egyes népek számára való élettér teremtéséről van szó, hanem a kontinentális nagytérben egybefoglalt népek valamennyiének közös életteréről. A kontinentális élettér fogalma éppúgy, mint az egyes nép életteréé, jogi fogalom, amely közigazgatástudományunk jövőjére a legnagyobb fontosságú lesz. Ezzel a közigazgatástudomány feladata jelentős módon tudatosan kiszélesedik a kontinensek minden népére vonatkozó tudománnyá. Feladatát nem elvonatkoztatott, a népi léttől elszakadt jogi fogalmak és rendszerek teremtésében, hanem a közös rendezési feladatokból származó közigazgatási célok szem előtt tartásában kell látnia. Ez a kapcsolat az élettérhez, amelyből származik és amelyet kutatásaival szolgál, az új közigazgatástudományt olyan eredményekhez fogja juttatni, amelyek összes népeinknek egyformán javára lesznek.

Ha így a területrendezés eszméjében a közigazgatást, mint a közösség rendjének alakítóját látjuk a talajhoz kötött valóságában, akkor a feladatkör rendkívül kiszélesedik a közigazgatástudomány számára is.

Az új közigazgatástudománynak ez a rövid vonásokkal körvonalazott feladata csak minden nép tudósainak és gyakorlati embereinek bizalommal teli együttműködése útján oldható meg. Fejtegetéseim befejezésének feladata, hogy Önök elé pár megfontolást terjesszen a *szervezeti keretekről*, amelyekben egy ilyen tudományos munkának szükségképen mozognia kell:

A közigazgatástudomány területén való nemzetközi együttműködés hasznosságának felismerése az első világháború után a *Brüsszeli Nemzetközi Közigazgatástudományi Intézet* alapításához vezetett. Tagjai közé az európai államok sora tartozott, valamint Amerika több tudományos magántársasága is. Közülünk többen magunk hálásan tapasztaltuk ennek az intézetnek tagjaként a párisi és varsói tanulságos kongresszusokon a közigazgatástudományi tapasztalatok kicserélésének lehetőségét. Az egyes tagállamok fontos közigazgatási eseményeiről az intézet vezetősége által közvetített hírkicserélés is gyakran hozott hasznos ismereteket a különböző nemzeti tagozatok tagjai számára. Egészében tekintve így a brüsszeli intézet tevékenysége alkalmi tudományos ülések rendezésében és közigazgatási hírek kicserélésében merült ki. Az intézet sajátos, a közigazgatástudományt elmozdító és az egyes országok közigazgatási gyakorlatát megtermékenyítő kutatási tevékenységhez azonban mégsem jutott el. Ennek okát abban lehet látni, hogy az összetartozó élet- és gazdasági tereknek a párisi környéki diktátumok általi, minden politikai és gazdasági belátással ellenkező népi szétdarabolása és gazdasági széjjelzsongatása idején, az egyes országok közigazgatásai és ezzel azok tudományos körei számára is a közös feladatokhoz való politikai feltételek teljesen hiányoztak.

Mi azonban egészen új feladat előtt állunk: Európában összezárt népeink már ma messzemenő módon egyesült közigazgatási erőfeszítéseket tesznek, hogy ellátási szabadságukat, erőszükségleteiket, valamint a kívánatos nagy- és kisipari termelőképeséget biztosítsák. E háború befejezése után pedig a feladatok egész sorának megoldása egyáltalában csak az összes, egy életterbe tartozó államok közös alapcélok szolgálatába állított közigazgatási vezetése által lesz lehetséges. Ilyen feladatokként a háború gazdasági következményeinek igazságos és helyes gazdasági rend általi elhárítása mellett csak példaképpen emlitem meg a népeink biológiai létérdekére oly sürgető kérdéseket, mint a lakáskérdés, a mezőgazdasági munkáskérdés, átfogó egészségügyi gondozás felépítése, valamint a munkaerő növelésére és fenntartására irányuló intézkedések.

Emellett az előtt a teljesen új feladat előtt állunk, hogy kontinensünk politikai és gazdasági újjárendezését az egyes államokban olyan közigazgatási alakzatokkal és módszerekkel kell keresztülvinnünk, amelyek szerkezeti alapjaikban, hatáskörükben és teljesítőképességükben egymástól részben jelentékenyen eltérnek. *A különböző államigazgatásoknak az európai életér csak közösen, minden állam azonos szellemű közigazgatási rendszabályai által megvalósítható felépítésében való legcélszerűbb közre-*

működésének vizsgálatában, továbbá azoknak a lehetőségeknek a kutatásában, hogy közigazgatásainkat egymással a lehető legcélszerűbben összeegyeztessük, valamint közigazgatási utánpótlásunk kiképzéséhez az alapok és feltételek kidolgozásában látom jövő feladatai egyikét az újonnan alapítandó nemzetközi közigazgatástudományi akadémiának, amelynek alkotását jelen megbeszéléseink eredményeként remélem. Ezeknek a kutatásoknak az eredményeiből megfelelő alap fog kinőni az új közigazgatástudomány számára, amelynek kifejlesztése a jövőben az Önök egyik legkiválóbb tudományos feladata lesz.

Tudatában vagyok emellett annak, hogy azoknak a nemzeti tagozatoknak a tudományos együttműködése, amelyeket Önök országaik tudásaiból és gyakorlati embereiből fognak összehívni, nélkülözhetetlen feltétele lesz az Akadémia eredményes működésének. Ugyanígy azonban ezeknek a vizsgálatoknak az összes államok tagjaiból álló berlini központi intézet által való irányítása és összefoglaló kiértékelése fog csak kutatásainknak olyan súlyt adni, hogy értékes hozzájárulást jelenthessenek azokhoz a döntésekhez, amelyeket kormányainknak közigazgatási téren kell hozniok a kontinensünk újjárendezéséből származó feladatok megoldására.

A háború a népközösség fogalmát a népeink létéért és kultúrájáért vívott sorsdöntő küzdelemben a népek közösségének fogalmává szélesítette ki. Ezért nekünk is a közigazgatásnak és tudományának területén állást kell foglalnunk a földrész minden népének elválaszthatatlan sorsközösségben való harmonikus felépítése és szerencsés rendezése mellett. Mi is meg akarjuk a világnak mutatni, hogy Európa — ugyanugy, mint a szövetséges Japán vezetése alatti Keletázsia — felébredt és kezd európai módon gondolkodni és cselekedni, különösen pedig, hogy a kezdetben korlátét fenyegetve látó európai népek fegyverbarátságában. A közösségi gondolat, amely alapja a mi közigazgatástudományi törekvéseinknek is, nagyszerű kifejezését találja a maguk és Európa létét fenyegetve látó európai népek fegyverbarátságában. A közigazgatás gyakorlati szakembereire és tudósaira az a hivatás vár, hogy képviseljék az évszázad eszméjét és ezzel kivegyék részüket Európa igazi újjárendezéséből.

A MAI KÖZIGAZGATÁS LÉNYEGE ÉS FELADATKÖRE

Az „Európa megújulása“ c. sorozatban 1942. évi május hó 20-án Hágában tartott előadás.

I. A mai közigazgatás a múlt század terméke. Közigazgatás ugyan mindig volt, mert egyedül ez tudja az állam nélkülözhetetlen funkciót teljesíteni. Nélküle nincs állam. A törvényhozás és igazságszolgáltatás különválása csak későbbi eredetű és nem nélkülözhetetlen. De a közigazgatás mai jelentősége nem hasonlítható egyetlen korábbi korszakéhoz sem.

A közigazgatási jog, mint a közjog önálló ága, szintén csak a 19. század eleje óta, a hatalmakat felosztó polgári jogállam keretei között alakult ki. Ez a fejlődés a francia forradalomra vezethető vissza, és politikai hatása főleg 1848 előtt volt erőteljes.

Az akkori közigazgatás az államnak csak szerény funkciója volt, amely a liberális jogállamban különösen kedvezőtlen helyzetbe került. Egyszerűen a három hatalom egyike volt, amelynek azonban át kellett engednie az elsőbbséget a törvényhozásnak. Az egyéni szabadság érdekében a törvényt nyilvánították ki minden állami beavatkozás alapjának, a közigazgatást pedig, mint a törvény végrehajtását, exekutívát fogták fel.

Azóta azonban olyan fejlődés ment végbe, amely a mai államban az exekutíva kimagasló helyzetéhez vezetett.

Ha az államok berendezésének ma az egész világon megállapítható átalakulását vizsgáljuk, feltűnik, hogy ezek a változások nemcsak nagy mértékben érintik a közigazgatást, hanem túlnyomórészt magából a közigazgatásból indulnak ki. *Az állami élet válsága tulajdonképpen a közigazgatás válsága.* Ez kettős: belső és külső válság. *Belső* válságon azt értem, hogy a közigazgatás méretei és feladatai megnövekedtek, szervezetének kialakulása és módszerei azonban nem tartottak lépést ezzel a fejlődéssel. A közigazgatás *külső* válsága ezzel szemben azt jelenti, hogy a három állami főhatalom egyensúlya — amelynek elvén a 19. század elején keletkező liberális állam épült — a közigazgatásnak azóta bekövetkezett roppant fejlődése következtében veszendőbe ment és a korábbi helyzet fenntartása erőszakolt. Ennélfogva Montesquieunek az állami főhatalmak szétválasztásáról szóló tana a közigazgatás aránytalan fejlődése következtében válságba került.

Az a tény, amely a közigazgatásnak ezt a fejlődését előidézte, az ipari forradalom: a gőzgép, a Dieselmotor, az elektromotor, az automobil, a repülőgép és rádió feltalálása — forradalom, amelynek hatása a nagykapitalizmus kifejlődésében és általában a termelés nagy növekedésben jutott kifejezésre. A nagytömegek életfeltételeinek biztosítása útján ugyanez a népsűrűség növekedéséhez is vezetett. A technikának ilyen fejlődése nélkül a nagyvárosok fejlődése szintén lehetetlen lett volna. Mindezekben az

orvosi tudományok előrehaladásának, a népbetegségek leküzdésének, az élettartam meghosszabbításának is igen számbaveendő része van. 1800-ban Európa népessége 188 millió volt, 1930-ban 520 millió; az Egyesült Államoké 1800-ban 5.308.000, 1930-ban 122.261.000. E szerint Amerika népessége ez alatt az idő alatt a huszonkétszeresére növekedett és még Európáé is megháromszorozódott, bár az amerikai gyarapodás igen jelentős része is Európából vándorolt ki. A népességnek ez a nagy szaporodása is teljesen új helyzet elé állította az államokat, mégis a közigazgatás kifejlődése ezzel csak részben magyarázható. A másik főok, hogy az állami feladatoknak, a közfeladatoknak a száma jelentősen nagyobb mértékben növekedett, mint a népesség, úgyhogy azokban az államokban, amelyeknek 1800-ban csak párezer közalkalmazottjuk volt, ma a közalkalmazottak száma százazrekre rúg.

Azok a körülmények tehát, amelyekhez a 19. század állama akkori új berendezésében igazodott, gyökeresen megváltoztak. *A preindusztriális állam posztindusztriális állammá változott.*

II. Ez a fejlődés a közigazgatás lényegét és feladatkörét a legbelsőbban érintette. Ma már nem normák végrehajtása többé, hanem az élet minden területén a nemzeti közösség rendjének konkrét megvalósítása.¹

A mai közigazgatásnak következő jellemző vonásait kell kiemelnünk:

1. *A szervezet méreteinek rendkívüli megnövekedése.* A közigazgatási szervezet az utóbbi száz év alatt annyira kifejlődött és megnövekedett, amilyen méretű gyarapodásra azelőtt sehol sem találunk példát. Saját hazámnál a következő adatokat találtam: Nagymagyarország közalkalmazottainak száma 1870-ben az állami zárszámadás adatai szerint 23.273 volt. Az ország területe akkor 325.411 km², népessége 15.420.000 volt. Budapest főváros közalkalmazottainak száma 1930-ban, vagyis 60 évvel később, 1.060.000 lakosszám és csekély terület mellett, 27.000 főre rúgott. A főváros közigazgatási szervezete tehát ma egymaga nagyobb, mint 60 évvel ezelőtt Nagymagyarorszáé volt. A fejlődés azonban nemcsak Magyarországon volt ily erőteljes, hanem minden államban. Az utolsó Nemzetközi Közigazgatástudományi Kongresszus számára, amelyet 1936-ban Varsóban tartottak, az összegyűjtött adatokból azt állapíthattam meg, hogy a közalkalmazottak számának növekedése a legtöbb államban körülbelül tízszerese a népsűrűség emelkedésének. Ebből megfelelő következtetések vonhatók le azokra a követelményekre nézve, amelyeket a közigazgatás mai vezetői irányában kell támasztanunk. Magyarország esetében pl. a főváros polgármesterétől ma több főnöki képességet kell kívánni, mint amely 60 évvel ezelőtt a miniszterelnök számára elegendő volt.

2. *A közigazgatás feladatkörének mennyiségi és minőségi bővülése.* A közigazgatás feladatköre a bajelhárítás negatív

¹ L. E. R. Huber: Begriff und Wesen der Verwaltung. Geist der Zeit c. folyóirat 1941. évf. 287. l.

feladatáról a közösségi élet pozitív kifejlesztéséhez szükséges feladatok hosszú sorára szélesedett ki: munkaügy, közgazdaság, közlekedés, népegészség, népnevelés, kultúra stb. körére. A közigazgatás így átlépte a csak impériummal végezhető hatalmi igazgatás korlátait és olyan területekre lépett, amelyeket már nem szükségképpen, hanem célszerűségi megfontolásokból soroltak tevékenységi körébe. Az állam hatalmi tevékenységének köre kezdettől fogva tárgya volt a közigazgatás aktív tevékenységének, úgyhogy ezen a területen csak a népességgyarapodásnak megfelelő mennyiségi fejlődés volt lehetséges. Annak révén azonban, hogy az állam a liberális társadalom ellenállásából származó akadályokat lassankint leküzdötte, a közigazgatás számára a minőségi kiterjeszkedés majdnem korlátlan lehetőségei is megnyílottak. Minden államban más sorrendben és más ütemben, általában azonban mindenütt ugyanazon értelemben folyt le ez a fejlődés, ami semmi mással nem magyarázható, csak azonos okokkal és azonos hajtóerőkkel. Az áttörést itt is a műszaki, meg az ezzel egybekötött gazdasági és társadalmi forradalom okozta.

Ernst ForsthoF königsbergi professor nagyon találóan úgy fogalmazta meg ezt a változást, hogy a mai közigazgatásnak feladatává lett a létről való gondoskodás és a közigazgatás teljesítményei döntő fontosságúak. ForsthoF szerint a népességszaporodás és a városi életformának ezáltal előidézett kiterjedése az embereket a megélhetéshez szükséges javaktól elválasztotta. Ennek lefolyását vázlatosan a következőképpen fejti ki:

„Az ember élettere, amelyben létét eltölti, valóságos és uralmi térre osztható. Uralmi térnek az nevezhető, ami az emberhez oly szorosan hozzátartozik, hogy azt egyedül az övének, tulajdonának lehet tekinteni, őt pedig a tér urának. Ilyen az udvar, a hozzá tartozó szántóföld és a ház, amelyben az ember él. A valóságos tér viszont az, amelyben az élet, az uralmi téren túl, ténylegesen folyik. A XIX. és XX. század iparitechnikai fejlődése (közlekedés) magával hozta, hogy a valóságos életter rendkívül megnövekedett és most is gyarapodásban van. Az uralmi életter viszont erősen csökkent, sőt egyre szélesebb néprétegnél egészen el is tűnt; a ház helyébe lépett a lakás, a bútorozott szoba, vagy a hálólhely. Az uralmi élettérnek a minimumra való összeszűkülése jelöli a városi, kiváltképpen a nagyvárosi életmódot.”² Azt a helyzetet, amikor valaki a saját életéhez a nélkülözhetetlen javakat csak másnak teljesítménye útján tudja megszerezni, társadalmi rászorultságnak nevezhetjük. Azokat a teljesítményeket nyújtani, amelyekre a mai tömegéletre utalt ember életbévágóan rászorul, a mai állam legjelentősebb tennivalóinak egyike. „A közigazgatás tehát” — mondja Huber „nem csupán az állam és társadalom védőszerve, hanem pozitív szolgálatokra köteles, mert kezében van életfontosságú javak előállítására és szétosztására, irányítja és szabályozza a javak értékesítését és az árakat, saját üzemében tartja a közlekedést és átveszi a jóléti gondoskodást, háborús időkben még na-

² E. ForsthoF: Die Verwaltung als Leistungsträger. 1939. 4. 1.

gyobb mértékben, mint egyébként. E mellett a közigazgatás nemcsak a közösségnek nyújt teljesítményeket, vasútak, repülőterek, iskolák és egyetemek építésével, hanem az egyének részére is dolgozik, amennyiben előállítja, biztosítja életszükségleteiket és lehetőleg felüggel a javak elosztására. A közigazgatás így átveszi az emberek létéről való gondoskodás egy részét, bár végső célja nem az egyes ember, hanem a közösség, amelynek az egyes ember csak tagja.⁴³

5. *A közigazgatás és az emberek új viszonya.* A munka szociális problémáinak felmerülése az ipari forradalom egyik korán jelentkező hatása volt. E kérdésnek a marxizmus részéről az osztályharc irányába való eltérítése volt a XIX. század államának legyőzéséhez vezető főtényezők egyike. A posztindusztriális állam egyik főjellemvonása az osztályharc kiküszöbölése és a munka problémájának nemzeti alapon való megoldása. Azok a szervezeti formák, amelyekben ezt megoldja, nem magán-, hanem közjogi irányúak, többé-kevésbé erős fokozatokban. Az azonos foglalkozású embereknek hivatásrendekbe vagy más szervezetekbe való összefogása mégis nemcsak a munkásviszonyok új szabályozását jelenti, hanem az emberek és az állam viszonyának új rendezését is. Az összes szellemi és testi munkások, akiknek az állam iránti érdeklődése azelőtt csak a parlamenti választásoknál ötévenként egyszer nyilvánult meg, a munka új szervezete által az állam tevékeny részeivé váltak, aminek állandó tudatában vannak és ezáltal kívülállók közül hozzátartozókká lesznek. Ez az egyik lélektani nyeresége az új államnak, amelyet a nagy tömegek sokkal inkább a magukénak éreznek és tudnak, mint a korábbi parlamenti államot. Az embereknek a hivatásrendi szervezetek által az állam mindennapi életébe való bekapcsolása megfelel az állam átalakulásának is: azt jelenti, hogy az emberek, akik a XIX. században a parlamenti választójog megszerzésére, vagyis a törvényhozásban való részesülésre törekedtek, a XX. században többre tartják a végrehajtó hatalomban való részesedést.

Ez egyúttal jele annak, hogy a posztindusztriális államban a gazdasági élet közüggé vált. A mai gazdasági igazgatás a pusztá bajelhárításról a tervezésre és a gazdasági élet alakítására is kiterjeszkedik, vagyis a szervezésen kívül a gazdaság irányítása is az állam feladata. Hangsúlyozni kell, hogy maga a gazdasági tevékenység továbbra is a magántéren marad.

4. *A közigazgatás és a jog viszonyának átalakulása.* A közigazgatás és jog viszonyára vonatkozó nézetek is új felfogásnak adtak helyet.

Mivel a jogállam teljesítményekért felelős állammá fejlődött tovább, elkerülhetetlenül el kell ismerni, hogy a teljesítmények mértéke csak az eredmény, vagy mint az amerikaiak mondják: a gazdaságosság és eredményesség (economy és efficiency) lehet. A közigazgatás jogszerűsége és jogbiztonsága, amelyet a jogállam az előtérbe állított, sőt később egyedüli szemponttá emelt, to-

⁴³ E. R. Huber: *Begriff und Wesen der Verwaltung*. 1941. 289. l.

vábra is az egyik fontos — csak többé már nem az egyetlen — nézőpont marad. Az eredmény szempontja vele egyenrangú. Ha a közigazgatás jogilag tökéletes is, de elég eredményt nem tud felmutatni, nem kaphat felmentést. A jogállam vívmányai nem vesztették el értéküket, csak nem elegendők többé. A jogszabályok állandó változása és növekedése, a jogalkotás *inflációja* is csak olyan okokkal magyarázható, amelyek a jog körén kívül állanak. *Otto Mayer* híres mondása szerinti: „Az alkotmányjog változik, a közigazgatási jog marad.” *De Cart Schmitt* így mondja: „A közigazgatási jog változik, a közigazgatás marad.”

A jog az ember szellemi létéhez tartozik és mivel az egyén létének biztosítása a mai állam feladata, ahhoz a jogvédelem is hozzátartozik. A közigazgatásnak az emberek existenciájáról való gondoskodásában, amely elsőrendű kötelessége lett, arról is kell gondoskodnia, hogy az egyesnek a nemzeti közös teljesítmények és közös értékek igazságos része jusson osztályrészeül (pl. az élelmiszerek hatósági elosztásánál). A közigazgatás a jogot szolgálja, nem mint az igazságszolgáltatás, egyedül csak a fennálló jog megvédése által, bárha gyakran ezt a védői tevékenységet is rábizzák, hanem sokkal inkább azért, hogy új rendet és ezzel új jogot is alkot és alakít ki.⁴ A jog és az igazságosság biztosítása is tehát a közigazgatás feladatai közé tartozik.

Ha tehát a mai közigazgatás lényegét röviden akarjuk meghatározni, akkor *Ernst Rudolf Huberrel* mondhatjuk, hogy a mai közigazgatás az állami tevékenységnek az az ága, amely a nemzeti közösség védelmét és fejlődését szolgálja adminisztratív eszközök alkalmazásával. Ezzel azonban még nem mondtunk meg minden lényegeset. Tekintetbe kell ugyanis vennünk az igazgatásnak a mai államban elfoglalt megváltozott helyzetét, amely a közigazgatás szervezetére fontos kihatású.

III. A közigazgatási szervezet gyarapodása egy idő óta már olyan arányokat öltött, amely mellett lehetetlen tudomásul nem vennünk, hogy csupán a közigazgatás növekedett ilyen mértékben, a másik két állami főhatalom, a törvényhozás vagy az igazságszolgáltatás azonban nem. Az állami főhatalmak egyensúlyáról ma tehát többé nem lehet szó, csak arról, hogy az állami intézmények fejlődése nem tartott lépést az életviszonyok fejlődésével.

A parlamenti rendszer a végrehajtó hatalomnak a törvényhozói hatalom által való ellenőrzésén épül fel. Ez utóbbi azonban többé már nem képes a mai közigazgatás technikai követelményeinek áttekintésére és ezért beavatkozásával a közigazgatás képességeinek kibontakozását és a reá váró feladatok legjobb teljesítését inkább akadályozza, mint előmozdítja. A törvényhozás ezért a közigazgatásra való befolyásának visszafejlődésébe belenyugodni kénytelen, amint ezt kifejezésre is juttatja a kormányok egyre

⁴ L. *Huber*, i. m. 293. l.

sűrűbb és terjedelmesebb rendkívüli felhatalmazása törvényhozási hatáskör gyakorlására. Sőt egy szellemes amerikai, *Luther Gulick*, a Columbia egyetem tanára azt mondja, hogy a törvényhozásnak a közigazgatásra való befolyása lassankint ugyanoly korlátozottá válik, mint a hadvezetés terén. Itt a befolyás a hadüzenetre korlátozódik, míg a stratégiai és taktikai döntéseket az ellenséggel érintkező legfőbb hadvezetőség hozza, a törvényhozás minden beavatkozása nélkül.

Ebben a vonatkozásban igen tanulságos egy pillantást vetnünk azokra a megfontolásokra, amelyek 1787-ben az Amerikai Egyesült Államok alkotmányának és abban a köztársasági elnök (chief executive) állásának meghatározásában irányadók voltak. Az alkotmány tervezete tudatosan elfordult az angol anyaországban megismert parlamenti rendszertől és évekkel a francia forradalom előtt, amely ezt a rendszert a kontinensre átültette, a végrehajtó hatalmat egészen más helyzetbe juttatta. A tervezetet a maga idejében erősen bírálták és azt a szemrehányást tették, hogy az elnök hatalmasabb lesz, mint Nagybritannia királya, és hogy több tekintélyt és külső fényt fog élvezni, mint egy keleti kényúr. Hamilton volt az, aki a „Federalist” folyóiratban ezzel a felfogással szembeszállt, de egyúttal hangsúlyozta, hogy az elnök ereje és hatalma elengedhetetlen a kormányzat céljához, és hogy a tervezetben ezeket az alapfeltételeket megfelelően tekintetbe kell venni. „*A végrehajtóhatalom erélye*” — mondotta „*a jó kormányzat fogalmának lényeges eleme*”. És az alkotmány az elnököt valóban oly roppant általános felhatalmazással látta el, hogy az békében minden igazi és lehető társadalmi és politikai mozgalom felett úrrá lehet, szükség esetén pedig, azaz válságos időkben igazi diktátori hatalommal rendelkezik, mint Lincoln elnök a polgárháborúban, Wilson és Roosevelt elnökök pedig a két világháborúban.

És az alkotmánynak milyen rendelkezése által érték el ezt a célt? Amint *Charles Beard* méltán nagybecsült könyvében, „Az Amerikai Leviathan”-ban kifejti, először is azért, hogy az elnök a kongresszustól gyakorlatilag függetlenné vált, mivel külön eljárással közvetlenül a nép választja és csak nagy nehézségekkel mozdítható el. Másodszor pedig a végrehajtó hatalom jogait egyetlen emberre és nem egy testületre ruházták. És az atyák, ahogyan az alkotmánvozó gyűlés tagjait nevezték, ezt a berendezkedést azzal indokolták, hogy egy testületi szerv tétovázó, gyakran bénítja meg belső összeütközések és sokszor szenved tagjainak féltékenykedésétől és cselszövevényeitől. *Egyetlen* ember vagy cselekszik, vagy nem, de a felelősségtől nem menekülhet társainak ingadozására való hivatkozással. Az amerikai elnök államfő és kormányfő egy személyben, tehát nem csupán *primus inter pares*, hanem hierarchikus főnök. Harmadszor, az elnök hivatali idejét elég hosszú időben: négy évben állapították meg, hogy a gyakori változtatásokat és állandó kormánybuktatásokat elkerüljék. Ezenkívül az elnök díjazását hivatali ideje alatt nem szabad leszállítani. Egység, függetlenség és erő, tehát azok a sajátosságok,

amelyeket az elnöknel biztosítani kell, hogy őt a munka elvégzésére képes szervvé, „an agency for doing work“ tegyék.

Ezt a rendszert, amely a parlamenti kormányzattal egyenesen ellenkező elveken alapszik, az „erős exekutiva“ (strong executive) rendszerének nevezik.

Ugy vélem, a mi korunk államformaváltozásainak lényegét jól fogom fel akkor, ha azt állítom, hogy az államok a posztindusztriális életkörülményekhez most alkalmazkodnak és átalakulnak a XX. század államává. Feladják ezzel azt a reménytelen küzdelmet, hogy a XX. századi feladatokat XIX. századi berendezkedéssel igyekezzenek megoldani, ami éppúgy nem lehetséges, amint nem lehet a mai háborúban az 1848-as honvédek fegyverzetével résztvenni. E mellett mindenütt az a fontos, hogy számoljanak az igazgatás változott szerepével, vagyis másszóval avval, hogy a *poszt-indusztriális állam főjellemvonása az erős exekutiva*.

Nem hagyom figyelmen kívül a másféle megoldások különbözőségét, még kevésbé állítom, hogy az átmenet csak forradalommal lenne elérhető, békés fejlődés útján pedig nem. Közös vonása azonban mindegyik átalakulásnak, amely Olaszországban, Németországban, Portugáliában, Spanyolországban végbe ment, hogy legfőbb célként az eredményes és hatásos közigazgatás megvalósítására törekedtek és azt sokkal nagyobb mértékben el is érték, mint a parlamenti kabinetrendszerben. Megszüntették mindenütt a kormány testületi alakját, valamint a parlamenti pártok befolyását a kormány fejének és tagjainak kijelölésére, a kormány állandóságának rögtönzött leszavazással való veszélyeztetését és a közvetlen beavatkozást a közigazgatás gyakorlati ügyeibe. A német vezér és birodalmi kancellár, az olasz capo del governo, a portugál Salazar, a spanyol Franco, a francia Laval, egyik sem csak primus inter pares a kormány élén, hanem a minisztereknek hierarchikus főnöke és egyik sem függ a törvényhozó testülettől. Mindez legkevésbé vonatkozik Angliára, ahol a parlamentarizmussal való tapasztalatok általában kedvezőbbek, mint azokban az országokban, amelyek a parlamenti rendszert annak termőtalaja nélkül vették át.

Ezeknek a megfontolásoknak a tükrében az „egyetlen párt“ nem mint követelmény jelenik meg, hanem mint a közigazgatásnak a törvényhozástól való függetlenségének következménye. Az új korszakot mindenütt egy párt vitte győzelemre, de a hatalomra jutás pillanatában sem Olaszországban, sem a Harmadik Birodalomban nem nyomták el rögtön a többi pártot, sőt inkább egy ideig a hatalomra ért párt mellett továbbra is fennállottak. Amit rögtön megteremtettek, az a kormány átalakítása és a parlamenttől való függetlenítése volt, ami az USA-ban már 150 éve megvan. Azáltal azonban, hogy a parlament befolyása megszűnt a kormányprogram megállapítására, amelyet azelőtt a különböző pártok (partes) különböző részeiben szállítottak, a pártok fokozatosan feleslegessé váltak. Mivel a kormánynak szükség-szerűen csak egyetlen programja van, amely szerint állandóan cselekszik, csak egy pártnak is van létalapja. Ebből követ-

kezik, hogy az egyetlen párt megvalósítása még nem jelenti a XX. századi államra való áttérést, mert annak lényege az alkotmány-nak felsorolt reformja, miként a XIX. századi állammá való átalakulás sarkpontja is az alkotmány reformja volt.

Az új állam azonban sehol sem kész, kialakulása még sehol sem jutott nyugvópontra. Még kevésbé állítható, hogy máris egy általánosan elismert típus állana előttünk oly sok rokonmegoldással, mint a liberális állam a múlt század végén. Mégis kétségtelen, hogy valamennyi államban, egységesben és szövetségesben, monarchikusban és köztársaságiban, tekintélyiben és demokratikusban, kis államok egész sorában és — ami a fő — a nagyhatalmak többségében, hasonló irányú változás megy végbe, ami mással nem magyarázható, mint az ok azonosságával, a fejlődés kényszerű voltával, ami azt mutatja, hogy az átalakulás mindenütt elkerülhetetlen.

Az államok tehát most vonják le a közigazgatás roppantul megváltozott jelentőségének és helyzetének következményeit: mászóval, a XIX. és a XX. század állama között az a leglényegesebb különbség, hogy a közigazgatás most a törvényhozással fordított viszonyban van, mint azelőtt, vagyis: azelőtt a törvényhozás volt, most pedig a közigazgatás az erősebb.

IV. Röviden foglalkoznunk kell a közigazgatás előretörésével kapcsolatos egyes különösen fontos jelenségekkel.

1. *A hivatásos közzolgálat általános bevezetése.* A poszt-indusztriális állam közigazgatása annyira megnehezült, hogy a szakképzett, hivatásos közzolgálat rendszere, amely Poroszországból kiindulva a XVIII. században fokozatosan az egész európai szárazföldre elterjedt, ma már mindenütt (az egész világon) nélkülözhetetlenné vált. Ez kitűnik abból, hogy az angolszász államok is, bár a hivatásos közzolgálatról hosszú ideig elvi okokból mereven elzárkóztak, rákényszerültek, hogy a technikai követelmények előtt meghajoljanak és rátérjenek a hivatásos közzolgálatra, melyet ők *merit system*-nek neveznek. Ez Angliában 1855, az Egyesült Államokban 1885 óta megy végbe. Másik érdekes bizonyíték a Szovjetunió. Általánosan ismeretes, hogy a proletárforradalom nem csekélyebb célkitűzésből indult ki, mint az állami gépezet szétzúzásából és megsemmisítéséből. Lenin beállítása szerint (l. „Állam és forradalom” c. művét) a kapitalizmus központi hatalmára két intézmény a legjellemzőbb: a bürokrácia és a hivatásos hadsereg, mindkettőt a társadalom élősdijének nevezte és rögtöni eltörlésüket követelte. Megígérte egyúttal a közigazgatás olyan egyszerűsítését, hogy ahhoz mindenki érthessen. E helyett azonban a fejlődés odavezetett, hogy már az 1935. évben a feladatok súlya alatt nemcsak a hadseregben és külszolgálatban, hanem az állami banknál, a Gosplannál és a közigazgatás számos más ágánál nem ideiglenes az alkalmazás és aki beválik, azt nem bocsátják el, ha arra okot nem szolgáltat. Ezek szerint a hivatásos közzolgálat ott is nélkülözhetetlen, ahol annak megszüntetését tűzték ki célul. Ily módon ma mindenütt hivatásos közzolgálat

van, ami azonban mégsem jelenti azt, hogy az mindenütt egyforma is. Főleg két alakját kell megkülönböztetnünk. Az egyik a kontinentális alak, amely preindusztriális eredetű és a liberális államban ahhoz szokott, hogy a közigazgatás jogszerűségét tekintse legfőbb szempontjának. A másik alak az, amely az angolszász államokban, főként azonban az Amerikai Unióban az utolsó 60 év alatt fejlődött ki és amelynek fejlődése nagyrészt az 1920 utáni évekre esik; ez a posztindusztriális alak, amely azt mondja, hogy a közigazgatás (public administration) éppen olyan igazgatás (administration), mint a magánigazgatás (private administration); és ezért nincs helytálló alap arra, hogy az *economy* és *efficiency* tekintetében rá más mértéket alkalmazzanak, mint a gazdasági élet nagy szervezeti egységeinek igazgatására. A merit system alapján kifejlesztett hivatásos közszolgálat, tehát a közigazgatás túlnyomóan jogi, sőt gyakran kizárólag jogi beállítását nem fogadja el, gyakran egyáltalában meg sem érti és a közigazgatást sem a jogon keresztül tanítja, hanem e helyett a gazdaságosságot és eredményességet tárgyalja legfőbb szempontként és kutatja az egyetlen legjobb utat (*the one best way*), amelynek elérését a tudományos üzemvezetés (*scientific management*) tanítja. A pre- és posztindusztriális hivatásos közszolgálat célkitűzései egymást nem zárják ki és egymással hasznos módon összhangba hozhatók.

Várható, hogy a két irány egymást ki fogja egészíteni és meg fogja termékenyíteni. Már a háború kezdete előtt tanúi voltunk annak a fejlődésnek, hogy Angliában és Amerikában már elismerték az önálló közigazgatási jogot és annak kialakulása megindult; és hogy az európai kontinensen viszont, a már hosszú ideje és nagyra fejlődött közigazgatási jog országaiban, elismerték az *economy* és *efficiency* követelményét. Azt a tevékenységet, amellyel ennek a követelménynek megvalósítására törekednek, *racionálizálásnak* nevezzük.

2. *Új szervezeti alakzatok.* A közigazgatás gyarapodása nemcsak a szervezeti egységek és az alkalmazottak számának növekedésében mutatkozik, hanem új szervezeti alakok bevezetésében is. A közigazgatási egységek rendszeres felosztása itt másodrendű kérdés. A fő dolog az, hogy egyikük se maradjon figyelmen kívül. Hogy vajjon hivatal, intézet vagy üzem, -hogy központosított-e vagy nem, jogképes-e vagy nem, államosított-e vagy nem, alsó-, középső- vagy felsőfokú-e stb., ez mindegy. Csak azt nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy itt mindenütt a megjelölt értelemben vett közigazgatásról van szó és olyan szervezeti alakzatokról, amelyeket a posztindusztriális fejlődés tett szükségessé. A közjogi és a magánjogi alakulatok közti régi megkülönböztetés sem alkalmazható többé. Az államnak a gazdasági életben való közreműködése és a gazdaság állami irányítása részben vegyes jogi jellegű alakulatokkal történik. Az utóbbiakhoz számítjuk a gazdasági életnek azokat a szerveit, amelyek kereskedelmi társaságok (részvénytársaság, szövetkezet, k. f. t.) alakjában jelennek meg, de a szokott kereskedelmi társaságoktól azáltal különböznek, hogy rájuk vonatkozóan a kereskedelmi törvényt több

közjogi rendelkezés módosítja. A magyar példák erre: a Magyar Nemzeti Bank, amely részvénytársaság, a Pénzügyi Központ, amely szövetkezeti alakjában működik és a közérdekű kereskedelmi társaságok számos más, rendkívül változatos megoldású alakjai. Ilyen alakzatok ma már minden államban találhatók. Közös mindannyiukra a magánjogi alak, alakításuknál az állami kezdeményezés, közérdek a célkitűzésben, állami befolyás a cél elérésének biztosítására és megfelelő közjogi rendelkezések a kereskedelmi jog módosítására. A kereskedelmi alakot veszik fel, mert ez a bürokratikusnál alkalmasabbnak látszik a gazdasági célok megvalósítására. Az alak azonban semmit sem változtat azon, hogy közigazgatási feladatot kell megoldani. Ezek a szervezetek ennélfogva a közigazgatás szerkezetébe tartoznak, még ha a közgazdaság igényt is támaszt rájuk.⁵ Ugyanígy van a közszégi üzemeknél is. A legutóbbi időkben a szervezeti egységek között a testületi önkormányzatok nagy jelentőséghez jutottak: az állam által elismert különböző testületek: az érdekképviseltek, kamarák, a hivatásrendi és korporatív szervek. Ezeket is figyelembe kell venni. Az egyházak jogállása a legtöbb államban szintén ezekhez a testületi önkormányzatokhoz hasonló, rájuk különböző közfeladatokat is bízunk (oktatás, gyógyítás, esetleg anyakönyvvezetés stb.). Végül a nemzetiségek jogállásának most fejlődő újjalakulása is több államban ezt a testületi önkormányzati alakot használja. Bár a közigazgatásban többször megnyilvánul a hajlandóság, hogy mindezen újabb szervezeteket sajátos, sui generis egyesüléseknek tekintse és a saját hatáskörét és ezzel a felelősségét is, a közigazgatás jól bevezetett régi szerveire korlátozza, elkerülhetetlen, hogy mindezeket a szervezeteket, amelyek ugyanazon állam keretében és hatalma alatt ugyanazoknak az embereknek az ügyeit intézik és érdekét szolgálják, az állam szervezetszerűen össze ne foglalja, és azokat egymással összhangban ne tartsa.

5. *A közigazgatási szervezet egysége.* A közigazgatás és a közönség viszonyának szemléleténél megszoktuk az állami és az önkormányzati igazgatás egymástól való megkülönböztetését és úgy találjuk, hogy a közönség főként az önkormányzati igazgatásban van érdekelve, miközben önkormányzaton többnyire a helyi igazgatást értjük. A közigazgatásnak ez a szemlélete azokon a tényeken alapszik, amelyek a helyzetet a múlt század első felében, a parlamenti rendszernek a kontinensen való kialakulása idején jellemezték. Azóta azonban ezek a tények lassankint, észrevétlen átmenetben annyira megváltoztak, hogy új helyzettel állunk szemben és be kell látnunk, hogy a mai adottságok nincsenek összhangban a régi felfogással. Állami és önkormányzati igazgatás közt nem húzható többé éles határ. Ez azonban nem is szükséges. Mégpedig azért nem, mert mindkettőnek ugyanaz a tárgya és a célja: az emberek, akiket nem lehet feldarabolni az állami és önkormányzati igazgatás között. Az állami és a különböző önkormány-

⁵ L. *Magyary Zoltán*: A közüzemi kérdés rendezése. Városi Szemle XIX. évf. 1935. 887. l.

zati igazgatások költségeit hasonlóképpen ugyanazok az emberek viselik, a maguk egyetlen jövedelméből. Az „ismeretlen állampolgár” az állami és önkormányzati igazgatást egymástól nem is tudja megkülönböztetni, hiszen őhozzá az állami rendelkezések és a helyi hatóságok útján jutnak el és az általa a helyi hatóságok rendelkezései ellen használt jogorvoslatok is véglegesen az állami hatóságok előtt dőlnek el. A helyzet tehát az, hogy az állami és az önkormányzati igazgatás egymással oly szorosan összefonódott, hogy egyik a másik nélkül életképtelen. Nincs sem önálló állami, sem önálló önkormányzati közigazgatás, hanem a valóságban csak egyetlen, összefüggő közigazgatás van. Ez az egyetlen, összefüggő közigazgatás két szempontból szemlélhető: az integráció, az egységbe foglalás nem csupán a főnök feladata, aki a szervezetet felülről nézi, hanem ugyanezt teszi a másik tényező is, amely miatt a közigazgatás van: az igazgatott emberek, a közönség, amely a szervezetet ugyancsak egységben látja, csak hogy alulról. Az embereket tehát nem csupán a helyi igazgatás érinti, aminthogy a kormányzatot is nem csupán az állami igazgatás érdekli. A helyes felfogás tehát az, hogy egyetlen közigazgatási szervezet van, amelyet két nézőpontból kell szemügyre venni: felülről, ami a szervezet nézőpontja és alulról, ez az emberek nézőpontja.

Azok az események, amelyek az utolsó évtizedben számos államban lejátszódtak, különösen beható módon szemléltetik ezt az egységet. Az állami intézmények mélyreható átalakítása, amelyet már leírtunk, mindenütt az állammal, mint szervezettel való elégedetlenségre vezethető vissza. Az állami szervezetet, úgy amint volt, összes szerveivel és azok teljesítményével együtt, lemérték és szerveivel és hiányaival, teljesítményeivel és mulasztásaival együtt kinemelégtetőnek találták. Minden régi állami szervezetnek voltak kiválóan működő szervei. De ezek nem tudták megmenteni a szervezetet, mert más szervek hiányosnak bizonyultak, vagy pedig fontos szervek hiányoztak, vagy ezeket nem fejlesztették ki idejében. Ez a helyzet a hadseregéhez hasonlítható, amely végeredményben vagy győz, vagy elveszti a háborút. A két példát csak az különbözteti meg, hogy a hadseregnél az egységesség tudata már kezdettől fogva általános, míg a közigazgatási szervezetnél ez csak most kezd kifejlődni.

4. *A közigazgatási nagyüzem vezetése.* A közigazgatási gépezetnek a posztindusztriális korszakban való erős növekedése fokozza a főnök szerepét. Valamely szervezet mennyiségi növekedése a főnök elé magasfokú minőségi követelményeket állít. Az iparosodott állam vezetése sokkal bonyolultabb minőségű, mint az iparosodás előttié, ennél fogva a vezetés iparosodás előtti szervezete, parlamenti államban a kabinetrendszer, sem tudja föbbé a feladatot sikerrel teljesíteni. A kormányzatnak a közigazgatástól való függősége rendkívüli módon megnövekedett. A kormányzás a posztindusztriális államban nem csupán politikai vezetést jelent, hanem a közigazgatási szervezet vezetését is. A közigazgatási szervezet vezetése a posztindusztriális állam egyik legfontosabb kérdése, amelynek megoldása a tudományos és politikai érdeklődés

homlokterében áll. Ez a kérdés a Varsóban 1936. évben tartott VI. Nemzetközi Közigazgatástudományi Kongresszus napirendjén is szerepelt. Mint az érdekelt szakosztály főelőadója, következő címmel: „A kormányfő és segédszervei“, a kérdésről beható tanulmányt terjesztettem elő, amely francia és angol nyelven nyomtatásban jelent meg.

A kormányfővel szemben való igények fokozásának a közigazgatási szervezet nagy növekedése mellett másik fontos alapja a szakképzett hivatásos közszoigálat már említett átvétele. Egy szervezet tagjainak működése a többi tag működésétől is függ. Az alárendeltek legnagyobb igyekezete is csak akkor vezethet teljes eredményre, ha a főnök teljesítménye is hivatása magaslatán áll. Az amerikai irodalom megkülönbözteti ezért az egyéni eredményességet (*individual efficiency*) a szervezet eredményességétől (*operating efficiency*). Ez azt jelenti, hogy a kormányzat helyes szervezete a közigazgatási nagyüzem működési eredményességének legfontosabb előfeltétele, ez pedig a parlamenti rendszernél nem valósul meg, mert ott a minisztert a törvényhozás és nem a közigazgatás szempontjai szerint nevezik ki és hívják vissza.

Melyek már most a kormányzásnak azok a feladatai, amelyeknek teljesítése a kormányfő feladata? Ezek azok a kérdések, amelyek meghaladják az egyes minisztériumok hatáskörét és több minisztériumot vagy valamennyit — a közigazgatás összességét — érintik; olyan feladatok, amelyeknek megoldása az egész szervezet egységben látását kívánja meg. E kérdések konkrét meghatározása lehetséges. A valóságban ez tapasztalati és éppen ezért ingadozó alapon történik. De lehetséges és szükséges és kérdések elvi alapon való meghatározása is, amint azt a varsói kongresszuson is megkíséreltük. A közigazgatás egészét érintő kérdések összességét az amerikai szakirodalom, amely e kérdésre nagy figyelmet fordít, általános igazgatásnak (*general administration*) nevezte el, ennek ellátása a kormányzat, pontosabban a kormányfő közigazgatási hatáskörének lényegét adja.

Az általános igazgatás feladatát a kormányfő egymaga természetesen nem végezheti. Szüksége van ezért erre a célra alkalmas segédszervre. A kormányzat, *politikai* tevékenységének ellátására ilyen segédszervet több államban találunk: ezek a latin államokban a miniszteri kabinetek. A kormányzat közigazgatási tevékenysége, vagyis az általános igazgatás ellátására hivatott különleges szerv a *general staff* = a *vezérkar*, amelynek tudatos, elvi alapon való szervezésével a végrehajtóhatalom egyik ágában, a hadseregben már az előző évszázad óta találkozunk. Gyakran találkozunk azzal a téves felfogással, hogy a vezérkar a hadsereg sajátossága. A helyes felfogás ezzel szemben az, hogy a vezérkar a nagyüzem, a nagyméretű szervezet szükséglete, amelyet a hadsereg csak elsőnek alkalmazott, de a példáját ma már a gazdasági nagyüzem is, és újabban az állam is követi. A közigazgatási vezérkar többé-kevésbé töredékes hatáskörű szervét a különböző országokban, különböző alakokban már tényleg megtaláljuk.

Uj fejlődés azonban az államtudomány területén, hogy az utolsó évtizedekben az általános igazgatási hatáskörnek egyetlen szervben való összpontosítására törekednek, amely szervet Amerikában, ahol a tudomány e követelményt legvilágosabban felismerte, *Bureau of general administration*-nak neveznek és vezetését testület helyett mindig egyetlen személyre, a kormányfőre igyekeznek bízni. A kormányfő igazgatási tevékenységének megoldása tekintetében az Amerikai Egyesült Államokban, ahol az úgynevezett strong executive rendszer a megoldást megkönnyíti, más a helyzet, mint a parlamenti államokban. De a parlamenti államoknál is találunk céltudatos új megoldást Angliában, ahol a *Treasury* 1919 óta a *Bureau of general administration* tevékenységét igen tudatosan végzi.

A Harmadik Birodalom az erős exekutívát a Führerrendszer bevezetésével a legjellegzetesebb módon valósította meg. Úgy látszik, hogy ott a közigazgatási vezérkar is a megvalósulás útján van. Különböző „Führungsstab“-okkal találkozunk már: a Reichsnährstand Führungsstabjával, a honvédelmi kerületi parancsnokságok gazdasági vezérkaraival. Ezek a közigazgatási szervezet egyes részterületeinek vezérkarai. A Vierjahresplan viszont a közigazgatási szervezet legnagyobb részét átfogó szervezet, amely azonban a vezetésnek nem minden feladatával, hanem csak az egyikkel, a gazdaság állami iránvításával foglalkozik.

Az is kétségtelen, hogy a Harmadik Birodalomnak már csak az utolsó lépést kell megtennie ahhoz, hogy vezérkara legyen a Birodalom, mint szervezeti egység, vagyis a teljes közigazgatási szervezet részére, a *general administration* minden feladatát átfogó hatáskörrel. Nem tehető fel, hogy a Birodalom még egyszer lemondana a vezérkarok tevékenységéről, még békeidőben sem. Sőt ellenkezően könnyen lehetséges, hogy az első állam lesz, amely a már meglévő igen értékes kezdetekből, a gazdag tapasztalatok alapján megvalósítja az átfogó értelemben vett közigazgatási nagyvezérkart. Több vezérkar (Führungsstab) lehet, de csak egyetlen nagyvezérkar (Generalstab). Ezzel újból egyszer a nemzetközi fejlődés élére fog állani. Ez azonban nemcsak az állami fejlődés belső törvényszerűségéből, hanem az államok közti élet követelményeiből is fog következni. Amidőn az európai gazdasági nagytér politikai valósággá is válik, akkor lesz majd először igazán világossá a közigazgatási vezérkarok nélkülözhetetlensége. Ki fog derülni, hogy amint a szövetséges háborúkat a hadseregek vezérkarainak együttműködésével vezetik, ugyanígy az államok közötti tartós együttműködés sem képzelhető el közigazgatási vezérkarok nélkül. Akkor, csak akkor fog az új állam kialakulása befejeződni.

MAGYARY ZOLTÁN

TUDOMÁNY ÉS ÉLET.

A nagyter közizgatása.

Hágában 1942. május 20-án Seyss-Inquart birodalmi biztos meghívására a fenti címmel közérdekű előadás hangzott el. Az előadó Werner Best volt, aki a németbirodalmi belügyminisztériumban miniszteri osztályfőnök és ezidőszereint a megszállás óta Páris katonai közizgatásában a polgári közizgatás vezetője (Zivilverwaltungschef). Az előadó hivatalos minősége, valamint a meghívó birodalmi biztos jogállása kétségtelenné teszik, hogy amit az előadó erről a politikai érdekességű fontos kérdéstről mondott, az nem volt pusztán egyéni véleménye. Ezért az alábbiakban közlöm az előadás gondolatmenetét:¹

Ha az európai nagyter politikai valósággá válik, annak közizgatása új problémákat fog felvetni. Az előtt, aki a problémák megoldásán előre gondolkozik, nyilvánvaló, hogy a nagyterbe tartozó államok helyzete és szerepe oly különböző lesz, hogy azok számára egységes megoldás nem jöhet szóba. A várható különbségekre való tekintettel a nagyter közizgatásába való bekapcsolásnak következő négy fokozatát tartja az előadó szükségesnek:

1. *szövetségi igazgatás* (Bündnis-Verwaltung). Azt jelenti, hogy a nagyteret irányító nagyhatalom az államok egyrészeivel olyan kapcsolatban lesz, hogy ott csak követet kell tartania, az illető államnak pedig változatlanul volna kormánya és közizgatása. A követ közölhetné a kormánnyal mindig azt, hogy a nagyter keretébe való beilleszkedés időről-időre milyen teljesítményeket, vagy milyen magatartást kíván az illető államtól, amely tudná magát mihez tartani s így az összhang a legsímábban és a legkevesebb nehézséggel elérhető;

2. *felügyeleti igazgatás* (Aufsichts-Verwaltung) ez hasonló volna ahhoz, mint amilyen a helyzet ezidőszereint Hollandiában, vagy a megszállott Franciaországban. A nagyteret irányító nagyhatalom az illető államban nagyobb személyzetet tart. Annak vezetője az államfő, vagy legalább a kormányfő szerepét töltené be és evégből az irányító nagyhatalom által melléje beosztott törzsszel rendelkezne. Az illető államban volna saját kormánya és megmaradna közizgatási berendezése, de a kormányt az államfő vagy kormányfő szerepét betöltő biztos nevezné ki, aki a kormánynak és a közizgatásnak működését állandóan ellenőrizné. A kormánynak fontosabb elhatározásait és a fontosabb személyváltozásokat jóváhagyás végett előre kellene bemutatnia és a felügyeletet gyakorló biztosnak azonkívül is joga van bármely intézkedést, ha arról nem bírt előbb tudomással, felfüggeszteni és a

¹ L. *Werner Best: Grundfragen einer deutschen Grossraum-Verwaltung. Festgabe für Heinrich Himmler. 1941. 55—60. l.*

kormánytól jelentést kérni. Ez a felügyelet az utasítás joga útján az irányító hatalom számára alkotmányjogi és politikai kérdésekben a kezdeményezés lehetőségét is biztosítja;

3. *kormányzósági igazgatás* (Gouvernement-Verwaltung) nevét jobb megjelölés hiányában a mai lengyel General-Gouvernement rendszerétől vette. A nagytér közigazgatásába való bekapcsolásnak azt a módját jelenti, amikor az illető államnak saját kormánya nincs, hanem e helyett az irányító nagyhatalom kiküldöttei látják el a kormányzás, valamint a közigazgatás magasabb fokait is, maga az illető állam pedig a közigazgatásnak csak alsó fokán bír szereppel és fiai is csak ott működhetnek közre. A lengyel General-Gouvernement közigazgatására azt tartják jellemzőnek, hogy azt a lehetőség határáig leegyszerűsítették, tehát minimális erővel igyekeznek a szükséges eredményeket elérni;

4. *gyarmati igazgatás* (Kolonial-Verwaltung). Ez valamely államnak az a szerepe a nagytér keretében, amikor sem saját kormánya, sem saját közigazgatása egyáltalán nincs, hanem csak tárgya a nagytér igényei szerint a nagytér irányítói által kiküldöttek útján való közigazgatásnak. Az előadó nem hagyott kétséget az iránt, hogy ez a szerep az európai nagytérben Oroszország meghódítandó területeinek juthat. Nem jelentené az irányító nagyhatalom által való kizárólagos igazgatást, mert pl. hivatkozott az előadó arra, hogy a gyarmati igazgatás keretében egy kerület élére olyan alkalmas németalföldi ember is kerülhetne, aki a nagytérmegoldáshoz pozitív beállítottságú.

Nyilvánvaló, hogy a négyféle fokozat mind a résztvevő államok, mind a nagytér irányító nagyhatalom szempontjából lényegesen különböző. A nagytér céljainak elérése a vezető nagyhatalom szempontjából legegyszerűbb és legolcsóbb az elsőszámú megoldás szerint, és a megoldás nehézsége és költségei annak az arányában növekszenek, amint a sorrendben haladunk. Ugyanilyen arányban válik a megoldás terhesebbé az érdekelt állam számára. Ebből következik, hogy a nagytér közigazgatásában felsoroltak közül alacsonyabbrendű megoldás csak ott és addig lesz használatos, amíg arra okvetlenül szükség van, mert könnyebb és olcsóbb a magasabbrendűre való áttérés. A gyarmati igazgatás tehát csak ott és addig kell, amíg ott kormányzósági igazgatást bevezetni, kormányzósági csak addig, míg felügyeleti igazgatásra áttérni nem lehet, stb.

Magyar y Zoltán.

A Nemzetközi Állam- és Közigazgatástudományi Akadémia alapítása.

Dr. Stuckart Vilmos német államtitkár, a Brüsszelben székelő Nemzetközi Közigazgatástudományi Intézet német csoportjának elnöke, a közigazgatástudomány terén való nemzetközi együttműködés erősítése és elmélyítése végett számos állam képviselőit ez évi május hó 7-re és 8-ra Berlinbe tanácskozásra hívta meg.

Magyarországról *Magyary Zoltán* egyetemi tanár kapott meghívást, aki a fentemlített brüsszeli nemzetközi Intézetnek egyik alelnöke. Magyarország képviselőjén kívül a következő államok képviselői voltak jelen: Belgium, Bulgária, Horvátország, Japán, Németország, Németalföld, Norvégia, Olaszország, Románia, Spanyolország, Szlovákia és Törökország. A jelenlévők között volt a brüsszeli Intézetnek egy másik alelnöke is: *Gascon y Marin*, volt spanyol belügyminiszter, madridi egyetemi tanár.

A tanácskozások a német külügy-, belügy- és közoktatási minisztérium élénk részvételével folytak. A résztvevők minden étkezésre a német kormány vendégei voltak, ami bő alkalmul szolgált arra, hogy egymással közelebbi érintkezésbe kerüljenek.

A tanácskozások során egy ünnepi gyűlés volt, amelyen Stuckart államtitkár „Az új közigazgatástudomány felépítése és céljai” címmel az e füzetben fordításban közölt előadást tartotta. Az előadás befejezésében kifejtette gondolatait arról, hogy a brüsszeli Nemzetközi Közigazgatástudományi Intézet mellett miért van szükség Nemzetközi Közigazgatástudományi Akadémiának Berlinben való alapítására.

Az Akadémia alapítása gondolatának a résztvevők közt kedvező visszhangja volt. A megbeszélések során sikerült olyan megoldást is találni, amely az Akadémia és a brüsszeli Intézet közti súrlódásoknak és párhuzamosságoknak elejét veszi. Ez külső kifejezést az Akadémia címében nyert, amely bővebb lett, mint a brüsszeli Intézeté: nemcsak a közigazgatás, hanem általában az államtudományok körére terjed ki.

Ugyanezen az ülésen *Höhn Reinhard* berlini professzor beszámolt a Berlinbe összehívott VII. Nemzetközi Közigazgatástudományi Kongresszus előmunkálatairól. A kongresszust 1939-re tervezték, de a háború kitörése miatt eddig nem lehetett megtartani. A korábban szétküldött kérdőívekre azonban számos országtól érkeztek be a nemzeti jelentések. Az előadó különösen kiemelte, hogy Olaszország és Magyarország voltak azok az államok, amelyek valamennyi kérdésre kimerítő jelentést küldtek.

Az utolsó ülésen a résztvevők *Wladikin* szófiai egyetemi tanár javaslatára kimondták az Akadémia megalakítását és annak elnökévé közfelkiáltással Stuckart Vilmos államtitkárt választották meg.

Ezután került az alapszabályok elfogadására a sor, amelyeknek fordítását e füzetben szintén közöljük. Utána következett az alapszabályokban megállapított tisztségek betöltése, amelyek a következők:

Három helyettes elnök: Megválasztottak: *Magyary Zoltán* budapesti és *Gascon y Marin* madridi egyetemi tanárok. A harmadik hely fenntartott egy később kiválasztandó olasz tudós számára.

Tíz alelnöki állás. Megválasztottak: *Fuad Basgil* konstantinápolyi egyetemi tanár, *Pacurariu* román közigazgatási bíró (Bukarest), *Wladikin* szófiai egyetemi tanár, *dr. Hassel Fylkesman* (Hamar, Norvégia) és *dr. Heuber*, a Nemzeti Szocialista Jogász-

egylet ügyvezetője (Berlin). Ezekén kívül az alakuló gyűlés al-elnökké választott egy később megnevezendő japán tudóst. A többi négy alelnöki állást az alakuló ülés üresen hagyta, hogy akkor tölthesse be, amikor a csatlakozó államok nemzeti bizottságai már megalakultak.

Az Akadémia főtitkára: *Ritterbusch Pál*, berlini egyetemi tanár, a kielii egyetem volt rektora.

Az Akadémia tudományos igazgatója: *Höhn Reinhard* berlini egyetemi tanár, az Institut für Staatsforschung igazgatója.

Az elnök bejelentette, hogy az Akadémiát a német székhelyre való tekintettel a német jog szerint „Körperschaft des öffentlichen Rechts” jogállásával kívánják felruházni, amit azonban csak törvény mondhat ki. Amíg ez elérhető, az Akadémia, mint Eingetragener Verein működik. Kijelentette egyúttal, hogy a német kormány hivatalosan fogja a többi államok kormányait felkérni, hogy államaik az Akadémia tagjává lépjenek be és a nemzeti bizottságokat alakítsák meg.

Azóta az elnök közölte, hogy az Akadémia Berlin—Babelsbergben, Alfred Rosenberg Strasse 11. (telefon: Potsdam 7.477) szám alatt saját házat szerzett, ebben a munkatársai, valamint a nemzeti bizottságok képviselői és más tagok részére szakkönyvtár, munkahelyek és tanácstermek állnak rendelkezésre.

A német kormány hivatalos meghívása a magyar kir. kormányhoz is megérkezett, amely már kimondotta Magyarország belépését és a magyar nemzeti bizottság megalakítását.

A miniszterelnök a magyar Nemzeti Bizottság elnökévé *dr. Rakopszky Iván* t. t., volt belügyminisztert, a Közigazgatási Bíróság elnökét kérte fel, aki azt el is fogadta.

Az Akadémia alapszabályai szerint annak igazgatóságát (Beirat) az elnökség tagjai és a Nemzeti Bizottságok elnökei alkotják. Magyar részről tagjai tehát: *Magyary Zoltán* egyetemi tanár, helyettes elnök és *Rakopszky Iván* t. t., v. miniszter, mint a magyar Nemzeti Bizottság elnöke.

A magyar Nemzeti Bizottság tagjai a következők:

Argalás Lajos miniszteri osztálytanácsos, Belügyminisztérium.

Balás Károly egyetemi ny. r. tanár, Pázmány Péter tud. egyetem.

Balás Kornél, a Közigazgatási Bíróság másodelnöke.

Egyed István egyetemi ny. r. tanár, közgazd. egyetem.

Hunyady-Buzás Endre orsz. képviselő.

Kőrösy Sándor közigazgatási bíró.

Lutlitzky Jenő min. osztályfőnök, Igazságügyminisztérium.

Magyary Zoltán egyetemi ny. r. tanár, Pázmány Péter tud. egyetem.

Martonyi János egyetemi ny. rk. tanár, Kolozsvár.

Mártonffy Károly egyetemi ny. r. tanár, közgazd. egyetem.

Némethy Imre közigazgatási bíró.

Pataky Ernő min. osztálytanácsos, Földművelésügyi minisztérium.

Petrogally Lajos közigazgatási bíró.

Sass Elemér min. osztályfőnök, Belügyminisztérium.

Stephais Pál, Somogy vármegye alispánja.

Szakács Kálmán min. tanácsos, Közellátási minisztérium.

Szendy Károly, Budapest polgármestere.

Tomcsányi Kálmán t. t., államtitkár, Belügyminisztérium,
 Tomcsányi Móric egyetemi ny. r. tanár. Pázmány Péter tud. egyetem.
 Zilahy-Sebess Jenő min. titkár, Külügyminisztérium,
 Valló József pénzügyi titkár, Pénzügyminisztérium, a Bizottság titkára.
 Ifj. Márffy Albin pénzügyi s. titkár, a Bizottság jegyzője.

Az Akadémia igazgatósága az alapszabályok szerint évenként legalább egy ülést tart. Az alakuló ülés kimondotta, hogy az igazgatóság üléseit lehetőleg különböző országokban váltakozva tartsa. Az igazgatóság első ülése, amely az Akadémia munkája megkezdése szempontjából különös fontosságú, a m. kir. kormány meghívására Budapesten fog összejönni.

A Nemzetközi Állam- és Közigazgatástudományi Akadémia a l a p s z a b á l y a i.

I. szakasz: Név, székhely és cél.

1. §.

1. A Nemzetközi Állam- és Közigazgatástudományi Akadémia célja, hogy az állam- és közigazgatástudomány és gyakorlat terén együttműködést hozzon létre az államok között, valamint, hogy a tapasztalatok államok közötti kicserélése útján az állam- és közigazgatástudomány és a közigazgatási jog továbbfejlődését előmozdítsa.

2. E feladat teljesítését szolgálják:

- a) saját kutatások az állam- és közigazgatástudomány, a közigazgatási jog és gyakorlat egész területén;
- b) az Akadémia tagjai, valamint más szervezetek, intézetek vagy egyes személyek által ezen a területen végzett kutatások előmozdítása, továbbá az ilyen kutatásokban való részvétel;
- c) a kutatási eredmények, tapasztalatok és hírek kicserélésének közvetítése az Akadémia és tagjai, valamint kölcsönösen a tagok között, az állam- és közigazgatástudomány, a közigazgatási jog és a közigazgatási gyakorlat egész területén;
- d) állam- és közigazgatástudományi kongresszusok és munkaulések tartása;
- e) az Akadémia nemzeti csoportjai valamint más szervezetek vagy intézetek által tartott állam- és közigazgatástudományi kongresszusok és munkaulések előmozdítása és az ilyen kongresszusokon és munkauléseken való részvétel.
- f) állam- és közigazgatástudományi könyvtár és állam- és közigazgatástudományi okmánytár létesítése.
- g) állam- és közigazgatástudományi

folyóiratok és kiadványsorozatok kiadása;

h) különösen értékes állam- és közigazgatástudományi munkák és értekezések közreadása.

3.¹ A Nemzetközi Állam- és Közigazgatástudományi Akadémiát be kell jegyezni jogképes egyesületként az egyesületek lajstromába és e bejegyzés után nevéhez, a „Nemzetközi Állam- és Közigazgatástudományi Akadémia”-hoz a „bej. e.” toldatot kapja.

2. §.

1. A Nemzetközi Állam- és Közigazgatástudományi Akadémia tagjai államok, egyesületek, intézetek és egyes személyek lehetnek.

2. A Nemzetközi Állam- és Közigazgatástudományi Akadémia székhelye Berlin.

II. szakasz: Tagok és tagdíjak.

3. §.

1. Az Akadémia tagjai rendes vagy rendkívüli tagok.

2. Olyan személyek, akik az állam- és közigazgatástudomány, a közigazgatási jog vagy a közigazgatási gyakorlat terén az államok közötti együttműködés előmozdítása körül kimagasló érdemeket szereztek, tiszteleti tagokká nevezhetők ki.

¹ Az 1. § 3. bek. csak abban az esetben érvényes, ha a Nemzetközi Állam- és Közigazgatástudományi Akadémia nem kapná meg a közjogi testület (Körperschaft des öffentlichen Rechts) jogállását és ennélfogva a jogképeség elnyerése vegett egyesületként be kellene jegyezni az egyesületek lajstromába.

4. §.

1 Rendes tagjai lehetnek az Akadémiának: államok, valamint egyesületek, intézetek vagy egyes személyek, akiknek működése az állam- és közigazgatástudomány területére esik.

2. Az államok tagsága nemzeti osztályok útján érvényesül, amelyek a tagállam legalább három képviselőjéből állanak. A nemzeti osztályok maguk határozzák meg ügyrendjüket.

5. §.

Rendkívüli tagokként az Akadémiához pártoló tagok tartozhatnak. Pártoló tagokként egyes személyek, egyesületek és intézetek vehetők fel, ha tevékenységük a Nemzetközi Állam- és Közigazgatástudományi Intézet feladatainak előmozdítására alkalmasnak látszik.

6. §.

1. A rendes tagként való felvétel az elnök által történik az elnökség meghallgatása után.

2. A rendkívüli tagként való felvétel az elnök által történik, a nemzeti osztállyal érintkezésben.

3. A tiszteleti tagokat az elnök nevezi ki, az elnökséggel és a nemzeti osztállyal egyetértésben.

7. §.

1. A tagsági viszony akkor létesül, amikor azt az elnök a taggal közli.

2. A tag félévvel a naptári év vége előtt bejelentheti a Nemzetközi Állam- és Közigazgatástudományi Akadémiából való kilépését. A kilépési nyilatkozatot írásban kell megtenni.

8. §.

1. A Nemzetközi Állam- és Közigazgatástudományi Akadémia működésének költségeit tagdíjakból fedezik.

2. A tagdíj mértékét a tanáccsal egyetértésben az elnökség állapítja meg.

III. szakasz: A Nemzetközi Állam- és Közigazgatástudományi Akadémia szervei.

9. §.

A Nemzetközi Állam- és Közigazgatástudományi Akadémia szervei:

- a) az elnök,

- b) az elnökség,
c) a tanács,
d) a főtitkár,
e) a tudományos igazgató,
f) a pénztáros,
g) a taggyűlés.

10. §.

1. Az elnök az Akadémia minden ügyének legfőbb vezetője. Az elnökség nevében jár el.

2. Az elnök képviseli az Akadémiát peres és perenkívüli ügyekben; ő a vezető a Német Polgári Törvénykönyv 26. §-a értelmében.¹

3. Az elnök elnököl az elnökségben, a tanácsban és a taggyűlésben.

4. Az elnök az Akadémia meghatározott ügyeinek intézését általában vagy egyes esetben az Akadémia más szerveire ruházhatja át.

5. Az elnök rendeli ki az elnökség meghallgatása után a helyettes elnököket, mint általános helyetteseit és a Német Polgári Törvénykönyv 26. §-a értelmében vett helyettes vezetőket.²

6. Az elnök hívja meg az elnökség meghallgatása után az alelnököket, a főtitkárt, a tudományos igazgatót és a pénztárost három év tartamára. A meghívás megújítható.

11. §.

Az elnökség áll:

- a) az elnökből,
b) a három helyettes elnökből,
c) tíz alelnökből,
d) a főtitkárból,
e) a tudományos igazgatóból,
f) a pénztárosból.

12. §.

1. Az elnökség állapítja meg az Akadémia feladatainak teljesítésében követendő általános irányvonalakat. Tanáccsal látja el az elnököt az Aka-

¹ Ez a mondatrész: „ő a vezető a Német Polgári Törvénykönyv 26. §-a értelmében”, csak abban az esetben érvényes, ha a Nemzetközi Állam- és Közigazgatástudományi Akadémia nem kapná meg a közjogi testületek jogállását és ezért a jogképeség elnyerése végett egyesületeként kellene bevezetni az egyesületek lajstromába.

² Ez a mondatrész: „és a Német Polgári Törvénykönyv 26. §-a értelmében vett helyettes vezetőket”, csak abban az esetben érvényes, ha a Nemzetközi Állam- és Közigazgatástudományi Akadémia nem kapná meg a közjogi testületek jogállását és ezért a jogképeség elnyerése végett egyesületeként kellene bevezetni az egyesületek lajstromába.

démia minden ügyének legfőbb vezetésénél.

2. Az elnökség tagjai hívják meg az elnököt három év tartamára. A meghívás megújítható.

3. Az elnökség készíti elő a taggyűléseket, állapítja meg a kongresszusokat és üléseket és végrehajtja azok határozatait.

4. Az elnökségnek évente legalább kétszer össze kell jönnie.

5. Az elnökség egyes feladatainál meghallgathatja a tanácsot vagy az ilyen feladatok teljesítését a tanácsra bízhatja.

6. Az elnökség maga állapítja meg ügyrendjét.

13. §.

1. A tanács az elnökség tagjaiból és a nemzeti osztályok elnökeiből áll

2. A tanácsnak évente legalább egyszer össze kell jönnie.

3. A tanács az Akadémia minden ügyében tanácsal látja el az elnököt.

4. Olyan naptári években, amelyekben az alapszabály szerint taggyűlést nem tartanak, a taggyűlés minden joga a tanácsra tartozik az Akadémia szerveinek felmentése, valamint az alapszabály megváltoztatása és az Akadémia feloszlata ügyében való határozathozatal kivételével.

14. §.

1. A főtítkár vezeti az Akadémia igazgatásának ügyeit. Kötelessége különösen a taggyűlések, kongresszusok és ülések tárgyalási és határozati anyagának elkészítése.

2. A főtítkár az elnöknek felelős. Székhelye Berlin.

3. A főtítkár az elnök beleegyezésével kirendelheti általános helyettesét.

15. §.

1. A tudományos igazgató vezeti az Akadémia tudományos munkáit.

2. A tudományos igazgató ösztönözheti a tagokat tevékenységük előmozdítására és kérheti őket felvilágosításadására, az állam- és közigazgatástudomány, a közigazgatási jog és a közigazgatási gyakorlat terén való események rendszeres jelentésére, valamint véleményük nyilvánítására.

3. A tudományos igazgató tesz javaslatot az elnöknek az Akadémia tudományos személyzetének alkalmazására.

4. A tudományos igazgató alá van rendelve az Akadémia könyvtára és otkmánytára.

5. A tudományos igazgató az elnöknek felelős. Székhelye Berlin.

6. A tudományos igazgató az elnök beleegyezésével kirendelheti általános helyettesét.

16. §.

1. A pénztáros állítja össze az Akadémia bevételeinek és kiadásainak előirányzatát, legkésőbb a naptári év kezdetéig, az elnökség irányítása szerint.

2. A pénztáros kötelessége a tagdíjak beszedése, valamint az Akadémia pénzügyeinek intézése.

3. A pénztáros legkésőbb három hónappal a naptári év lejárta után az elnöknek előterjeszti az évi zárószámadást.

4. A pénztáros az elnöknek felelős. Székhelye Berlin.

17. §.

1. A taggyűlés szabály szerint háromévenként jön össze. A taggyűlésre szóló meghívókat legalább egy hónappal az összejövetel előtt a napirend közlésével kell kibocsátani. Lehetőség szerint a taggyűléssel együtt tudományos kongresszust is kell tartani.

2. A taggyűlésre minden tagot meg kell hívni.

3. A taggyűlésen minden nemzeti osztály öt szavazattal szerepel, minden egyéb rendes tag és minden tiszteleti tag egy szavazattal. Az egyéni tagok szavazatát a megfelelő nemzeti osztály szavazataihoz számítják.

18. §.

1. A taggyűlés határoz az Akadémia tisztviselőinek felmentése felett, azok jelentéseinek elfogadása után.

2. Két könyvvizsgálót rendel ki a legközelebbi taggyűlésig esedékes évi zárószámadások megvizsgálására és tárgyalja a könyvvizsgálóknak az előző évi zárószámadásokkal kapcsolatban tett esetleges észrevételeire vonatkozó jelentéseket.

19. §.

A taggyűlés határoz minden ügyben, amely nincs az Akadémia valamely más szervéhez utalva.

20. §.

1. A taggyűlésnek az alapszabály megváltoztatására és az Akadémia feloszlására vonatkozó határozataihoz

az Akadémiához tartozó tagok szavazatainak kétharmada szükséges.

2. Az Akadémia feloszlására vonatkozó határozatnak egyúttal az Akadémia vagyonának hováfordításáról is rendelkeznie kell.

X KÖNYVSZEMLE.

X Karay Kálmán: *Olasz testületi önkormányzati jog.*
Budapest, 1942. Magyar Közigazgatástudományi Intézet, 57. szám.

A múlt évben, ugyancsak a Közigazgatástudományi Intézet kiadványai sorában, Nagy Károly tollából *Gazdasági közigazgatás a német nemzeti szocializmus rendszerében* címmel értékes tanulmány jelent meg a német szociális és gazdasági szervezetről. Karay Kálmán, aki az olasz szakirodalom alapos megismerése és hosszabb olaszországi tanulmányok alapján már több ízben tett közzé hosszabb-rövidebb értekezéseket az olasz alkotmányi és közigazgatási rendszerről,¹ mostani művében az olasz szindikális-korporatív rend monografikus feldolgozását adja. E két mű kiadásával a Közigazgatástudományi Intézet lehetővé tette, hogy a magyar közönség tömör összefoglalásban magyar nyelven tájékozódhassék a két európai vezető hatalom korszakalkotó gazdasági és szociális reformjáról.

Karay műve négy fejezetre tagozódik, amelyek sorrendben a történeti előzményeket, a szindikális rendet, a korporatív jog rendszerbeli helyének meghatározását adják. A tanulmány gerince a II. és III. fejezet, amelyek a tételek rendelkezések biztos ismeretére alapozva, a vezető szempontok éles kiemelésével az olvasó elé tárják az olasz szindikális és korporatív rendszer szervezését és működését. Az ezt megelőző történeti részben Karay vázolja a testületi önkormányzati gondolat történeti előzményeit a rómaiak korától a fasiszmus felléptéig. Különös figyelemre érdemes ebben a fejezetben a legújabbkori fejlődés tárgyalása, amelyben egyrészt az újkori szocializmus irodalmának fejlődéséről, másrészt a szakszervezeti (szindikális) mozgalom fontosabb állomásairól ad a szerző nemcsak olasz, hanem világviszonylatban is áttekintést. Hasonló alapossággal és széles horizonttal tájékoztat ugyanebben a fejezetben a korporatív gondolat elméleti és gyakorlati előfutáiról is. Alkalmat talál e fejezetben Karay arra is, hogy rámutasson azokra a sajátos olasz adottságokra, amelyek a XX. századi állam, társadalom és gazdálkodás univerzális követelményein belül a fasiszta népesedési politika és a gazdasági önellátás spe-

¹ Fajvédelem az olasz törvényhozás tükrében. Magyar Közigazgatás, 1959. évi 13. sz.

Az új olasz alkotmányreform. Közigazgatástudomány, 1959. évi 5. sz.

A közigazgatás területi beosztásának újrendezése Olaszországban. Különlenyomat a Közigazgatástudomány 1940. évi 6. számából. Bp. 1940.

Az olasz korporatív jog fogalma. Olasz Szemle, 1942. évi 2. sz.

ciális olasz problémáinak felismerésére és fasiszta megoldására vezettek. Szükségesnek véljük e helyen még a szerzőnél is nyomatékosabban kiemelni, hogy a fasiszmus olasz szempontból azért történelmi jelentőségű, mert felismerte, hogy mik *Olaszország* nemzeti és nemzetközi felemelkedésének előfeltételei, nevezetesen egyrészt a viszonylag igen erőteljes népszaporodásból adódó problémának a kivándorlás öngyilkos megoldásánál magasabbfokú megoldása, másrészt a mezőgazdasági és ipari autarkia olyan fokának biztosítása, amely fokozatosan kiragadja Olaszországot a nyersanyagokban gazdag nagyhatalmak béklyóiból és lehetőséget ad öncélú külpolitikai orientációra. Mindaz a reform, amit a fasiszmus alkotmányjogi, közigazgatási, szindikális és korporatív vonalon megvalósított, csak eszköz ezeknek a céloknak a szolgáltatásban és nem érthető át a végső célok felismerése nélkül. Igen fontosnak tartjuk magyar szempontból is a fasiszmusnak és általában minden politikai rendszernek ilyen teleologikus értékelését, mert csak az egyes külföldi rendszerek sajátos nemzeti adottságainak az adott rendszer konkrét megjelenési formájából (fasiszmus, nemzetiszocializmus) való levonása tárja fel előttünk azokat az általános érvényű tanulságokat, amelyek nekünk, magyaroknak is szólnak. Így saját nagy nemzeti problémáink megoldásához korszerű megoldási lehetőségeket ismerünk meg; elkerüljük egyik oldalról a gyökértelen idegenmajmolás veszélyeit, de másrésztől az „extra Hungariam non est vita” kicsinyes korlátoltságának lassabban jelentkező, de kérlelhetetlen következményét is, a nemzetek versenyében való lemaradást.

Tanulmányának utolsó fejezetében Karay Kálmán a korporatív szervezetnek és a korporatív jognak a jogrendszerben való helyét kutatja. Ennek során nem-olasz szerzőnél csodálatraméltó olvasottsággal tájékoztat az olasz irodalomban kialakult valamennyi fontosabb elméletről. Saját nézetét abban foglalja össze, hogy mind a szindikális, mind a korporatív organizáció az önkormányzat, közelebbről: a testületi önkormányzat fogalmkörébe esik és a korporációk által alkotott korporatív normák jogforrástani szempontból a területi önkormányzatok statútumaival állnak közeli rokonságban. Ismételten hangsúlyozza azt is — szemben az általa is ismertetett olasz uralkodó felfogással —, hogy az önkormányzati gondolat szempontjából a szindikális és korporatív rend között nincs lényegi különbség.

Az a kérdés, hogy valamely jogintézmény az önkormányzat fogalmkörébe tartozik-e, vagy nem, természetesen attól függ, hogy hogyan határozzuk meg az önkormányzat fogalmát. A szindikális-korporatív joganyag rendszerbeli helyének megállapítása tehát jórészt terminológiai kérdés. Éppen ezért Karay Kálmánnak ebben a kérdésben elfoglalt álláspontját elvilegesen csak akkor helyteleníthetnénk, ha terminusainak használata során önmagával ellentétbe kerülne; egyébként el kell ismernünk minden szerzőnek a szabadságát terminusainak megválasztásában. A terminológiával szemben azonban minden esetben felvehető az a gyakorlati szempont, vajjon a mindennapi értelmezés alapulvéte-

lével elősegíti-e a megjelölt fogalmak megértését és lényegüknek meglátását. Ebből a szempontból, úgy véljük, nem szerencsés a szindikális-korporatív rendnek az önkormányzat fogalomkörébe való utalása. Az önkormányzat lényegét ugyanis, ennek eredeti jelentését véve alapul, abban látjuk, hogy bizonyos lokális (területi önkormányzatok) vagy parciális (testületi önkormányzatok) érdekek szolgálata az érdekeltek többé-kevésbé szabad akarati elhatározásának területeként a központi kormányhatalom közvetlen beavatkozása és pozitív irányítása alól kivétetik, és pedig nem a kormány szabad tetszésétől függő mértékben, hanem elvilegesen, öncélúan és intézményesen biztosítva. A kormány csak negatív felügyeletet gyakorol az önkormányzatok felett, csakis a legalitás szempontjából, nem pedig célszerűségi szempontból. Tudatos lemondás történik itt a koncentráció (centralizáció) szervezési módjából adódó technikai, szakszerű tökéletességről az állampolgári vagy társulási szabadság javára. Ezzel teljes ellentétben a fasiszta korporatív rend gigantikus méretű koncentráció, a nemzetgazdaság erőinek maradéktalan összefogása, felfokozása és központi irányítása a fentebb vázolt nagy nemzeti célok szolgálatában.

A fasiszta kormányzat saját koncepciója szerinti szociálpolitikát és gazdasági politikát folytat, amelynek eszköze a szindikális-korporatív rend: a konfederációk és korporációk önálló, saját elképzelésű szociálpolitikát vagy gazdaságpolitikát nem alakíthatnak ki a kormánnyal szemben, mert a kormány nemcsak formailag törvényszerű működésüket ellenőrzi, hanem pozitív irányító szerepet is követel magának. Fokozottabb mértékben áll ez a korporatív szervezetre, kevésbé a szindikális rendre.

Az autoriter rendszer lényege az, hogy a hatalmpolitikai döntés egyszersmindenkorra megtörténik a hatalom megszerzésekor és attól kezdve az állami, társadalmi és gazdasági szervezet minden egységének erő kifejtése csak a nemzeti vezér által szuverén elhatározással megszabott irányban van megengedve. Aki ezt az irányt elfogadni nem tudja, az kikapcsolhatja önmagát a nemzet életéből, de ellenkező irányban nem haladhat és az ellenkező irány mellett propagandát sem fejthet ki. *Minden állami szervo csak a nemzeti vezér technikai segédszerve, szakszerű munkatársa, amely a vezérrel szemben legfeljebb prekárius, a vezér bizalmától függő önállóságot élvez, olyasféle képen, mint a bürokráciában a referens a főnökkel szemben.* Így az egyetlen párt a vezér belpolitikai szakszerve, amely szakszerű funkciót (felülről-lefelé propagandát, alulról-felfelé jelentő és tájékoztató feladatot) lát el a belső rend fenntartása terén. Ugyanilyen szakszerű tanácsadóvá vált a fasiszmus rendszerében a törvényhozó testület is, amely — mint Karay is rámutat — nem gyakorol többé politikai felügyeletet a kormány felett, hanem technikai szempontok szem előtt tartásával jogot alkot. Kitűnik ez abból, hogy a fasiszmusban a törvényeket általában nem a kamarák plenumai, hanem a bizottságok hozzák, amelyek *kinevezett* tagokból állnak és amelyek *kötelesek* a kormány által beterjesztett javaslatokat záros határidőn belül letárgyalni, mert ellenkező esetben a javaslat törvényerejű ren-

deletként kihirdethető. A kamarák napirendi határozatai csak akkor érvényesek, ha azokhoz a Duce hozzájárul. Helyesen vonja le Karay Kálmán ezekből a tételes rendelkezésekből a következőt, hogy itt a törvényhozó testiület a kormánynak alárendelt közigazgatási apparátus részévé vált.

Ugyancz a jelentősége az olasz korporatív organizációnak is. Az egész szervezetnek a tényleges hatalmat gyakorló csúcsszerve, a központi korporatív bizottság, a Duce elnöklete alatt csupa olyan tagból áll, aki hivatalát a Duce bizalmának köszönheti és bármikor elmozdítható. A korporatív normák érvényességi kelléke, hogy azokhoz a Duce hozzájáruljon. A korporatív szervek tehát csak abban az irányban tevékenykedhetnek, ahogyan a Duce akarja és a kulcspozíciók betöltésének joga kellő garancia arra, hogy mindazt megteszik, amit a Duce akar.

A szindikális szervezetnél mindez kevésbé szembeeszkő, mert itt az érdekelt szakegyesületek megegyezése önmagában jogszabály erejével bír és azzal szemben a kormány lényegében csupán alaki felügyeletet gyakorol. Megegyezés hiányában azonban itt is az államé a döntő szó. A szindikális szervezetben a személyi kérdésekben való döntés is nagyobb mértékben függ az érdekeltek választásokon megnyilvánuló szabad elhatározásától, mivel itt nem közvetlen államérdekekről, hanem egyes gazdasági szakmák parciális érdekeiről (főleg bérkérdésekről és munkafeltételekről) van szó, amelyeket a kormány az érdekeltek belátására bíz, legalábbis azokban az esetekben, amikor egymás között megegyezésre tudnak jutni. Szindikális vonalon tehát, hacsak a fennálló tételes rendelkezéseket nézzük és nem az egész fasiszta rendszer alap gondolatát, még lehet önkormányzatról beszélni, bár nézetünk szerint a szakegyesület törvényes elismerésének és az elismerés megvonásának diszkrécionális joga (amely elismerés az összes közhatalmi jogosítványok gyakorlásának előfeltétele) arra mutat, hogy a szindikális organizáció is csupán bizonyos önálló jogkörrel felruházott segédszerve a politikai vezetésnek. A fejlődés ilyen irányát bizonyítja az alacsonyabbfokú szakegyesületek önálló jogi személyiségének megvonása és a szindikális szervezeten belül az utóbbi években végrehajtott centralizáció is.

Midőn a fasiszmus legkülönbözőbb szervezeteinek a politikai vezetéstől való ezt a feltétlen függését és önálló jogkörének hiányát ily élesen előtérbe állítjuk, mi sem áll távolabb tőlünk, mint ezt valamilyen fogyatékoságnak minősíteni. Éppen ellenkezőleg, ez a rendszer lényege és erőssége, eredményeinek titka. Rámutathatunk itt arra, hogy az elmondottak még fokozottabban állnak a német nemzetiszocializmus berendezéseire. A Német Munkafront és a német gazdasági szervezet (Organisation der gewerblichen Wirtschaft stb.) úgyszólván semminő jogi hatáskörrel sem bírnak és hermetikusan el vannak zárva mindennemű politikai állásfoglalás lehetőségétől. Nem mások ezek, mint hatalmas szervezési keretek, amelyekkel a politikai vezetés a gazdasági életet „manövrirungsfähig”-gé teszik. Ezek a szervezetek szükségesek ahhoz, hogy a politikai vezetés vállalkozhassék a gazdasági élet állami

irányítására és a szociális igazság érvényesítésével kiirthassa a tömegek lelkéből az osztályharc gondolatát. Politikai hatalmat, alkotmányos jogokat a német gazdasági szakszervezetek még formailag sem élveznek, hanem feltétlenül alárendelik magukat a nemzeti vezér akarátának. Fontosnak véljük ezt hangsúlyozni éppen hazánkban, ahol még napjainkban is nem egyszer jut szóhoz olyan felfogás, mintha a XX. századi állam reformja elérhető volna azzal, hogy a politikai pártokra tagozódó parlament helyébe a parlament jogállásának változatlanul hagyása mellett a hivatásrendek parlamentje lépne. Rá kell mutatni, hogy a politikai és szociális ellentétek nem szűnnek meg azáltal, hogy az ellentéteket szilárd szervezetekbe tömörítik. *Az ú. n. hivatásrendi gondolat eddig csak ott tudott tartós eredményeket felmutatni, ahol a hivatásrendi szervezés autoriter államvezetéssel párosult.*

Az autoriter államok ú. n. testületi önkormányzatai, hivatásrendjei nézetünk szerint nem alkotmányjogi vagy politikai tényezők, hanem csupán szervezeti egységek, amelyek az autoriter kormány koncepciójának szakszerű kiépítésére és végrehajtására vannak hivatva („verlängerter Arm des Ministers“). A XX. századi állam az állami élet minden területén az erők koncentrációját valósítja meg, ami feloldhatatlan fogalmi ellentétben áll a decentralizáció gondolatával. A decentralizáció itt legfeljebb mint munkamegosztás marad meg, mint jogelv és mint politikai principium azonban a rendszer lényegével összeegyeztethetetlen.

Tanulmányának bevezető részében Karay Kálmán is találóan rámutatott a fasiszta állam merőben új politikai és alkotmányjogi koncepciójára és hiánytalanul felismerte a különbséget a XIX. századi liberális állam és a XX. századi autoriter állam lényege között. Kiemeli, hogy a *Nachwächterstaat* helyébe a *Leistungsstaat*, vagy Magyary Zoltán kifejezésével élve: a cselekvő állam lépett. Rámutat, hogy „a tervszerűen irányított közgazdálkodás az államtól nemcsak jogi szabályozást, hanem szervezett cselekvést kíván“ és ezért a cselekvő államnak egészen más szervezetre van szüksége, mint a XIX. századi államnak. Nyilvánvaló, hogy itt Karay is a szindikális-korporatív rendre gondol, mint az új feladatok megoldására alkalmas és szükséges újszerű szervezetre. Hogy ezekre a XIX. századi állam eszmekörében ismeretlen szervezetekre mégis a multszázadi terminológiából származó önkormányzat kifejezést használja, ebben nyilvánvalóan az olasz szakirodalomban való nagy otthonossága befolyásolta. A mai olasz jogi nyelv ugyanis még általában nem tudott megszabadulni a régi műszavak terhédtől, aminek okát abban látjuk, hogy az új fogalmakra még a rendszer teljes kialakulása előtt alkalmazták meg nem felelő kifejezést olyan, egyébként kimagasló jogászok, akiknél a jogi nyelv megtanulása még a XIX. századi jogrend uralmának idejére esett. Costamagna tanítása azonban, amelyet Karay is ismertet, rávilágít, hogy ez a szemlélet már az olasz szakirodalomban sem egyeduralkodó.

Nézetünk szerint a korporatív jog a közigazgatási jognak és a korporatív szervezet a közigazgatási szervezetnek a fogalom-

körébe tartozik és jelenti a XX. századi állam új szervezési elvét, amely nemcsak a bürokratikus közigazgatási apparátus munkáját, hanem az egész nemzet energiáját bekapcsolja a vezér által kiadott célok szolgálatába. Ez a bekapcsolás általában három síkon valósul meg, 1. a szorosán vett politikai síkon, az egyetlen párt intézménye segítségével, 2. szociális síkon a szindikális rend (Németországban a Német Munkafront) keretein belül és 3. gazdasági síkon a korporatív szervezet (Németországban: Organisation der gewerblichen Wirtschaft stb.) közvetítésével.

Karay Kálmán monografiája hű képet ad az olasz szindikális és korporatív intézményről és kellően érzékelteti azt a merőben új politikai és alkotmányi koncepciót is, amelyből ezek az intézmények szervesen kinőttek. Nem tudhatjuk, vajjon az általunk felvetett szempontok meggyőzik-e őt arról, hogy az általa használt terminológia a tárgyalt anyagban kevésbé jártasak számára tévedések forrása lehet, nem kételkedünk azonban abban, hogy a fasiszmus és a fasiszta intézmények lényegéről és jelentőségéről tett fentebbi megállapításaink mindenben fedik Karay Kálmán fel fogását is.

Valló József.

A Magyar Közigazgatástudományi Intézet legújabb kiadványai.

Most hagyta el a nyomdát *Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás* című rendszeres munkája, amely a közigazgatásnak a XX. század államában való szerepét, a magyar közigazgatás szervezetét, működését és jogi rendjét tárgyalja.

A közelmúltban jelent meg az Országos Mezőgazdasági Üzemi és Termelési Költségvizsgáló Intézettel együttműködésben készült *A szántóföldi termelés és állattenyésztés üzemi tájai* c. kötet, amelyet *Elek Péter* folyóiratunk ezévi 3—5. számában között Ténymegállapítás és tervezés a mezőgazdaságban c. cikkében már bejelentett és tárgyalt.

A Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványainak sora *Karay Kálmán* fentebb ismertetett munkája mellett további három tanulmánnyal bővült. *Benárd Aurél* és *Karcsay Sándor* a német közszolgálati jogot mutatják be az 1937. évi új német tisztviselő-törvény és közszolgálati fegyelmi rendtartás alapján (36. sz. kiadvány). *Valló József* törvénytervezetet közöl az általános közigazgatási rendtartásról, indokolással együtt (58. sz. kiadvány). *Vecseklőy József* az 1940. évi választás kapcsán az Amerikai Egyesült Államok elnökválasztását ismerteti (39. sz. kiadvány).

A tanulmányokat részletesen később ismertetjük.

A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYI INTÉZET KIADVÁNYAI:

Ara:

—

—

—

—

10 P.

1 „

4 „

2 „

—

—

1 „

1 „

1 „

1 „

2 „

2 „

2 „

2 „

4 „

4 „

1 „

1 „

1 „

4 „

4 „

4 „

6 „

8 „

8 „

8 „

4 „

3 „

3 „

3 „

1 „

—

—

1 „

5 „

4 „

4 „

20 „

4 „

5 „

10 „

6 „

6 „

6 „

6 „

12 „

5 „

2 „

30 „

24 „

10 „

1. Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás racionalizálása. 1930.
2. Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása. 1931.
- 3a. Hantos Gyula: A magyar közigazgatás területi alapjai. 1931.
- 3b. Hantos Gyula: Administrative boundaries and the rationalisation of the public administration. 1932.
4. Magyary Zoltán: A magyar közig. rac. programmja. 1932.
5. Mártonffy Károly: A szabatos törvény. 1932.
6. Fluck András: A budapesti közhivatali kézbesítő szolgálat. 1932.
7. Kiss István: A magyar tanyai közigazgatás. 1932.
8. Martonyi János: A közigazgatási bíráskodás. 1932.
9. Julier Ferenc: A vezérkarok szervezete és működése. 1932.
10. v. Guothfalvy-Dorner Zoltán: A nemzeti gazdasági tanácsok. 1932.
11. Magyary Zoltán: The rationalisation of the Hungarian public administration. 1932.
12. Magyary Z. Scientific management in public administration. 1933.
13. Kodifikációs törekvések. Vladár Gábor, Magyary Zoltán, Mártonffy Károly és Oswald István tanulmányai. 1933.
14. Göbel József: Anyagbeszerzés. 1933.
15. Magyary Zoltán: A Magyar Közigazgatástudományi Intézet. 1934.
- 15a. Magyary Zoltán: The Hungarian Institute of Public Administration. 1934.
- 15b. Magyary Zoltán: L'Institut Hongrois des Sciences Administratives. 1934.
16. Szöllösy Zoltán: A közegészségügyi törvények egységes szerkezete. 1935.
17. Ratkovszky Károly: Tanulmányok a nyugdíjkérdéshez. 1935.
18. Kiss István: Csongrád megyei város közigazgatása. 1935.
19. Alsó László: A községegyesülés alapelvei. 1935.
20. Mártonffy Károly: A közszolgálat utánpótlása. 2. kiad. 1937.
21. Meznerics Iván—Torday Lajos: A magyar közigazgatás szervei 1867—1937. 1937.
22. Valló József: Közigazgatási eljárás. 1937.
23. Menczer Károly: A francia és az olasz államtanács szervezete és működése. 1937.
24. Drágffy Miklós: Az önkormányzat multja és jelene Franciaországban. 1937.
25. Magyary Zoltán: Közigazgatási vezérkar. 1938.
26. Vecseklőy József—Horváth Kálmán—Menczer Károly: Világvárosok közigazgatása. 1938.
27. Magyary Zoltán: Bulletin No 1. of the Hungarian Institute of Public Administration, 1934—1938. 1939.
28. Drágffy Miklós: A testületi önkormányzat Franciaországban. 1939.
29. Martonyi János: A közigazgatás jogszerűsége a mai államban. 1939.
30. Magyary Zoltán—Kiss István: A közigazgatás és az emberek. 1939.
31. Ratkovszky Károly: Tanulmányok a nyugdíjkérdéshez. II. 1940.
32. Valló József: A service public eszméje a mai francia közigazgatási jogban. 1940.
33. A szociális vármegye. 1941.
34. Valló József: A hatályos jogszabályok összegyűjtése. 1941.
35. Nagy Károly: Gazdasági közigazgatás a német nemzeti szocializmus rendszerében. 1941.
36. Benárd Aurél — Karcsey Sándor: A német közszolgálati jog. 1942.
37. Karay Kálmán: Olasz testületi önkormányzati jog.
38. Valló József: Törvénytervezet az általános közigazgatási rendtartásról, indokolással. 1942.
39. Vecseklőy József: Elnökválasztás Amerikában. 1942.
- Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. 1942.
- A magyar közigazgatás tükre. 1932.
- Közigazgatástudomány. Folyóirat. 1938—.

Évfolyamonként

MAGYARY ZOLTÁN

MAGYAR

KÖZIGAZGATÁS

című, nagy érdeklődéssel várt munkája október hó végén jelenik meg.

A mai közigazgatás óriási méretei mindenütt az utolsó évtizedekben fejlődtek ki. A közigazgatás az állam legfontosabb működése s annak tökéletes vagy tökéletlen volta mindenki boldogulását érinti. Még nincs könyv sem a magyar, sem a külföldi irodalomban, amely ezt a XX. század minden államában jelentkező ellenállhatatlan fejlődést és annak mozgató erőit, valamint a magyar állam párhuzamos fejlődését feltárta volna.

A *Kir. Magyar Egyetemi Nyomda* kiadásában 1942. év október hó végén fog megjelenni ez a mű, amely ezekre a mindenkit érdeklő kérdésekre választ ad. Szerzője: *Magyary Zoltán*, folyóiratunk szerkesztője, a Pázmány Péter Tudományegyetem ny. r. tanára, akinek a közigazgatástudomány élén álló munkásságát a külföldi szakkörök Európában és a tengeren túl is elismerték.

MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

című munkájában 40 íven, számos térképpel és szervezési ábrával mutatja be a közigazgatás szerepét a XX. század államában, továbbá a magyar közigazgatás szervezetét és eredményes működése feltételeit és a magyar közigazgatás jogi rendjét.

Ez a hézagpótló munka mindenkit érdekel: politikusokat és államférfiakat, közigazgatási tisztviselőket és egyetemi hallgatókat, továbbá a gyakorlati szakvizsga jelöltjeit és az államélet belső ritmusára kíváncsi közönséget.

A mű ára 30.— pengő.