

KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNY

SZERKESZTI

MAGYARY ZOLTÁN



Erekly István munkássága

POLNER ÖDÖN

Szlovákia új közigazgatási beosztása

BENISCH ARTUR

Tudomány és élet

A német kameralisztika a nemzetiszocialista tudomány tükrében. —
A német közszolgálati jog és a háború.

Könyvszemle

Ember Győző: A m. kir. helytartótanács ügyintézésének története. —
Újabb lépések a hatályos jogszabályok összegyűjtése útján.

K I A D J A A

MAGYAR KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYI INTÉZET

B U D A P E S T

1 9 4 4

Kettős szám, ára 4.— P.

KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNY

MEGJELENIK ÉVENKINT TIZSZER.

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

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

TARTALOM:

Erekly István munkássága	POLNER ÖDÖN	69
Szlovákia új közigazgatási beosztása	BENISCH ARTUR	110
Tudomány és élet		118

A német kameralisztika a nemzetiszocialista tudomány tükrében. —
A német közszolgálati jog és a háború.

Könyvszemle		129
-------------	--	-----

Ember Győző: A m. kir. helytartótanács ügyintézésének története 1724—1848. (A m. kir. Országos Levéltár kiadványa.) Budapest, 1940. 298. l. — Újabb lépések a hatályos jogszabályok összegyűjtése útján. Szolgálati utasítások a székesfővárosi kerületi elöljárók hatóságai részére. (Budapest, 1942—43.) A munkabérekre vonatkozó rendelkezések gyűjteménye. (A m. kir. iparügyi minisztérium munkaügyi kiadványai. 1/a. szám.) Budapest, 1943.

E szám munkatársai:

Polner Ödön dr. ny. nyilvános rendes egyetemi tanár. — *Benisch Artúr dr.* tankerületi főigazgató, miniszteri tanácsos. — *Karcsay Sándor dr.* kir. kincstári jogügyi titkár. — *Martonyi János dr.* egyetemi nyilvános rendkívüli tanár Kolozsvár. — *Vecseklőy József dr.* székesfővárosi tanácsjegyző.

A Közigazgatástudomány évi előfizetési ára 15 pengő. Jogi személyek, könyvtárak, intézetek részére évi 36 pengő. Az előfizetési ár félévi részletekben is fizethető. Postatakarékpénztári csekkszámra száma: 36.111.

Felelős kiadó: Magyary Zoltán.

EREKY ISTVÁN MUNKÁSSÁGA.

1. A magyar jogtudományt és különösen közjogi oldalát nagy veszteség érte Ereký István halálával.

A közigazgatási jognak volt hivatott kutatója és tanítója, de vizsgálódásai és tanulmányai átnyúlnak a jogtörténet és a jogbölcselet területére is, míg a közigazgatási joggal határos alkotmányjog kérdéseit messzehatóan vonta vizsgálódásai körébe.

Nagyszámú munkáinak majdnem mindenike „standard work”. Széles megalapozású, a legkisebb részletekig hatoló mély vizsgálat, a minden oldalú megvilágítás, az összes következmények számbavétele és kutatása, s vizsgálódásai eredményének minden mellékkörülményre való tekintet nélküli megállapítása főjellemvonásai.

Különösen két nagy kérdést kutatott. Az egyik a helyhatósági önkormányzaté, a másik a közigazgatási jog kútfőinek és ezzel kapcsolatban a közigazgatási jog rendszerének és tárgykörének nagy kérdése. Hogy e kérdéseket alaposan megoldhassa, feldolgozta az alanyi jogoknak, valamint a jogtudomány módszereinek jogbölcseleti kérdéseit, a jogi személyeknek sokat vitatott megoldásait és alkalomszerűen foglalkozott az alkotmányjognak legsajátosabb tárgyaival, a királyi szék betöltésének, a nemzetgyűlésnek és a felsőháznak kérdéseivel is.

Ha egész munkásságát áttekintjük, úgy tűnik fel, hogy legtöbb munkája egy nagyszabású közigazgatási jogi rendszer egy-egy részlete, amelyek majdan a hiányzó részletekkel összefoglalva megalkották volna a nagy rendszert. Sajnos, hogy a hiányzó részek kidolgozása közbejött halála folytán elmaradt; bár azt is meg lehet állapítani, hogy rendszerének elkészítésére abban az arányban és azokban a méretekben, amelyekben előttünk állanak, egy emberélet, bármily hosszú, nem is elegendő.

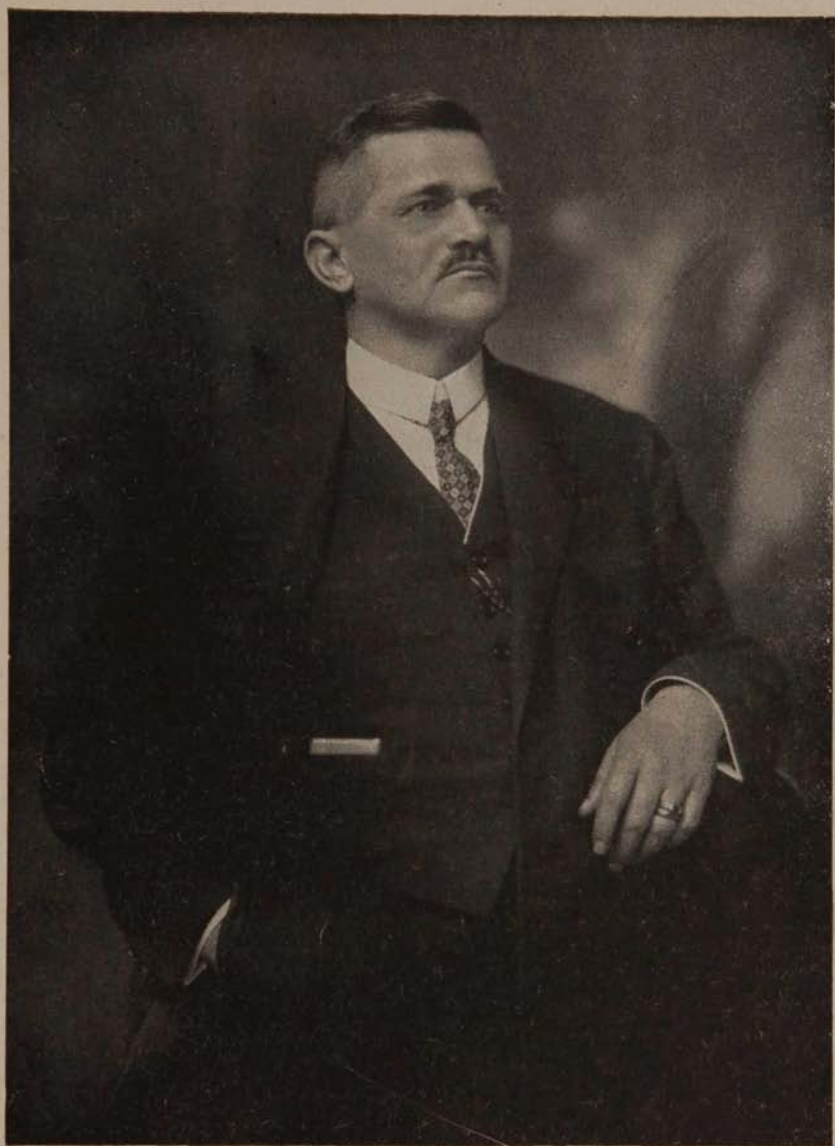
I.

2. Legelső önálló munkája a magánjog körébe vág, de oly téren, amely érintkezik a közjoggal. 1903-ban jelent meg *Tanulmányok a magyar általános polgári törvénykönyv tervezete köréből* című könyve, amely három önálló tanulmányt foglal magában.

Az egyik az *egyesületekről* szól, s ebben vázolja az egyesületek fejlődését a rómaiaktól kezdve, ismerteti a legújabb kor legmagasabbfokú egyesületi jogát a franciát, kiterjedve mind közjogi, mind magánjogi oldalára; azután rátér a magyar polgári törvénykönyv első tervezetének beható bírálatára, összehasonlítva a német birodalmi polgári törvénykönyv vonatkozó rendelkezéseivel.

Második tanulmánya az *alapítványokra* vonatkozik s szintén a történeti fejlődés vázolója után az alapítás különböző módjainak lehetőségével és az önálló alapítási ügylettel foglalkozik.

A harmadik tanulmány élesen bírálja az említett törvénytervezetnek az *önálló dologi szerződésre* vonatkozó rendelkezését, amely nem fogadja el a német birodalmi törvénykönyvnek azt az álláspontját, hogy az ingatlan átruházásához és telekkönyvi bejegyzéséhez elég a felek megegyezésének egyszerű bejelentése, vagyis az önálló dologi szerződés, hanem szükségesnek tartja az átruházás jogcímét tartalmazó szerződést is.



Már az ebben a könyvben foglaltak is bizonyos mértékig az önkormányzat kérdésének előtanulmányául tekinthetők.

3. Néhány évi munka után következett 1908-ban *A magyar helyhatósági önkormányzat* című kétkötetes műve, amelynek első kötete nemsokára, 1910-ben második kiadásban jelent meg, több tekintetben bővítve és átdolgozva.¹ Főszempontjai a megírásánál a következők voltak:

a) Helyhatósági önkormányzatunk ép úgy évszázadokra visszatekintő történelmi fejlődés eredményeként jött létre, mint alkotmányunk és sem az egyiket, sem a másikat a múlt ismerete nélkül nem érthetjük meg.

b) Helyhatósági önkormányzatunk az államélet egy része s azért, ha hű képet akarunk róla kapni, nem lehet kitérni az elől, hogy az állammal mint összességgel foglalkozunk.

c) Szükséges, hogy nemzetünket ne elszigetelten, hanem mint az európai népek társadalmának egyik tagját tekintsük, mert amint a többi népek nélkül nem juthattunk volna oda ahol vagyunk, az ő haladásukból is hiányoznék valami, ha a kelet és nyugat határán mi nem lettünk volna, s e kölcsönösség a jogfejlődés terén is fennáll.

d) Mindenféle jogszabály és mindenféle jogintézmény teljes és tökéletes megismeréséhez szükséges a gazdasági, szellemi, erkölcsi és társadalmi előzményeknek, mint okoknak és a kielégítendő szükségleteknek mint céloknak a felkutatása.

Mint az előszóban kifejti, ez alapelvektől vezetettve dolgozta fel a tárgyat, e két kötetben egyelőre csak a vármegyéről szólva.

Megállapítja, hogy a magyar közigazgatás szervezete hosszú történelmi fejlődés eredménye, amely alkotmányunknál is szívósabbnak bizonyult. A fejlődés folytán hihetetlenül szétforgácsolódott. Magyarország területe 1848 előtt — a városokat nem tekintve — a közigazgatás szempontjából három különbözőféleséget tüntetett fel. Először a vármegyékét s az ezekkel egy szempont alá eső magyar vidékeket és székely, székeket, azután a szabad kerületeket és a Királyföldet, s végül a katonai határörvidéket.

Az első féleségben a túlnyomóan földbirtokosokból álló nemesség gyakorolta az uralmat ögyűléseken, amelyekben minden nemes személyszerint részt vehetett. Ez osztályuralom volt, de ez tette ez alakulatokat a magyar rendi alkotmány alapjaivá és a magyar nemzet védbástyáivá. Az 1848-ban kimondott jogegyenlőség szükségessé tette átalakításukat és népképviselési alapra helyezésüket, de akkor egyelőre csak ideiglenes intézkedés történt az 1848:XVI. t.-c.-kel. Ez azonban megtartotta a vármegyei „Universitasok” gondolatát, helyükbe tette a vármegyéknek kiegészített „közönségét” s így a régiből teremtette meg az új vármegyét.

Mint hogy a helyes területbeosztást az önkormányzat előfeltételéül és az alkotmány biztosítékául tekinti, részletesen foglalkozik a vármegyék és járások területeinek kérdésével (67—154. l.). Előadja, hogy a történelmi fejlődés eredményeként kivívott politikai jogok eredetileg nem a vármegyénként szervezett nemesi testületeket, hanem az egyes nemeseket illették meg, akik azt a személyes megjelenés mellett összejött országgyűléseken gyakorolták.

¹ A következőkben az idézés az I. kötetre vonatkozóan a második kiadás lapszámaival jelzi.

Idővel azonban, amikor elkövetkezett a vagyoni egyenlőtlenség következményeként az országgyűlés két részre válása olyképpen, hogy a nemesek csak követeket küldtek az országgyűlésre, kifejlődött a nemességnek vármegyénként való szervezkedése, s most már a magyar rendi alkotmány nem az *egyes nemeseknek*, hanem a vármegyénként szervezett *nemesi ösgyűléseknek* kiváltságain és előjogain épült fel, s a magyar állam alkotmányos életének nemcsak előiskolájává, de *alapjává* is a helyhatósági önkormányzat lett. Az idegen királyi hatalmat azonban megtörni nem bírta és vele szemben csak az önvédelemre szorult, s ezáltal az alkotmány *védőbástyája* is lett. Ez minden erejét és idejét lefoglalta s az eredetileg egyszerű közigazgatási és igazságszolgáltatási szervből a törvényhozó hatalom részésévé vált.

Mint hogy a nemességnek ezek a jogai, valamint az a lehetőség, hogy az egyes nemes vármegyei tisztviselővé megválasztassék, az ottani földbirtokhoz fűződtek, az egyes vármegyék birtokos nemességét az évszázados küzdelem, a családi politika, a hagyományok és önérdék, a magyar nemzetiséghez való tartozás és a rokoni kötelékek vármegyénként megbonthatatlan egységekké kovácsolta össze. Ezért ragaszkodtak évszázadokon át a történeti fejlődés során, s nem mesterséges jogszabályok útján kialakult vármegyei területekhez.

Ennek azonban sok káros következménye volt. Mint egyik legjelentékenyebbre mutat rá, hogy a vármegyei területek és népesség közötti rendkívüli aránytalanság miatt az újabb viszonyok között a hatáskörnek az önkormányzat szempontjából legfontosabb része, az *önadóztatás* egyáltalán nem érvényesülhet (75—99. l.), s ez volt az oka annak is, hogy az 1870:XLII. t.-c. 2: §-a, amely ezt a jogot megadta, nem volt végrehajtható.

Ezek után rátér a megkísérelt és megvalósított területszabályozásokra és bírálatukra, 1873-ban gróf Szapáry Gyula belügyminiszter a képviselőházban kimerítő törvényjavaslatot nyújtott be, amely erre a kérdésre is kiterjedt. Ez gyökeres változást hozott volna be, azonban törvény nem lett belőle. Szapárynak utóda a belügyminiszterségben, Tisza Kálmán megvalósított elődjének „nagy terveiből s a nagy gondolatokból *egy pár* — elkerülhetetlenül szükséges — *töredékét*”. Ezt a szabályozást, el is ismerve annak a ténynek jogosultságát, amely a történelmi fejlődéshez a lehetőséghez képest ragaszkodik, mégis *kicsinyesnek és jelentéktelennek minősíti*. A 63 vármegyébe beosztást, az átlagot tartván szem előtt, helyesnek látja (123. l.). Az aránytalanságok mind a terület, mind a népesség tekintetében azonban nagyobbak mint az adott viszonyok mellett elkerülhetetlenül szükséges volna és így nem lehet csodálni, hogy az önadóztatás elvét sem tudták megvalósítani. Amit e tekintetben az 1885:XV. t.-c. lehetővé tesz, az éppoly kicsinyes mint a többi intézkedés. Ezért a régi vármegyék, amelyeknek a *házi adója* nagyságban az állami adóval vetekedett, öncélú és saját rendeltetésű önkormányzati testületekből az állami közigazgatásnak teljesen a kormánytól függő eszközévé alakultak át (138. l.).

Ennek okait három körülményben találja meg. Az Ausztriával való kapcsolatban, a nemzetiségi és a társadalmi viszonyainkban. Az első szükségessé tette a törvényhatóságok tétlen ellenállási jogát és a tisztviselők választását; a második és harmadik körülmény pedig szükségessé tette, hogy az 1848:XVI. t.-c. ne hajtassék egészen végre, s a magas választójogi cenzus és a virilizmus segélyével a legmagyarabb birtokosztály túlsúlya fenntartassék. Az utóbbi két körülmény pedig kapcsolatban van a területbeosztással is, úgy hogy annak gyökeres átalakítása még a könyv megjelenésének idejében (1908 és 1910-ben) is veszélyeztette volna ezt a túlsúlyt, s a tétlen ellenállás fegyverét a magyar alkotmány biztosítékából a nemzetiségi törekvések biztosítékává alakította volna át számos új vármegyében.

Önálló és múltó, de a sors rendelkezéséből a magyar nemzetiség érdekével egybeforrott osztályérdek s a magyar állam épségének mindig és mindenek felett álló érdeke egyaránt megkövetelte tehát, hogy a vármegyéknek akkori területbeosztását a régi kegyelettel továbbra is tiszteletben tartsuk, s rajta módosításokat csak abban az arányban eszközöljük, amelyben azt a magyarságnak megerősödése Ausztriával szemben s túlsúlya nemzetiségi és társadalmi téren lehetővé és szükségessé tették (138—154. l.).

4. Ezek után párhuzamot von a régi angol és magyar központosítás s a régi francia önkormányzat, majd az újkori francia „préfet”-rendszer s az angol „selfgovernment” között, s ezekkel szembe helyezve a magyar jog fejlődését a törvényhozás szempontjából, azt a kérdést veti fel: Mik voltak a magyar földbirtokosztály, vagyis a nemesség küzdelmeinek eredményei a végrehajtóhatalom terén?

E kérdés végleges megoldása végett szükségesnek találja, hogy a vármegyék egész múltját jogtörténelmi kutatás tárgyává tegye, és pedig olyképpen, hogy a vármegyéken kívül az egész államnak mint szervezetnek a múltjára s az egyetemes jogfejlődésre is kiterjeszkedjék.

Ezt a *jogtörténelmi részt* tartalmazza e munka egész hátralevő része (I. köt. 213—411. és II. köt. 1—375. old.).

A jogtörténelmi fejlődést hét korszakra osztja fel. Az *első* a XI. század elejétől kb. a XIII. század végéig tart, s az önkormányzatot egyáltalán nem ismerő központosítás idejét öleli fel. A *második* a XIII. század utolsó tizedében kezdődik s 1526-ig a központosítás és a mérsékelt vármegyei önkormányzat párhuzamos fennállását s a nemesi vármegyén felépülő egységes és önálló magyar állam bukását foglalja magában. A *harmadik* korszak 1526-tól a XVIII. század elejéig az anyaország klasszikus vármegyei önkormányzatának a korszaka. A *negyedik* 1711-től 1790-ig a lehanyatlásé, az *ötödik* a XIX. század első felében a másodvirágzásé, a *hatodik* az osztrák központosításé és a *hetedik* a mai vármegyéé.

A most jelzett munka két kötetében azonban csak az első korszakot dolgozta fel igen széles alapokon. Kiindulópontja, hogy Szent István két célt tűzött ki, *először* azt, hogy bevezesse nemzetét a keresztény népek nagy közösségébe és *másodsor* azt, hogy megsemmisítve az egyes nemzetségeknek a királlyal vetekedő hatalmát és ezzel együtt a nemzetségek önkormányzatát, egységes és hatalmas, minden más nemzettől független államot teremtsen (213—14. lap.).

Mind a két cél elérése végett kénytelen volt a pogánysághoz szító, szabad magyarsággal az éppoly szabad idegeneket állítani szembe és megbontani a szabadok addigi nemzeti egységét s ezért hívta be és kedvezményezte a keresztény idegeneket, az ú. n. *vendégeket*. Ezt tanúsítja amaz ismeretes mondása az egy nyelvű és egyerkölcsű „regnum” gyenge és törékeny voltáról, amelyben a „regnum”-ot nem országnak, hanem királyságnak kell fordítani. E mondásnak igazi értelme tehát az, hogy csak ott erős a *királyi hatalom*, ahol azt a lakosság egyik része, a behívott vendégek a másikkal, az egy nyelvű bennszülöttekkel vagy legalább is a nagyobb részükkel szemben támogathatja (218 l.). Minthogy azonban előrelátható volt, hogy ezek az ellentétek a magyarságot előbb-utóbb lázadásokba fogják kergetni, kénytelen volt oly intézkedéseket tenni, amelyek a papság és az idegenek ellenállóképességét lehetőleg megerősítsék és erre látszott alkalmasnak a magyar nemzetségek ősi szokásjogának, a *birtokközösségnek* megszüntetése és az *egyéni tulajdonnak* kizárólagossá tétele (220. l.). Mindez következtethető a XI. század gondolkodásából és a korszellemből, de kiténik Szent István király Intelmeiből és törvényeiből is.

A királyi hatalom ily módon való megerősítésére szolgált a Szent István-féle szervezés, amelynek fő jogintézményei voltak az egyházaknak az állami szervezetbe bevonása, a teljesen a királytól függő várispánságok alakítása és az akkor még fennállott uradalmi gazdálkodás. Ezeket részletesen és behatóan vizsgálja és ismerteti (I. köt. 227. l., II. köt. 188. l.). Abban a vitás kérdésben, vajjon a várispánságok hatásköre mindjárt kezdetben kiterjedt-e a nemzetségek tagjaira vagyis a nemesekre, igennel válaszol s az ellenkező nézeteknek, különösen Timon Ákos némileg közvetítő felfogásának megcáfolásával kimerítően foglalkozik (II. köt. 94—167. old.).

E szervezetnek lényeges vonása volt a munkamegosztás hiánya, amennyiben a jelzett egyházi és világi szervek hatásköre különbség nélkül kiterjedt az akkori állami feladatok mindegyikére, az igazságszolgáltatásra és a rendőri közigazgatásra; a hadügyi- és pénzügyi igazgatásra s megosztás csak annyiban volt, amennyiben a világi szervek mellett párhuzamosan igen gyakran együttműködtek az egyháziak; a vármegyékkel a velük területileg is megegyező főesperességek. Mindezek felett mint magasabb kötelek a püspöki egyházmegyék állottak, amelyeknél szintén a munkaegyesítés érvényesült. A továbbiakban mesterien fejt ki e szervezetnek további módosulásait, a különféle okoknak és hatásaiknak különféle kapcsolódását, a vallási és nemzetiségi viszonyok bonyolódását, a gazdasági viszonyok átalakulását és mind e körülményeknek, valamint az egyházi hatalom megerősödésének következményeit az egész állami szervezetre, a királyi szék betöltésére és a királyi hatalom korlátozására.

Végeredményként megállapítja, hogy a tárgyalt háromszáz év alatt a birtokközösség és az egyéni birtok közötti ellentétek megszüntek, s helyüket a nagy-, közép- és a kisbirtok közötti ellentétek foglalták el, — a felekezeti ellentétek időről-időre eltűntek ugyan, de a korszak végefelé, a kunok befogadása után erősebbek voltak mint valaha, a nemzetiségi ellentétek pedig nemhogy elsímultak volna, hanem ellenkezőleg, királyaink által mesterségesen növelve, kiélesedtek.

Királyainknak tehát módjukban állott volna az ellentétek kihasználásával a királyi hatalom korlátozására törekvő nemzetet megosztani, csak hogy míg a királyság a nagymértékű birtokadományozásokkal jóformán minden anyagi eszközt kiadott a kezéből, az egységes királyi hatalom helyébe pedig a királyi ház befolyásosabb tagjainak együttes uralkodása lépett, hacsak egymás ellen nem fordultak és bár az ország területe gyarapodott, de tartományokra szakadozott, addig másrészt a nemzet folyton gyarapodott vagyonban és hatalomban. Ez a gyarapodás azonban elsősorban a nagybirtokú nemesség javára esett, amivel szemben a nemesség kisebb birtokú része kezdett ugyan szervezkedni mind vármegyénként és tartományonként, mind országosan, s a Szent István-napi, panaszokat elintéző törvénytevő-székek helyébe a jogalkotó országos közgyűlések léptek, de ezek csakhamar véget értek, mert a magyar állam nem érte még el a gazdasági fejlettségnek azt a fokát, amely az uradalmi gazdálkodást az adógazdálkodással s a királyi uradalmak által eltartott várkatonáságot az adóból eltartott királyi hadsereggel tudta volna felváltani, s ezzel megadta volna az adómegegyezésben azt az eszközt, amellyel a nemzet a királyt az

országos közgyűlés gyakoribb összehívására kényszeríthette volna. A királyok mindenhatóságát ezek szerint az oligarchák mindenhatósága váltotta fel (II. köt. 351—356. l.).

A munka utolsó fejezete párhuzam az e korszakbeli magyar és az angol központosítás között. Ennek eredményeként megállapítja, hogy a nemzetiségi ellentétek; a gazdasági ellentétek kiegyenlítőellen voltak; a gazdasági fejletlenség s az ebből származó idegenkedés az adózással szemben; a társadalmi osztályoknak rendkívül nagy események alkalmával (tatárdúlás) is tartó küzdelmei egymással; s végül a királyi hatalomnak gazdasági függetlensége a nemzetből, ezek voltak az okai annak, hogy a királyi hatalom korlátozásáért folyó küzdelem végül is az 1301—1308-ig tartó polgárháborúban ért véget és parlamentumainknak több nemzedéken át való eltűnésére vezetett. Angliában mind e jelenségeknek ellentéte a parlamentek befolyásának és hatalmának növekedését eredményezte (574. l.).

E nagyszabású munkának vannak megállapításai, amelyekkel talán nem mindenki ért egyet, egyesekre részéről is visszatérek, mégis az egész munka a jogforrásoknak és történeti kutatások addigi eredményeinek pontos ismeretével és lelkiismeretes felhasználásával, a belőlük folyó következtetések éleselméjű és sokszor meglepő eredményű levonásával, az összehasonlítás szempontjainak magasságával, a mérlegelés és megítélés tisztaságával és határozottságával jog- és államtudományunknak és különösen a jogtörténeti irodalmunknak messze kimagasló terméke és maradandó értéke marad. Hogy további kötete, amely a második és talán a többi korszakokat ölelte volna fel, nem jelent meg, csak sajnálni kell.

5. E két kötetnek mégis részbeni folytatása volt az 1908-ban *Tanulmányok a vármegyei önkormányzat köréből* címen kiadott munka. Ez két tanulmányt tartalmaz.

Az első *A nemesi vármegye kialakulásáról* címmel, a fent jelzett második és részben harmadik korszak fejlődését tárgyalja, amikor a nemesség külön kiváltságos osztályként szervezkedik. Az angol grófsági önkormányzattal való párhuzamot szintén megtaláljuk benne. A végén felveti azt a kérdést, vajjon az angol grófságoknak és a magyar vármegyéknek a kormánnyal szemben kifejtett önállósága nem alakult-e át önállósággá az állammal szemben, s nem rejtette-e magában azt a veszélyt, hogy az a szervezet, amelynek a dolog természete szerint az egyes részek felvirágzására kellett volna vezetnie, az állami egység megbontására vezetett.

Hogy e kérdésekre felelhessen, további két kérdés vizsgálatát tartotta szükségesnek, t. i. hogy micsoda jogok és köteleességek teljesítésére volt hivatva a két önkormányzati szervezet és hogy micsoda biztosítékokról gondoskodott a kétféle önkormányzatot kifejlesztő földbirtokososztály a felbomlás veszélyével szemben. E további kérdések vizsgálatát és megoldását külön tanulmánynak tartotta fenn, de már ebben is megállapította, hogy csakis az angol grófsági szervezet járulhatott hozzá az állam jólétének és hatalmának emeléséhez, mert bölcs mérséklettel tudott eljárni s az állam egységét részint a törvényhozótestület, részint a bíróságok ellenőrzése révén biztosítékokkal tudta körülvenni; míg a magyar vármegyei szervezet, amely az állam életének minden megnyilvánulását magához ragadta s egyedül saját helyi érdekeivel törődött, szükségképpen részes volt abban, hogy az állam egysége 1526-ban

felbomlott s több mint másfél évszázadon át egységes magyar állam nem létezett.

A jelzett külön tanulmány azonban nem jelent meg, s ez annál inkább sajnálatos, mert a vád, amellyel az akkori magyar vármegyei szervezetet illeti, igen erős. Akkor, amikor a szakadás megtörtént, a vármegyei önkormányzat már fejlődésben volt, de a fejlődés nem haladt annyira, hogy az állam életének minden megnyilvánulását magához ragadta és a szakadást előidézhetne volna. Ez az önkormányzat főként és elsősorban (mint mindenütt, tehát Angliában is) a büntető igazságszolgáltatásra vonatkozott; s ez — amint Erekynek hivatkozott munkájából is kitűnik — 1526 előtt a vármegyékben a király kinevezte ispán vagy az általa, bár 1504 óta a nemesség befolyása mellett alkalmazott alispán kezében volt, akik azt a vármegye nemességéből alkotott törvényszékeken gyakorolták, a vármegye közönsége által választott négy szolgabíró ellenőrzése mellett. Ez a szervezet a „mérsékletlenség”-ben aligha tanúsíthatott valami oly magas fokot, hogy a kettészakadást okozhatta volna. A két hatalmi törekvés kereszttűzébe jutott ország kettészakadásának okai sokkal inkább kívülről hatottak, mintsem belülről és a kívülről ható okokat éppen ellensúlyozni igyekeztek azok a részleges országgyűlések, amelyeket egyes vármegyék rendjei még a végleges kettészakadás előtt tartottak 1526 után.

A külön erdélyi fejedelemség megalakulása és több magyarországi vármegye csatlakozása, miután az előbb jelzett törekvések meghiusultak, igen lehetőtt Erdély és a vármegyék addigi viszonylagos önállóságának következménye, de ez nem volt öncél, hanem az önálló magyar államiság gondolatának a fenntartás és az e gondolatban való újraegyesülést tartotta tulajdonképpeni céljával.

Mikor pedig a másfélszázadon át fennállott kettészakadás után eljött az ideje annak, hogy az ország egyesíttessék, ki és mi állott ennek útjába? Az a tényező, amelynek feladata lett volna az állam egységét képviselni, t. i. az uralkodói hatalom, mert ez tartotta fenn a rangbelileg is fokozott erdélyi nagyfejedelemségnek a különállását, ez akadályozta meg, hogy az oda csatolt magyarországi részek visszakebeleztesse, és ez szervezte külön területként a katonai határőrvidéket és a temesi bányságot. A partikuláris érdekek képviselői pedig, az önkormányzatban megerősödött vármegyék nem igyekeztek még nagyobb önállóságra, hanem egyenként és összesen az általuk választott országgyűléseken azt igyekeztek elérni és kiharcolni, ami az állami egység képviselőjének, az uralkodó tényezőnek lett volna feladata; az ország integritását, egységét.

6. E kötetnek másik tanulmánya *A főispán ellenőrző hatásköréről* címmel, a főispánnak az 1870., 1886. és 1907. évi törvények szerinti hatáskörével foglalkozik. Az igen mélyreható és alapos elemzés eredménye lesújtó, amennyiben megállapítja, hogy a jelenlegi főispáni hatáskör oly páratlanul nagy kiterjedésű központosítást tesz lehetővé, amely a legmerevebb centralizáció igényeit is kielégíthetné s ha a főispáni hatáskör ilyennemű szabályozása mégsem szolgálja hathatósan a közigazgatás ügyét.

ennek oka az, hogy e cél elérésére alkalmas eszközről gondoskodni nem tudunk, amennyiben hivatalnoki teendők elvégzésével nem hivatalnokokat, hanem méltóságokat bízunk meg.

7. Következő munkája 1917-ben jelent meg: *Jogtörténelmi és közigazgatásjogi tanulmányok* címen. Négy tanulmányt tartalmaz, amelyek közül kettő szintén a helyhatósági önkormányzattal kapcsolatos. Az egyik a *Fejezetek az angol centralisatio történetéből*. Ebben az angol vidéki közigazgatásnak angol-szász és normann korabeli kezdeteivel foglalkozik s ezzel egyik részét mutatja be összehasonlító jogi tanulmányainak. E munka tulajdonkép befejezetlen: folytatásait más munkákban találjuk meg.

A másikban a *magyar vármegyei közigazgatás általa gondolt reformjának alapelveit* adja elő röviden (50 lapon). Eredetileg a Magyar Jogászegyletben, a közigazgatási reform tárgyában 1914-ben sorozatosan tartott előadások egyike (L. Magyar Jogászegyleti Értekezések, Új folyam VIII. k. 226—256 l.).

Erek szerint a kiegyezés utáni vármegyei szervezetünk főhibája az volt, hogy két ellentétes elvnek kívánt eleget tenni s így félrendszerűnek bizonyult, amelynek folytatnivaló egyik elv követelménye sem volt kielégíthető. Ez egyik a politikai, amelynek fogva a vármegyék az alkotmány megvédhetősége szempontjából politikai hatáskört kaptak a kormányrendeletek elleni felírási és részbeni ellentállási jogban. Ennek megfelelő volt a szervezetük is, mert e szempontból hozott be a „virilizmus” és erre való tekintettel állapították meg a törvényhatósági bizottság tagjainak számát oly magasan, hogy azok közigazgatási ügyek intézésére teljesen alkalmatlanokká váltak. Az ellenállási jog pedig a gyakorlatban értéktelenné bizonyult.

A másik elv a központi kormányhatalom befolyásának erősítése volt, ami egyrészt a főispán ellenőrző, bármikor felülvizsgálatot kieszközölő, a tisztviselőválasztásokat megeelőző kijelölési jogában és az ellenállás esetén alkalmazható kivételes hatalmában, másrészt pedig az ú. n. adminisztratív tutelának, vagyis a vármegyei határozatok miniszteri jóváhagyástól való függővé tételének rendkívüli kiterjesztésében nyilvánult. A főispáni állás illymódon való szervezésével a törvényhatóságnak két főnöke van; az egyik a főispán, akinél hiányzik a biztosíték arra, hogy főnöki jogait megfelelően gyakorolja, mert nincs minősítéshez köve, s állása inkább méltóság mint hivatal; a másik az alispán, akinél viszont nincs meg a biztosíték aziránt, hogy alantosaival szemben kellő eréllyel és pártatlanul járjon el, mert állása a választásoktól függ.

A választást megfelelő biztosítékok mellett elfogadhatónak tartja. Ilyen p. o. Angliában az ú. n. versenyvizsga. Nálunk is beváltak a városokban; mert ott az önkormányzat nem merül ki az állami közigazgatás közvetítésében, hanem kiterjed az ú. n. jóléti közigazgatásra is, s az ehhez fűződő nagy érdekek, költségeiknek s miként való fedezésüknek szempontjai, valóságos önkormányzatuk kézzelfogható előnyei és hátránvai, mindannyi biztosítékok a tisztviselői választásoknak kellő módon való gyakorlására. A vármegyékben ellenben az ú. n. jóléti közigazgatás jóformán a semmire zsongorodik össze, ennek révén az önkormányzathoz fűződő jólfelfogott helyi érdek hiányzik, az állami közigazgatás közvetítésére pedig országos szempontból kell kiindulni, s erre a törvényhatósági szerveknél alkalmasabbak a végrehajtóhatalom központi szervei.

A fennállott helyzettel szemben javaslatai a következők: Amint 1869-ben az igazságszolgáltatást elválasztottuk a közigazgatástól, épúgy el kell választani tőle a politikát. — Ennélfogva, ha a politikai hatáskör céljaira fenntartjuk a régi vármegyéket, — tőlük területileg és szervezetileg különváltan kell szervezni — némileg angol mintára — a *közigazgatási vármegyéket*.

A politikai vármegyék az eddigi vármegyék volnának s szerük az eddigi (1914. évi) törvényhatósági bizottság volna az ed-

digi egész ú. n. politikai hatáskörrel az 1907: LX. t.-c.-ben foglalt jogokat beleértve, a részletekben mégis némi módosítások mellett. Ellenőriznék a kormányok rendeleteit, de csak a törvényesség szempontjából.

E politikai vármegye magában foglalná a főispánt is (145. l.). Hogy milyen értelemben, azt nem mondja meg világosan, mert a főispánra nézve néhány lappal előbb (a 142. lapon) azt javasolja, hogy az egész országot a kir. ítélőtáblákkal egyenlő számú (s valószínű területileg is azonos) kerületekre kellene osztani s ezeknek élére állítani az államtitkárokkal egyenlő rangú főispánokat; akik mint a minisztériumok és a vármegyék közötti *középfórumok* a miniszterek hatáskörének egy részét is gyakorolnák. Közvetlenül a magánosokkal szemben közigazgatási hatóságot nem fejtenének ki. A főispán mégis a mindenkori kormány bizalmi embere volna s politikai hatásköre is lenne. A kerületek mint olyanok, azonban semmiféle önkormányzattal nem bírnának, s nem volnának mások, mint az állami központi kormányzatnak és közigazgatásnak vidéki tagozatai.

A közigazgatást a területileg újonnan rendezendő közigazgatási vármegyék végeznék. Területüket esetleg több régi, th. politikai vármegye összefoglalva alkotná. Képviselőtestületük a 60—120 tagból álló *közigazgatási* bizottság volna; ezt a törvényhatósági bizottság választaná. Teendői azonban csak az évi költségvetés megállapítására, a zárszámadás megvizsgálására, általános utasítások adására; egyszóval nagyobb jelentőségű ügyek ellátására terjednének; a többi ügyeket az általa választandó szakbizottságok intéznék. E tekintetben az angol minta lebegett szem előtt.

E vármegyék tisztviselőit a főispánok neveznék ki s ezeknek élén az alispán állna. A tisztviselők megfelelő felelősségre vonása a bíróságoknak volna fenntartandó.

8. E javaslatoknak részletes mérlegelésére itt nem térhetünk ki. Mégis annyit meg kell állapítani, hogy több értékes gondolat van bennük, amelyeket nem ártana megszívlelni. Igen szerencsés gondolatnak tartom a kerületi főispánokra vonatkozókat. Részemről csak abban térnék el tőle, hogy a főispánt, mint középfórumot *minősítéshez* kötött *állandó hivatalnokká* tennem a IV. fizetési osztályban, tehát a jelenlegi osztályfőnökökkel egy rangban, akinek kötelessége volna a törvényhatósági szervek ügykezelését épúgy megvizsgálni és ellenőrizni, mint teszik az ítélőtáblai elnökök az alsóbb fokú bíróságokkal. A politikai tevékenységből pedig kizárnám őket.

Hogy azonban a kettős vármegyei szervezet indokolt volna-e, az kérdés. Amit ugyanis Ereky politikai hatáskörnek nevez, illetve ami abban a legfontosabb, tulajdonképen nem politika. Hogy a törvényhatóságok a kormánynak törvénybeütköző rendeleteivel szemben bizonyos ellentállást tanúsíthatnak, époly kevéssé politikai, amint nem az, ha a bíróság azt a kormányrendeletet, amelyet törvénybeütközőnek tart, nem alkalmazza. A törvényhatóságnak csak a meg nem szavazott adók behajtása és

újoncok kiállítása tekintetében volt meg ez a joga, más törvénytelen rendeletekkel szemben sokkal kevesebb, csak az egyszeri felírás joga volt meg; míg az 1907: LX. t.-c. most megadja neki a bírói oltalomhoz-fordulás jogát. Ez tehát a törvényességnek vagy törvénytelenségnek a kérdése s nem a politikáé, S ha a bíróságoknak megadja a törvényhozás a törvénytelen rendeletek mellőzésének jogát, — az önkormányzati szerveknek is megadhat annyit, amennyi ennél kevesebb, anélkül, hogy ez a közigazgatásnak kárára válnék. Politikává csak akkor válik, ha a kormány politikai szempontból kívánja adóbehajtást vagy ujoncozást meghagyó törvénytelen rendeleteknek végrehajtását és a törvényhatóság azt minden további nélkül megteszi vagy a felírás ellenére fenntartott más rendeletet nem hajtja végre. Kétségtelen, hogy így belekeverődhetnek a politikába az önkormányzati szervezetek, de hiszen az igazi, értékes önkormányzatnak, vagyis annak, amely nemcsak a helyi érdekű ügyeket intézi, hanem az állami végrehajtóhatalom gyakorlásában is részt vesz, éppen az is egyik feladata, hogy a parlamenti kormányrendszerrel kapcsolatban biztosítsa a törvényeknek megfelelő, s megakadályozza a törvénnyel ellenkező rendeletek végrehajtását. Egészséges parlamenti viszonyok mellett erre csak akkor lehet szükség, ha a szóban forgó rendeletnek törvénytelenségét a parlament is elítéli és a kormány magát az ítéletnek alá nem veti.

A tapasztalat is azt mutatja, hogy az ellenállási jog alkalmazása csak rendkívüli időkben következhetik be, s hogy így e jog rendes körülmények közt a közigazgatásnak nincs kárára. De mutatja azt is, hogy annak a külön politikai megyének, amelynek hatásköre a kormányrendeletek ellenőrzésében kimerülne, dolga alig volna, s az egész intézmény holttá válnék.

Az ú. n. politikai hatáskörnek többi része, közügyek megbeszélése, ilyenekben levelezés, ártatlan dolog, amely a közigazgatást alig hátráltathatja. Lehet tüntetés jellege, de jó eredményekre is vezethet. Ez itt is a parlamenti viszonyoktól függ. A külön politikai megyét szintén nem indokolja.

A vármegyei tisztviselő-választásokat illetően, azt hiszem, tagadhatatlan, hogy az egész tisztviselői kar minden tagjának olyan népes gyülekezett által választása, amilyen még a 60—120 tagból álló közigazgatási bizottság is volna, nagyon helytelen rendszer. De hogy az önkormányzati köteleknek meglegyen a saját tisztviselői kara, amely *vele van alkalmazási viszonyban*, az az önkormányzat teljességéhez szükséges.

De az alkalmazásnak más módja is lehet, mint a közgyűlés által való választás; lehet a versenyvizsga, vagy egy szűkebb bizottság által való választás; lehet a vezető tisztviselőnek, az alispánnak a közgyűlés által megfelelő időre való választása s a többiek általa való kinevezése, csak e tisztviselőknek a kormány, vagy kormányközeg, a főispán által való kinevezése nem fér össze az igazi önkormányzattal.

Hogy a nemzetiségi viszonyok e tekintetben milyen módot kívánnak meg, az egészen külön kérdés.

9. Az 1917-ben megjelent „Jogtörténelmi és közigazgatási jogi tanulmányok” harmadika az *angolszász parlamenti többes szavazati jogot* ismerteti, s mint ilyen, egészen alkotmányjogi tárgyú; míg a negyedik, a legterjedelmesebb (473 lapnyi) *A közigazgatási jog kútfoiról* szól. Ez utóbbi tanulmányra később visszatérek.

Előbb még szintén az önkormányzatot tárgyaló másik munkájára kell figyelmünket fordítani. Ez a *Közigazgatási reform és a nagyvárosok önkormányzata* cím alatt két kötetben 1932 és 1936-ban jelent meg a fővárosi statisztikai hivatal által kiadott Statisztikai Közlemények sorozatában (67. és 70. számként), és 1939-ben a Magyar Tudományos Akadémia nagy jutalmát nyerte el. Címe nem jelzi egészen a tartalmát, mert sokkal többet foglal magában; másrészt a közigazgatási reformmal csak részben foglalkozik.

A munka mindenképp párhuzamosan ismerteti a régi, ú. n. klasszikus angol grófsági, községi és városi önkormányzatot, másrészt pedig az 1848 előtti magyar önkormányzatot. Azután következik a franciaországi, belgiumi, poroszországi önkormányzatok ismertetése; majd a II. kötetben a modern önkormányzat angol rendszere, ennek amerikai változatai és végül tér rá a nagyvárosoknak országokra való különbség nélkül vizsgált önkormányzatára. Ez utóbbi tárgy tehát az egész munkának csak egy kisebb (58 lapnyi) részlete, amelyből 1932-ben külön is megjelent egy további rész a Némethy Károly tiszteletére kiadott Emlékkönyvben (130—145. l.).

Hasonlóképp megjelent önállóan a Statisztikai Közlemények sorozatában (75. kötetként) a munkának egy másik részlete, amely az Északamerikai Egyesült Államok helyhatósági önkormányzatát ismerteti.

E munka igen nagy alapossággal és következetességgel tárgyalja minden részleteikben az említett önkormányzatokat, vizsgálva mind e kötelekeknek szervezetét, hatáskörét és a magasabb kötelekekhez, illetve az állami szervekhez való viszonyukat.

A munka értékét mutatja már az akadémiai nagy jutalom; részemről azonban az első helyen említett munkának, a magyar helyhatósági önkormányzatról szólónak értékét fölébe helyezem, mert amaz önállóan kutató, oknyomozó és értékelő, míg emez inkább csak ismertető más, általa is hivatkozott munkák alapján. Összehasonlítás és értékelés azonban eme munkában is található; s itt különösen becselek azok a következtetések, amelyeket a régi angol és magyar önkormányzat összehasonlításából levon. Ezek természetesen a szerző alanyi felfogását tüntetik fel s tőlük eltérő megítélés is lehetséges. Mivel fontos dolognak tartom a történelmileg kifejlődött helyhatósági önkormányzatunk helyes megítélését, szükségesnek látszik, hogy Erekynek erre vonatkozó nézetét itt ismertessem s ezzel kapcsolatban eltérő felfogásomat, amennyiben van ilyen, szintén közöljem.

10. Arról a kemény vádról, hogy a vármegyei önkormányzatunk vezetett az országnak 1526. évi kettészakadásához, már fentebb volt szó. Egy másik kemény ítéletben is részesíti Ereky a régi vármegyei önkormányzatunkat a helyhatósági önkormányzatunkról szóló munkájában. Párhuzamot vonva ott is az angol grófságok és a magyar megyék fejlődése közt (I. köt. 175. l-on), megállapítja, hogy Angliában a hadügyi és pénzügyi közigazgatásnak a központtól függő szervekre áthárítása folytán a grófság-

gok tulajdonképeni hatásköre, *ellentétben a mi vármegyéinkkel*, a közigazgatásnak mindinkább csak arra az ágára szorítkozott, amely alanyainak testi, lelki és gazdasági jólétét van hivatva növelni, t. i. a belügyi közigazgatásra; míg nálunk kizárólag a vármegyék voltak a végrehajtó hatalom törvényes szervei. *Ez a különbség*, mint történelmi előzmények elkerülhetetlen következménye idézte elő egyrészt a grófsági önkormányzat bámulatos termékenységét s végeredményben Anglia nagyságát; másrészt ez idézte elő, illetőleg tükrözte vissza a magyar vármegyei önkormányzatunk *meddőségét*.

A „Közigazgatási reform stb.“ című munkájában (I. köt. 6. l.) megállapítja, hogy az angol grófsági s a magyar vármegyei önkormányzat összehasonlítását két körülmény nehezíti meg: Egyrészt az a nagy kulturális és gazdasági különbség, amely Anglia s a mi nemzetünk közt fenállott, — s másrészt az, hogy a XVIII. században angol alkotmány az állampolgári jogok egyenlőségén, a mi alkotmányunk pedig ugyanazon korszakban az előjogok és kiváltságokon, a rendi szabadságokon és mentességeken épült fel (I. köt. 6. l.).

Ha hasonlít is egymáshoz bizonyos mértékig a két szervezet, mégis két ellentétes rendszernek a típusai gyanánt tűnnek fel. Az angol jog a juris-dikcióval felruházott tisztviselői állások betöltését az államfő részére tartotta fenn, a magyar jog a vármegyei önkormányzat helyi szerveivel töltötte be. Ezért volt létesleges, hogy a grófságok mint ilyenek, jogok és köteleességek alanyai gyanánt szerepeljenek s ezért nem voltak jogaik és köteleességeik sem a magánjog, sem a közjog terén. A közfunekciók ellátása mint kötelesség a központilag kinevezett békebírákat illette (u. o. I. köt. 13. l.).

Nálunk a vármegye Karainak és Rendjeinek Egyeteme, a vármegyei „Universitas“ volt a jogok és köteleességek alanya mind a magán, mind a közjogban, alapszerve minden ügyben a nemesség gyűlése volt s ez alkalmazta az önkormányzati tisztviselőket is (u. o. 14. l.). De éppen ezért az önkormányzatban foglalt közhatalmat elsősorban mint jogot fogták fel, s a kötelességek az eszméje háttérbe szorult; míg az angol önkormányzatban az egyeseknek kötelessége inkább előtérbe lépett (u. o. 16. l.).

Amiótt az önkormányzat szervezésénél a közigazgatás és igazságszolgáltatás érdekei, nálunk a politikai érdekek döntöttek (u. o. 15. l.).

Ami e megállapításokat egyenként illeti, és pedig elsősorban a termékenység és meddőség kérdését, nézetem szerint a dolog éppen fordítva áll. A magyar vármegyei önkormányzat bizonyult termékenyebbnek, míg a régi angol önkormányzat rendszere, mondhatni, a XIX. században csődbe került.

A magyar vármegyei önkormányzat is elsősorban az igazságszolgáltatás céljaira szerveződött, majd ezzel kapcsolatban a közigazgatásra is kiterjedt; de minthogy a központi kormányzat irányítása idegen kézre került, amely a nemzeti érdekek kielégítését nemcsak mellőzte, hanem azzal ellentétes érdekeket is támogatott, a vármegyei önkormányzat kénytelen volt az érdekek védelmét magára vállalni és ezáltal állott politikai érdekek szolgálatába.

Maga Ereky is megállapítja nagyon találóan (Közigazg. ref. I. köt. 15. l.), hogy nálunk az államfő és a rendek közötti ellentét, amely mindenütt jellemezte az ú. n. rendiséget, sokkal nagyobb volt (1526 óta), mint bárhol másutt. Máshol az ellentét csak az eszközökre vonatkozott, nálunk a célokra is kiterjedt; az államfő a magyar államot is magában foglaló, tehát függetlenségét elnyomó nagyobb államalkotásra, a magyar faj beolvasztására törekedett; a rendek a függetlenségre, a magyar állam jelle-

gének fenntartására. Ezt a rendek nagyrészt a vármegyei önkormányzat révén érték el, s ha nemzeti nagyságunkat nem is, de *nemzetként való fennmaradásunkat* s a rendi értelemben vett alkotmány fenntartását neki köszönhetjük.

Ez azonban nem a meddőséget, hanem inkább a termékenységet bizonyítja; mert tulajdonképeni rendeltetésén túl olyan érdeket is sikerült kielégítenie, amelyre eredetileg nem volt hivatott. Ha emellett eredeti rendeltetése háttérbe szorult, ezt nem lehet vádképen terhére róni.

Az angol régi selfgovernmentnél viszont mit látunk? Végezte különösen a XVI. századtól kezdve mind nagyobb és nagyobb mértékben a törvényileg feladatává tett igazságszolgáltatási és rendészeti feladatokat, amelyek a mindinkább fejlődő gazdasági és társadalmi viszonyok folytán szaporodtak és súlyosodtak. Ez a tevékenység azonban az új, n. hatósági ténykedésre szorult s a gondozó, előmozdító, hatóságnélküli jóléti közigazgatásra nem terjedt ki. Amely mértékben ennek a szüksége előállott, olyan mértékben keletkeztek új önkormányzati szervek, amelyek, amint Ereky nagyon szépen kifejtette, *ugyanazonokon az alapelveken nyugodtak*, mint amelyek a magyar vármegyei önkormányzatnak is jellemző vonásai. T. i. a *vármegyei közjogi jogalanyisága* és az e testület képviselői szerve által alkalmazott választott tisztikar. Ez újabb alapokon nyugvó önkormányzat feladatává tették végül a régi angol önkormányzat teendőinek nagy részét is s az angol grófságok elnyerték végül azt a szervezetet, amely *lényegében* megfelel annak, amivel a *magyar vármegyék* már régen bírtak. A szervezet részleteiben való különbségek a lényegyet nem érintik.

Minthogy így a régi angol önkormányzat szerveinek, a békebírói karnak hatáskörében már csak töredékei maradtak annak, amivel régebben bírt, méltán mondhatjuk, hogy esődbe került, amely végül kényszeregyezséggel fejlődött be.

Ami azt a tételt illeti, hogy az angol önkormányzat az állampolgári jogcgyenlőségen alapult, míg a miénk az előjogokon és kiváltságokon, rendi szabadságokon és mentességeken, erre nézve is eltérő a felfogásom. Az angol régi önkormányzat gyökerei abba az időszakba nyúlnak vissza, — 1560-ig — amelyet Angolországban is a rendi korszaknak szokás tekinteni; abba, amelyben ott is meg volt a három rend: „three estates”, t. i. az urak (lordok), a lovagok (knight-ek) és a polgárok (citizen-ek vagy burgess-ek) rendje. Igaz, hogy ezek a rendek, különösen az utóbbi kettő, hamar nyíltakká váltak, az egyikből a másikba jutás megszűnt a felvétel külön jogi tényétől függni; azonban a merev jogi osztályok helyébe a tényleges állapottól függő birtokososztályok léptek, s magasabb önkormányzatot a grófságokban majdnem kizárólag a vagyonosabb földbirtokososztály gyakorolt; az alacsonyabbhoz hozzájuthatott a kisebb-vagyonú is, de vagyon mindig kellett hozzá. A jogegyenlőség tehát Angliában sem érvényesült egészen, amint ezt különben Ereky is elismeri tárgyalt munkájában (I. köt. 8. l.); az önkormányzat terén tehát ott is a helyi osztályuralom érvényesült.

Magyarországon a vármegyei önkormányzat gyakorlásában csak az egyik jogi osztály, a nemesség részesült, de a jogi osztályba kerülés elég könnyű volt s idővel a gyakorlat bevette az e jogban részesülőkké körébe a honorációr-osztályt is. A meglehetősen nagyszámú nemesség tagjai közt pedig teljes egyenlőség állott fenn annyiban, amennyiben a legszegényebb „bocskoros”-nemes épp-úgy résztvehetett a vármegyei közgyűlésen mint a leggazdagabb mágnás, s így a vagyoni helyzettől nem függött az önkormányzatban való részvétel.

Az angol grófsági és a magyar vármegyei rendszer ellentétessége pedig inkább csak látszat mintsem valóság. A grófságok közjogi személyisége Angliában is megvolt régen, habár a későbbi időkben háttérbe szorult. A grófságok a régi „shire”-ek helyébe léptek s ezek közjogi személyiséggel bíró tagozatok voltak. A grófságnak megvolt a közgyűlése, a „County Court”-ja, s ez mint olyan, jogokat gyakorolt, így különösen választotta a grófság parlamenti képviselőit egészen 1852-ig. A grófság tehát mint „közönség”, „Communitas”, „Commonalty” szerepelt s ezért nevezik még ma is az általuk választott kép-

viselők testületét a „Közönség” házának, mert a „House of Commons” elnevezés ezt jelenti.

Ily közönségekként való szereplése azonban mind ritkábbá vált s így jóformán csak emléke maradt meg az imént jelzett megnevezésben, míg a teendőit az 1360-ban megteremtett békebírói kar vette át, amely kezdetben mint királyi tisztviselői kar működött. Az ezzel az intézménnyel létrejött helyzet azután ugyanazt a jelenséget tünteti fel, mint amelyet több más angol közintézmény, t. i. a történelmi fejlődés folytán belső tartalma megváltozott s többé nem felelt meg a külső formájának. Így p. o. az angol kormány tagjai formailag a legkegyelmesebb királynak hódolatteljes szolgálói, akik kinevezésük után kézsókra járulnak a király elé, a valóságban azonban a parlamenttől függő, s annak akarata szerint eljáró közegek. Az angol békebírák is formailag a királytól évenként kinevezett alkalmazottak, akik azonban részben azért, hogy a grófság birtokos lakosaiból nevezhetők ki, s hogy teendőiket ingyen végzik el, a grófság felsőbb osztályait képviselő olyan állandó népi elemi szervekké váltak, amilyenek nálunk p. o. a virilisek, s akiknél a királyi kinevezés nem alkalmazotti megbízás, hanem csak szelektált népi szerv kiválogatásának a módja, amilyen p. o. nálunk a felsőház tagjainak államfői kinevezése.² Ez az angol „selfgovernment” tehát lényegileg nem volt királyi szerv által való közigazgatás és igazságszolgáltatás, hanem ennek külső formájában belső tartalomban megváltozva népi helyi köteléknek ön maga által való közigazgatása és bírászkodása; ugyanaz, mint amit a régi magyar vármegyei önkormányzat világosabban és tisztábban kifejezett. S amint a régi magyar önkormányzatban a nemesi vármegye a nem nemesek felett is hatóságot gyakorolt, épúgy gyakorolt az angol „selfgovernment”-ben hatóságot a felsőbb földbirtokos osztály a rajta kívül álló alsóbb néposztályok felett. A belső tartalom és külső forma közötti összhang hiánya végül odavezetett, hogy az angol önkormányzatot reformálni kellett (1888-ban) ezáltal a belső tartalom megkapta a megfelelő formát is.

Az a körülmény, hogy a békebírák nemcsak gyűléseken határoztak, hanem egyenként is jogosítva voltak eljárni, szintén a régi forma megtartásának következménye, de ez a magyar önkormányzattól csak kisebb jelentőségű, nem lényeges részleteltérés.

Hogy az angol grófsági, tünymólag rendészeti jellegű közigazgatás és igazságszolgáltatás sokkal fejlettebb s törvényekkel szabályozottabb volt, az kétségtelen, de ez azoknak a fejlettebb gazdasági és kulturális viszonyoknak a következménye volt, amelyeket Ereky is megállapít és ezt nem az angol önkormányzat szervezése, hanem azok a sokkal kedvezőbb földrajzi és hatalmi viszonyok okozták, amelyek között Anglia szabadon és háborítatlanul fejlődhetett és gyarapodhatott.

11. Az önkormányzat kérdésével még egy munkájában foglalkozott Ereky. Ez 1939-ben jelent meg, s a *Közigazgatás és önkormányzat* címet viseli. Első fele a közigazgatás fogalmát, a második az önkormányzatot tárgyalja. Az első részre még visszatérünk, itt csak a másodikat lássuk közelebről.

Ebben ismerteti különféle szempontok szerint csoportosítva a tudományos irodalomban e tekintetben felmerült úttörő meghatározásokat. Megkülönbözteti egyrészt a társadalomtani, másrészt az államtani felfogást, valamint az egyúttal államtani és társadalomtani. Az elsőnek képviselőjéül Gierke-t, a másodikéknak Stein Lőrincet, a harmadikéknak Gneist-ot tekinti.

Azután ismerteti és bírálja egyenként azt az irányzatot, amely a jogi meghatározás lehetetlenségét hirdeti s csak a politikait tartja lehetőnek (Loening és Mayer Ottó, Bornhak, Redlich és Hatschek); a kettős meghatározásokat, amelyek szerint mind jogilag, mind

² Az elemi és alkalmazott szervek megkülönböztetése tekintetében l. szerzőnek „Az államélet néhány főbb kérdése”, „Törvényhatósági önkormányzatunk lényege”. (Némethy Emlékkönyvben) és „A választás, mint jogügylet” (Menyhért emlékkönyvben) című munkáit.

politikailag meg lehet határozni (Rosin, Concha és Jellinek György) és végül a kizárólag jogi meghatározásokat (Laband, Kelsen, Fleiner). Mindezekkel szemben kifejti a saját felfogását.

E tekintetben nemcsak az állam helyi tagozatainak önkormányzatát, vagyis az önkormányzat *territoriális* alakzatait veszi figyelembe, hanem az ezen kívül álló ama *közjogi jogi személyeket* is, amelyek szerveik tevékenysége útján nem egy bizonyos területen mindenkinek közszükségleteit elégítik ki, — amint az előbbiek, — hanem azokét is, akikben bizonyos személyi tulajdonságok vannak, p. o. ugyanazon hitet vallják, ugyanazon életpályán működnek stb., tehát az egyházakat, érdekképviselői testületeket, vízi társulatokat stb. is. Harmadik csoportul sorolja fel a jogügyleti alapon szervezett közjogi személyeket, — az államnak, a községeknek magán- és közüzemeit, feltéve, hogy önálló vagyonekezelésük van (360—361. l.).

E három csoportba foglalt jogi személyek alkotják szerinte a *közigazgatási* értelemben vett önkormányzati alakulatokat; míg ezeztől élesen meg kell különböztetni az *alkotmányjogi* önkormányzatot, amely az országos érdekű közigazgatást, igazságszolgáltatást és kormányzatot s esetleg a törvényhozái és az államfői hatalmat is decentralizálja.

A régi rendi világban, amely az előjogokon és kiváltságokon alapult, az alkotmányjogi önkormányzat az igazságszolgáltatásra és közigazgatásra nézve és követek küldésével a törvényhozásra is kiterjedve nagyobb mértékben előfordult s ilyen volt a mi magyar vármegyei önkormányzatunk. Ez azonban nagy partikularizmust eredményezett, aminek állambomlasztó hatását különösen a nagy francia forradalom államférfiai ismerték fel s ennek hatása alatt kifejlődött a modern alkotmányosság, amely a törvényhozást teljesen központosította, kizárólag az állami szerveknek tartotta fenn az igazságszolgáltatást és az országos érdekű közigazgatást, úgyhogy az önkormányzati alakulatok hatásköre kizárólag a helyi érdekű s a különleges közigazgatásra szorítkozott (355.—354. l.).

A törvényhozái és államfői hatalom decentralizációja csak az összetett államokban fordulhat elő (355. l.).

Ami mármint a *közigazgatási* értelemben vett önkormányzati alakulatokat illeti, a jogi személyiségeken kívül, amely ugyan a régebbi (angol) önkormányzatnak nézete szerint nem volt jellemzője, fogalmi kelléke, hogy szervezete olyan legyen, amely szerint az alakulat desztinatáriusai, vagyis az első csoportban a nép, a másodikban a személyszerinti tagok, a harmadikban az illető alakulat által érdekelték az őket érdeklő ügyek intézésében részt vehessenek s ebből a szempontból önrendelkezési jogok legyenek.

Emez önrendelkezési jog csakis ezen alakulatoknak ú. n. sajátügyeire terjedhet ki. Ezt a territoriális alakulatoknál, a megyénél, községnél helyi érdekű ügyeknek nevezzük, a második és harmadik csoportbelieknél a különleges közigazgatás ügyeinek. Hogy az önkormányzati alakulatok ez ügyekben önmaguk lássák el a közigazgatási és kormányzati teendőket, *arra joguk van*, de ezt a törvényeknek vagy épen az alkotmánynak kell biztosítani, mint p. o. Belgiumban történt (370. l.).

De akárhogy van ez biztosítva, a hatáskör mindig az államtól származik, tehát mindig *mint az átruházott hatáskör szerepel* (371. l.).

A törvényhozás azonban megteheti, hogy ez alakulatokat vagy szerveiket az *országos érdekű* közigazgatás, esetleg igazságszolgáltatás céljaira is felhasználja. Ebben önállóságra joguk nincs; a központi kormány e tekintetben irányíthatja, államsegélyben részesítheti őket; sőt esetleg politikai hatáskört is adhat nekik azáltal, hogy a törvényhozás tagjait általuk választatja, mint tette ezt a magyar rendi alkotmány. Ez a hatáskör azonban már nem tartozik az önkormányzathoz (370—372. l.).

Azt, hogy az egyes államok törvényhozási az önkormányzati alakulatok hatáskörének kiterjesztésében meddig mennek el, — az önkormányzat fogalma szempontjából közömbösnek tekinti; a lényeges csak az, hogy legyen olyan hatáskörük, amelyben viszonylagos önállósággal járhatnak el. E viszonylagosság az állami ellenőrzésben, illetve a legfőbb felügyeletben jut kifejezésre. Ennek különféle módjai lehetnek; a régi angol „selfgovernment” bírói ellenőrzés alatt állott; a kontinentális államokban, — nálunk is, — és

az újabb angol önkormányzati rendszerben is kifejlődött a központi kormányzat által való adminisztratív ellenőrzés és az ú. n. adminisztratív tutela, közigazgatási gyámkodás, amely nem elégszik meg az utólagos felülvizsgálattal, hanem előzetes jóváhagyáshoz köti az önkormányzati alakulatok határozatait és intézkedéseit (372—376. l.). Hogy ez hogyan van törvényhozásilag szabályozva, attól függ az önkormányzat valóságos vagy csak látszólagos fennállása.

12. Ez állásfoglaláshoz nézetem szerint nem lehet hozzájárulni. Meg kell különböztetni mindenekelőtt az állami szervezethez tartozó alakulatoknak az önkormányzatát és az e szervezeten kívüli állókat. Amazok a tartományok, vármegyék, községek, vagyis azok a helyi kötelek, amelyeket Ereky területi alakulatoknak nevez; illetőleg egyik, később ismertetendő munkájában *sui generis* jogi személyeknek minősít. Emezek az egyházak, érdekképviselői szervezetek, egyesületek, testületek stb. Ez utóbbiak önkormányzata, helyesebben *autonómiaja* egészen más megítélés alá esik, mint az előbbieik *önkormányzata*.

Az állam szervezethez tartozó ú. n. területi alakulatok önkormányzata jelenti a népnek az *állam kormányzatában*, tehát a *végrehajtó hatalmában* való részvételét területileg megosztott tagozatonként. Nemcsak a helyi érdekű, ú. n. saját belügyeinek az intézését, hanem országos érdekű ügyeknek országosan szabályozott módon való intézését is. Ezt nagyon szabatosan fejezi ki a mi 1870. évi XVII. t.-c.-ünk 15. §-a, mondván, hogy a törvényeket a törvényhatóság területén a *törvényhatóság hajtja végre saját közegei* által. Ilyen ügyeket intézett a régi angol „selfgovernment” is, igaz, hogy *formailag* nem saját közegei, de — amint láttuk — mégis olyanok által, amelyek a grófság társadalmának saját közegeiül voltak tekinthetők.

E tekintetben Ereky álláspontja, amely szerint az önkormányzat csak a helyi ügyek intézésében áll, mesterének, Concha Győzőnek felfogásával is ellentétbe került, aki Politikája I. kötetében az 510. l.-on (1. kiadás) nagyon határozottan kifejti azt a nézetét, hogy „az önkormányzat az *állami végrehajtó hatalomnak* szomszédos körönként és közérületből való gyakorlása. *Nem csupán helyi ügyek* kezeléséből áll tehát az önkormányzat, hanem országosokénak is; a helyi jelző az önkormányzat fogalmába nem a feladatából jut be, hanem a keretből, amelyben az önkormányzat lehetséges.”

Azt különben, hogy melyek a helyi érdekű, saját belügyek és melyek az országos érdekűek, a felmerült esetekben gyakran nehéz meghatározni. Az elválasztó vonalak itt is nagyon elmosódtak. Eredetileg, kezdetleges nemzetiségi alapon nyugvó hatalmi szervezet mellett a legtöbb ügy helyi érdekű saját belügy. A hatalmi intézkedést jelentő legelső tevékenység, az igazságszolgáltatás kezdetben majdnem mindenütt a helyi közösségek szervezete által történt, s csak fokozatosan ment át előbb részben, majd egészen a kisebb közösségeket magába foglaló nagyobb közösség központibb szerveinek a kezébe. Ezt látjuk épen Erekynek az angol központosításról írt fentebb jelzett munkájából is az angol-szász „shire”-eknél s ezt láthatjuk a mi kezdetleges bírósági szervezetünk kifejlődésénél is.

Hogy tehát még a helyi érdekű ügyekben való hatáskör is mindig az államtól származik, s mindig mint *átruházott hatáskör* szerepel, az csak elméletileg mondható, a valóságban fordítva áll a dolog és ezt a hatáskört inkább helyi köteleknek *meghagyott* hatáskörének kell minősíteni az állam által *magáhozvont* hatáskörrel szemben.

A törvényhozásilag magáhozvont hatáskörben is meghagyhatja az állam a helyi köteleknek a végrehajtást egészben vagy rész-

ben s ez az államhatalmi szervezetben az értékes és valóságos államhatalmi önkormányzat. Ha ez az önkormányzat kiterjed a törvényhozási szabályozás hiányában bizonyos mértékű szabályozásra, avagy a törvényi szabályozás keretében némi további alsórendűbb szabályozásra, ez fokozza az önkormányzatot, de nincs azzal ellentétben. Éppúgy nincs ellentétben vele, ha nem fokozza az is, ha a szóbanforgó helyi kötelekek vagy területi alakulatok ú. n. politikai hatáskörrel bírnak annyiban, hogy az országos törvényhozótestület tagjainak megválasztására jogosultak. Természetes következménye a fejlődésnek és tulajdonkép teljessé teszi az államhatalmi önkormányzatot, s biztosítja a törvényhozásnak és a végrehajtásnak az összhangját.

Ereký ezt a politikai hatáskört is a rendiség következményének tartja. Nem az, hiszen Angliában a parlamenti tagoknak a grófságok által való választása egészen 1832-ig még akkor is fennállott, amikor a formai rendek ott már egészen megszűntek, s midőn ott Ereký nézete szerint az önkormányzat az állampolgári jogegyenlőségen alapult. És az országgyűlési képviselőknek választókerületenként való megválasztása sem más, mint azoknak a helyi kötelekeknek, amelyek, mint olyanok, előbb választottak, további felosztása kisebb területekre, ami mellett a nagyobb kötelekek által való összefoglalásuk szervezetileg és hatáskörileg bizonyos mértékig még mindig fenntartható. És az sem lehetetlen, hogy az önkormányzati egységek az állampolgári jogegyenlőség mellett is kapjanak képviselőküldési jogot, hiszen így szabályozza részben jelenleg nálunk is az 1938: XIX. t.-c. az országgyűlési választásokat. Hogy e törvény szerint a képviselőket nem a törvényhatósági képviselőtestület választja, hanem közvetlenül a választók, ez azon, hogy a megválasztottak a törvényhatóság képviselői, nem változtat.

Ereký az ilyen, ú. n. politikai hatáskörre kiterjedő önkormányzatot *alkotmányjogi* önkormányzatnak nevezi, szemben a *közigazgatásival*. Nézetem szerint mind a kétféle önkormányzat alkotmányjogi, hiszen az alkotmányjog némszak a törvényhozás szervezetére vonatkozik; beletartozik a végrehajtóhatalomnak, tehát a kormányzásnak, az igazságszolgáltatásnak és a közigazgatásnak a szervezete is. Ez az álláspontja Concha Győzőnek is, aki az önkormányzat kérdését az alkotmány intézményei közt tárgyalja (Politika: I. köt. 506—521. l.). Így az egész államhatalmi önkormányzatnak a kérdése alkotmányjogi s nem közigazgatásjogi kérdés. Ha ez az önkormányzat azután a jóléti, gazdasági, közművelődési, vagyis a *hatóságnélküli* közigazgatásra is kiterjed, az ettől a jellegétől nem fosztja meg.

Az állami szervezethez nem tartozó jogi személyek „*autonómia*ja” más megítélés alá esik. Az „autonómia” szavát itt nem mint az „önkormányzat” egyértelmű megjelölését használom. Értelme több, mert jelenti az „önszabályozást” és vele együtt az „önmegalkotást” is.

Ilyen autonóm közületek az egyházak, az egyesületek stb. Nem vesznek részt az államhatalom gyakorlásában, de az államhatalomnak alá vannak vetve. Az állam tehát fennállásukat, önszabá-

lyozásukat korlátozhatja; hogy ezeket megtartják-e, ellenőrizheti; de tevékenységük az állam hatalmi szervezetén kívül folyó tevékenység még akkor is, ha az állam külön gondozásban részesíti s állami hatalmával támogatja őket, mint p. o. az egyházakat azáltal, hogy adóikat közadók módjára hajtja be.

Az olyan közületek pedig, amilyenek az érdekképviseleti szervezetek, vízitársulatok, községek, középső helyet foglalnak el a kétféle közületek közt, s hol az egyikhez, hol a másikhoz állnak közelebb s látszanak inkább az egyikhez vagy a másikhoz tartozóknak.

13. Az Ereky által megkülönböztetett önkormányzati alakulatok három csoportja közül a harmadiknak, amelybe az állami és városi közüzemek tartoznak, külön tanulmányt is szentelt. Ez *A jogi személyek* cím alatt a Városi Szemle 1928. és 1929. évi (XIV. és XV.) folyamában jelent meg öt folytatásban s 327 lapnyi terjedelemben. E nagy terjedelem is mutatja, hogy jelentékeny, alapos munka, amely 1930-ban megkapta a Magyar Tudományos Akadémia Marczibányi-jutalmát. A jogi személyekre vonatkozó elméletek ismertetése és e tekintetben saját felfogásának kifejtése után (XIV. évf. 49—74. l.) áttér a különböző jogi személyeknek osztályozására s annak vizsgálatára, hogy a közigazgatási tevékenység szempontjából mi a jelentőségük és szerepük. Megkülönbözteti a magánjogi és közjogi jogi személyeket és ez utóbbiak között különösen a magasabbrendű szabályok alá eső „sui generis” jogi személyeket, ú. m. az államot, egyházat, megyéket, községeket. A közjogi személyekkel azután részletesen foglalkozik.

Kiindul e tekintetben a francia jogtudomány ama tételéből, amely szerint a törvényhozás, a kormányzat, az igazságszolgáltatás és a közigazgatás személyvekből, dolgokból és pénzügyi eszközökből álló közzolgálati egységek. Ha figyelembe vesszük, hogy az állami élet nemcsak szolgálatokra, hanem az összesség érdekében közhatalom gyakorlására is hivatott, akkor az emberi társadalom életében egy-egy cél megvalósításához szükséges egységeket három osztályba kell sorolni; ú. m. 1.) közhatalmi egységek, vagyis *intézmények*; 2.) jóléti egységek, vagyis *intézetek*; és 3.) aktív gazdasági egységek, vagyis *üzemek* osztályába.

Az első osztályban vagy a nyers erő testesül meg, így a hadseregben, rendőrségben stb.; vagy a szellemi hatalom, így a törvényhozói, jogalkotó tényezőkben, jurisdikcióval bíró közigazgatási és igazságszolgáltatási hatóságokban, avagy mindezeknek előkészítő, segítő hivatalaiban. Ezek az *intézmények* nem különíthetők el, mint jogi személyek, mert hozzátartoznak az állam lényegéhez s ha formailag mégis elkülönítenének, állammá lennének az államban és azt szétrobbantanák.

Az *intézetek* és *üzemek* lehetnek jogi személyek és pedig olyanok, amelyek közigazgatási tevékenységet végeznek s így közjogiak. Ezek olyan célokat szolgálnak, amelyeket a magasabb rendű *sui generis* jogi személyek saját közigazgatásuknak feladata gyanánt ismernek el s ha ama intézetek és üzemek nem volnának, maguk végeznének el. Ezért az ilyen jogi személyeket a „sui generis” jogi személy a saját szervezetébe kapcsolja be; vagy pedig lehetővé teszi, hogy fenntartásukra külön jogi személyek keletkezzenek, amelyeknek anyaközületeként a magasabb rendű „sui generis” jogi személyek szerepelnek.

E különféle célú ú. m. jóléti, mezőgazdasági, közoktatásügyi, közegészségügyi *közintézeteknek*, a saját közigazgatási jogunk szerinti részletes ismertetése; keletkezésüknek, működésüknek, megszűnésüknek általános elvei és feltételei következnek ezután. Azok a külön jogi személyek, amelyek ily inté-

zeteket létesíthetnek és fenntarthatnak, a *közttestületek*. Ilyenek első sorban az egyházak, azután a városok, érdekképviselői szervek, munkásbiztosító pénztárak, stb. Ezeket egyenként vizsgálja és ismerteti életműködésüknél feladatait az előbbihez hasonló rendszerben.

Végül (a Városi Szemle 1929. évi XV. folyamában a 207—269. és 447—529. lapon) rátér az *üzemek* kérdésének vizsgálatára s e munkájának majdnem felét (146 lapot) e kérdésnek szenteli. Elsősorban a magán- és közüzemek elhatárolásának kérdését veti fel; de kapcsolatban ezzel kitér arra is, hogy mi-ben különböznek a közüzemek az intézetektől s közttestületektől; miközben különbséget tesz a pénzügyi és közigazgatási közüzemek között. Mind a két-tőnek tulajdonsága a monopolisztikus jelleg, s ebben különböznek a magán-üzemektől. De míg a pénzügyi közüzem, p. o. a dohányjövédék, mindig az állam pénzügyi jövedelmezőségét tartja célul, addig a közigazgatási köz-üzem elsősorban és legfőbbképen az állam vagy község, illetve a nagyköz-önység közszükségleteit van hivatva kielégíteni és csak másodsorban és csak az adott viszonyok által engedett mértékben törekedhetik nyereségre.

Az anyaközület a közigazgatási közüzemet önállósíthatja olykép, hogy kettős, mind magánjogi, mind közjogi személyiséget nyer; de akár történik ez, akár nem, e közüzemek és az ezt használó személyek közötti viszony mindig magánjogi lesz, eltérőleg a köztintézetek és ez intézeteket használó személyek közötti viszonytól, amely mindig közjogi s ennek megfelelőleg a közigazgatási üzemek bevételei magánjogi természetűek, eltérőleg a köztinté-zetek és a pénzügyi közüzemek bevételeitől, amelyek illeték vagy járulék, ille-tőleg adó természetű közjogi bevételek.

A következő nyolc fejezetben tárgyalja a községi üzemeket és a muni-cipálszocializmust; a községi üzemeket és üzemformákat a nagy iparálla-mokban; Budapest székesfőváros üzemait; az állami üzemeket a nagy ipar-államokban; a magyar állam üzemait; az üzemek keletkezését; az üzemek működésének feltételeit; és végül az üzemek megszűnését. Mindezek tárgya-lásában minden oldalról, mind a szervezet és hatáskör, mind az anyaközü-letekkel való viszony; mind az eredmények és következmények szempont-jából a legnagyobb részletességet és legmélyebb alaposágot fejt ki.

E részletek közül itt csak azt emelem ki, amely az üzemek működéséről szóló fejezetben az üzemek kezelésének kétféle módját tárgyalja (499—505. l.). Az egyik az anyaközület; az állam vagy község mint olyan által való kezelés, a másik az üzem önállósítása olymódon, hogy az állam vagy a község az üzem vagyonát elkülö-níti, s annak kezelésére külön szervet állít fel, amely az üzemet mint önálló alanyt kezeli. Így az üzemet különálló *jogi személy-nek* kell tekinteni.

Nézetem szerint azonban bármiként önállósul az ilyen üzem, valóságos jogi személyé mégsem válik, hanem csak ál-jogi szemé-lyül tekinthető. Más jogalanyokkal szemben szerepelhet önállóan, az anyaközülettől azonban sohasem önállósulhat annyira, hogy azzal szemben is jogi személyként lépjen fel, mert kizártnak kell tekinteni, hogy az anyaközület és az üzem egymással perbe száll-hassanak és hogy az üzem csődbe kerülhessen anélkül, hogy adós-ágait az anyaközület kielégíteni köteles lenne. Amíg pedig ez meg nem történhetik, valódi, teljes jogi személyiségről nem lehet szó csak félig, más, harmadik jogalanyokkal szemben.

Más megítélés alá esik az a vegyes üzemkezelési mód, amely szerint az anyaközület üzemének kezelésére a részvénytársasági formát alkalmazza úgy, hogy az üzem fenntartása céljából rész-vénytársaság alakul és a megalakult részvénytársaság részvényei-nek többségét, — vagy összességét az anyaközület szerzi meg. Így formailag valóban önálló jogi személyiséget kap az üzem.

II.

14. A másik nagy kérdés amivel Ereky szintén több munkájában foglalkozott, a közigazgatási jog kútfőinek s ezzel kapcsolatban a közigazgatásnak fogalma és a közigazgatási jog fejlődése.

A fentebb már említett, 1917—18-ban megjelent *Jogtörténelmi és közigazgatási jogi tanulmányok*-nak negyedikje: *A közigazgatási jog kútfőiről szól*, s a két kötetnek a nagyobb részét foglalja el (az I. kötetből a 159—402. lapot és a II. kötetet egészen, 1—631. l.).

A kútfőket mint állami akaratnyilvánításokat jellemzi, amelyek vagy rendszerintiek vagy rendkívüliek. Ez utóbbiakból, vagyis a kivételes és szükségrendeletekből a végszükség esetén a „salus rei publicae“ megmentésére irányuló jogi elvek folynak. Mivel sohasem eredményezhetik alkotmányunk alapelveinek felfüggesztését, világos, hogy a magyar alkotmányjognak nem kútfői, de igen a közigazgatási jognak (I. köt. 161. l.).

Más szempontból megkülönbözteti a *jogforrásokat* és az egyszerű *szabályzatokat*. Azok a jog különböző ágaiban és általánosan mindenkit kötelező kútfők; ezek csak viszonylagosan bizonyos szervezeten belül köteleznek (I. köt. 161. l.).

Az ekként megkülönböztetett kútfőket azután a következő rendszerben tárgyalja: A rendszerinti kútfők között I. *A jogforrások*; ezek 1. a közigazgatási jog iratlan; 2. írott forrásai. II. *A szabályzatok*; ezek: a) a királyi ház statumai, az ú. n. házi törvények; b) az országgyűlési házszabályok; c) a döntvények és d) a közösügyi miniszeri rendeletek.

Ezután következnek a rendkívüli kútfők, összehasonlítva az osztrák, a porosz, a francia és az angol jog ily kútfőivel.

A legnagyobb részt az országgyűlési házszabályok tana foglalja el; 556 lapot az összesen 874 lapos műben. Parlamenti jogunk addigi tárgyalása ugyanis nem elégti ki, s bizonyára ezért is szentelt neki ilyen nagy teret.

Kezdi itt is a történelmi előzményekkel, s részletesen vizsgálja az 1848. év előtti rendi országgyűléseink autonómiáját, eljárását s alkotmányos voltát. Itt beleszővi az osztrák *Tezner Frigyes*nek 1916-ban a rendi államjogról és osztrák összállami gondolatról szóló tanulmánya alapos cáfolatát (a II. köt. 87—141. l.), amely külön is megjelent a Budapesti Szemle 1917. évi folyamában, a 170. kötetben. Végül az 1848 utáni parlamenti autonómiát és eljárást, beleértve a delegációkét is, elemezi, boncolgatja és összehasonlítja az angol parlamenti eljárással.

E tárgyalással mintáját adja annak, hogyan kell a tételes nyers jogszabályokat tudományosan feldolgozni.

Feltűnő e rendszerben az uralkodóházi törvényeknek és az országgyűlési házszabályoknak mint közigazgatási kútfőknek, mégpedig mint szabályzatoknak a tárgyalása. Megjegyzi ugyan Ereky, hogy aszerint, amint a házszabályok az országgyűlésen kívülállók-kal szemben is állapítanak meg jogokat és köteleességeket, egyúttal a jog más ágainak is szabályai s a parlamenti eljárás egyik legfontosabb alapelvét, az *alkotmányosságot* biztosító kútfők nemcsak a közigazgatási jognak, hanem egyúttal az alkotmányjognak is kútfői (II. köt. 479. l.).

Az itt tárgyalt kútfőket azonban, t. i. az uralkodóházi törvényeket és országgyűlési házszabályokat eddig általában mint alkotmányjogi forrásokat szoktuk tárgyalni és ezek odatartoznak még

akkor is, ha az alkotmányjog körét — helytelenül — csak azon szűk korlátok közé szorítanánk, amelyek az államfői és törvényhozói szervezetet és működését foglalják magukban. Felmerül azért itt a kérdés, indokolt-e a szóbanforgó kútfóket közigazgatásiaknak minősíteni; helyes-e az alkotmányjog és közigazgatási jog olynemű elhatárolása egymástól, amely ezt megengedi? Ereky ezt arra alapítja, hogy midőn az országgyűlés törvényjavaslatokat tárgyal, megszavaz stb., eljárása cselekvés, a jogalkalmazás szempontjából az állam akaratának közvetlen végrehajtása, vagyis közigazgatás (II. köt. 480. l.).

Felfogásának megerősítésére hivatkozik a magyar irodalomból *Virozsilra* és *Conchára*, a külföldiből pedig különösen a német *Spiegelre* (Die Verwaltungsrechtswissenschaft) és a francia *Hauriou-ra* (Précis de droit administratif, VII. kiad.). Messze vezetne a felhozott tekintélyekkel itt vitába szállni, s részemről csak annyit kívánok ez alkalommal megjegyezni, hogyha a törvényeknek minden végrehajtása, vagy amint gyakran mondani szokás, minden állami cselekvés közigazgatás, akkor a királyválasztás, koronázás, miniszterek kinevezése és felmentése, felelősségrevonása, az országgyűlés összehívása, feloszlata, felsőházi tagok kinevezése, választása, képviselőválasztás stb. mind közigazgatás és ha a rájuk vonatkozó tárgyi jog közigazgatási jog volna, akkor mi maradna az alkotmányjognak? Semmi, mert akkor az alkotmányjogot elnyelte a közigazgatási jog és akkor az alkotmányjogról legfeljebb mint a közigazgatásnak olymódon való gvakorlásáról lehetne szó, amit mint „alkotmányosságot“ szokás jellemezni. Ez az ú. n. „alkotmányosság“ pedig, vagyis az az állapot, amely szerint a törvények hozatala népi részvétellel történik, egyáltalán nem meríti ki az alkotmány fogalmát, mert helyesen felfogva van alkotmánya olyan államnak is, amelynek nincs ú. n. „alkotmányossága“, p. o. az orosz cári autokráciának, az olasz fasizmusnak, a német nemzetiszocializmusnak stb.

Ezen az alapon nem lehet a közigazgatási jogot az alkotmányjogtól tudományosan elhatárolni; pedig a tudományos elhatárolás szükséges. Minthogy Ereky egy későbbi munkájában behatóbban is foglalkozik a közigazgatás fogalmával, e kérdésre eme munkájának ismertetésénél visszatérek; előbb azonban még azzal a megkülönböztetéssel kell foglalkoznunk, amelyet tesz a jogforrások és szabályzatok között.

Kétségtelen, hogy vannak olyan államhatalmilag megállapított szabályok, amelyek egyaránt köteleznek mindenkit, tehát az állam hatósági szerveit is és vannak olyanok, amelyek csak az állam szerveihez szólnak és azok eljárását vagy belső jogviszonyait szabályozzák. De mivel ezek is jogot és kötelességeket állapíthatnak meg s legtöbbször meg is állapítanak, s közvetve a tárgyi jogalakulásra kihatnak, nincs semmi oka annak, hogy ezeket is ne tekintsük jogszabályoknak és jogforrásoknak.³ A polgári perjog és bün-

³ A végrehajtóhatalomról szóló 1895-ban megjelent értekezésemben (Jogi Szemle, 1895. évf.) a jogrendmeghatározás és szabályalkotás közötti különbséggel részletesebben foglalkoztam; i. m. 10, 11. lapon a 12—14. pontban.

tetőeljárasi jog túlnyomórésztben a bíróságokhoz és más hatóságokhoz szóló szabályzat, mégis jogforrásoknak tekintjük őket.

Még az anyagi büntető jog is formailag csak a bíróságokhoz szól, mert úgy hangzik: „aki ezt követi el, az így büntetendő”. Tehát ez is csak szabályzat volna.

15. A közigazgatásnak fogalmával behatóan foglalkozott Ereky a már említett: *Közigazgatás és önkormányzat* című, 1939-ben megjelent munkájában, amelynek második részét fentebb már méltattam. Most lássuk az első részt.

Előrebocsátja itt is az e tekintetben felmerült véleményeket s ezeket csoportosítva ismerteti és bírálja. Négy csoportot különböztet meg. Elsőként azt, amely a közigazgatást nem teljesen határozza meg mint oly tevékenységet, amely a többi, igenlegesen meghatározott állami tevékenységhez (törvényhozáshoz igazságszolgáltatáshoz) nem tartozik. A másik három csoport igenlegesen igyekszik meghatározni, vagy azon az alapon, hogy e tevékenységet kik végezik, milyen tulajdonságokkal felruházva, (alanyi vagy formai meghatározás); vagy azon, hogy mi a tartalma e tevékenységnek, s mit tesznek azok, akik ellátják (tárgyi vagy anyagi meghatározás), vagy pedig e két körülményt együtt veszik alapul, (összetett meghatározás). A magyar írók közül megemlíti *Kmettyt* és *Jászi Viktort*, miért akik a negatív meghatározás alapján állnak; míg *Concha Győzőnek* az összetett meghatározás alapján álló nézetét behatóbban tárgyalja és bírálja. (142—147. l.)

Ezután fejti ki saját felfogását, amely némileg eltér attól, amelyet a közigazgatási jog kutatóiról szóló, előbb tárgyalt művében elfoglalt. Kiindul abból, hogy ha a közigazgatást a jogtudomány számára használható módon akarjuk meghatározni, nem szabad kizárólag az állam ténykedését elemezni, hanem az elemzést az összes természetes és jogi személyek ténykedésére ki kell terjeszteni (165. l.).

Ilyen értelemben háromféle ténykedés lehetséges. Az első az emberi élet külső rendjére vonatkozó szabályozás; ez a *jogalkotás*. A második a fenntartásra, a jólét emelésére, jogok szerzésére, köteleességek vállalására vonatkozó *cselekvés* s ez részint tényleges, részint jogi aktusokból tevődik össze. A harmadik ténykedés a tárgyi és alanyi jogokon ejtett sérelem esetén a vitás tényállás megállapítása és a rá vonatkozó jogszabályokból a következmények levonása; ez az *igazságszolgáltatás* (165—166. l.).

Mind a három ténykedés a történelem folyamán fejlődésen ment át, s ennek eredménye, hogy a jogalkotás és igazságszolgáltatás teljes egészükben, a cselekvés pedig részben a közjog szabályai szerint végbemenő közfunkciókká alakultak át az által, hogy céljaik megvalósulásánál az összesség fizikai, szellemi és gazdasági erejére támaszkodnak, hogy tehát céljaik *közhatalommal* valósulnak meg. Az ekként közfunkcióvá átalakult cselekvés a *közigazgatás*; míg a magánjog uralma alatt maradó rész a magánigazgatás (167. l.).

E három közfunkció közül a jogalkotás történhetik külön szerv nélkül is, a szokás útján; a másik kettőnek, hogy érvényesüljön, szervezetre van szüksége. Ennek létrehozása, működése, feltételeinek az előteremtése, irányítása, felügyelete szintén cselekvés, de magasabbrendű s ez a *kormányzás*. De a kormányzó szervet is ki kell valakinek jelölni, az ő működése előfeltételeit is elő kell teremteni s kifelé, más államokkal szemben is kell cselekedni, amely ténykedéseknek a legrövidebb államban is elő kell állni, s ez az *uralkodás*. Ennek a szerve az államfő (169. l.).

Az államfői ténykedés részletesebb ellenzése után rámutat arra, hogy a többi ténykedés számára is különféle szervek hivatottak, így a jogalkotásra a törvényhozó szerv, a törvényhozó testület tagjainak megválasztására a választók, de ezeknek ténykedése alkotmányjogi jellegű, s azt nem a közigazgatás, hanem a törvényhozás és a kormányzás körébe tartozó funkciónak kell tekinteni, éppúgy, mint az államfő funkcióit (173., 176. l.).

A közigazgatást ezután mind negatívra mind pozitívra határozza meg. Negatívra úgy, hogy mindaz, ami nem uralkodás, törvényhozás, kormányzás, vagy igazságszolgáltatás, az közigazgatás. A pozitív meghatározás szétágazóbb. E szerint a közigazgatás abból a cselekvésből áll, amellyel az állam, a vármegye, a község, s a hozzátartozó közjogi személyek

a) *mint hatalmi alakulatok* előteremtik és felhasználják a közcél megvalósításához szükséges személyeket és dolgokat és ebből a célból akaratkijelentéscikkkel közjogi értelemben vett jogokat és köteleességeket hoznak létre s alakítanak át és közhitelességű megállapodásokat végeznek s bizonyítanak;

b) *mint hatalmi és egyúttal mint kulturális alakulatok* az egyházak és a társadalom munkáját a társadalom jólétének emelése érdekében megszervezik, irányítják, ellenőrzik, segítéyzik s a karhatalom rendelkezésre bocsátása útján támogatják;

c) *mint hatalmi és szociális alakulatok* közintézeteket és gazdasági vállalatokat létesítenek, tartanak fenn;

d) *mint hatalmi és vagyoni jogi alakulatok*, vagyis mint magánjogi jogi személyek a vagyoni jogi forgalomban résztvesznek s magánjogi jogügyletek kötésével magánjogi viszonyokba lépnek (184—187. l.).

16. Részemről a közigazgatás eme meghatározását lényegileg elfogadhatónak, de túlrészletezőnek tartom, és ennélfogva a lényegyet kissé háttérbe szorítónak. Másrészt az állami tevékenységnek öt csoportba való osztályozását nem gondolom megfelelőnek.

Amint láttuk, a jogalkotáson, igazságszolgáltatáson és közigazgatáson kívül még két állami ténykedést különböztet meg; ezek a *kormányzás*, és az *uralkodás*. E megállapításban nagyon helyes és fontos a *kormányzás megkülönböztetése a közigazgatástól*.

A kettőnek összezavarása és felcserélése elhomályosítja a dolgot s nehezzé teszi megértését, a kettő megkülönböztetése egy-szerre megvilágosítja.

Az említett öt ténykedés közül azonban nem tartom elfogadhatónak az „uralkodás” megkülönböztetését még akkor sem, ha az „uralkodás” helyett „államfői” ténykedést mondunk. Uralkodója ugyanis csak monarchiának van, míg államfője lehet köztársaságnak is. Az államfői ténykedést már azért sem lehet különtermészetű ténykedésnek minősíteni, mert van állam, ahol az államfő egyúttal kormányfő, ahol tehát a külön államfői szerv léte sem indokolja a megkülönböztetést, amint p. o. indokolhatná a monarchiában. Ilyen államok az ú. n. prezidenciális szervezetűek, amelynek az Amerikai Egyesült Államok.

Az államfői ténykedés, természeténél fogva nem más mint kormányzás, a több fokozatú kormányzás legmagasabb foka. De uralkodásról mint különtermészetű állami ténykedésről azért sem helyes beszélni, mert az uralkodás *nem cselekvést, hanem állapotot* jelez. Az uralkodói állás jellemvonása nem az, hogy uralkodó mit cselekszik, hanem azt, hogy milyen jogállása van. Jelenti azt, hogy nem alattvaló, soha és semmiképpen sincs az állami hatalomnak alávetve; az állami hatalmat ő gyakorolja egészen vagy részben, korlátlanul vagy korlátozotlan, de akárhogyan gyakorolja, személyileg soha sincs neki alávetve. Ebben áll az uralkodói méltóság s nem abban, hogy mint államfő milyen jogokat gyakorol vagy nem gyakorol. S ilyen értelemben nincs minden államnak uralkodója, mert a köztársasági államfő, mint állampolgár, alattvaló is, s mint ilyen, alá van vetve az állami hatalomnak. Hatalma lehet annyi mint az uralkodónak, mégsem uralkodó, mert jogállapota más.

De mi tehát ezek után a közigazgatás? Részemről két régebbi munkámban a következőleg határoztam meg:⁴ Az állam hatalmi szervezet. Lényege és jellemzője a hatalom, amit fizikai kényszerrel is érvényesíteni bír. A legközvetlenebb megnyilvánulása tehát a karhatalom kifejtése a magánosokkal szemben. E kényszerre akkor van szükség, ha az egyesekhez intézett követelő vagy tiltó parancsait nem teljesítik. E parancsok kétféle célúak. Vagy azért ad ki az állam egyes esetekben parancsokat, hogy a magánosokat mások által megtagadott vagy el nem ismert jogaik érvényesítéséhez segítse; ezek a polgári marasztaló ítéletek; vagy azért, mert általános tiltó parancsainak egyesek nem engedelmesskedtek s ezért büntetésben részesíti őket; ezek a büntető ítéletek. E kétféle parancs, kapcsolatban az arra vonatkozó előzetes eljárással és mérlegelésével annak, hogy megvannak-e az elítélés, vagyis parancsadás feltételei, az *igazságszolgáltatás*.

E parancsadás feltételeit, illetve magánosoknak egymással szemben és e tekintetben az állammal szemben is fennálló jogait és kötelességeit vagy a szokás állapítja meg, vagy pedig az államnak erre vonatkozó különleges természetű általánosságra szóló jogalkotása, jogrendmeghatározása. Csak igen kivételes esetben nincsenek e feltételek előre megállapítva.

Az állam, mint hatalmi szervezet azonban nemcsak a magánosoknak ismeri el szokásjogilag egymással szemben kifejlődött jogait és kötelességeit, vagy ad jogrendje által nekik ilyeneket, hanem ad nekik vagy ismer el számukra önmagával szemben is jogokat és ró rájuk kötelességeket az állam által kitűzött célok elérésére; ezeket is kielégíti hatalmi intézkedésekkel, illetőleg érvényesíti és esetleg fizikai erőhatalommal kikényszeríti. Ez a hatalmi tevékenység a *hatósági közigazgatás*.

⁴ Az egyik: *A végrehajtóhatalom a magyar államban* (Jogi Szemle, 1895.); a másik: *Az államélet néhány főbb kérdéséről* (1931. V. hóban tartott akadémiai székfoglaló; megjelent 1935-ben a M. Tud. Akadémia kiadásában).

Mind az igazságszolgáltatás, mind a hatósági közigazgatás a *magánosokkal szemben* kifejített hatalmi ténykedés és lehet alsóbb és felsőbb fokú, de a felsőbb fokú is ugyanoly természetű, mint az alsóbb fokú.

E két állami ténykedést, vagyis az igazságszolgáltatást és hatósági közigazgatást jelzett első munkámban a *hatóságoskodás* összefoglaló elnevezéssel jelöltem meg. Azt nyelvészetileg és fogalmilag kifogástalannak tartom, de senkisésem fogadta el, illetve jóformán észrevétlen maradt, ennél fogva a másodikban a „hatósági ténykedést” használok helyette. Ereky felfogása e tekintetben annyiban áll közel hozzá, amennyiben megállapítván, (a 177. l-on) hogy a végrehajtó hatalom három egymástól különböző funkciót lát el, t. i. a kormányzást, az igazságszolgáltatást és a közigazgatást, úgy különböztet tovább, hogy mivel: „a kormány *nem hatóság*, hanem a végrehajtó hatalom gyakorlásának központi legfőbb szerve”, — a végrehajtó hatalom *kétféle hatóságot* foglal magában, t. i. a bíróságokat és a közigazgatási hatóságokat.

A jellemzett hatósági közigazgatás fogalmába vonhatónak találtam még a magánosokkal közvetlenül eljáró szerveknek, tehát a hatóságoknak jogmegállapító és jogmegszorító, valamint tanúsító tevékenységét, amelyeket Ereky szintén a közigazgatás fogalma alá vont.

A *kormányzás* tekintetében jelzett munkáim, különösen az 1931. évi, majdnem azonos felfogást fejtenek ki Erekyével, amennyiben annak tartalmául szintén a hatóságoskodó szervek megalkotását, működésük anyagi feltételeinek megteremtését, irányítását, ellenőrzését jeleztem; de az államfői ténykedést, amint fentebb kifejtettem, szintén a kormányzás fogalmába foglaltam. Felfogásaink annyiban is megegyeznek, amennyiben mind a ketten rámutattunk annak a lehetőségére, hogy kormányzati szervek a közigazgatás körébe tartozó cselekményt végezzenek; nézetem szerint ennek esete még az államfőnél is előfordul (p. o. felmentés a törvényekben megállapított esetekben a törvények egyes rendelkezései alól, kegyelmezés; a jog megállapításra: nemesítés, cím- adományozás, törvényesítés, stb.); sőt a törvényhozó szerv is végezhet ilyent. A törvényhozás azonban főként alakilag különbözik a kormányzástól, mert a jogrendmeghatározás és szabályalkotás lényegileg szintén kormányzati ténykedések; s csak akkor válnak törvényhozássá, ha alakilag megkülönböztetett formában nagyobb erővel és más szerv által jönnek létre.

A kormányzás tehát a tulajdonképpeni központja az állam hatalmi tevékenységének.

A hatalom kifejtésével járó közigazgatáson kívül igen nagy mértékben végez az állam, különösen az újabb időkben, mindig nagyobb és nagyobb mértékben olyan tevékenységet, amely hatalomkifejtéssel nem jár, hanem amely egészen olyan természetű mint a magánosok tevékenysége. A különféle közegészségügyi, jóléti, közoktatásügyi és közművelődési, gazdasági intézmények felállítása, fenntartása és működtetése jelentik ezt a tevékenységet. Ezt neveztem *hatóságnélküli közigazgatásnak*. Ez az állami életnek *nem lényeges tartalma*, hanem csak esetleges, amely ha egészen el is marad, az állam lényegén semmit sem változtat. De kétségtelen, hogyha nagyméretűvé válik,

alkalmas arra, hogy az állam lényegét, a hatalmi jelleget elhomályosítsa, amit azonban szem elől téveszteni sohasem szabad.

Noha ezzel kapcsolatban is felmerülhet és fel is merül hatalmi intézkedéseknek szüksége, mégis e tevékenység tulajdonkép anélkül történik, s a vele kapcsolatos hatalmi intézkedések már a hatósági közigazgatás körébe tartoznak. Ez a hatóságnélküli közigazgatás tehát tulajdonkép egészen *magán-tevékenység* jellegű, s ennek megállapítása a kérdés tisztázása szempontjából fontos.

Ez intézményeknek is van „igazgatása”, p. o. az államvasútnak, a m. kir. postának, az iskoláknak stb., s ez az „igazgatás” bizonyos tekintetben hasonlít az állam kormányzatához, de mégsem az, hanem tulajdonkép a hatósági közigazgatásnak alávetett olyan magánigazgatás, mint amilyen a magánosok által fenntartott ilyen intézeteknek az „igazgatása”. Személyzetük, habár közalkalmazott, mert az állam alkalmazottja, mégis megkülönböztetendő a hatósági közalkalmazottaktól, amint ez p. o. történik az egyetemi tanároknál vagy az államvasútnak alkalmazottainál, akik külön fizetési rendszer szerint külön létszámba vannak foglalva.

Mindez az államhatalom befelé való megnyilvánulása; míg kifelé az állami hatalom a háborúban nyilvánul meg az erre a célra szervezett fegyveres erő, mint karhatalmi eszköz által. A más államokkal való békés érintkezés már hatalomnélküli ténykedés és ennyiben hasonlít a hatóságnélküli közigazgatáshoz. E téren természetesen egy-egy közigazgatási ténynek p. o. a hadüzenésnek, békekötésnek sokkal nagyobb jelentősége van mint a befelé való egyes intézkedéseknek. Kormányzati intézkedés ezen a téren is előfordul s itt ez nem egyszer összefolyik a közigazgatásával.

17. Mi mármost az alkotmányjog és mi a közigazgatási jog?

Ereky az alkotmányjog tárgyának tekinti az uralkodás, a törvényhozás és a kormányzás körébe eső ténykedéseket (173. l.), mégpedig nemcsak magát a törvények megalkotását, hanem a törvényalkotás *érdekében kifejtett cselekvést* is, vagyis a törvényhozás segédfunkcióit (176. l.). Éppúgy odatartozónak tekinti az országgyűlési választók ténykedését, amely a központi legfőbb szervekre, t. i. az országgyűlés képviselőházára és az ennek bízalma alapján kormányzó minisztériumra vonatkozik.

Látnivaló, hogy a közigazgatási jog kútfőiről szóló tanulmányában elfoglalt álláspontját némileg módosította, mert már nem tekint a törvények közvetlen végrehajtására vonatkozó minden cselekvést közigazgatásnak. Ha pedig a törvényhozás érdekében kifejtett, valamint a központi alapszervekre vonatkozó cselekvés az alkotmányjog körébe tartozik, akkor nyilvánvaló, hogy az országgyűlési házsabályok az alkotmányjognak a kútfői és ha az uralkodás alkotmányjogi funkció, akkor az uralkodóval oly szoros összefüggésben álló uralkodóházi törvények kérdése, amennyiben általában nem magánjogi, szintén alkotmányjogi.

Mi tartozik tehát a közigazgatási jog körébe? Egyszerűnek látszik a válasz: az, ami a közigazgatásra vonatkozik. Azonban a közigazgatás cselekvés s e tekintetben nincs nézeteltérés, tehát kétségtelen, hogy a közigazgatásra, mint cselekvésre és az annak tárgyát képező, valamint abból folyó jogviszonyokra vonatkozó jogszabályok a közigazgatási jognak a szabályai. De még mindig nyitva marad a kérdés, hogy a közigazgatás szervezetét, e szervezetnek hatáskörét és más államhatalmi szervekhez való jogviszonyait meghatározó, valamint e szervek megalkotására vonatkozó szabályok hová tartoznak. A szervezet, a szervek megalkotását, ellenőrzésüket, felügyeletüket Ereky is kormányzati

tényeknek tartja s minthogy a kormányzást alkotmányjogi tevékenységnek tekinti, ebből az következne, hogy a kérdéseket szintén az alkotmányjog kérdéseinek minősítse. Nézetem szerint azok; de Erekynek egy megjegyzéséből az látszik következni, hogy az ő nézete szerint e kérdések közigazgatásjogiak. E megjegyzés szerint (173. és 176. l.) a törvényhozás segédfunkcióit, és a választók ténykedését azért tekinti alkotmányjogiaknak, mert a *központi legfőbb alapszervekre* vonatkoznak. Ez indokolásból tehát az is következtethető, hogy a nem központi és nem is alapszervekre vonatkozó cselekvés — jóllehet alkotmányi jellegű kormányzati ténykedés — mégsem az alkotmányjogba, hanem a közigazgatási jogba tartozik. És valóban Ereky, amint az önkormányzatra vonatkozó munkáiból láttuk, ő ezeket a kérdéseket a közigazgatási jog kérdéseinek minősítette.

Amint már ott is jeleztem, a közigazgatási szervezetnek s megalkotásának kérdéseit az alkotmányjog kérdésének tartom. Mi az alkotmány? Az állam összetételének, szervezetének és hatalmának mikéntje. Tehát az egész szervezetnek minden kérdése, s nemcsak egyik vagy másik részének, talán a fontosabbnak, vagy nagyobb hatalmúnak egyik vagy másik kérdése. Az állam hatalmi szervezetét nem lehet feldarabolni alapszervekre és nem alapszervekre; fontosabb és kevésbé fontos részekre, vagy jellegüket egészen a szerint megkülönböztetni, hogy központiak-e vagy vidékiek. Ha tudunk is alapszervek és nem alapszervek között ingadozó és elmosódó megkülönböztetést tenni, a jogi rendezés szempontjából ez nem helyeselhető; és ha talán gyakorlati — hogy ne mondjam kényelmi — szempontból van is valami jelentősége, elméletileg az ilyen megkülönböztetés nem fogadható el.

Az alkotmány az állam hatalmi szervezetének egésze; és az alkotmányjog szabályozza e szervezet minden kérdését. Azt, hogy kikből állnak, hogyan jönnek létre és hogyan alakulnak meg, hogyan működnek, mi a hatalmuk és egymással milyen viszonyban vannak. E tekintetben az alkotmányjognak ki kell terjednie mind a törvényhozás és a kormányzás s mind az igazságszolgáltatás és a közigazgatás szerveire.

Az alkotmányjog eszerint az egész állami szervezet összes *belső* viszonyainak a szabályait tartalmazza. Ezzel szemben a közigazgatási jog az államhatalmi szervezet egészének *külső* viszonyaira, vagyis a hatalmi szerveknek és a hozzá nem tartozó magánosoknak a viszonyaira vonatkozik. A közigazgatási jog tehát ott kezdődik, ahol a jogszabályokat közvetlenül a magánosokkal szemben kell alkalmazni s ezért a közigazgatási jog anyaga úgy viszonylik a közigazgatási szervezethez, amiként a magánjog és a büntetőjog a bírósági szervezethez. Amint eme szervezet kérdései nem tartoznak a magánjog és büntetőjog körébe, éppúgy nem tartoznak a közigazgatási szervezet kérdései az általuk alkalmazott közigazgatási jog körébe.

Másrészt azonban a közigazgatási jogba s nem az alkotmányiba tartoznak az állampolgároknak azok az alanyi közjogai, amelyek nem a szervezetre vonatkoznak, illetve nem az államhatalomban

való részvételt jelentik. Ilyenek az ú. n. szabadságjogok, a személyes szabadság joga, a házjog, a gyülekezési- és egyesülési jog, a sajtószabadság, tanszabadság, stb. Ezek gyakran szerepelnek az alkotmányjogokban, de odasorozásuk nem következetes és csak erőltetett érvekkel indokolható. Inkább véletlenül kerültek oda, annak a révén, hogy az ú. n. alkotmánylevelek többé-kevésbé ezekre is kiterjeszkednek.

18. *A közigazgatási jognak és a közigazgatási jogtudomány-nak kialakulásával és fejlődésével* foglalkozik Ereky három más munkájában. Az egyikben az angol, a másikban a francia, a harmadikban a magyar közigazgatási jog és jogtudomány fejlődésével. Az első a gr. Klebelsberg-féle emlékkönyvben jelent meg 1925-ben, a második a Berzeviczy Albert Emlékkönyvben szintén 1925-ben, a harmadik a pécsi Pannónia folyóiratban 1942-ben, mint a Pannónia könyvtár sorozatának 58. kötete. Mind a három tanulmány igen érdekes és sok értékes megállapítást tartalmaz.

Rokontárgyú velök legutolsó munkája, amely a Pannónia folyóirat 1943. évi folyamában már halála után jelent meg: *Adalékok a modern magyar pénzügyi közigazgatás kialakulásához*.

Ebben különösen az újkori adótörvényhozással foglalkozik. Rámutat, hogy az 1909. évi Wekerle-féle adótörvényekig önálló magyar adójogunk nem volt. S e törvények egy részének, így különösen a kereseti- és a jövedelmiadóra, valamint a nyilvános számadásra kötelezett vállalatok adójára vonatkozóknak hatálybaléptetését is ismételten elhalasztották tarthatatlan indokokkal; aminek be nem vallott oka az említett vállalatoknak az a törekvése volt, hogy valóságos tiszta nyereségüket kinyomozni s őket a minimális megadóztatást jelentő régi vállalati adón kívül külön jövedelmiadóval megróni ne lehessen (76. l.). Csak 1916-ban következett el ennek az adónak életbeléptetése s azzal az összeggel, amely így e vállalatoknak azelőtt megmaradt az államkincstár kárára, törvényhozásunk hatalmas nemzeti ajándékot adott e vállalatoknak, amelyet ha a hadsereg felszerelésére fordítottak volna, lényegesen javította volna esélyeinket a világháborúban.

Egy másik pénzügyi törvényalkotással is foglalkozott már előbb a Társadalomtudomány 1921. évi folyamában *A német birodalmi szükségáldozat s a magyar vagyonválság* cím alatt. A Hegedüs Lóránt-féle vagyonválság tervezetét hasonlítja össze a német birodalmi szükségáldozattal s kimutatja igen alapos számadatokkal, hogy ezzel szemben a „magyar rendszer“ mennyire elhibázott. Főhibája az, hogy nem a személyi adórendszer szerint az összvagyonot veszi alapul, hanem a tárgyi adórendszer szerint az egyes vagyonkategóriákra veti ki a váltságot, s ez nem teszi lehetővé az igazságos megterhelést.

Három kisebb tanulmánya jelent meg azután 1935-ben a közigazgatási jog köréből. Kettő a Szegeden működött Ferenc József Tudományegyetem Barátságának egyesülete által kiadott „Acta“-kban: *A közigazgatási aktusok által okozott sérelmek hatósági oroszlása* (Tom. VII. Fasc. 1.) és *Egy jogtörténelmi per irataiból* (Tom. IX. Fasc. 1.) című. Ez utóbbiban érdekes véleményt ad Sümeg nagyközségnek egy peres ügyében arra a kérdésre, hogy 1848 előtt Sümeg városa, illetve polgárai milyen jogállással bírtak.

A harmadik értekezés a közigazgatási eljárás reformjairól a Magyar Közigazgatás 1935. évi folyamában jelent meg. Benne először a jogorvoslati rendszer reformjait, azután a közigazgatási ügyintézés reformját tárgyalja meg, s a magyar közigazgatásnak a belügyminisztérium által kiadott akkori atlaszát méltatja.

19. Kétségtelenül alkotmányjogi tárgyúak 1. *A magyar trón megüresedésének kérdéséhez*; 2. *A magyar felsőház*; 3. *Nemzetgyűlés és országgyűlés* és 4. *Fasizmus és parlamentarizmus* címen megjelent cikkei. Az első 1921-ben jelent meg a Magyar Jogi Szemle könyvtárának 6. számaként s abban a kérdésben foglalt

állást, vajjon az Ausztriával való együttes birtoklás megszűnése magával hozta-e az 1723. évi I. és II. t. c.-ben szabályozott trónöröklési jognak önmagától való hatályvesztését. A kérdést „de lege lata” nemlegesesen dönti el.

A második a felsőház újra felállításának kérdésével és az 1925. évi felsőházi törvényjavaslattal foglalkozik s ez 1925-ben jelent meg a Magyar Társadalomtudományi Társulat kiadásában. Benne párhuzamot vonva az angol lordok háza és a mi főrendiházunk között, valamint a lordok házára és a mi felsőházunkra vonatkozó reformtervezetek között, behatóan bírálja az 1925. évi felsőházi törvényjavaslatot, amelyből jelenlegi felsőházunk megszületett. Sokalja s nagyzolásnak minősíti Csonka-Magyarországon a tagok nagy számát. Helyteleníti a felsőházi tagoknak a törvényhatóságok által való választását, mert ez a törvényhatóságokat a közigazgatási érdekek háttérbe szorításával ismét olyan politikai testületté teszi, amilyenek voltak a vármegyék. Nem tartja szerencsésnek az érdekhivatali szervek képviselőit, mert attól tart, hogy a felsőház ezen az úton előbb-utóbb az élethivatalok, szakszervezetek felsőházává fog változni. Nézete szerint az élethivatalok képviselőit mint kommunista gondolatot el kell ejteni. Nem tartja helyesnek a felsőház jogkörének olyan nagymértékű csorbítását sem, mint amilyent a javaslat eredetileg tartalmazott. E megszorítás okául azt vélte hogy a nemzetgyűlés már is féltékeny volt a még meg sem született felsőházra.

A harmadik értekezés a Társadalomtudomány folyóirat 1926. évi folyamában jelent meg, már az országgyűlési képviselő választásokról szóló 1925 : XXVI. tc. és a felsőházzal szóló 1926 : XXII. tc. megalkotása után. Megállapítja, hogy sem az első, sem a második nemzetgyűlés nem viselkedett úgy, mintha különös jellegű, valami alkotmányozó gyűlés lett volna, hanem régi alkotmányunk szellemében eljárva egyformán alkottak alkotmányos jelentőségű és közönséges törvényeket; s a kétkamarás rendszer visszaállításával és az országgyűlési képviselőház, valamint a felsőház reformjával visszatértek a régi alapokon való mérsékelt haladás gondolatához. A két jelzett törvény közül nagyobb fontosságot tulajdonít a felsőházi törvénynek, s annak szervezetét most már kevésbé helyteleníti; de annál inkább a jogkörének csorbítását, vétőjogának megszorítását. Rámutat, hogy éppen akkor nem indokolt ez a megszorítás, amikor az új szervezet olyan átalakuláson ment keresztül, hogy messze felette áll a réginek; amikor éppen az újfajta tagok 45%-os aránya kellő biztosítékot nyújt a megfontolt és fokozatos haladás érvényesülése lehetőségének.

Meg kell állapítani, hogy a gyakorlatban a felsőház új szervezése bevált s azok az aggodalmak, amelyekről Ereky tartott, nem valósultak meg, míg a jogköre csorbítását e jogkör újabb kiterjesztésével a törvényhozás azóta bizonyos mértékig az ő szellemében jóvátette.

A negyedik cikket 1927-ben közölte a Magyar Szemle. Ez kimerítően ismerteti az olasz fasizmust és a Mussolini-féle parlamenti reformot. Az előbbi olasz parlamenti életnek ugyanis főfogyatkozása a pártok szétforgácsolása

volt. Ennek megakadályozása végett az 1925. évi Mussolini-féle választójogi törvény olyan választási rendszert fogadott el, amely szerint a képviselőházban a megválasztott tagok pártbeli többségének meghatározott minimumot (66%-ot) kell elérni, a kisebbség pedig meghatározott maximumot nem haladhat túl. Ha ez az arány a választásokból nem kerül ki, a többségi minimumot mesterséges kiegészítéssel; a kisebbségi maximumot ugyanolyan apasztással kell előidézni. E rendszerről nézete az, hogy bármily párt alakuljon eképpen kisebbségből többséggé, a kormány csak mesterségesen elővarázsolt többségre támaszkodhatik, s kormányzása nem parlamenti kormányzás lesz, hanem a pártvezér személyes kormányzása, vagyis diktatúra. — Ezt a jövendölést az azóta eltelt idő igazolta.

III.

20. E szorosán vett alkotmányjogi és közigazgatásjogi kérdéseken kívül kiterjedt figyelme általánosabb kérdésekre is. Igaz, hogy olyanokra, amelyek mind az alkotmányjogászt, mind a közigazgatási jogászt közelről érintik. Ilyen munkái a Magyar Társadalomtudományi Társulat által kiadott „Társadalomtudományi füzetek”-nek 1928. évben megjelent 4—6. száma: *A tárgyi és alanyi jogok dualizmusa. Az alanyi jogok rendszere* címen; azután a Városi Szemle XV., 1929. évi folyamában (és különnyomatban) megjelent: „*A jogtudomány módszerei. A Duguit-és Kelsen-féle módszertani álláspontok bírálata*” című, Finkey Ferenc tiszteletére 1936-ban kiadott Emlékkönyvben megjelent „*A tárgyi jog egysége*” című, a Menyhárt Gáspár tiszteletére pedig 1938-ban kiadott Emlékkönyvbe írt „*A tárgyi jogról*” című művei.

Az elsöben az alanyi jogok rendszerét dolgozza fel. Ezzel a kérdéssel először Gerber foglalkozott 1852-ben (Über öffentliche Rechte); késöbb, 1890-ben részben Bernatzik,⁵ míg az egészet rendszeresen feldolgozta Jellinek György 1892-ben megjelent „System der subjectiven öffentlichen Rechte” című könyvében. A kérdés azóta is foglalkoztatta a jogirodalmat s nem csoda, hogy az annyira a dolgok mélyére ható elmét, amilyen Erekyé volt, szintén megragadta.

E művében mindenek előtt elvetve Kelsen-nek és Duguit-nek az általában vett alanyi jogot a tárgyi jogtól meg nem különböztető álláspontját, e tekintetben az ú. n. dualistikus elméleteket ismerteti s ezeket végeredményben három csoportba osztja be a szerint, hogy mi az, amit a tárgyi jog elismerése alanyi joggá tesz: az akarat, az érdek, vagy a kettö kombinációja. — E szerint kell megkülönböztetni a Windscheid-féle akaratelméletet, a Thering-féle érdekelméletet és a Bernatzik—Jellinek—Michoud-féle⁶ kombinációs elméletet. Végig haladván mind a három csoporton, a Bernatzik-féle kombinációs elméletnek azt a árnyalatát fogadja el, amely az érdeket az alanyi jog *fundamentális* elemének, az akaratot pedig az érdek mellett szintén lényeges, de csak *másodrendű* elemnek tekinti (23. l.).

⁵ „Archiv für öffentliches Recht” 1890. évi folyamában: „Kritische Studien über den Begriff der juristischen Person und über die juristische Persönlichkeit der Behörden insbesondere” címen.

⁶ Michoud: La théorie de la personnalité morale.

Vizsgálva ezután a kérdést, mennyiben fogalmi kelléke az alanyi jognak — és pedig mind az egyes, mind az állam alanyi jogának — a tárgyi jog elismerése, illetve a tárgyi jog által nyújtott jogvédelem, megállapítja, hogy az alanyi jog: „egy bizonyos embernek, vagy az emberek egy bizonyos csoportjának aképpen pártfogolt *érdeke*, hogy a tárgyi jog egy bizonyos *akarathoz* az érdek képviselőjére és védelmére irányuló *hatalmát* elismeri s ebből a célból a bírói vagy quasi bírói eljárásban rejülő *garanciákat* rendelkezésére bocsátja.” (141. l.). Az érdek és érdekvédelem a közjogi alanyi jogoknál is megvan, de a tárgyi jog által védett érdekeknek mindig a *közérdekkel* egybeeső egyéni érdekek kell lenni (26. l.).

Áttér ezután az alanyi jogok és a köteleességek kérdésére s megállapítja, hogy míg az alanyi magánjognak mindig kötelesség felel meg s viszont, s míg az alanyi magánjognak a gyakorlása mindig a jogosított tetszésétől függ s a jog sohasem lehet egyúttal kötelesség, addig az alanyi közjogoknál mind a két előbbi elv alól vannak kivételek. Így az állam két legfőbb alapszervére, a királyra és a parlamentre a tárgyi jog állapít meg köteleességeket: a királyra, hogy az országgyűlést összehívja, a miniszterek útján kormányozzon, stb.; az országgyűlésre, hogy az uralkodó személyének szentségét tiszteletben tartsa, hogy a költségvetést évenként megállapítsa; de nincs, aki e köteleességekkel szemben mint jogosított, alanyi jogot érvényesítsen. A jogosított az összesség, de annak olyan bírói vagy quasi bírói szervei nincsenek, akik a királyt és a parlamentet felelősségre vonhatnák. Másrészt a közjogi alanyi jogok igen gyakran egyúttal köteleességek, p. o. a különféle közhatóságok jogainak gyakorlása a legtöbbször kötelességük is. Mindez azonban csak azt jelenti, hogy a közjog terén a kötelesség tágabbkörű fogalom, mint a jog és érdekeknek a fölé- és alárendeltségi viszonyain épül fel (45. l.).

A munka második felében az alanyi közjogok és közköteleességek osztályozásával ismerkedünk meg. Az etekintben felmerült publicisztikai és civilisztikai osztályozások bírálata után saját rendszerét mutatja be (a 84. l.-től kezdve). Etekintben megkülönbözteti az egyes embereknek az alanyi közjogait és a különféle közjogi alakulatoknak, a községnek, törvényhatóságnak, egyháznak, államnak mint olyanoknak jogait. Az egyes ember jogait két szempontból vizsgálja. Először mint a jelzett közjogi alakulatok egyszerű tagjainak jogait az illető alakulatokkal szemben. Ezek vagy dologi vagy kötelmi természetűek s ez utóbbiak itt is pozitív szolgáltatásra és negatív szolgáltatásra irányulhatnak.

Az egyes emberek alanyi közjogai másodszor megilleshetik őket, mint valamely közjogi alakulat szerveit vagy esetleg mint ú. n. quasi-szerveit, és pedig egyenként vagy jogi személyekké alakulva. Eszerint vizsgálja az egyeseknek szervei minőségéből folyó jogait az egyesek hozzátartozóinak (özvegyek, árvák) e minőségéből folyó jogait, a quasi-szervi minőségéből folyókat és a jogi személyeket a szervei minőség alapján megillető jogokat.

Azután következnek a közjogi alakulatok alanyi közjogai tagjaikkal szemben és végül a különféle közalakulatoknak egymással szemben való alanyi közjogai.

Ebből az osztályozásból különös figyelmünket érdemli meg az, amely a szervei minőséggel felruházott egyes emberek alanyi közjogaira vonatkozik. (102—108). Megállapítja Jellinekkel egyet-

értően, hogy a *szerveknek* csak funkciójuk, hatáskörük van, alanyi joguk ellenben nem lehetnek. Alanyi jogokkal csak a szervek minőséggel felruházott egyes ember bírhat. E tekintetben azonban különbséget kell tenni az alapvető szervek és a közönséges szervek között. Alapvető szervek a választók, a közalakulatok képviselőinek a tagjai s végül az államfő; ezek az állam hatalmát közvetlenül az alkotmány alapján gyakorolják. A többi, közönséges szervek megbízása alapján járnak el.

A háromféle alapvető szervnek hatalomköre tehát nem alanyi joga az e hatalommal felruházott embernek, de ilyen joga az, hogy e hatalomkört gyakorolhassa. Ez az illetőnek ugyanis érdeke, csak hogy egybeesik azzal a közérdekkel, hogy legyen az összességnek megfelelő szerve. Ennélfogva a választónak alanyi joga van arra, hogy a választói névjegyzésbe felvegyék, a választásnál szavazásra bocsássák, s ezt a jogát bírói úton is érvényesítheti. Az országgyűlési tagoknak is joguk van rá, hogy funkciójukat (ülésein részvétel, szavazás, interpellálás, stb.) gyakorolhassák, napidíjakat kaphassanak, a mentelmét mint jogot élvezhessék; és az államfőnek is alanyi joga van, hogy hatáskörét: a szentesítés-, országgyűlés-összehívás-, feloszlatás-, stb. hatalmát gyakorolhassa, hogy udvartartása, bizonyos méltósága legyen.

A közönséges szerveknek ép úgy megvan a hatáskörük; de nincs külön alanyi joguk arra, hogy a közhatalomnak a kezükbe letett ezt a töredéket gyakorolhassák, mert az részükről csak kötelesség. Anyagi és erkölcsi előnyökre azonban, mint fizetésre, címre, rangra, bizonyos mentességekre jogaik nekik is lehetnek.

21. Ez utóbbi megkülönböztetésekre nézve részemről a következőket kell megjegyezni. Az állami szervek közötti különbségek jellemzésére számos elmélet van. Egyik legnevezetesebb ezek közt a Jellinek György⁷, amelyet lényegileg Ereky is elfogad s tőle csak annyiban különbözik, hogy Jellineknel a kétféle szerv, mint közvetlen és közvetett szerv szerepel. A jelleget azonban egyik megkülönböztetés sem fejezi ki kielégítően. Részemről több munkámban az „elemi” és „alkalmazott” szervek közti megkülönböztetést állítottam fel, kiindulva az állam személyi alkotó elemeiből, s azt a szervet, amely az állam valamely alkotó eleméből, vagy annak valamely részéből, mint olyanból áll, s amely ennélfogva az állam ügyeit felelőtlenül intézi, elemi szervnek; amelyet valamely elemi szerv alkalmaz, s amely az állam ügyeit megbízásból megbízói iránti felelősséggel intézi, alkalmazott szervnek neveztem.⁸ Az államnak lényeges alkotó eleme a nép, vagyis az állampolgárok összessége; esetleges, amely csak monarchikus államban van meg, az uralkodó, aki a népen kívül és felette állva alkotó eleme az államnak. Elemi szerv tehát a nép, érett korú (esetleg csak férfi) tagjainak összességében, vagy valamely kisebb részében, osztályában, többnyire gyülekezettel és

⁷ Allgemeine Staatslehre; 1900., 498. s. köv. II.).

⁸ Az állami élet néhány főbb kérdése c. idézett cikk a Némethy Emlékkönyvben, 43—57. l.; A választás mint jogügylet, a Menyhárt Emlékkönyvben.

elemi szerv az uralkodó. A népi szerv azonban nem mindig közvetlenül gyakorolja a hatalmat, gyakorolja igen gyakran általa megválasztott „képviselési szerv” által, amely helyette ugyanolyan hatállyal jár el, mint ő maga, s többnyire szintén felelőtlenül.

A többi szervek az alkalmazott szervek s ilyen alkalmazott és nem elemi szerv a köztársasági államfő is.

Azt az álláspontot, hogy ezeknek az összes állami szerveknek hatáskörét amennyiben hatalomkifejtéssel jár, nem lehet az ő alanyi joguknak minősíteni, helyesnek tartom s részemről az erre vonatkozó ú. n. jogot inkább „hatóság”-nak nevezném.⁹ Ilyen „hatóság” a képviselő-választójogtól kezdve minden ú. n. politikai jog. Ez a „hatóság” abban különbözik a tulajdonképpeni alanyi jogtól, hogy az utóbbival való felruházás alapja az egyéni érdeknek az igazságosság szerint való kielégítése, vagyis az arányos megosztás elve; míg a hatósággal való felruházás alapja valamely közösség érdeke és a célszerűség. Ezért a hatóság gyakorlása mindig kötelesség, s ha ez nincs is mindig tételes-jogilag kimondva, erkölcsileg magától vele jár.

A tulajdonképpeni alanyi jog azonban kötelességgé sohasem tehető s áll a régi mondás „suo jure uti nemo cogitur”. Az tehát, hogy ezt a hatóságot a vele felruházott szerv gyakorolhassa, az a szervi állást betöltő személynek nem alanyi joga, hanem a szervi minőséghez fűződő következmény és kötelesség, s e tekintetben nincs különbség az elemi és alkalmazott, illetőleg Ereky megkülönböztetése szerint az alapvető és közönséges szerv között.

Ez kitűnik abból is, hogy akkor, amikor a népi elemi szerv részeiként a hatalom egy töredékét az egyes állampolgárok gyakorolják, mint p. o. a választók, ott ez a „hatóság”-gyakorlás jogszabályban is kötelezővé tehető, s ha ez nem történik meg, erkölcsileg akkor is fennállónak kell tekinteni. Éppen úgy a képviselőknek kötelessége az üléseken való részvétel, ami ha nem teljesítetik megfelelően, esetleg jogilag is megtorlást vonhat maga után a képviselő-ségtől való megfosztással.

Hogy a kötelességnek kimondását tételes jogszabályban gyakran mellőzik, annak az az oka, hogy a hatalom a vele felruházott személyre nézve oly kedvező állapotot jelent, amelynél fogva a hatalom gyakorlása neki előnyt, tekintélyt, örömet stb. is okoz s így feleslegesnek látszik külön kimondani, hogy gyakorolni kell. De ha ez így is van, a hatalommal (királyi hatalommal, képviselői hatósággal, választójoggal stb.) való felruházás nem azért történik, hogy az a kedvező személyállapot előidéztesse, vagyis a felruházott magánérdeke kielégíttessék, hanem azért, mert azt közérdeken állónak tekintik. S ha nem azért, akkor ez magánjogi, hibás szemlélet.

22. *A jogtudomány módszereiről* szóló előbb említett munkáinak másodika, már címe szerint egyúttal a *Duguit és Kelsen-féle módszertani álláspontok bírálata* is. E két szerzőnek nézeteit — amint láttuk —; egyéb munkáiban is gyakran cáfolja; itt módszertani felfogásukkal száll szembe.

Megállapítja ugyanis, hogy Duguit elveti az alanyi jog, a jog-alany és a jogi személy fogalmait, velök együtt egyrészt az egyéni tulajdont, mint magánjogi s másrészt a közakaratot és köz-

⁹ L. *A választói jog mivolta* című értekezésem a *Jogtudományi Köz-
löny* 1901. évi folyamában.

hatalmat, mint közjogi fogalmat. Elveti a szuverénítás fogalmát is. Így az állam nála megszűnik, mint hatalmi szervezet s átalakul a közszolgálatok együttműködése gyanánt szereplő gazdasági szövetkezetté.

Kelsen pedig még ezen is túlment s a jog világából nemcsak az akaratot, hanem a célt s az ezzel azonosított érdeket is számúzi. A szuverénítás fogalmát megtartja, de nála nem, mint független legfőbb hatalom jelentkezik, hanem csak, mint egy bizonyos területen a legmagasabb jogrend. A Kelsen által a jog alapfogalmában végzett rombolás még veszedelmesebb, mint a Duguit-féle irányzaté.

Mind a ketten a módszertani állásponttal indokolják állásfoglalásukat, s mivel e két író álláspontját Ereky a jogtudomány szempontjából veszedelmesnek tekintette, amennyiben nézete szerint a közigazgatási jog s a klasszikus jogtudomány összes alapfogalmainak s legfontosabb alapelveinek a sorsa az érdembevágó érveken kívül elsősorban a Duguit és Kelsen-féle módszertani álláspont el-, vagy el nem fogadásától függ, szükségesnek tartja, hogy a jogtudomány módszerével foglalkozzék.

Nézete szerint a jogszabályokat eredetileg csak kétféle módszer szerint lehet feldolgozni, t. i. a tudományos munkának megosztásával, vagy a munkaegyesítéssel. Mind a két módszer abból indult ki, hogy a jogszabályokat *emberek* alkotják és alkalmazzák; mikor e minőségben cselekszenek, *akaratot* nyilvánítanak és hajtanak végre, s ezt *indítóokok* hatása alatt abból a *célből* teszik, hogy bizonyos *eredményt* érjenek el. Egyik módszer sem riadt vissza attól, hogy a jogi fogalmak meghatározásában azt, ami az embert emberré teszi, az *akaratot* és az akaratelhatározás *indítóokát*, s *célját*, avagy *eredményét* felvegyék. A két módszer mindössze abban tért el egymástól, hogy a munkamegosztás alapján állók a jogszabályok *magyarázatánál*, a jogintézmények *kifejtésénél* az indítóokok, célok és eredmények kutatását az elkerülhetetlenül szükséges *legkisebb mennyiségre* korlátozták; a munkaegyesítés alapján állók pedig inkább ez utóbbi körülmények kikutatására fordítottak nagyobb gondot. Az előbbi módszer mellett dolgozó tételes jogász a jogintézmények kifejtésén, a jogszabályok magyarázatán kívül semmiféle más feladat megoldását magára nem vállalja; s hogy az általa feldolgozott jogintézmények milyen *politikai, erkölcsi vagy gazdasági* okok hatása alatt s milyen *célok* érdekében jöttek létre, hogy ezeket *elérték-e*, azt a politikusokra, a nemzetgazdászokra, a szociológusokra, a pszichológusokra, a történetírókra stb. bízza.

Mint hogy ezt a módszert elsősorban a *magánjogászok* alkalmazták, s a magánjogot és ismeretét tekintették kétezer esztendőn át a *szó valódi értelmében vett jogtudománynak*, ezt a módszert a *civilisztikai*, újabban a *jogtudományinak* nevezték el (9. l.).

A munkaegyesítés alapján állók az előbbi módszer szerint elhanyagolt kérdéseket is vizsgálják, párhuzamot vonnak egyrészt a mult és a jelen jog, másrészt a hazai és külföldi jogfejlődés között, gyakran használják a leírást és hivatkoznak a statisztikai adatokra. Az anyagot nem a jogi fogalmakból, hanem a jogszabályok rendeltetéséből kiindulva az állami célok és feladatok rokonsága alapján csoportosítják; s nem jogintézményeket, hanem állami feladatkorokat, p. o. hadügy, pénzügy, stb. különböztetnek meg.

Ezt a módszert alkalmazták különösen azok, akik az államot s a rája és intézményeire vonatkozó jogszabályokat tanulmányozták, s ezért *publicisztikai*, illetve *államtudományi* módszernek nevezték el. (10. l.)

A XIX. század folyamán e két módszerhez egy harmadik járult, a *természettudományi*, amely abból indult ki, hogy a jog és állam keletkezésében és fejlődésében is úgy, mint a természetben, az ok és okozatosság törvénye érvényesül. Ez ismét kétfelé oszlik a munkamegosztás és a munkaegyesítés elve szerint. Az előbbit alkalmazzák azok a tételes jogászok, akik jog gyanánt

csak a hatóságok és bíróságok gyakorlatában tényleg érvényesülő jogi elvek összességét tekintik, a törvényekben, rendeletekben, stb. megírt szabályokat azonban, amelyek a gyakorlatban nem érvényesülnek, figyelembe nem veszik; míg a munkaegyesítés módszerét követik, akik a jogi elvek kialakulásának e tekintetben is gazdasági, klimatikus és egyéb természeti okait kutatják.

Az utóbbit a szociológiai, az előbbit a szociológus jogászai módszernek nevezi.

Hogy e módszerek közül melyiket alkalmazzuk, az Kelsen szerint a világnézet kérdése. Azok, akik a jogtudományi módszert alkalmazzák, többé vagy kevésbé öntudatos s kisebb vagy nagyobb következetességgel Kant *dualisztikus* világnézetét követik. Ebből az következik, hogy az államtudományi módszert alkalmazók Hegelnek szintén ideális, de *egységes* világnézetét vallják; míg a természettudományi módszerben dolgozók a *materiális* világnézethez csatlakoznak, akár ismerik e világnézeteket, akár nem (11. l.).

Ereky nézete szerint azonban a módszer nemcsak ettől, hanem egyéb körülményektől, különösképpen pedig az egyéniségtől is függ. Ennek kimutatása végett egymásután vizsgálja e világnézeteket és a jogra s államra vonatkozó velök kapcsolatos felfogásokat, Kantét (11—20. l.), Hegelét (20—27. l.), s a francia pozitívizmus hatása alatt fellépett szociológiának azt a legszélsőbb irányzatát, amelyet a történelmi materializmus elnevezéssel jeleztek, s amelynek főképviselői Marx és Engels voltak. Ezeknek természettudományi módszeréhez, de a munkamegosztás elve alapján, a francia szociológus jogászok tartoznak, t. i. Duguit és Jèze (53—56. l.).

Kant világnézetének elemzésével kapcsolatban megállapítja, hogy a tételes jogtudomány kutatását a jogszabályokra és a joggyakorlatra alapította, s a történelmi kutatás lehetőségéről még csak meg sem emlékezett. Ennek egyik okául a történelmi érzéknek szinte teljes hiányát tartja nála. Ezzel az álláspontjával kapcsolatos az ú. n. jogtudományi rendszer. De Kant dualisztikus világnézete csak tovább fejlesztése az ókor nagy racionalistái, Demokritos és Platon világnézetének s a jogtudományi módszert már évezredek óta alkalmazzák, úgyhogy azt tulajdonképp már e világnézet különféle változataival kell kapcsolatba hozni (19. l.).

Hegelnek az államtudományi módszerrel kapcsolatba hozott világnézete, illetőleg módszere szintén csak továbbfejlesztése az Aristoteles — illetve közelebbről a jogbölcseletben Proklos — a tételes jogban pedig Montesquieu módszerének (21. l.). Ez már figyelembe veszi a történelmet is s mind az egyes ember életében, mind a természeti és szellemi világban, tehát a jogra és államra vonatkozóan is szellemi okokra visszavezetett fejlődést lát. De e tekintetben olyan messzire megy, hogy mellette egészen háttérbe szorul a tételes jog. Ez az oka, hogy ez a módszer kitünően bevált és értékes eredményt tudott felmutatni akkor, amennyiben a mult és jelen egybevetése alapján s több állam berendezkedésének összehasonlítása alapján egy nagyszabású elméletet kellett kifejteni. Így tették ezt a *közigazgatástan* megalapítói: a németeknél Stein Lőrinc, nálunk Concha Győző; vagy pedig a több évszázados fejlődés eredményeképp létrejött tételes joganyag feldolgozói, amit tett Ihering a római joggal és Gneist az angol közigazgatási joggal (28—30. l.).

Ahol tehát ilyen történelmi köz- és magánjog érvényesült, mint Angolországban és Magyarországon, ott természetszerűleg az államtudományi módszert követték; ahol azonban a jog kivétkezve történelmi jellegéből modern joggá alakult át, mint a XIX. század alkotmányleveleiben szabályozott közjogok, s a különféle törvényekben szabályozott és bíráskodás tárgyául is tett közigazgatási jog, ott a tételes jog feldolgozásánál ez már nem elégített ki és szüksége merült fel, hogy itt is ugyanaz a jogtudományi módszer alkalmaztassék, mint amely a régebben kiforrott és kodifikált magánjognál már addig is irányadó volt.

Ezt tette kezdeményezően Laband a német birodalmi alkotmányjogra s megkísérelte nálunk is Nagy Ernő a magyar alkotmányjogra, noha ez történelmi jellegéből nem vetkőzött ki (31. l.).

Egyrészt Laband hatása alatt, másrészt a jogszociológusok és szociológus jogászok tévedései ellenében lépett fel Jellinek György az 1900-ban megjelent: „Allgemeine Staatslehre” — és a már előbb (1892-ben) megjelent „System der

subjektiven öffentlichen Rechte“ című munkáival. Részben Kant, részben Hegel álláspontjára helyezkedett s az ellentétes álláspontok összeegyeztetésére törekedett, de elfogadta a mérsékeltbb szociológusok irányzatát is. Szükségének találta, hogy az államot ne csak egyik, vagy másik, t. i. szociális vagy jogi oldaláról, hanem mind a két oldaláról kutassa. Ennélfogva az államtant két egymástól lényegesen különböző két részre választotta: egyrészt az állam-társadalomtanára, amely az államot mint szociális alakulatot a *történelempolitikai módszer* szerint vizsgálja, és az állam jogtanára, amely az államokkal mint jogalakulatokkal a *jogtudományi módszer* szerint foglalkozik (41—42. l.).

Hegelnek idealizmusát és Marx és Engels történelmi materializmusát olyképp hidalta át, hogy a jogszabályok indító okaiul egyaránt elfogadta a szellemi, erkölcsi, és gazdasági körülményeket (43—44. l.).

Ami mármost az állam jogtanát illeti, abban az egységes jogtudományi módszert jelenti ki alkalmazandónak, mind a magánjogban, mind a közjogban, de két változatban, t. i. ott a civilisztikaiban, emiatt olyanban, amely figyelembe veszi a közjogi viszonyok és jogok lényeges különbségét (50—51. l.).

Erek általában helyesnek tartja Jellinek módszertani álláspontját, de talál benne fogyatékoságokat: Így Erek nézete az, hogy ahol a magánjog és a közjog történelmi jellegű, elkerülhetetlen az államtudományi módszer történelmi árnyalatának alkalmazása. Jellinek nem terjeszkedik ki arra, milyen módszert kell alkalmazni a nem világos jogszabályok magyarázatánál, amikor gyakran a jogszabály alkotásának indító okát és a célbavett eredményeket kell figyelembe venni. Különösen hibás az a tétele, hogy a jogtörténetben csak azt kell vizsgálni, hogy mi volt, s azt nem, hogy minek kellett volna lennie; mert a nélkül a jogtörténetész képtelen lesz a jogszabályok tényleges hatását megállapítani.

Jellinek abban is tévedett szerinte, hogy nem látta meg az államnak „sui generis“ voltát, s nem vette fel az állam meghatározásába a nemzetet; de legnagyobb hibájával mégis azt tartja, hogy mindig kompromisszumos megoldásokra törekedett s ilyen kompromisszumnak oldadobta áldozatul az államtan egységét. Ezzel szemben Kelsen álláspontja annyiban haladást jelent, amennyiben az államtanból az állam társadalomtanát kiküszöbölte, s csak a jogtant feldolgozva az államtan egységét helyreállította. (56. l.).

Kelsen érdemül különben munkájának utolsó részében (56—60. l.) elismeri, hogy rendszeres és beható bírálat alá vette a klasszikus jogtudomány összes alapfogalmát és legfőbb problémáit, következtetéseivel sok gondolatot ébresztett, s hogy a tanai körül támadt küzdelem folytán nagyban hozzájárult az eszmék tisztázásához. A formális logika módszerének túlzásaival azonban az e logikával visszaélő skolasztika mezejére tévedett s erre kell visszavezetnünk érdembeli nagy tévedéseit is.

Hogy a fogalmakat miképpen kell kifejtetni és rendszerbe foglalni, az Kelsent nem érdekli, őt csak egy gondolat foglalkoztatja: fel lehet-e venni a jog fogalmának meghatározásába a lélektani értelemben vett akaratot és a céllal azonosított érdeket. Válasza mind a két kérdésre nemleges.

Kelsen a célt, illetve a magán- és közérdeket is ki akarja küszöbölni a jog világából, mert kivétel nélküli szabályként hirdeti, hogy a jogi fogalmak meghatározásába a célt, mint *anyag ielemet* felvenni nem lehet, mert a jogtudomány mással, mint *alakkal* nem foglalkozhatik és így, hasonlattal élve a jogtudomány a jogi jelenségek geometriájaként tekinthető (65. l.).

Mindezekkel szemben Erek azt az állásfoglalását jelenti ki, hogy a jogi élet jelenségeit úgy kell meghatározni, hogy ne mint természeti tünemények, hanem mint az ember világának, a gyakorlati életnek a szellemi alkotásai álljanak előttünk. Ezt pedig csak akkor érhetjük el, ha felvesszük az alapfogalmak meghatározásai közé az ember világának lényeges ismertető jele gyanánt azt, ami *az embert emberré, s a népet nemzetté teszi*, t. i. az *akaratot*, illetve azt, amire akaratelhatározásainknál törekszünk, t. i. a *célt*.

23. Részletesebben ismertettem e munkát, mert a benne tárgyalt kérdések helyes megoldása valóban fontos, s azért részemről is teszek itt néhány megjegyzést.

Az általa megkülönböztetett két feldolgozási mód, t. i. a munkamegosztás és munkaegyesítés nem annyira a tudományos vizsgálatnak és a megismerésnek a módszere, amilyenül meg szoktuk különböztetni a dedukciót és indukciót, hanem inkább annak a kérdésnek eldöntése, hogy mi legyen a vizsgálat és feldolgozás tárgya. A tudományos munka mai kiterjedése mellett alig lehet a munkamegosztást mellőzni. Minden dolog kétféleképpen vizsgálható: külsőleg, szemlélés útján és belsőleg felbontás útján. Már a külső szemlélet is megoszolhatik a szerint, hogy melyik oldalra irányul, illetve milyen szempontból történik.

Ha pedig felbontjuk a dolgot, hogy belsőleg és részenként megvizsgáljuk, e vizsgálat csak a legkritább esetben történhetik egyszerre, egy ember által, minden szempontból. Ezt egy ember csak egymásután teheti meg; egyszerre való megtételéhez több ember szükséges. Mindez tehát munkamegosztással jár. Így vagyunk a tudományos vizsgálatnál is. Minden tudomány ágakra oszlik, a szerint, hogy mit, milyen szempontból kíván megvizsgálni és megismerni.

A jogtudomány tárgyát emberi életviszonyok és a rájuk vonatkozó jogszabályok alkotják. Az életviszonyok egyik legjelentékenyebbje az állam, amely élő szervezettel bír s ezt nagyrészt a jog tartja össze. A jog- és államtudományoknak is tehát elsősorban azzal kell foglalkozni, hogy miféle életviszonyokra vonatkozik a jog, mi a jog és mi az állam, miből áll az állam, s e célból az egyes életviszonyokat és az állam szervezetét fel kell bontani és a belsejüket meg kell vizsgálni. Ezzel foglalkozik a jogtudományi dogmatika és minden egyes tételes jog, s ez megfelel annak, ami az orvostudományban a bontan.

Azután kell vizsgálni azt, hogy a jog és az állam hogyan jön létre, hogyan állnak fenn, hogyan működnek, hogyan múlnak el, s hogy e tekintetben van-e törvényszerűség, vagy nincs. Ezekkel a kérdésekkel foglalkozik részben a jogtörténet, részben a jogbölcselet, valamint az ú. n. általános államtan s ezek a tudományágak a jog- és államtudományok közt az élettan szerepét töltik be.

Azután következik annak a megállapítása, hogy micsoda jelenlégek, hibák, hiányok állhatnak elő a jogi és államéletben s ezek miképpen orvosolhatók, micsoda reformok és újítások szükségesek. Ezzel foglalkozik a gyakorlati politika s ez a jog- és államtudományok közt a kór- és gyógyítástan helyét foglalja el.

Ez egyes tudományágakat külön kell feldolgozni és rendszerbe foglalni, mindegyiket a maga módszere szerint. A feldolgozás egyéni módszere és kiterjedését természetesen mindenki maga állapítja meg. S ha egy tudós csak az egyikkel vagy a másikkal foglalkozik, azt nem szabad hibáztatni, vagy kicsinyelni, mert ennek megvan a maga indokoltsága és jogosultsága. Az egyes ágak közötti összefüggéseket, az egészen átvonuló alapelveket természetesen ismerni kell mindegyik ág művelőjének, de ismernie kell és meg kell tartania a különbségeket is, mert e nélkül összebonyolul az ismeret a tudományosság rovására.

Mindegyik tudományágnál lehet alkalmazni vagy a deduktív, vagy az induktív vizsgálati módot, mindegyiknél szükséges mind az elemzés, mind az összefoglalás; mindegyiknél nélkülözhetetlen a szigorú logika, de arra vigyázni kell, hogy a logikába hibás következtetések ne csúszzanak be.

Kelsen bizonyára túlzásba ment az ő szigorú logikával levont következtetéseivel, de Erekly is elismeri, hogy a fogalmak tisztázásához nagy mértékben

hozzájárult. — és ez, ha eredményei mind nem is fogadhatók el egészen, a tudomány szempontjából nagy érdem. Az akaratot pedig mellőzték és mellőzendőnek vélték a jog fogalmának meghatározásában, már Kelsen előtt mások is, így p. o. *Ihering, Thon, Dernburg, Bierlig*, stb.¹⁰

Érdemül tekinti Kelsennek Ereký azt is, hogy az államtan egységét helyreállította azáltal, hogy abból az állam társadalomtanát kiküszöbölte és csak a jogtant dolgozta fel; mert szerinte Jellinek György legnagyobb hibája az volt, hogy az állam külön társadalomtanával áldozatul dobta az államtan egységét. Ez némi ellentmondás önmagának, mert úgy látszik, szerinte helyesebb eljárás az a munkaegyesítés, amely szerint a kutató nem marad meg az ú. n. jogtudományi módszernél, s csak a jogszabályok és jogintézmények összeállítására, ismertetésére és magyarázatára szorítkozik, hanem magáravállalja annak kutatását is, hogy az általa feldolgozott jogszabályok és jogintézmények milyen politikai, erkölcsi és gazdasági okok hatása alatt s milyen célok érdekében jöttek létre. De éppen ez utóbbi kérdések tárgyai az állam társadalomtanának, s ha Jellinek György ezt is feldolgozta, akkor éppen annak a munkaegyesítésnek elvét követte, amelyet Ereký is szükségesnek tart. Hogy pedig helyesen tette, hogy megkülönböztette a jogtantól, az a fentebb mondottakból kiténik.

Kelsennek egy nagy tévedésére azonban Ereký nem mutatott rá, pedig ez alapvető kérdésre vonatkozik és mutatja, hogy következtéseibe hibák csúsztak be. Ő a jogtudományt általában „normatív“, azaz szabályozó tudománynak minősíti, ellentétben az „explicatív“, azaz kifejező, értelmező tudományoktól, amilyenek a természettudományok; mert a jogtudománynak feladata szerinte nem abban áll, hogy megismertesse az okozatosság alapján azt, ami tényleg történik, hanem, hogy olyan szabályokat nyerjen, amelyek megállapítják, hogy mi történjék. Nem az a főkérdése, hogy *mi van*, hanem az, hogy *mi legyen*. (Hauptprobleme der Staatsrechtslehre, 1. kiadás, 6. l.)

Azonban ez nem áll! Ez a kérdés csak a jogtudomány egyik részének a kérdése. *A másik*, mégpedig a nagyobbik részének a kérdése szintén az, hogy *mi van*. A jogtudomány jogszabályokkal foglalkozik, az igaz, de nemcsak azzal, hogy milyenek legyenek, hanem azzal is, hogy a már megalkotott szabályok milyenek, mit mondanak, mit szabnak meg. Az összes tételes joggal foglalkozóknak, minden hatóságnak, amely jogot alkalmaz, ez az első kérdése, vagyis nem az, hogy *mi legyen*, hanem az, hogy *mi van*. Ennyiben tehát ismertető, értelmező, magyarázó tudomány. Csupán akkor kérdezi az esetenként eljáró hatóság, hogy *mi legyen*, ha nincs jogszabály, amelyet alkalmazhatna. Ha azután az alkalmazott jogszabály felel arra a kérdésre, hogy *mi legyen*, ezt már nem a jogot alkalmazónak a jogtudománya mondja meg, hanem a jogot alkotóé. A kodifikátor, a törvényhozó, a politikus, igenis azt kérdezi, *mi legyen* a jogszabályban, de az nem az értelmező tulajdonképpeni jogtudományoknak, hanem az értékelő, mérlegelő gyakorlati politikának, a jogpolitikának vagy alkotmánypolitikának, vagy kultúrpolitikának, stb. a kérdése.

Még az a régebben „Begriffs-Jurisprudenz“-nek nevezett eljárás is, amely a szigorú logikai következtetés segélyével állapítja

¹⁰ E sorok írója is a „A választói jog mivolta“ című értekezésében, a Jogtudományi Közlöny 1901. évi folyamában (kny. is).

meg, hogy egyik vagy másik jogi elvből mi következik s hogy ezen az alapon az ebből folyó jogszabály mi legyen, tulajdonképpen szintén értelmező és nem szabályozó tudomány.

A jog- és államtudományoknak az az ága pedig, amely azokkal a kérdésekkel foglalkozik, hogyan keletkezik, fejlődik és múlik el a jog és az állam, szintén nem azt kérdezi, hogy mi legyen, hanem azt, hogy mi volt és esetleg, hogy mi lesz, s mindez a két kérdés közelebb áll logikailag és nyelvtanilag a mi van-hoz, mint a mi legyen-hez.

24. Duguit-vel és Kelsennel még egyszer foglalkozik Ereky *A tárgyi jog egysége* című munkájában. Felveti ebben a kérdést, hogy mivel a tárgyi jogot sokféle szerv és tényező hozza létre: ú. m. törvény, rendelet, szabályrendelet, szokás, stb., mi biztosítja ezek között az egységet. Duguit-nek és Kelsen-nek, mégpedig ez utóbbinak kétféle sajátos elméletével szemben a külföldi irodalomban Ihering és Jellinek által képviselt amaz elmülethez csatlakozik, amelynek gyökérszálai nálunk, nézete szerint, Werbőczyig nyúlnak vissza. E szerint a szokásjognál a bíróság útján való állami elismerés, az írott jognál a legfőbb hatósági, esetleg bírósági ellenőrzés biztosítja ezt az egységet s legvégül az, hogy a jogszabályok tiszteletben tartására kényszerrel egyedül és kizárólag csak az állam alkalmazhat.

A tárgyi jogról szóló művében pedig azt a kérdést veti fel, milyen külső tényezők biztosítják a jogszabályok kötelező erejét. Válasza szerint ezt részint közvetlen és közvetett jogi garanciák, részint a történelem tanulságai s a történelmi igazságszolgáltatás biztosítják.

25. Erekynek még két munkájáról kell megemlékezni. Az egyik *Concha Győzőről szóló emlékbeszéde*, amelyet a Magyar Tudományos Akadémiában tartott 1935 május 27-én. Concha Győzőről már előbb is írt, 70 éves korának betöltése alkalmából megemlékező cikket a Jogtudományi Közöny 1916. évfolyamában, és Concha Győző összegyűjtött cikkeiről, amelynek I. kötete 1929-ben jelent meg, méltó ismertetést a Budapesti Szemle 1929. évi folyamában. Akadémiai emlékbeszédében gyönyörű szép, meleg hangon jellemzi az embert és behatóan, tudományos rendszerességgel méltatja munkásságát, különösen kiemelve Concha sokoldalú és kiváló bíráló tevékenységét. Concha Győzőre úgy tekint fel, mint a világháború előtti Nagy-Magyarország legnagyobb állambölcselelőjére.

26. A második munkájával az eddigiekben megismert alkotmányi és közigazgatási jogász, jogtörténész és jogbölcész, valamint pszichológus életrajzíró, mint nagyszabású kultúrpolitikus mutatkozik. *Egyetemi reform, az egyetemi szelekció reformja* című műve ez, amely sok és nagy munkáinak egyik legkiválóbbja. Csak részlete egy nagyobb tanulmánynak, amely az 1934. évi középiskolai törvény alkalmából készült és kiterjedt mind az egyetemi, mind pedig a közszolgálati szelekcióra, illetve arra, hogyan lehet a közszolgálati állások betöltésénél a protekció kizárását intézményesen biztosítani. Ebből a nagyobb tanulmányból

csak az egyetemi szelekcióra vonatkozó rész jelent meg a fenti cím alatt a Ferenc József tudományegyetem Barátai Egyesületének „Acta” című kiadványorozatában (Tom. IX. Fasc. 2. jelzés alatt) 1937-ben.

Rámutat mindenkéltől arra, hogy látva miként fejlesztették a nagy európai államok háborús katasztrófák (jenai, sedani, világháború) után különösen az egyetemeket, érthetetlennek találta, hogy a nemzeti feltámadásért küzdő magyarság egy részét időnként valóságos *egyetem-ellenes* hangulat szállotta meg. Lehetetlennek tartotta, hogy a porosz, francia, német, osztrák, olasz kulturpolitikusok valamennyien tévedtek s csak az egyetem-ellenes magyar kulturpolitikusoknak volt igazuk, amikor még az ú. n. utódállamok s a vázolt világháborúban Magyarországnál is súlyosabb katasztrófát szenvedő Bulgária és Görögország is nagyobb mértékben fejlesztették egyetemeiket.

Megállapítja azonban, hogy ez a fejlesztés a kis „entente” államaiban inkább *kultúr-demagógia* volt, s ezzel szembe nekünk a magyarság *kultúr-demokráciáját* kell állítanunk. Hogyan és miként, arra akar választ adni a tanulmánya, amely e célból a nemzetközi összehasonlítás módszerét alkalmazza, nem utánzás, hanem a következmények levonása céljából.

E szempontból vizsgálja sorban és kimerítően az egyetemi szelekció angol, francia, német, osztrák és olasz rendszereit (25—127. l.), azután a szellemi fegyverkezést Sedan után Franciaországban és Angliában, a világháború után Jugoszláviában, Romániában és Csehszlovákiában (128—164. l. s mindebből levonja a következtetéseket (164—220. l.).

Ezeket három csoportra osztva tárgyalja az egyetem három alkatrészét: a) az elhelyezés és felszerelés, b) a tanári kar és c) a hallgatóság szempontjából. A tanári karra vonatkozóan mind a javadalmazás, mind az utánpótlás kérdéseit vizsgálja, míg a hallgatóságra vonatkozó részben, amely a legterjedelmesebb (173—218. l.), keresi különösen az egyetemi szelekció módját. Ennek három válfaját különbözteti meg: a nevelő, a tudományos és a gyakorlati célút. Áttekintvén a nevelő szelekció eszközeiként az internátusi bennlakást, az ifjúsági táborokat, a világnézeti és hazafias érzésből vizsgáztatást és a több egyetemen való beiratkozást és hallgatást, áttér a tudományos célú szelekcióra. Annak, hogy ez reformra szorul, két okát látja, egyik egyetemeink túlszűfolttsága (1937-ben írta), a másik a jelenlegi vizsgarend fogyatékosága. Mind a kettőnek megszüntetésére ismerteti a különféle rendszereket és megfelelő javaslatokat tesz.

A gyakorlati célú szelekció szempontjából az egyes tudománykarok között nagy eltérések vannak és ezért részéről csakis a jog- és államtudományi karokat érdeklő szelekcióról szól. De ezek közül is csak kettővel foglalkozik, azokkal, a melyeknek egyike a legnagyobb jelentőséggel bír, a másika pedig a legnagyobb elvi ellentéteket váltotta ki.

A magyar állam léte és fenntartása szempontjából valósággal sorsdöntő jelentőséget tulajdonít a *külképviselet* céljait szolgáló szelekciónak, s ezért bírálat alá veszi a külképviseleti szolgálatra való előkészítés akkori rendszerét, amely az 1931-ben kiadott rendelet alapján épült fel. Nem tartja kielégítőnek s a lényegileg a német rendszernek megfelelő ez előkészítés helyébe a versenyvizsga rendszerén alapuló angol előkészítési módot javasolja megfelelő alkalmazásban.

A másik kérdés, amellyel a jelzett szelekció szempontjából foglalkozik, az a törekvés, amely a *közigazgatási tisztviselők elméleti kiképzését* a jog- és államtudományi karok hatásköréből ki akarta venni és a József Nádor-egyetem közigazgatási osztályának hatáskörébe akarta utalni.

E törekvés megvalósulása nézete szerint az egész világon páratlan megcsonkítása lenne a tudományegyetemek hatáskörének s azt egyenesen veszélyesnek minősítette. Nézete szerint ez feles-

leges is, mert ha a jog- és államtudományi karok jelenlegi tanulmányi és vizsgarendje megfelelően módosíttatik és kiegészíttetik, a mi jog- és államtudományi karainkon megszerezhető képzettség a közigazgatás igényeit a gazdasági fejlettség legmagasabb fokán is ki fogja elégíteni.

Mind a tudományos, mind a gyakorlati célú szelekció szükségét indokolják azok a követelmények, amelyeket a nemzet az ő vezetőivel szemben támasztani kénytelen egyrészt a bennünket ért nagy nemzeti katasztrófa s másrészt az ú. n. utódállamok szellemi versenye következtében. Mindez nagyszabású egyetemi reformot tesz szükségessé és ez súlyos terheket fog róni a nemzetre. De amint nagyon válságos időkben súlyos áldozatokat hoztak a felsorolt nyugati nemzetek és súlyos áldozatokat hoztak az ú. n. utódállamok is, úgy áldozatok elől elzárkózni a magyarságnak sem szabad.

Mióta Ereky ezeket a sorokat írta, sajnos, a körülmények úgy megváltoztak, hogy az általa is kívánt egyetemépítés helyébe az egyetemsorvasztás és egyetemlebontás lépett.

A munka függelékében húsz statisztikai táblázat mutatja be a német, jugoszláv, román, csehszlovák és magyar egyetemek 1934/35. tanévi állapotát. A táblázatok összehasonlítása a tanzsékek és hallgatóság aránylagos számának szempontjából ránk nézve elszomorító, a tanári utánpótlás szempontjából ellenben biztató, mert az előbbi tekintetben az utolsó, az utóbbi tekintetben az első helyen állunk, s ez bizonyítéka annak, hogy szellemi erőink megvolnának az egyetemek fejlesztésére.

V.

27. Mindezek után megállapíthatjuk, hogy Ereky István valóban nagyszabású munkásságot fejtett ki. Munkáiban azt a módszert követte, amelyet munkaegyesítésnek nevezett, s nem elégedett meg a jogi tételek egyszerű ismertetésével, hanem mindig kiterjedt, mégpedig igen alaposan az illető jogintézmény történeti fejlődésére, a más államok intézményeivel való összehasonlításra, a vonatkozó elméletek ismertetésére és bírálatára és a tárgyalt jogszabályok mérlegelésére és értékelésére, a bekövetkezett és bekövetkező hatások vizsgálatára. Értékeléseiben magas erkölcsi szempontból indult ki s ezért nem egy jogszabályunkra és jogintézményünkre erős ítéletet mondott, nem törődve azzal, vajjon az tetszik-e itt vagy ott, megegyezik-e a közfelfogással, avagy nem!

A feldolgozás egyéni módszerét úgy jellemezhetem, hogy bizonyos mértékig szkolasztikus volt abban az értelemben, hogy szerette kérdéseit és állításait tételekre és többszörös altételekre osztani, az előadás modora pedig olyan, amelyet képletesen szólva széles ecsetkezelésnek lehetne minősíteni.

Ha egyik-másik állásfoglalásával szemben eltérő nézetet nyilvánítottam, ez nem érintheti munkásságának nagy értékét.

És e nagyszabású munkáságnak meg is lett a jutalma, ha talán nem is minden tekintetben. Tanulmányainak főtárgyaiból

előbb jogakadémiai, azután egyetemi tanszékhez jutott, a Magyar Tudományos Akadémiának rendes tagja lett, ugyanannak megnyerte legnagyobb jutalmát és egy másik, a Marczibányi-féle jutalmát, és végül a legnagyobb hivatalos kulturális kitüntetést, a Corvin koszorút is a fejére tették.

Akár mint tanár előadásaisal, irodalmi működésével az egyetemi közigazgatásban referensként, dékánként, rektorként való részvételével, akár mint akadémiai tag felolvasásaival, bírálataival mindig teljesítette kötelességét és sohasem tért ki semmiféle feladat vállalása elől, amelyre őt az említett minőségeiben felkérték s azt teljesítette úgy, hogy jobban nem lehetett.

Magánéletében kissé visszavonult és zárkózott volt, rendszeren gondolataival elfoglalva, talán egyetlen szórakozását a sakkjáték jelentette. Zárkózottsága mellett is tudott őszinte és ragaszkodó jó barát lenni, aki jóindulatával sokakat megnyert és sohasem ártott senkinek.

Mi, volt kartársai és barátai, emlékét mindig melegen fogjuk szívünkben megőrizni.

Polner Ödön.

SZLOVÁKIA ÚJ KÖZIGAZGATÁSI BEOSZTÁSA.

A szlovák állam statisztikai hivatala a közelmúltban adta ki első helységnévtárát. Ennek alapján tiszta képet alkothatunk az új állam közigazgatási beosztásáról.

A szlovákiai közigazgatás fejlődéséről a csehszlovák érában a folyóirat hasábjain *Cotely István* számolt be.¹ A csehszlovák kormányzat 1920-ban kapott törvényes felhatalmazás alapján a magyar közigazgatási beosztást lényegesen megváltoztatta: megyéket egyesített, városokat fokozott le s a járási beosztást is lényegesen módosította. 1923 jan. 1-én életbe lépett a nagymegye törvény, melynek alapján Szlovenszko területén 6 nagymegye alakult *Pozsony*, *Nyitra*, *Túrócszentmárton*, *Liptószentmiklós*, *Zólyom* és *Kassa* székhelyekkel. Ez a nagymegyerendszer nem vált be: a megyék mint közigazgatási alsóbbfokú egységek túlnagyok voltak, különösen a szlovenszkoí kedvezőtlen közlekedési viszonyok közt² Különösen a déli magyar részek jártak rosszul, amelyeket nemzetiségpolitikai okokból is úgy osztottak be, hogy minden megyében túlnyomó szlovák többség legyen. A saajóvolgyi magyarok Tornaalja környékéről hatalmas körutazást tettek s két megyeszékhelyen (*Zólyom*, *Túrócszentmárton*) is átmentek, míg saját illetékes székhelyükre, *Liptószentmiklósra* elértek. A nagymegyerendszer 1927-ben megbukott s helyébe a tartományi rendszer lépett; az egyik tartomány Szlovenszko volt 2 rendezett tanácsú várossal, 77 politikai járással és 2 járási kirendeltséggel.

¹ A Szlovákiai közigazgatás fejlődése. Közigazgatástudomány, II. évf. 155—185. old.

² *Cotely*: Közigazgatástudomány 1939, 178 l.

Az új szlovák állam megszüntette a minisztériumok felállítására folytán fölöslegessé vált pozsonyi tartományi hivatalt s az 1938 évi belvederei döntés után megmaradt területen újból életbeléptette a megyerendszert: egyébként azonban a csehszlovák beosztáson sokat nem változtatott; lényegében az új határvonal meghúzása folytán területükben megosztott járások kényszerűvé vált rendezésére szorítkozott.

Ez előzmények előrebocsátása után vizsgáljuk meg, milyen az új állam közigazgatási beosztása s mennyiben tér el az 1918 előtti magyar beosztástól. Vizsgálódásunkat alulról, a községeknél kezdjük.

A trianoni területen 1918 után, részben az OFB intézkedéseinek, részint a racionalizálási akciónak folyamányaként nagyarányú *községhatár-rendezés történt*³ Ennek Szlovákiában alig találunk a nyomaira, nem azért, mintha arra ott nem lett volna szükség, hanem más okokból. A visszatért területen több, községhatárváltozásra vonatkozó hatalmas aktacsomót örökölték a magyar hatóságok. Kitűnt ezekből, hogy egy-egy határátsatolás ügye szinte a csehszlovák uralom kezdetétől tárgyalatott anélkül, hogy konkrét eredményre vezetett volna, mert a csehszlovákok az 1886: XXII. magyar törvény nehézkes rendelkezései alapján tárgyaltak, amelyek a kormányzat iniciatívájának kevés teret engedtek. Hátráltatta az ily ügyek gyors és a közérdeknek megfelelő elintézését az is, hogy az érdekelt községek, amelyek képviselőtestületeiben a politikai pártok voltak képviselve, egy-egy határátsatolási ügyben heves harcokat vívtak s a hatóságok minden intézkedését megfellebbezték. Ugyanez lehetett oka a községegyesítések igen gyér számának is, bár épen a Felvidéken vannak igen nagy számban egészen törpe, életképtelen községek. A visszatért Felvidéken a csehszlovák uralom alatt mindössze három törpe községet (71—126 lakossal) szüntettek meg, a Kárpátalján egyet sem, holott 1938 után a magyar kormány a részükre biztosított szabadabb mozgás alapján⁴ 5 év alatt a visszatért területen 62 törpe, vagy összeépült községet egyesített, noha a háborús viszonyok a racionalizálást nagyon meglassították.

A jelenlegi Szlovákia területén 1918 óta 58 községegyesítés történt, ami nagyon kicsiny szám, ha figyelembe vesszük, hogy a törpe, egymás közelében levő községek száma igen nagy s közülük 52-nek még száz lakosa sincs.

Sokkal nagyobb céltudatosságot látunk ott, ahol a kormányokat nem feszélyezte a községi autonómia. A csehszlovák állam 1920-ban a jegyzőket államosította s ettől kezdve a jegyzőségek beosztása tisztára az állam hatáskörébe tartozott épúgy, mint a városok szervezetének megállapítása is. — Minthogy a cseh rendszer a pénzügyi igazgatást az önkormányzattól elválasztotta s en-

³ L. A Korszerű Közszolgálat Utja c. a belügyminisztériumi hivatalos kiadványsorozat 1. 2. 5. 8. számaiban megjelent tanulmányokat.

⁴ L. az u. n. szanálási törvény alapján kiadott 177.300/1924 15 M. sz. törvényerejű rendeletet, amely az 1886: XXII. t. c. rendelkezéseit módosítja.

nek folytán a jegyzők legsúlyosabb munkaterhüktől, az adókezeléstől majdnem teljesen megszabadultak, a kormány az addiginál kevesebb s nagyobb népességű jegyzőség létesítésére törekedett. Míg a trianoni Magyarországon a jegyzőségek száma 1918 után közel 10 %-kal emelkedett, Szlovákia területén 681 községi- és közigazgatás s 30 város helyett ma 656 jegyzőség van. — Az új beosztás folytán túlnyomórészt megszűntek a kisméretű, ezernél is kevesebb lakost számláló nagyközségek és a közigazgatás csoportosításánál is a földrajzi és közlekedési viszonyok figyelembe vételével jártak el; a változtatások jó részét a visszatért területen a magyar kormány is érvényben hagyta. Igen helyes, bár kissé túlzásba vitt intézkedése volt a csehszlovák kormánynak a sok apró város lefokozása. A magyar kormányok túlzott tradicionalizmusa, amelyhez azonban valószínűleg nemzeti szempontok is járultak,⁵ az 1912. évi LVIII. t. c. alkotásával egyidejűleg, amely nagyon megdrágította a városi szervezetet, nem fejlesztett vissza egyetlen várost sem, bár ettől fogva a törpe városok igazgatási költségeinek túlnyomó részét az államnak kellett fedeznie.⁶ A praktikus Csehszlovákia megszüntette a munkaerőknek és az állam pénzének tékozlását s Pozsony és Kassa kivételével valamennyi várost, — Komárom és Selmecebánya törvh. jogú városokat is — nagyközséggé fokozott le, meghagyván nekik a „mesto“ (város) nevet; sőt odáig ment, hogy egyes volt városból nem is önállóan, hanem egyes községek hozzácsatolásával alakított egy-egy jegyzőséget.⁷ Enyhítette viszont a lefokozást az u. n. bővített hatáskörű nagyközségek új típusával, amely a rendezett tanácsú városok eddigi jogkörének egy részét a volt városoknak meghagyta, de ezeket is benthagyta a járási kötelékben.

Véleményük szerint hiba volt a fejlettebb városok lefokozása. A mai Szlovákiában Nagyszombat, (25.819 l.), Eperjes (24.394 l.), Nyitra (22.584 l.), Zsolna (18.813 l.), Rózsahegy 15.560 l.), Trencsén (13.647 l.) és Besztercebánya (13.045 l.) részben mint régi sz. kir. városok és mint megyeszékhelyek is be tudnák tölteni a városi szervezet kereteit.

A járási szervezet és a területi beosztás is a csehszlovák kormány egyik legsikerültebb alkotása volt. A csehek életképes, nagyobb népességű, de minden szükséges szakszervvel (gazdasági, mérnöki, tanügyi) jól ellátott olyan járások kialakítására törekedtek, amelyeknek székhelye az illető vidék hivatali, gazdasági és kulturális centruma. Az a járási beosztás, amelyet 1918-ban találtak, a követelményeknek sok helyen nem felelt meg. Mint-

⁵ A Felvidéken az ipartelepeken és a — főleg nagyobb népességű — városokban fejlődött legjobban a magyarság.

⁶ Az 1914. évi tisztí címtár szerint Ruszt r. t. városnak (1535 l.) 6 jogi képesítésű és 7 egyéb, Poprád r. t. városnak (2.283 l.) 5 jogi képesítésű és 11 egyéb tisztviselője volt. E törpe városok túldimenzionált közigazgatásuk fenntartásán igen jelentékeny (20—30.000 korona) évi államsegélyeket kaptak.

⁷ Szepesváralja város 8 további községgel együtt lett egy jegyzőség. Több községgel együtt alkotott egy-egy jegyzőséget Bazin, Korpona, Modor, Szentgyörgy, Szokolca és Ujbánya.

hogy kezüket nem kötötte a tradíció, a megyehatárok érinthetlensége s a járásokban a városokat is beoszthatták, igen jó járási beosztás jött létre, amelyet, mint beváltat, a visszatérés után sok részletében a magyar kormány is megtartott.⁸

A csehszlovák kormány megszüntette Árva megyében a turdosini (12.466 l.),⁹ Bars megyében az oszlányi (15.580 l.), Gömör megyében a Garamvölgyi (14.528 l.), a ratkói (8.613 l.) Liptó megyében a liptóújvári (20.779 l.), németlipcei (17.398 l.), Nyitrában a nyitrazsámbokrétai (22.153 l.), Sáros megyében a hét-hársi 23.713 l.), lemesi (16.262 l.) és felsővízközi (16.240 l.) Szepesben a szepesváraljai (16.469 l.) Turóczban a stubnyafürdői (23.968 l.) Zólyom megyében a nagyszalattai (28.752 l.) járásokat; ezek közül négyben volt járásbíróóság, egyben adóhivatal, a többiben sem az egyik, sem a másik nem volt. Áttette a járási székhelyt Garamszentkeresztről Körmöcbányára: Jolsváról Nagyrócére, Bátorról Selmezbányára. Holicstról Szokolcára, Szencről Modorra, Sepsiszebetről Poprádra, Gálszécsről Tóketerebesre; ez áthelyezések egy részét a városoknak a járásba való beosztása s így a járási népesség súlypontjának megváltozása tette szükségessé. Új járás csak az újbányai volt. Ezekkel az összevonásokkal (és a városok lefokozásával) elérték azt, hogy pl. Gömör megyében 1918 után 7 járás és 5 rtváros helyett a 171.373 lakost 5, Szepesben 8 járás és rtv. helyett a 172.867 lakost 7, nem is túlnépes járásba osztották be, Sárosban pedig 7 járás és 3 rtváros helyett a 174.620 lakosra 4 járás jutott. De elérték azt is, hogy az új beosztás majdnem teljesen megvalósította azt a helyes elvet, amelyet az 1885 : XV. magyar törvény deklarált ugyan, de csak nagyon fogypatékosan valósított meg, hogy t. i. a járások és a kir. járásbíróóságok területe és székhelyei egybeessenek. Míg a kisépességű s jórészt felesleges járások székhelyein legtöbnyire semmi más hivatal nem volt, Szlovenszkóban mindössze 3 székhelyen nem volt járásbíróóság¹⁰ és ugyanannyi székhelyen¹¹ adóhivatal.

Nagy figyelmet fordítottak a földrajzi és közlekedési viszonyokra is és ezekre való tekintettel számos községet csatoltak át más járásba. Így pl. a nagytapolcsányi járás 13 községét, amelyek a nyitraradosnai vasútvonal mellett vannak, a nyitrai-, a vágújhelyi járás 6 községét, amelyek a póstyén-verboi vasútvonal mellett vannak, — a póstyéni járáshoz a trencsényi járás 9 községét, amelyek Vágújhely közvetlen közelében fekszenek, a vágújhelyi járásba csatolták át. A nagy számban véghezvitt községátcsatolás, ha a

⁸ L. bővebben: *Benisch Artur*: A visszatért területek közigazgatási beosztása (Felvidék), Közigazgatástudomány 1941. évi 2. szám. Nem állította vissza a kormány a megszüntetett szenci, ipolyinéki, szerednyei járásokat; a galántai járás 3 községét, amelyek a vágsellye-negyedi vasútvonal mellett vannak, meghagyta a vágsellyei, a szobi járásnak Párkány mellett levő községeit a párkányi járásban, stb.

⁹ 1910 évi népszámlálási adat.

¹⁰ Modosi, pizsuaújhelyi, tóketerebesi.

¹¹ Modosi, sztrópkói tóketerebesi.

közlekedési térképen végigkövetjük, majdnem mind teljesen megokolt volt.

Az önálló Szlovákia kormánya a jól bevált eddigi beosztáson nem okát változtatott. Visszaállította az 1918 után megszüntetett felsővízközi járást, ami sem megokolt, sem gazdaságos nem volt (most a sztropkói járásnak 17.551, a belőle kivált felsővízközinek — ahol a cseh éra alatt járási kirendeltség működött 17.005 lakosa van) s néhány (24) községet más járásba csatolt. Ez átcsatolások közt érdekes egy német községnek a szlovák jellegű iglőiből a felerészt német gölnicbányai s 5 német községnek a túrócsentmártoniból a részben német körmőcbányai járásba való átcsatolása; ez a német birodalomnak lekötöztetett kormány hálagesztusa volt.

Az 1938. évi belvederei döntés folytán kettészelt járások ügyét a szlovák kormány úgy rendezte, hogy a járási székhelyüktől elszakított községeket részint egy szomszédos járáshoz csatolta, részint pedig új székhelyeket jelölt ki. A losonci járás Szlovákiában maradt községeiből a lónyabányai, a rozsnói járás községeiből a dobsinai, a rimaszombati járás községeiből pedig a nyustyai¹² járást szervezte, a szinnai járás megmaradt községeit pedig a székhellyel, Szinnával együtt a homonnai járásba olvasztotta be.

A szlovák állam hegyes-völgyes területe s a természetes tájegységeket össze-visszaszabdalo, néprajzi határ alapján alapján megvont belvederei déli határvonal lehetetlenné tette, hogy a szlovák járási beosztás arányos legyen. A déli határ mentén (Nagyőrce, 16.079, Dobsina 20.689, Kékkő 19.015 lakossal) az északi, gyérebbségségű határon (Felsővízköz 17.005, Sztropkó 17.551, Szepesófalú 18.016, Mezőlaborc 22.602, Olubló 24.855 lakossal) egyes járások kisépességük s különösen a magyar határ mentiek székhelyei nehezen hozzáférhetők. — De még így is az 59 járás közül csak 5-nek van 20.000-nél kevesebb, 7-nek 20—30.000 közötti népessége, a zömének (32) 50—50.000. — Egyes járások vizont túlnépesek. A nagytopolcsányi (70.048 l.) és a privigyei (75.059 l.) járások 2 régi magyar járást olvasztottak be; arányosabb beosztás keletkeznek az oszlányi járás újraszervezésével. Az 1938 előtt is népes nagyszombati és a nyitrai járások mértéktelenül felduzzadtak a galántai, vágsellyei és verebélyi túlnyomórészt magyar uralom alá visszakerült járások Szlovákiában maradt községeinek odacsatolásával; most ezek Szlovákia legnépesebb járásai 95.592, ill. 100.806 lakossal. Megokolt lett volna a kettő között új járást szervezni Szered székhellyel.

Az önálló Szlovákia kormánya visszatért a megye-rendszerhez. Ennek oka valószínűleg az volt, hogy belátta, a hosszan elnyúló ország legnyugatibb sarkából, másodfokú közigazgatási hatóságok nélkül jól kormányozni nem lehet. A decentralizáció részben már a csehszlovák tartományi rendszer idején megvalósult az által, hogy a pozsonyi tartományi elnök a Poprádtól keletre eső járások számára Kassán elnöki kancelláriát, vagyis tartományi kirendeltséget szervezett.

¹² 1918 előtt is Nyustya volt a rimaszombati járás székhelye.

A megyebeosztásnál sem a régi magyar, sem a rövidéletű nagy-zsupabeosztást nem követték, de eredeti elgondolásaik sem voltak, hanem szinte változatlanul átvették a csehszlovák éra pénzügyigazgatósági beosztását azzal az egy eltéréssel, hogy a gölnicbányai járást, amely a kassai (most eperjesi) pénzügyigazgatósághoz s a huszas években a kassai nagy-zsupához tartozott, Tátra megyéhez csatolták, bár Eperjeshez sokkal közelebb van, mint Tátra megye székhelyéhez. Rózsahegyhez. Ennek oka is bizonyára a nagybefolyású német párt közbelépése volt, amely a szepesi német-ség erőit egy megyébe kívánta összefogni. A szlovák kormány — a gölnicbányai esettől eltekintve — helyesen járt el. A régi magyar megyebeosztás nem volt átvehető, mert abban Nyitra megye három folyó, — Morva, a Vág és a Nyitra völgyében terült el, ami földrajzi és közlekedési szempontból súlyos hátrányokkal járt: nem lett volna észszerű és gazdaságos az egymás mellett fekvő három törpe megye — Árva, Liptó és Túróc-felújítása sem. De nem volt tanácsos átvenni a nagy-zsupabeosztást sem, nemcsak azért, mert azt egy sokkal nagyobb Szlovenszko testére szabták, hanem azért is, mert annak megállapításánál a csehek a közigazgatási és földrajzi szempontok rovására inkább nemzeti célokat érvényesítettek. A cél az volt, hogy a kompakt magyar településeket az egyes megyék között szétforgácsolják. A déli részen *Érsekújvár* székhellyel, amely elsőrendű közlekedési gócpont, nagyon életképes megyét lehetett volna alakítani s a lakosságot elég arányosan megosztani, csak-hogy ez a megye magyar többségű lett volna, amit a csehek semmiképp sem akartak. A másik, nem annyira nemzeti, mint tradicionális szempont az volt, hogy a régi pánszláv mozgalmak két főfészket, *Liptószentmiklóst* és *Túrócszentmártont* akarták a kormánykörökben nagy befolyású, becselt evangélikusok megjutalmazni a megyeszékhellyel. Ez a két jelentéktelen község azonban közel van egymáshoz s azért lehetetlen volt mindegyik köré megfelelő területet csoportosítani. A közigazgatás érdekeitől idegen szempontok érvényesülése folytán jött létre a torz beosztás, amely szerint Pozsony megyének 855.000¹³ (25% magyar), Nyitrának 515.000 (24% m.), Zólyomnak 501.000 (23% m.), Túrócszentmártonnak 531.000 (0.3% m.), Kassának 671.000 (12% m.), Liptószentmiklós megyének ellenben csak 276.000 (12% m.) lakosa volt s ezt is csak úgy lehetett elérni, hogy a távoleső s egészen másfelé gravitáló, magyar Sajóvölgyet is odacsatolták.

A pénzügyigazgatóságok területével azonos szlovák megyék beosztása majdnem kifogástalan, ha a gazdaságosság elvét fogadjuk el döntőnek; közigazgatási szempontból kétségtelenül előnyösebb lett volna a tájegységeket is méltányolni s ez esetben Tátra megye Rózsahegy (Árva, Liptó, Túróc) és Lőcse vagy Igló székhellyel (Szepesség), Sáros-Zemplén megye pedig Eperjes (Sáros) és Nagymihály (Zemplén-Ung.) székhellyel kettéválasztható volna. Így a megyebeosztás a törvényszékivel egyeznék, mert Lőcsén és

¹³ Ez 1950. évi népszámlálási adat.

Nagymihályon is van törvényszék; ez utóbbit épen a szlovák kormány szervezte.

Kifogásolható még Tátramegye székhelyének *Rózsahegyre* helyezése, mert a megyének inkább Liptószentmiklós a középpontja. Itt azonban az államhatalmat kezében tartó, volt Hlinkapárt kegyellete érvényesült: Hlinka tudvalévőleg rózsahegy-i plébános volt; ezenkívül Rózsahegy sokkal népesebb (15.560 l.) és katolikus, míg Liptószentmiklós evangélikus s a Hlinka párt nem kedveli a cseh-szlovák velleitású evangélikusokat.

A megyebeosztás a következő:

1. Pozsony megye, 3667 km² 455.728 lakos (1940 évi népszáml.)
2. Nyitra megye 3546 km² 335.343 lakos
3. Trencsén megye 5592 km² 516.698 lakos
4. Tátra megye 9222 km² 463.286 lakos (székhelye Rózsahegy)
5. Garam megye 8587 km² 443.626 lakos (székhelye Beszterceb.)
6. Sáros-Zemplén megye 7390 km² 440.372 lakos (sz.-helye Eperjes)

Pozsony megyéhez tartozik a volt Pozsony megyén kívül Nyitra megye Morva-völgy része, a szakolcai és szenicei járás, összesen 1 rend. tan. város (Pozsony) és 6 járás Trencsén megyéhez csatolták Nyitramegye Vág-völgyi részét, a miavai pöstyén és vágújhelyi járásokat; összesen 12 járás. E megye népessége 1910 óta a Vág völgyébe telepített, nagy iparművek folytán rohamosan szaporodott. — Ép ezért a túlnépessé lett megyéből a báni járást (37.400 l.) a jóval kisebb népességű Nyitrához lehetett volna csatolni, ahová a nagyzsupa rendszer alatt már tartozott. Nyitra megyéhez került Bars megyének a Nyitra folyó völgyében levő volt oszlányi, valamint az aranyosmaróti járás. A járások száma 5. Tátra megye Árva, Liptó, Túróc és Szepes megyékből alakult 13 járással. Garam megye az egész Garamvölgyet és az államnak az Osztrovszki-Vepor hegység déli lejtőjén levő területét (Bars, Zólyom, Hont-Gömör m.) foglalja magában 12 járással, míg végül Sáros-Zemplén megye (11 járás) e két megyén kívül Abaúj-Torna és Ung megyéknek Szlovákiában maradt részeit¹⁴

Kétségtelen, hogy Szlovákia jelenlegi közigazgatási beosztása minden fokon korszerű, mindenütt figyelembe veszi a közlekedési szempontokat s legfeljebb a túlzott takarékoságot, az arányosság hiányát róhatjuk fel; ezen azonban később, az állam pénzügyeinek javulásával sokkal könnyebb javítani, mint a rossz vagy túlméretezett beosztáson. Az új állam polgárainak és a kormánynak érdekeit jól szolgáló közigazgatási apparátussal indult céljainak megvalósítása felé.

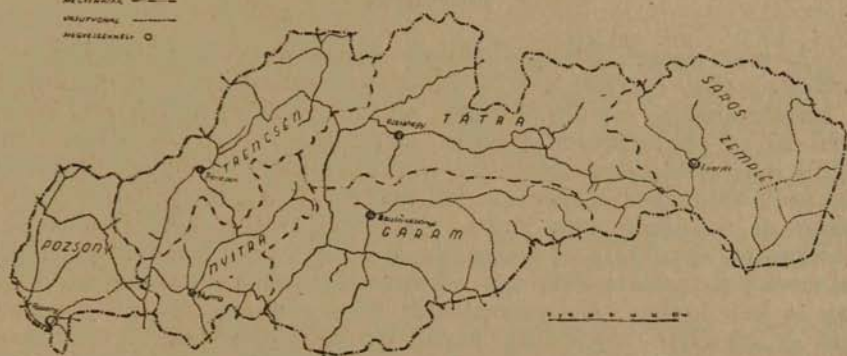
Benisch Artur.

¹⁴ Érdekes, hogy a Szlovák megyebeavatás sok pontban teljesen egyezik azzal a tervezettel, amelyet még 1941-ben készítettem (*Benisch Artur: Vármegyei beosztásunk reformja, a Budapesti Szemle 1913. évi 448. száma*); úgy a szakolcai és szenicei járásoknak Pozsony, a maivai, pöstyéni és vágújhelyi járásoknak Trencsén, a korponai, körmöcbányai (akkor Garamszentkereszt) járásoknak Garam megyéhez csatolása, Rózsahegynek megyeszékhellyé tévése.

JELMAGYARZAT:

- ORSZÁGHATÁR
 MEGYEHATÁR - - - - -
 VÁROSPHONÓK ————
 MEGYELÉNYEK ○

SZLOVÁKIA MEGYEBEOSZTÁSA



Szlovákia közigazgatási beosztása 1943-ban.

SZLOVÁKIA

6 megye

Pozsony r. t. város

59 járás.

95 önálló jegyzőség

561 körjegyzőség

TUDOMÁNY ÉS ÉLET.

X A német kameralisztika a nemzetiszocialista tudomány tükrében.

A mai német államtudomány egyre nagyobb érdeklődéssel fordul az 1648 és 1789 közötti idők kameralisztikája felé; kutatja a kameralisták munkamódjait, célkitűzéseit és igyekszik fényt deríteni az államéletben játszott szerepükre. A német államtudomány mai álláspontja szerint a liberalizmus — a maga túlhajtott iránytalanságában és szervezetlenségében — a kameralisták törekvéseit és munkáit nem tudta megérteni, róluk helytelen képet alkotott és egyoldalúan közgazdasági, vagy állampénzügyi szakembereknek tartotta őket, sőt a kameralizmus tudományi mivoltában is kételkedett. A kameralisták törekvéseinek céljait, gyakorlati és elméleti munkájuk összefogó eszméjét csak a jelenkor tudománya ismerte fel, mikor a német élettér tervszerű kiépítése, a népi élet gazdasági alapjainak feltárása, az egész Birodalmat újjáépítő országrendezés közben egyre gyakrabban a kameralizmus nyomaira bukkant és abban elődjét véli felfedezni.¹

Ezt a kameralizmust szeretném a következőkben ismertetni, abban a szellemben, ahogy azt ma Németországban megítélik.

Lorenz von Stein szerint a kameralizmus technikai és gazdasági alaptételek összeolvasztása, mélyen a merkantilizmusban gyökerezik és a kamarai ügyintézéshez szükséges ismeretek összességét jelenti.² *Oncken* a kameralizmusban pusztán a köztisztviselők számára összeállított gyakorlati eljárási szabályzatot lát (eine rein praktische Beamtendisziplin).³ *Lexis* „Handwörterbuch der Staatswissenschaft“-jában a kameralizmus a kamarai közigazgatáshoz szükséges ismeretek összességét jelenti. A fejedelmi uradalmak igazgatása a föld- és erdőművelés gyakran még a bányászat terén is alapos ismereteket követelt. A regálékából és az adókból befolyó jövedelem nagysága pedig a népesség mindenkori anyagi helyzetétől függött. Így a kameralizmus az állampénzügyi tudomány (Finanzwissenschaft) körén túl a közgazdaság politika, a jóléti igazgatás (Wohlfahrspolizer), a technologia és a magángazdaság nagy részét is érdeklődési körébe vonta. Szintén ugyanebben a szellemben nyilatkozik a kameralistákról a *Mayer Lexikon*, de azért már valamivel többet mond. E szerint tágabb értelemben kameralistának nevezték a XVI—XIX.

¹ *Paul Ritterbusch*: Aufgaben der Kameralistik im absoluten Staat. Raumforschung und Raumordnung, 1940. 11/12. szám. 445. lap.

² *Lorenz von Stein*: Lehrbuch der Finanzwissenschaft, 2. lap.

³ *Aug. Oncken*: Geschichte der Nationalökonomie, 227. lap.

században a fejedelmi kincstárak tisztviselőit, továbbá a kamerálisztika minden ismerőjét. A szó szűkebb értelmében a kamerálisztika képviselőit értették alatta, vagyis azokat a fejedelmi szolgálatban álló tisztviselőket, akik a merkantilista gazdaságpolitikáról és a fejedelmi kamarák közigazgatásáról tanulmányokat tettek közzé. Különbséget tehetünk régi — ezek még nem nevezték magukat kameralistáknak (a XVI. és XVII. század kameralistái: Obrecht, Besold, Klock, J. J. Becher, v. Hornick, v. Seckendorff és mások) — és új kameralisták (XVIII—XIX. század, v. Justi, v. Sonnenfels, J. H. Jung Silling és mások) között. A lexikon külön meghatározza a kamerálisztika fogalmát (kamerálisztikust) is. E meghatározás értelmében a kamerálisztika (lat. Cameralia) azoknak az ismereteknek az összessége, melyekre a fejedelmi kamarák vezetőinek a merkantilizmus idejében szükségük volt. A kamerálisztikához nemcsak a köz-, magán- és állampénzügyi gazdaság, hanem a technológia (földművelés, bányászat, kézmű és ipar) és az államigazgatás (rendészettudomány—Polizeiwissenschaft) ismerete is hozzátartozik.

E meghatározások alapján már alkothattunk magunknak némi képet a kamerálisztikusról, azonban annak lényegéről, céljáról, a sok különféle szaktárgyakkal való foglalkozás okáról ezek a meghatározások még nem adnak felvilágosítást.

Ha a kamerálisztikust meg akarjuk érteni, nem is ezekből a meghatározásokból, hanem az akkori németországi viszonyokból, az általános politikai helyzetből kell kiindulnunk.

A XV. századba kell visszamennünk. Ebben a korban kezdődik az állami szervezet és a közigazgatás újjászervezése.

A közigazgatás azideig még a XIII. században megalkotott szervezetében működött. A XIII. század reformjainak az volt a céljuk, hogy a nagy hűbéri javadalmak (tartományok) urai fejedelmek lehessenek, a XV. és XVI. századi átalakulás során e fejedelmek arra törekedtek, hogy a fejedelemség tényéhez a felségjogot is megszerezzék. A XIII. században a hűbérurak függetlenítték magukat a királytól, a XV. és XVI. században megkísérlik e tényleges önállóságot jogi alapra helyezni és a nemességet is a maguk hatalma alá akarják kényszeríteni.

Ezek az elszakadási és önállósulási törekvések nem álltak meg az egyes tartományoknál, hanem ezeken belül is tovább folytatódtak. A nagyobb hűbérurak, nemesek és lovagok is mind arra törekedtek, hogy kötelekeiktől, melyek ebben az időben amúgy is csak személyszerinti és magánjogi kötöttséget jelentettek, lehetőleg szabaduljanak.⁴ Az elszakadási törekvéseknek ellen-súlyozására és a tartományok további szétesésének megakadályozására a központi államhatalom és az egyes fejedelmek a hűbéri és tiszteletbeli tisztviselőket egyre inkább élethivatású és szakképzett hivatalnokokkal kezdték felcserélni. Ezek az új hivatalnokok rangjukat, megélhetésüket, mindenüket az őket alkalmazó fejedelmeknek köszönhették és épen ezért azokhoz a legteljesebb hűséggel ragaszkodtak; azok hatalmának erősítésére minden tőlük telhető megtettek. A hűbéres és élethivatású tisztviselők jó ideig még párhuzamosan voltak alkalmazva és mivel a lovagok, az egyházak és rendek egyre erősebbek lettek, ez a közigazgatási újjászervezés nagyobb mértékben csak a századforduló (XVI. század eleje) után sikerült; a fejedelmek ekkor a további önállósulási és elszakadási törekvéseket az új közigazgatás segítségével már végleg megtörik. Így jött létre az új közigazgatás, melynek kialakítása már a XV. század óta folyt, de mint Spangenberg mondja: hosszú és fáradtságos úton kellett végighaladni, amíg sikerült a középkor rendi szervezetéből az abszolút államot kifejleszteni, államilag vezetett és sajátos törvények sze-

⁴ Ezt az átalakulást részletesebben lásd: Kurt Zielenziger: Die alten deutschen Kameralisten. Jena, 1914. 78. és köv. lapok.

rint élő gazdasági életet létrehozni és ahhoz a szükséges hivatalnoki, katonai és pénzbeli erőket biztosítani.⁵ Ezt, mint mondtuk, csak a XVI. század folyamán érték el, a rendszer teljes kifejlődését pedig csak a XVII. század hozta meg.

Az abszolút állam kiépítésével így egy új hivatalnoki kar is létrejött. Az újjászervezett kamarák levézt tisztviselőket és szakembereket követeltek. A vezető állásokat ezideig lovagi és egyházi méltóságok viselői töltötték be, és az egyes ilyen hivatalfőnökök kezében jelentős hatalom összpontosult. Azonban ezek csak átmenetileg tartózkodtak az udvarban, hivatalaikat mellékfoglalkozásszerűen látták el, fizetésük csekély volt és azt is főleg természetben kapták. A kötelék, mely őket hivatalukhoz fűzte, egészen laza volt. Nem esoda tehát, hogy legtöbbjük csak saját hasznára és előnyére dolgozott és mindent csupán ebből a szemszögből nézett. A hivatali tradíció teljesen hiányzott, olyan állásokra, mely nem tetszett nekik, vagy nem fizetődött úgy ki, mint a többi, nem szívesen vállalkoztak. Az évnek csak egy részét töltötték hivatalukban, és inkább saját birtokaikkal törődtek. A távollevők hivatalait a magukéi mellett az egyháziak közül kikerülő kancellárok vezették. A vidéki szervek a fejedelmek hitelezői és zálogtulajdonosai kezelésében voltak és valószínűleg kisebb zsarnokságokká nőttek ki magukat.⁶ Ehhez járult még, hogy a hivatalok székhelyeiket is állandóan változtatták, mert a fejedelmeket útjaikon mindig elkísérték. Így számos ügyet nem intéztek el, az egyes tisztviselők sem tudtak a rájuk kiosztott feladatkörben működni. A tudománnyal való kapcsolatot csak az egyháziak tartották meg, a világiak közül csak nagyon kevesen és ezek is felületesen foglalkoztak a latin jogforrásokkal. A nép azonban ezeket a „jogtudósokat” még a XVI. században is megvetette, a helyzet állandó romlásáért a hűbéri hivatalvezetőket vádolta és teljes gyűlöletével ellenük fordult. Így jelenti ki például Ulrich von Hutten a nép legnagyobb rablóinak a lovagokat, irnokokat, kereskedőket és a jogászokat.⁷

Az új kamarai szervezet kiépítésével fokozatosan új tisztviselői kar került a régi helyére. Ezek fizetett és többnyire jogászilag képzett hivatásos tisztviselők voltak. A humanizmus a római jog művelését újra fellendítette, megint egyre több világi is vállalkozott a római jogi tanulmányokra, és ezekből azután a legjobb tisztviselők kerültek ki. Lassan kialakultak az eljárási és hivatali szokások, kifejlődött a hivatali öntudat és tradíció. Az arra alkalmas irnokok előtt megnyíltak a titkári állások, a kiválóbbak a tanácsosi rangra emelkedhettek. Így kialakult tisztviselői rangfokozat és a hivatalnoki életpálya. A hivatal már a tisztviselő egész életére szólt.

A rendi államoknak hivatalnoki állammá való ezen átalakulása közben érte Németországot a harmincéves háború. A számtalan hadsereg, amely a hosszú háború alatt keresztülgázolta az országot, mindenütt pusztulást és nyomort hagyott maga után, az országok leszegényedtek és elnéptelenedtek. A mezőgazdasági termelés színvonala egészen alacsonyra süllyedt, a közlekedési hálózatot szétrombolták, a települések kipusztultak, a lakosság megtizedelődt; az egész háború, mint nagy természeti csapás vonult végig a német államokon. A német népet politikailag szétdarabolták, erejétől megfosztották. A politikai és gazdasági helyzet annyira leromlott, hogy Paul Ritterbusch az 1648-as helyzetet az 1919-essel hasonlítja össze és a versaillesi békeparancs mellett a westfáliai békében látja a német történelem másik legmélyebb pontját.⁸

Tudnunk kell még azt, hogy ebben az időben — bár az államkincstárnak a fejedelem magánvagyonától való elválasztását már keresztülvették — még mindig a fejedelem személye jelentette az államot. A fejedelmek hatalma még ekkor is patriarchalis jellegű volt, ahogy Adolf Weber találóan mondja, a területiális fejedelemségek még mindig a nagybirtok patriarchális jellegével voltak összeszövődve.⁹

⁵ Spangenberg: Landesherrliche Verwaltung stb. Histor. Zeitschr. v. Sybel-Meinecke Bd. 103.: 1909. I. 526. l.

⁶ Schmoller: Umriss und Untersuchungen 295. lap.

⁷ Zielenziger: i. m. 86. lap.

⁸ P. Ritterbusch: i. m. 443. lap.

⁹ A. Weber: Finanzwissenschaft, 1883. 65. lap.

A háború pusztításai az egyes fejedelmeket így vagyonilag is igen jelentékenyen érintették, birtokaik elpusztítása és elnéptelenedése, a terméseredmények leromlása anyagi helyzetüket tette bizonytalaná.

A harmincéves háború utáni helyzetet ezek alapján abban foglalhatjuk össze, hogy az országok és fejedelmek anyagilag majdnem teljesen tönkre voltak téve, Németország fel volt dűlva, a lakosság jelentékenyen megritkult, viszont már kialakult az abszolút állam a maga hivatásos és szakképzett tisztviselőivel. Ennek a tisztviselői karnak az érdeme, hogy a Münsterben és Osnabrücken Németországra kényszerített sorsból nem további süllyedés hanem erőteljes újjárendezés és ennek eredményeképpen a németiség hatalmi felemelkedése született meg. A német fejedelmek a harmincéves háború utáni helyzetből az új közigazgatásban keresték és találták meg a kivezető utat.¹⁰

Így jött létre az államtudománynak egy sajátos német formája, a kameralisztika, mely a fejedelmek hivatalnokai, jószágigazgatói és pénzügyi tisztviselői számára az újjárendezési munkálatokhoz szükséges ismeretek, eljárások, tervek, szolgálati utasítások megadásával a tervszerű országépítés első alapköveit rakta le.¹¹

A felvilágosodott abszolút fejedelmek alatt az állam az összes életmegnyilvánulások középpontja és irányítója lett. Az állam irányította a gazdasági életet, fejlesztette a tudományokat és a művészetet, beleszólt a vallási életbe is. A fejedelmek arra törekedtek, hogy amint a matematikában vagy építészetben, úgy a közigazgatásban és az országrendezésben is a teljes észszerűség uralkodjék és az egyes tevékenységek eredményei már előre a legnagyobb valószínűség mértékéig kiszámíthatók legyenek. Így a német abszolút állam nem maradt pusztán élettelen konstrukció, hanem egy kimondott közigazgatási állammá (Verwaltungsstaat) fejlődött, mely tervszerűen szervezte az életét és az alattvalók

¹⁰ Deutschland versuchte sich nach den Schläger des Dreissigjährigen Krieges mittels der Verwaltung aufzuraffen, deren System die Verwaltungslehre wurde, als deren Schöpfer Marchet *Seckendorf* betrachtet. Von ihm führe eine Linie über Becher, Hornigh, Schröder zu Justi und Sonnenfels. Die Entstehung einer Verwaltungslehre gehe Hand in Hand mit der Idee vom eudämonistischen Wohlfahrtsstaate, die in der Naturrechts- und Aufklärungsphilosophie, vor allem der englischen begründet sei: „Der Eudämonismus“ drückt sich symptomatisch aus in der Sehnsucht nach guter Verwaltung... Erst mit dem philosophischen Kameralismus eines Christian Wolf und Isak Iselin entstehe die Verwaltungslehre als Wissenschaft, wie sie Justi und Sonnenfels betreiben.

(Gustav Marchet: „Studien über die Entwicklung der Verwaltungslehre in Deutschland von der zweiten Hälfte des 17. bis zum Ende des 18. Jahrhunderts.“ 1885, II. I. u. 2.)

A feladat általános volt, a föld és nép viszonyait, az állami élet gazdasági alapjait, a maga teljességében kellett újjárendezni, a romokból új országot kellett építeni, a megélhetést és az anyagi felemelkedést kellett a fejedelmek és a lakosság számára biztosítani. A szervezet és a megoldásra váró hatalmas feladat így adva voltak, viszont az újjárendezés, az országépítés módjai, eszközei, méretei, irányelvei egyáltalán nem voltak tisztázva. Mivel az országok újjárendezése a közigazgatás — a kamarák — feladata volt, az újjárendezési terveket és javaslatokat a kamarák vezetőinek kellett megadniuk.

¹¹ E. Gothein: Staat und Gesellschaft des Zeitalters der Gegenreformation Kultur der Gegenwart, II. rész. V. 1. 1908. XII. 228. lap.

minél nagyobb jólétének biztosításáért dolgozott.¹² Hatalmas telepítési munkálatok indultak meg, az ipar, kereskedelem és mezőgazdaság állami irányítás alá került és mind erős fejlődésnek indult, mocsarakat csapoltak le, feltöltési munkálatokat végeztek, új közlekedési hálózatokat létesítettek. (Friedrich-Wilhelm Kanal, Finow-Kanal, Plauer und Bromberger Kanal).¹³ Ehhez az óriási vállalkozáshoz, a tervszerű országrendezéshez tudományos és ténybeli alapokra volt szükség. Ezeket az alapokat a kameralizmus adta meg. A kameralizmus, mely az abszolút állam tudománya volt, ahhoz szervesen hozzátartozott és ugyanazokra a törvényekre volt felépítve, mint maga az abszolút állam. Mivel az állam az ésszerű elveknek megfelelő rend kiépítésén, az országok szociális és gazdasági újjárendezésén dolgozott, a kameralisztikának az volt a feladata, hogy a javaslatokat megadja és szakszerűen kiképezze azokat, akiknek az újjárendezést végre kell hajtaniuk. Minél nagyobbak és bonyolultabbak voltak a feltornyosuló feladatok, annál inkább szükség volt a szakképzett hivatásos tisztviselőkre. Így nem volt elég, hogy a hivatalokat kiváló szakemberek (kameralisták) vezették és hogy a hivatalok személyzetét szakszerűen kiképezték, hanem a fejedelmek a kameralisztikai szakszék felállítását is szorgalmazták. Az első kameralisztikai tanszéket 1727-ben I. Frigyes Vilmos állította fel és pedig Halle a. S.-ben (Simon Peter Gasser 1675—1745; 1710 óta a „jog” tanára a hallei egyetemen) és Frankfurt a. d. Oder-ben (Justhus Christoph Dithmar 1678—1737; munkája: *Einleitung in die öconom. (Camerale) und Polizeiwissenschaften* 1731). A porosz példát 1734-ben Rinteln, 1742-ben Prága, 1745-ben Braunschweig, 1752-ben Bécs, 1763-ban Erfurt, 1768-ban Göttingen, 1777-ben Giessen, 1754-ben Nápoly és Milánó is követték.

E tanszék feladata az államvezetés, a tervszerű országépítés, az állam jólétét biztosító tervek és eljárások tanítása, az abszolút állam szolgálatára való előkészítés és a közigazgatási személyzet utánpótlásának biztosítása volt. Így nem helyes a liberális kornak az a felfogása, mely a kameralizmusban csupán egy merkantilista alapelvekkel dolgozó gazdasági tudományt lát. Igaz, hogy a gazdasági élet az abszolút államokban egyre inkább előtérbe került, de — hogy egy kameralistát idézzünk — Hornigh szerint: „Wir dürfen nicht vergessen, daß die Wirtschaft dem Politischen gehorcht!”¹⁴ Az összes erők összefogása és egy egysé-

¹² „Aber der Staat wurde auch nicht mehr als die rechtausteilende Obrigkeit aufgefaßt, wie es bei Juristen des römischen Rechts der Fall gewesen war; der Gedanke von einem Wohlfahrtsstaat war der herrschende geworden.” L. Axel Nielsen: *Die Entstehung der deutschen Kameralwissenschaft* im 17. Jahrhundert. Jéna, 1911. Verlag von Gustav Fischer, 97. lap.

¹³ L. Paul Ritterbusch: i. m. 444. lap.

¹⁴ Zielenziger: i. m. 284. lap; Hornigh: Oesterreich über alles wenn es will. Aug. 1708. Ha például a gyakorlati kameralistáknál (pl. Bechernél) azt találjuk, hogy — lakosság megszaporodása következtében, — több élelmiszert kell előállítani, ennek a tételnek bővebb magyarázatát írásaikban már hiába keressük. A választ az abszolút államnak — tehát a politikának — az a felfogása adja meg, mely a gazdasági szükségleteknek saját belső erőkből való ellátását követeli meg. L. Nielsen: i. m. 93. lap.

ges, jólétben élő nép volt az abszolút állam célja. E cél érdekében a kameralizmus a közgazdaságon túlmenően az élet minden ágára kiterjedt és olyan sokoldalú volt, mint az abszolút állam maga. A kameralisztika az állam szolgálatára beszücsölte az összes tudományokat és igyekezett azok összhangját és eredményes működését biztosítani, magában foglalta a gazdasági tudományokat, a jog- és államtudományt, a filozófia egyes részeit és még számos más tudományát is.

Igen tanulságos a kameralisztikának az elméleti és gyakorlati politikához és magához a jogtudományhoz való viszonyát közelebbről is szemügyre venni. Bornitz „Partitionum politicarum libri IV. (Hannoviae 1608) c. könyvében evvel a tárgykörrel bővebben foglalkozik. Erősen érezhető rajta Aristoteles¹⁵ és Boden befolyása, nála is megtaláljuk a politikának az államtan és országlóművészet (Staatslehre und Staatskunst) szerinti kettős értelmezését (Politica est ars Reipublicae perficiundae, alio nomine civilis doctrina 31. lap). Azonban éppenúgy, mint ahogy Aristoteles, a gyakorlati és elméleti politika közötti különbséget ő sem ismeri el, Bornitz szerint a gyakorlati politika már csak egy lépés az elméleti után. Aki mint gyakorlati államférfi akar fellépni, annak először az elméleti politikával kell alaposan tisztában lennie: A „prudentia politica“ „Theoria et praxis“ útján szerezhető meg. Theoria, praeceptorum civilium cognitione, praxi usu eorundem in analysi et generi (l. 31. lap).

Mivel így a jogtudomány a politikának egy részét alkotja, Bornitz szerint kell, hogy egy *ius politicum* létezzék, mely az államot óvja és védelmezi. Ez alatt ő olyan jogot ért, mely — a természeti és más ténybeli adottságoknak megfelelő módosításokkal — valamennyi államra érvényes.¹⁶ Bornitz *ius politikája* magában foglalja az egész jogtudományt, a *ius naturale* és a *ius gentium*ot is. Azt tartotta, hogy a *ius civile* a *ius naturale* egy megnyilvánulása és mindkettő a *ius politicum* alá tartozik. A jogásznak Bornitz szerint, mielőtt mint törvényhozó fellépne, előbb az államtudományban kell magát kiképeznie. Így ettől az időtől kezdve — és az a döntő jelentőségű tény — a jogtudományt nem tartották többé önálló és öncélú tudománynak, hanem abban az állami szervezet tervszerű kiépítésének és fejlesztésének egy eszközét látták, mely a politikai célkitűzéseket köteles szolgálni.¹⁷

¹⁵ Figyelemreméltó jelenség, hogy Bornitznál, de ugyanígy Bechernél, Hörnighnél, von Schrödernél és a többi kameralistáknál is, kiknek jórésze az elméleti politika eddigi szokásos oktatási módszerével teljesen szakított; az aristotelesi elméleteket látjuk viszont. Ez annak a jele, hogy ezek a tanok (az abszolút állam korában) annyira el voltak terjedve, hogy azokat sokszor éntudatlanul is alkalmazták, anélkül, hogy eredetüket tudták volna. (L. A. Nielsen: i. m. 92. lap.)

¹⁶ *Ius politicum est cuique Reipubl. congruum et accommodum. Si enim una eademque populorum natura, et mores: Si una eademque omnium regionum et locorum ratio, si temporum, causarum convenientia, aliarumque circumstantiarum consensus: Forte unum et idem Ius universis et singulis populis conveniret: et res politica esset in facili.* (82—83. lap.)

¹⁷ A. Nielsen: i. m. 68—69. lapok.

Szinte tudományos kuriozum, hogy a német kameralizmus igazi értelmét és nagyságát a közelmúlt szerzői közül csupán az angol *Albion W. Small* ismerte fel. The Cameralists. The Pioneers of German Social Policy, 1909. Chicago—London c. munkájában a kameralistákat mint állampolitikai tudósokat és gyakorlati államférfiakat tárgyalja. Szerinte a kameralistákat azok közé a tényezők közé kell számítani, melyek a XIX. század politikai újjáépítő munkáihoz közvetlenül hozzájárultak. (68. lap). A kameralistákat úgy tudná legjobban jellemezni, mint olyan írói csoportot, amely a kortársaktól, valamint a későbbi theoretikusoktól eltérően, „tudományt”, illetve tudománycsoportot alakítottak ki a fejedelem pénzügyi szükségleteinek központi kérdése körül (6. lap). A kameralista elnevezés a német írók egy sorozatára vonatkozik. Ezek a XVI. század közepétől a XVIII. század végéig mind ugyanazzal a központi kérdéssel foglalkoztak és összefüggő államelméleteket dolgoztak ki; mely elmélet a fejlődés során mindig lépést tartott a német közigazgatás rendszerével. (Preface VII—VIII). A kameralisták elsősorban nem közigazdászok, hanem politikai tudósok voltak (Preface XIII). *A kameralizmus elsősorban a kormányzás elmélete és gyakorlata volt* (5. lap).

A W. Small megállapításait és felfogását a kameralisztika akkori német kutatói nem ismerték el, őt magát lelkes tulzónak tartották (L. Zielenzieger: i. m. 1213. lapok). A kameralisták azonban valóban politikusok voltak és tudományukkal az abszolút államot szolgálták. Ez áll elsősorban *J. J. Becher, W. v. Hörnigh, W. v. Schröder, J. H. G. Justi* munkásságára, hogy csak a legnagyobb neveket említsük.¹⁸ Mindannyiuk számára az összeség jöléte volt a legfőbb törvény és munkáikkal az állam és a nép felvirágzásának elősegítésére törekedtek. A nagy tervek végrehajtására az összes erők szerves összefogása, a természet által adott élettér gazdasági felkutatása és az összes gazdasági és népi energiák tervszerű bevezetésére volt szükség.

Ebben állott a kameralizmus tudományának lényege. Tehát nem csupán egy gazdasági vagy állampénzügyi tudományról, sem egy, az államirányításhoz szükséges theoretikus előmunkálatokat elvégző hivatalnoki disciplináról volt itt szó, hanem az egész állami élet következetes újárendezéséről, a tervszerű és tudományos államvezetés alapjainak lerakásáról.

¹⁸ Ezek a tudósok tipikus kameralisták voltak, noha magukat még nem nevezték azoknak. Teljesen téves képet kapnánk, ha ezekben csak fejedelmi alkalmazottakat akarnánk látni, akiknek törekvései pusztán a fejedelmi kincstárak gazdagításában merültek ki. Bármennyire is kézen fekszik a „kameralizmus”-t a „Rentenkammer” szóból levezetni, ennek ellenére a kameralista a XVIII. század közepén ugyanazt jelentette, mint a „politikus”, vagy még helyesebben egy gyakorlati politikus. Becher is kiemeli (Pol. Discours von den eig. Ursachen. Dedicatión), hogy a kameralisztika nem a kiadások és bevételek helyes könyvelésében merül ki, hanem az a feladata, hogy az ország jólétéről gondoskodjék. Bucher, aki 1722-ben Becher életrajzát megírta, úgy jellemzi Bechert, hogy írásai alapján igazi *politikusnak, avagy kameralistának* (Politicus oder Cameralist) látszik. L. A. Nielsen: i. m. 92—93. lapok.

Az összes nemzeti erőforrások felkutatása, és azoknak a népközösség szolgálatába való állítása, a tudománynak az államvezetésbe való bekapcsolása kötik össze a kameralisztikát a nemzeti szocialista Németország tudományával.¹⁹ A nemzeti szocialista államtudomány a kameralistákat a mai tervszerű és tudományos államvezetés előharcosainak tekinti és így megadja nekik a tudományban őket megillető helyet, melyet a liberalizmus már-már elvitatott tőlük.

A német közszolgáltatási jog és a háború.

A Harmadik Birodalom vezetői világosan felismerték a hivatásos közszolgálat fontosságát és a hatalomátvétel kezdetétől céltudatosan építették ki annak jogi kereteit is. Az évtizedek, sőt évszázadok óta jól bevált alapokra emelt épületre az 1937-es esztendő emelte a tetőt nagyjelentőségű közszolgálati jogi törvényalkotásaival.¹

E törvényalkotások megszabadították a német közszolgálati jogot az átmeneti idők szükségmegoldásaitól és sikerrel vitték a Birodalom közszolgálatát az egységesítés felé. A közszolgálati jog teljes egységesítését azonban még az alapvető jelentőségű törvényeknek sem sikerült megoldaniuk és számos, a Birodalom közigazgatási felépítéséből következő partikuláris jogszabály várta még beillesztését az egységes rendszerbe. Midőn azonban ennek a munkának a végrehajtására került volna a sor, a hozott intézkedéseket már nagy mértékben befolyásolta a háború lehetőségének egyre közelebb és növekvő árnya.

A német közszolgálatnak kezdettől fogva központi problémája az *utánpótlás* kérdése, amely a német közszolgálati jog fejlődéstörténetében mindig nagyon előkelő helyet foglalt el. A német védőerő egyre nagyobb arányú fejlődése 1937. után ezen a téren is éreztette hatását. Nem lehetséges ütőképes, széles talpazatú hadsereget szervezni, megfelelő nagyságú altiszti kar nélkül. Az altisztek hosszabb szolgálati idejének kérdése meg csak úgy volt megoldható, ha a szolgálati idő lejáratára után a hadseregből kiváló altisztek megfelelő elhelyezkedéshez juthatnak. Ezt a kérdést a német törvényhozó oly formában oldotta meg, hogy a közszolgálat legalsó, középső és magasabb csoportjaiban, tehát a diplomásokat magukban foglaló legfelsőbb csoport kivételével valamennyi közszolgálati rétegben betöltésre kerülő állások nagyrészt a leszerelt altisztek részére tartotta fent.² A törvény értelmében a legalsó fokozat, (altisztek és szolgák-) állásainak 100%-a, a kezelőszolgálat állásainak 90%-a és a magasabb irodai szolgálat állásainak 50%-a az u. n. *Militärampärter* részére tartandók fel, akik

¹⁹ P. Ritterbusch: i. m. 445. lap.

(1) Német tisztviselőtörvény, 1937. január 26. és Birodalmi közszolgálati fegyelmi rendtartás, 1937. január 26. (A törvények szövegét lásd Benárd—Karsay: *A német közszolgálati jog* c. művében, Budapest, 1942.)

(2) Wehrmachtfürsorge und Versorgungsgesetz vom 26. 8. 1938.

12 évi katonai szolgálat után, megfelelő vizsga letétele mellett ez állásokra jelentkezhetnek.

A közelgő háború és a gazdasági élet intenzivitása a munkapiacra nagy hiányokat idézett elő. Ez a körülmény tükröződik az 1939. év február 2-án kiadott *Verordnung über die Vorbildung und Laufbahnen der deutschen Beamten* egyes rendelkezésein, amelyek a végleges kinevezéshez szükséges próbaidőt megfelelő röviden állapították meg, hogy ezáltal az utánpótlás kérdése könnyebben legyen megoldható. A munkaerőforrás elapadása és a német közzolgálatnak az elkövetkezendő fokozott munkateljesítményekre való előkészítése a moztgató rugói a Tisztviselőtörvény első módosításának is.³ A törvény minden törekvése a tisztviselők számának fenntartása, ezért megkönnyíti a korhatár kitolását és a német tisztviselőtörvény 60. §-a által lehetővé tett lemondás korlátozását. Ez utóbbi rendelkezés jelentősége abban van, hogy a gazdasági élet a maga magasabb munkabéréivel és kereseti lehetőségeivel Németországban is kedvezőtlen hatással volt a közzolgálat utánpótlására. A tisztviselőtörvény 60. §-a értelmében a tisztviselő elbocsátás iránti kérelme nem volt megtagadható. A módosító törvény ezt megváltoztatja és kimondja, hogy 1941. december 31-ig az ilyen kérelmeknek a szolgálati hatóság nem köteles helyt adni. Az említett időpontot újabb rendelkezések természetesen megfelelően meghosszabbították.

Magától értetődik az, hogy ha már a háború előszele ényvire érezette hatását a német közzolgálati jog fejlődésében, akkor maga a háború folyamata még jobban rányomta arra a bélyegét. A háború kitörése napjától tömegével látnak napvilágot a közzolgálati vonatkozású jogszabályok, és minden valószínűség szerint számuk csak gyarapodni fog.

H. Wittland jogszabálygyűjteménye alapján megkíséreljük, hogy a német háborús közzolgálati jog fejlődését nyomon kövessük.⁴ A háborús jogszabályok célja a tisztviselői kar létszámának megtartása, sőt fokozása, a munkateljesítmény növelése és az ügyintézés egyszerűsítése. Ez utóbbit most természetesen közzolgálati jogi, tehát személyzeti ügyintézési szempontból értjük.

Az első puskaövések eldördülésével egyidőben tette közzé a birodalomvédelmi minisztertanács a közzolgálat munkaerőszükségletének biztosítása szempontjából oly fontos rendeletét.⁵

A rendelet szerint minden tisztviselő más szolgálatadó kebelébe tartozó közzszolgálathoz is áthelyezhető, ha ezt a szolgálat érdeke megkívánja. (*Reich* vagy *Land* tisztviselő, községhez és körtestülethez, vagy megfordítva). Az áthelyezésnek az sem akadály, ha az új szolgálatban elérhető végső törzsfizetés összege az eddigi szolgálatban elérhetőnél alacsonyabb, ha maga a szolgálat egyéb-

(3) Gesetz zur Änderung des DBG. vom 25. 3. 1939.

(4) Dr. Hermann Wittland: Beamtenkriegsrecht. Textausgabe. Berlin 1941. A gyűjtemény az 1941. évi július 1.-i helyzet alapján van összeállítva.

(5) Verordnung über Massnahmen auf dem Gebiete des Beamtenrechts vom 1. September 1939. Neu gefasst und erweitert am 3. Mai 1940. und 8. November 1940.

ként az eddigivel hasonló értékű. (Fogalmazói szolgálatból, csak fogalmazói szolgálatba lehet helyezni, segédhivatalból ugyancsak legalább segédhivataliba stb.) — A nőtisztviselőket a jövőben nem kell elbocsátani azon a címen, hogy ellátásuk férjhezmenetelük miatt már biztosított (tisztviselőtörvény: 65. §. 1. bek.) és akiket ilyen címen bocsátottak el, újra alkalmazhatók. A rendelet a nyugdíjazás körében is mélyreható változtatásokat hozott. A tisztviselőtörvény 68. §-a értelmében a tisztviselő 65. életévének eléréseivel automatikusan nyugállományba lépett. Ez megszűnt és a jövőben a korhatárt elért tisztviselők csak hivatalból helyezhetők nyugállományba. Ennek megfelelően a 65. életévüket betöltött tisztviselők elő is léptethetők. A tisztviselőtörvény 62. §-ában foglalt rendelkezés alapján a 62. életévüket betöltött tisztviselők nem kérélmezhetik nyugállományba helyezésüket. Mindazok a már nyugdíjazott tisztviselők, akik 70. életévüket még nem töltötték be, a rendelet megjelenése után azonnal jelentkezni voltak kötelesek és ha szolgálatra még alkalmasak voltak, nyugdíjvesztés terhe mellett el kellett vállalniok bármilyen szolgálatot, amely szakképzettségüknek és korábbi szolgálatuk fokának megfelelt.

A közszolgálatnak rendelkezésére álló munkaerők utánpótlásának meggyorsítását szolgálják azok a jogszabályok, amelyek a különféle vizsgák egyszerűsítését szabályozzák.⁶

Az első jogi államvizsgára a joghallgatók már öt félév után jelentkezhetnek, a gyakorlati közigazgatási vizsgának ill. bírói vizsgának megfelelő u. n. nagy jogi államvizsgára pedig két év és hat hónapos előkészítőszolgálat után, feltéve, hogy katonai szolgálatot teljesítenek. A vizsgát bármelyik vizsga bizottságnál leteheti, ahol éppen tartózkodik. A vizsgák menete az előírtnál lényegesen egyszerűbb. A próbaszolgálat lerövidített idejéhez a tényleges véderőszolgálatban eltöltött időből négy hónap beszámítható.

A nem főiskolai végzettségű tisztviselők előkészítő szolgálatának idejét a háborús jogszabályok szintén lényegesen lezállították, így a *gehobener Dienst* tagjai részére 2 évre, az alacsonyabb kategóriák részére hat hónapra. A vizsgák az előírtnál lényegesen egyszerűbb formák között történnek.

Külön jogszabályok intézkednek arról, hogy a véderőszolgálatot teljesítő tisztviselők az előléptetések során hátrányt ne szenvedjenek. Az előléptetések során egyforma feltételek és minősítés esetén a véderőszolgálatot teljesítők előnyben részesülnek. Előnyben részesítendőek azok a tisztviselők is, akik bár polgári beosz-

(6) Verordnung über die Vereinfachung der juristischen Staatsprüfungen vom 2. September 1939. (Reichsgesetzblatt I. 1606. o.); Zweite Durchführungsvorschrift zur Verordnung über die Ausbildung für den höheren Dienst in der allgemeinen und inneren Verwaltung vom 4. September 1939. (Reichsgesetzblatt, 1664. o.) — Vereinfachung der Prüfungen für die Laufbahnen des gehobenen und mittleren Dienstes in der allgemeinen und inneren Verwaltung. (Belügyminiszteri körrendelet 1941. UL. 18.) Ugyanez az igazságügyi közszolgálatban az 1939. IX. 9.-i körrendelettel nyert szabályozást.

tásban, de oly körülmények között teljesítenek szolgálatot, amelyek különös életveszéllyel vannak egybekötve.

H. Wittland idézett gyűjteménye a felsoroltakon felül számos más háborús közszolgálati jogszabályt tartalmaz, amelyek főképpen az általános irányelveknek az egyes szakigazgatási ágakban való végrehajtásáról rendelkeznek. Ezek legtöbbször, így különösen a fegyelmi eljárás egyszerűsítése, átmeneti intézkedéseket tartalmaz. Állandóbb jellegűek azonban a tisztviselők egvenruháitól (30. 3. 1939. Rgbl. 781 o.), a Birodalmi Bank és a Birodalmi Vasutak tisztviselőinek új státusáról (15. 6. 1939. Rgbl. — 1015. 4. 7. 1939. Rgbl. 1205 o.) az új családi pótlékról szóló törvény (15. 1. 1941. Rgbl. 33 o.), amely az első gyermek részére is havi 20 márka családi pótlékot engedélyez és ide sorolhatjuk a gyűjteménybe már fel nem vett legújabb illetmény törvényt is (12. IV. 1943. Rgbl. 189 o.). Ezek a jogszabályok a háború után is fent fognak maradni.

Lehetséges azonban, hogy az átmenetileg szánt jogszabályok hatása is tartósabb és erősebb lesz a közszolgálati jogfejlődésre, mint az gondolható lett volna. A háborús intézkedések az eddiginél mégjobban kiemelték a közszolgálati jogviszony által létesített hűségi kapcsolat fennállását, amely még akkor is hat, amikor a közszolgálati jogviszony hivatalosan már nem áll fenn. A német tisztviselőtörvény 67. §. 1. bekezdése értelmében a közszolgálati jogviszony a nyugállományba lépéssel megszűnik. A fejlődés ezt a tételt azonban túlhaladta és éppen a nyugdíjasok újra ténylegesítésének fent ismertetett esetei mutatják meg, hogy ilyenkor nincs szükség a közszolgálati jogviszony új megállapítására, amint ez logikusan következne, hanem egy már meglévő jogi helyzet ébred új működésre. Ennek a következményeit a jövő közszolgálati jogi fejlődés minden bizonnyal Németországban is le fogja vonni.

Karcsay Sándor

KÖNYVSZEMLE.

✕ **Ember Győző: A m. kir. helytartótanács ügyintézésének története 1724—1848. (A m. kir. Országos Levéltár kiadványa.) Budapest, 1940. 298. l.)**

A közigazgatásnak a mai államéletben betöltött kimagasló szerepe és az emberek boldogulására egyre növekvő befolyása természetszerű érdeklődést váltanak ki a jogi és politikai tudományok munkásai körében a közigazgatás fejlődésmenetének feltárása, megmagyarázása iránt. Ennek az elméleti szempontból erősen vonzó és egyúttal sok gyakorlati haszonnal kecsegtető feladatnak a megoldását a történettudomány hivatott művelőitől várják, legalább az evolúció már lezártnak tekinthető szakaszaira, vagyis hazánkban az 1867 előtti korszakokra nézve. Nagy figyelemmel kísérjük tehát a napjainkban előttünk álló hatalmas közhivatali gépezet mikénti kialakulására fényt vető kutatásokat és örömmel üdvözljük ezek eredményeit, így Ember Győzőnek az alábbiakban röviden méltatandó könyvét is, amelynek kiadását a szerző tollából megjelent több, hasonló tárgyú tanulmány előzte már meg. Nem érezzük magunkat hivatottnak arra, hogy e munka jelentőségét a történész szemszögéből ítéljük meg, de az az érzésünk, hogy a történeti forrásközlés terén ugyancsak fontos hézagot tölt ki.

A közigazgatás tudománya — akár közigazgatási jogi, akár közigazgatástani részét tekintjük — a közcélok megvalósítására hivatott adminisztrációnak a szervezetét és működését vizsgálja. A most érintett fogalmak egymással való összefüggését tömören a következőképp fejezhetjük ki: a közigazgatási szervezet azért létesül, hogy az állam által közszükségletnek felismert teendők elvégzése céljából működést fejtsen ki. *Szervezet, feladat (hatáskör) és működés* tehát azok az adottságok, amelyeknek egy adott periódusban való vizsgálatát a közigazgatás történetének kutatója maga elé tűzheti. Megteheti persze azt is, hogy horizontját csak e három kérdésre valamelyikére korlátozza, de ebben az esetben sem szabad megfeledkeznie a szóbanlévő problémakörök között mindig mutatókozó összefonódásról.

Ember Győző a magyar közigazgatásnak egy- és negyedszázadon keresztül legfontosabb és legszélesebb hatáskörű központi szervével, a helytartótanáccsal foglalkozva, ennek *működésére* összpontosítja figyelmét. A közigazgatási orgánusok működéséről általában azt szoktuk mondani, hogy a jogszerűség és a célszerűség követelményeinek kell megfelelnie; a határozatok

jogi érvényességéhez megkívánt alakíságot a közigazgatási eljárás szabályai állapítják meg, a célszerű (gyors, gazdaságos és eredményes) működés érdekét szolgáló tevékenységi elemekre pedig a közigazgatási ügyintézés előírásai vonatkoznak. Ember Győző munkája — címének megfelelően — az utóbbi vonatkozásban tárja fel előttünk a helytartótanács tevékenységét. Az ügyintézés bemutatása során egyébként nagyon helyesen, két főforrásra támaszkodik: a kiadott utasításokra (mai szóhasználattal inkább szabályzatokra) és a tényleg létrejött iratokból (nyilvántartási könyvekből, lajstromokból, fogalmazványokból) megállapítható valóságos gyakorlatra, amelyek — mint a törvény és az élet általában — nem mindig fedik egymást, hanem bizonyos összevetésre szorulnak. A helytartótanácsi működés vizsgálatának rendjén azonban ő sem mellőzheti persze azt, hogy a tanács szervezetét és feladatkörét időről-időre, az ügyintézés megértése érdekében (82. l.), röviden át ne tekintse; sőt bármennyire hangoztatja ismételtlen is (83., 105., 132., 190—191. l.) azt, hogy nem óhajt a hivatalnak a többi állami szervekkel való összefüggéseit, valamint a tisztviselői kar társadalmi (rendi, felekezeti, országrészek szerinti) összetételét és súlyát is felderítő teljes hivaltörténetet írni, mégis találunk művében nagyon érdekes közbevetett megjegyzéseket a hivatalnokok képzéséről, kiválasztásáról, a tőlük — egymás között és a felekkel szemben — megkívánt magatartásról stb., modern kifejezéssel a helytartótanácsnál érvényesült személyzeti politikáról.

Amíg a téma megválasztásában és elhatárolásában a fentiek szerint egyetértünk a szerzővel, addig a tárgya kifejtésében követett *módszert* és gondolatmenetet már kevésbé tartjuk szerencsésnek. Vonatkozik ez a megállapításunk főleg művének első fejezetére, amelyben a helytartótanácsi ügyintézés történetét 1724-től, vagyis a helytartótanács felállításától 1785-ig, a II. József utasítására gróf Niczky Kristóf elnök által készített és az ügyosztályrendszert bevezető Planum életbeléptetéséig igyekszik áttekinteni. Ennek az anyagnak a tárgyalásánál külön veszi sorra a helytartótanácsot alkotó fogalmazói és segédhivatali szerveket, amivel rendkívül megnehezíti az olvasó számára az ügyintézés folyamatának egységes áttekintését. A szerző által e részben követett mesterkéltséggel beosztás következménye az is, hogy ismétlésekre vagy pedig időbeli ugrásokra kényszerül; nevezetesen pl. az 1769-ben meghonosított növedéki iktatási rendszert előbb tárgyalja az addig érvényben volt, sokkal kezdetlegesebb lajstromozásnál, pusztán azért, mert a magára erőltetett, csak az 1769 utáni hivatali szervezetre alkalmazható szisztémában az iktató megelőzi a lajstromozót (irattárnokot) és a kiadót. Nézetünk szerint sokkal világosabb képet nyújthatott volna az ügyintézésről akkor, ha az 1785 előtti korszakot is időbelileg tagolta volna, amihez az 1754-es és 1769-es reformok (a bizottságok döntő szerephez juttatása, illetőleg az előadói rendszer meghonosítása) természetesen támpontokat nyújtanak. Ezt egyhelyütt (27. l.) Ember Győző is megállapítja, de felismerését értékesítetlenül hagyja. Az 1785 utáni ügyintézés bemutatás második és harmadik fejezetben ilyen metodikai hibák kevésbé ötlenek szemünkbe, mert ebben a korban az ügykezelés már nem ment keresztül alapvető változásokon, bár itt sem tudunk egészen egyetérteni pl. azzal, hogy II. József újításait meglehetősen szétterezze és a bár reá visszavezethető, de jóval halála után kiadott 1801-i utasítás rendelkezéseinek közbeiktatásával tárja elénk.

Ami viszont a *részleteket* illeti, csak a legnagyobb dicséret hangján emlékeztethetünk meg a szerző szorgalmáról és alaposágáról, amellyel a helytartótanácsi ügyintézés minden mozzanatát behatóan megvizsgálja, a reájuk vonatkozó legkisebb adatokat is felkutatja és szabatosan közli. Törekvése legtöbbször

ször nem terjed ezen túl, számos helyen azonban találó következtetéseket von le a feltárt gazdag adattömegből. Ötletesen tisztázza többek között azt a kérdést, hogy az 1769-ig divatozott lajstromok egyikébe, az ú. n. királyi könyvbe való bejegyzések az ügyvitel melyik mozzanata nyomán történtek (52—53. l.). Általában érdekesek és tanulságosak azok az igen szemléltető leírások, amelyeket a helytartótanácsnál vezetett sokféle nyilvántartás rovatairól, továbbá az előadói ívek és fogalmazatok szerkezetéről ad. Menthető ugyan, de mindenestre kár, hogy a témánál fogva mellőzhetetlen jogászai műkifejezések (pl. önálló és nem önálló hatáskör, hatáskör és illetékesség) használatában kissé bizonytalannak és következtetlennek mutatkozik.

Ismertetésünk szűkreszabott keretei között, sajnos, nem válalkozhatunk arra, hogy Ember Győző értékes művéből mind a felvilágosult abszolutizmus kormányzati módszereire, mind pedig mai közigazgatásunkra vonatkozóan adódó tanulságokat részletesen áttekintsük, hanem — rövid fejtegetéseink befejezéséül — csupán néhány vázlatzerű észrevételt kockáztathatunk meg. Számunkra a szerző mélyreható tanulmányának eredményei feltétlenül bizonyítják azt, hogy az 1724—1848 közötti korban államéletünk irányítói mindenkor igyekeztek a lehetőség szerint kielégíteni a közigazgatással szemben támasztott igényeket. A helytartótanács által végzett rendszeres adminisztratív munka kétségkívül döntő jelentőségű volt az országnak a török hódoltság utáni újjáépítésében és csak fájjalhatjuk, hogy ez nem járt együtt nemzeti önállóságunk teljes tisztelbentartásával. Emelkedett szellemű előírásokkal igyekeztek ekkor biztosítani a köztisztviselői kar megfelelő utánpótlását, értelmi és erkölcsi színvonalát; a kötelességteljesítésben magas kívánalmakat állítottak eléjük és előléptetésüknél az érdemességet tekintették döntőnek. Az ügyintézésben igen fejlett megoldásokat alkalmaztak és sok olyan hiba kiküszöbölésének a módját találták meg, amelybe még napjainkban is gyakran beleesik a bürokrácia. A helytartótanácsnál kidolgozták a legtöbb hivatalunkban ma is alkalmazott elő- és utózámos iktatási és kútfók szerinti irattározási rendszert, a mutatókönyvek vezetésének módját; kiadtak tisztviselői schematismust (a mostani Tiszti Cím- és Névtár őseit), használtak már ügybeosztásos táblázatot (az ügyiratoknak az egyes előadókhoz való szignáláshoz), határidő-naplót, háttérkékimutatásokat, címkönyveket, az elvi végzésekről összeállított gyűjteményeket; a jelenleg is szokásos módon végezték a táblázatok összeolvasását; kialakították a számvevősséggel való együttműködés módjait stb. Természetesen találunk a helytartótanács módszerei között sok olyat is, amit ma már erősen túlhaladottnak érzünk; így a hosszadalmas tanácsuléseket, a rengeteg jegyzőkönyvezést, lajstrom-készítést és iratmásolást, az akták kiadványozási jogának egy-két kézben való összpontosítását, az előadók nevének titokban tartását, a nyomtatástól való idegenkedést és így tovább. Az azonban egészen bizonyos, hogy az ügyintézés formái a helytartótanács ötnegyedszázados működése alatt óriásit fejlődtek, és pedig lényegileg a szakszerűség, az ügykörök szétválása és az egyéni felelősség irányában. Jó lenne, ha a mai közigazgatás mindig ugyanilyen ütemű haladást mutatna.

Újabb lépések a hatályos jogszabályok összegyűjtése útján.

Ha valaki számot kívánna adni azokról a munkálatokról, amelyeknek tárgya a hatályos jogszabályok összegyűjtése és köz-zététele, vaskos folyóiratot kellene indítania, hogy az e téren fenn-álló könyvtermeléssel lépést tarthasson. A könyvpiacra szinte egy-mást érik a hatóságoktól, vagy magánosoktól származó hatályos jogszabálykiadványok, ami magában véve is bizonyítja, mennyire körmünkre égett áttekinthetetlen jogszabályaink rendezése. Az alábbiakban két újabb, jogszabályanyagunk állapotára jellemző fényt vető munkára kívánjuk felhívni a figyelmet:

Szolgálati utasítások a székesfővárosi kerületi előljárók hatóságai részére. (B uapest, 1942—43.)

Budapest székesfőváros közigazgatásáról szóló 1930: XVIII. t.-c. 55. §. (7) bekezdése a következő rendelkezést tartalmazza: „Az egyes kerületekben követett gyakorlat egyöntetiségének biztosítása céljából a kerületi előljárók es az alájuk rendelt tisztviselők eljárását a polgármester szolgálati utasításban szabályozza.”

Törvénytárunkban egymást érik a rendelkezések, amelyekben a törvényhozás utasítja a végrehajtott szervezetet, hogy egy-egy adott jogvidék anyagát összegyűjtsék, könnyen alkalmazható formában köztegyék s a jogszabályok végrehajtását ezáltal is megkönnyítsék. A törvényhozás azonban nem vezet határidőnyilvántartást a kormányznak adott utasításokról, amelyeknek számon-kéréséről így nincs intézményes gondoskodás. Ezért azután az ilyen utasítás gyakran írott malaszt marad s annak teljesítését, vagy nem-teljesítését senki sem ellenőrzi. A fentidézett utasítás az örvendetes kivételek közé tartozik. A székesfőváros polgármestere 7,242/1940. I. számú rendeletével elrendelte a kerületi előljárók hatóságai részére kiadandó szolgálati utasítások anyagának összeállítását és 14,000/1942. I. számú rendelete már a munkálat részleges el-végzéséről tesz tanúbizonyságot.

Az utóbb említett rendelet világosan megjelöli a célt és meghatározza a munkálat szerkezeti beosztását. Az elsődleges cél — a törvény rendelkezéséből folyóan — a polgármester saját hatáskörében kiadandó szolgálati utasítások összeállítása. A fővárosi közigazgatás ugyanis felismerte és az utóbb említett rendeletben ki is mondja, hogy a több, mint négy évtizeddel ezelőtt „45.810/1899. szám alatt kibocsátott szolgálati utasítás már csaknem teljes egészében elavult, a kiadása óta életbelépett jogszabályok kövekeztében pedig annyi fel-adat hárult a kerületi közigazgatásra, hogy megfelelő szolgálati utasítás hiányában az ügymenet egyöntetősége már nem biztosítható.” A székesfő-város polgármestere e tény megállapítása után kötelességének érezte a ki nem eiegítő helyzet orvoslását és gondoskodott új szolgálati utasítás elkészítéséről. A hatósági bizonyítványkiállítási hatáskör ellátásához kibocsátott utasítás 1942. XI. 6-i, a műszaki igazgatás ellátásához kiadott utasítás pedig 1943. IX. 17-i kelettel már közzétetett s a folytatás is rövidesen várható. A szol-gálati utasítás figyelmezteti a közigazgatási tisztviselői törvénytárbta jogaira és kötelességeire, irányítást ad neki teendőinek mikénti ellátására, de termé-zeténél fogva nem alkalmas arra, hogy az alkalmazandó jogszabályok fogyatékoságait kiküszöbölje. A székesfővárosi munkálat végig gondoltságát ni sem mutatja jobban, mint ennek a felismerése és az a törekvés, hogy a rendelkezésre álló lehetőségek határai között ezen a bajon is segítsen.

14.000/1942. I. számú rendeletében a polgármester ebben a kérdésben az alábbi megállapításokat teszi:

„A hatályban lévő jogszabályok szövegét a szolgálati utasítás természet-szerűen nem tartalmazza. A közigazgatás gyors és szakszerű ellátása érdekében azonban kívánatosnak tartom, hogy az egyes ügykörökre vonatkozó jogszabá-lyok gyűjteménye az előadók részére ugyancsak rendelkezésre álljon. Ez annál is inkább kívánatos, mert az újabb jogszabályfejlődés folytán a kerületi köz-

igazgatás körében alkalmazásra kerülő *jogszabályok áttekintése egyre nehezkesebbé válik*. A kerületi előljárók előadóinak tehát olyan gyűjteményt kívánnak rendelkezésre bocsátani, mely az egyes ügykörökre vonatkozó joganyagot ... is tartalmazza". Ezeket a hatályos jogszabályokat nem maga az utasítás, hanem ügykörönként az ahhoz csatolt függelék foglalja magában.

A székesfőváros polgármesterének az az elhatározása, hogy minden előadójának kezébe adja az ügykörére vonatkozó jogszabályok hatályos szövegét, évről-évre kiegészítve, önmagában véve, mint célkitűzés is méltó az ország első városához s hazánkban egyedülálló lépés mind a közigazgatás jogszerűségének és eredményességének biztosítása, mind a tisztviselők utánpótlás szempontjából.

A polgármesteri elhatározás végrehajtásának módjáról egyelőre csak a fentebb említett két utasítás és annak eddig megjelent függelékei alapján alkothatunk képet magunknak. Meglepő mindenesetre, hogy az eddig megjelent két függelék különböző utakon jár. A hatósági bizonyítvány kiállítási teendőkre vonatkozó függelék lexikon-szerűen, betűrendben közli a különböző típusú bizonyítványok kiállításához szükséges tudnivalókat. A közlés általában három szempontot ölel fel: 1. utal a vonatkozó jogszabályokra; 2. felhívja a figyelmet egyes olyan „tudnivalókra”, amelyeknek külön megemlítése szükségesnek látszik (például, hogy a beadvány illetékköteles-e, akár azért, mert az nem állapítható meg a felhívott jogszabályból, akár más okból., és végül 3. közli az ügy elintézésére esetleg rendszeresített nyomtatvány (blanketta) számát. Jogszabálysöveget ez a függelék egyáltalában nem közöl, tehát nem jogszabálygyűjtemény, hanem csak jogszabálymutató és gyakorlati ismeretek szerencsés kézzel, hozzáértéssel összeállított kompendiuma.

A műszaki ügykört felölelő függelék más beosztású. Ez a függelék a hasonló tárgyú szolgálati utasítás szerkezetében, megegyező paragrafusszámzással, lépésről-lépésre leírja a szolgálati utasításban csak röviden megjelölt teendőket. Ez a függelék tehát lényegében a szolgálati utasítás részletesebb magyarázata. Jogszabálysöveget ez sem közöl.

A két függelék közötti eltérést tárgyuk különböző természete indokolja. A bizonyítványkiállítási ügykör a legkülönbözőbb életviszonyokra terjed ki, annyira heterogén, hogy rendszeres feldolgozásra nem alkalmas s a betűrendes közlésmód gyakorlatilag a legmegfelelőbb. A műszaki ügykör viszont körülhatárolt, kisebb szakterület, amelyen belül a rendszeres tárgyalási mód egyszerűen megvalósítható.

Feltűnő mindenesetre mindkét függeléknek az a közös vonása, hogy eltekintve a 14.000/1942. I. számú polgármesteri rendelet világos célkitűzésével, egyik sem tartalmazza a kérdéses ügykörre vonatkozó hatályos jogszabályokat. Ezért azonban nézetünk szerint nem érheti megrovás a szolgálati utasítások és függelékeik készítőit. A jogszabályokat ugyanis nem lehet ügykörök és referensek szerint szétparcellázva kodifikálni. A különféle hatósági bizonyítványokra vonatkozó rendelkezések tárgyi kapcsolataik szerint különböző jogszabályokban foglaltatnak és irracionális volna olyan új jogszabályokat alkotni, amelyeknek egységét nem a tárgyi összefüggés, hanem az azokat alkalmazó referens ügyköre adná meg. Nem lenne helyes külön jogszabályt alkotni azokból a rendelkezésekből, amelyeket a kerületi előljáráson szolgálatot teljesítő tisztviselő alkalmaz, más jogszabályt azokból, amelyeket a központi városbáza egyik vagy másik ügyosztályára besorozottak hajtának végre, majd ismét egyet a belügyminisztérium városi osztályának tisztviselői s egyet például táblabírák részére. Az ismertett polgármesteri elhatározásból feltétlenül helytálló az, hogy referensek szerint, illetőleg ügytípusok szerint szerkesztendő meg a *szolgálati utasítás*; ez magában foglalja mindazokat a tudnivalókat, amelyeket a referens ügykörének ellátásában nem nélkülözhet s amelyek eddig, jól-rosszul, csak szájhagyományyszerűen szálltak át az idősebb, begyakorlott tisztviselőkről a fiatalabb, új munkaeörökre. Megtámadhatatlan megállapítás az is, hogy a szolgálati utasítás önmagában édes-keveset ér, ha az alkalmazandó *jogszabályok* nem állanak rendelkezésre. Téves elgondolás volna azonban mindkét területen ugyanazt az utat követni. A szolgálati utasítás és az ahhoz esetleg csatolt bővebb gyakorlati instrukció valóban az egy-egy adott ügykörben működők testére szabható és nem kell a távolabbi összefüggésekre kiterjednie.

Ezzel szemben a hatályos jogszabályok közlése csak azoknak eredeti rendszerében történhetik célszerűen. Így ismerkedtek meg a jogszabályokkal a tisztviselők az egyetem padjaiban, így mélyedtek el azokban a közigazgatási vizsgára készülésük során és alkalmazták azokat egész szolgálatuk alatt. Különböző jogszabályok kiszakított részeitől tehát nem volna kívánatos egy-egy egységes szerkezetet alkotni. Inkább arra kell törekedni, hogy a gyakrabban szükséges jogszabályok teljes szövegükben (tehát nemcsak az adott referenszt közvetlenül érdeklő rendelkezések) fellelhetők legyenek minden referens asztalán, a ritkábban alkalmazottak pedig legalább kerületenként, ügyosztályonként egy-egy példányban, de természetesen mindenütt *hatályos szövegükben*.

A székesfővárosi közigazgatás felismerte azt a szükségletet, hogy az ügyintéző tisztviselő asztalán elérhetőnek kell lenni mindazoknak a rendelkezéseknek, amelyeket a tisztviselőnek alkalmaznia kell, mégpedig szolgálati utasításoknak és jogszabályoknak egyaránt. A felismerésből nagyszabású, közigazgatásunkban, sajnos, pártját ritkító kezdeményezés is sarjadt ki, amely a legszebb eredményeket ígéri. *A nehézségek és az eredeti elgondolásnál célravezetőbb utak azonban gyakran a tervek megvalósítása során tűnnek elő.* Az ilyen tanulságokat simulékonnyan és minél előbb ki kell értékelni. Nézetünk szerint a székesfővárosnál folyó jogszabályrendezési munkálatban el kell ejteni azt az elgondolást, hogy az egy-egy ügykörben foglalkoztatott tisztviselőket érdeklő jogszabályi rendelkezések foglaltassanak egy-egy egységes szerkezetbe, de nem szabad elejteni a polgármesteri rendeletnek azt a koncepcióját, hogy a tisztviselőnek ne csak utasítás, hanem hatályos jogszabálygyűjtemény is legyen a kezében. A hatályos szöveg közlésénél azonban nem egy-egy ügykör, hanem egy-egy jogszabály az a legkisebb egység, amely nem bontható meg. A városi igazgatást érdeklő fontosabb jogszabályok hatályos szövegkiadásával megvalósítható volna az eredeti célkitűzés is, de az eredmény annyiban még kielégítőbb volna, hogy ennek nemcsak a főváros közigazgatása, hanem az egész magyar közigazgatás is közvetlenül hasznát vehetné.

A székesfővárosi jogszabályrendező munkálat közvetlen, konkrét tanulságain túlmenően rá kell mutatni arra is, hogy ez például szolgálhat más igazgatási ágakkal is. Milyen más volna egész közigazgatásunk, ha az egyes igazgatási ágak vezetői felelősnek éreznék magukat azért, hogy minden egyes referensnek megadják a lehetőséget a hatályos jogszabályok megismerése és helyes alkalmazására! A főnöki funkciónak és felelősségnek ez az átérzése az előfeltétele annak, hogy közigazgatásunktól jobb eredményeket várhassunk.

A munkabérekre vonatkozó rendelkezések gyűjteménye.
 (A m. kir. iparügyi minisztérium munkügyi kiadványai.
 1/a. szám.) Budapest, 1945.

Ez a gyűjtemény három részre tagozódik. Az első rész a munkabérekre vonatkozó általános rendelkezéseket, a második a bérrogzításra és a bérpótlékokra vonatkozó szabályokat, a harmadik pedig az egyes iparágakban érvényes legkisebb munkabérek megállapító határozatokat tartalmazza.

Az első rész anyagát kizárólag célszerűségi tekintetek határozzák meg. A feldolgozás célja csupán az, hogy tárgy szerint csoportosítva közölje azokat

a jogszabályokat, amelyek a szerkesztő megítélése szerint érdekelhetik a munkabérekérdéssel foglalkozókat. A szöveg hatálytalanságára, vagy esetleges módosítására csupán lábjegyzetekben történik utalás, olykor pedig csak a petíziószedéstől lehet következtetni a szöveg hatálytalanságára. A gyűjtemény előszavában ugyan fel vannak sorolva azok a rendeletek, amelyeket — mivel nincsenek hatályban, — petíziószedéssel közöltek, de sem e helyen, sem a szövegközlésnél nincs feltüntetve, hogy melyik rendelet mikor, milyen későbbi rendelkezés folytán veszítette hatályát.

A gyűjtemény második része a bérrögzítésre és a bérpótlékokra vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza. Ebben a tárgykörben az utolsó hatálybalépett rendeletek kimerítően újraszabályozzák az anyagot és hatályon kívül helyezik a korábbi hasonló tárgyú rendelkezéseket; ennek folytán ebben a részben jogszabályrendezési feladat nem merült fel.

Terjedelme és jelentősége folytán egyaránt a gyűjtemény harmadik része a legjelentősebb, amely a szakmánként megállapított legkisebb munkabéreket, illetőleg a munkabéreket megállapító határozatokat közli. Ez a rész a gyűjtemény tulajdonképeni tárgya, az előző két fejezet inkább csak bevezetés az itt közölt határozatok megértéséhez. Értékét az adja meg, hogy kimerítően közli a legkisebb munkabérekre vonatkozó összes rendelkezéseket, amelyeket eddig csak a Budapesti Közlöny több évtolyamának átböngészésével lehetett úgyahogy áttekinteni. Ez a rész kivételében is alapos munka, rendszerében világos és könnyen áttekinthető. Szakmánként szerencsésen összeállított táblázatban fel vannak tüntetve a korábbi, hatályukat veszített határozatok is, a határozattal érintett iparág, a területi hatály, a közzététel napja, a hatálybanlét ideje és a hatályon kívül helyező rendelkezés megjelölésével. A gyűjtemény használhatóságát legfeljebb azzal lehetett volna fokozni, ha a kötet tartalomjegyzékén kívül betűsoros tárgymutatóval és számmutatóval is el volna látva. Kívánatos lett volna az is, ha alkalmas módon gondoskodás történt volna a későbbi módosítások és kiegészítések keresztülvezethetőségéről. A legkisebb munkabérek megállapító határozatok összegyűjtésével és hozzáférhetővé tételével azonban *Lény Rudolf*, a gyűjtemény szerkesztője így is lézaggpótló, értékes munkát adott a jogkereső közönség és a jogalkalmazó közigazgatás kezébe.

A fentiekben ismertetett két munkálat újabb megcáfolhatatlan bizonyítéka annak, hogy ma már közigazgatásunk legmagasabb őrhelyein is áttekinthetetlennek, gyakorlatilag hozzáférhetetlennek tekintik a mindennapi közigazgatási munkában alkalmazandó jogszabályi rendelkezéseket. Ez az állapot a felelősségüket átérző közigazgatási vezetőköt komoly erőfeszítésre indítja, hogy a zűrzavarból kiutat keressenek és mutassanak. Kitűnő szakemberek sok időt, energiát és tehetséget áldoznak a fogyatékoságok kiküszöbölésére. Az eredmény mégsem kielégítő, mert az egy-egy minisztériumban vagy közületben rendelkezésre álló szűkreszabott lehetőségek csak a munkálatot elrendelő közigazgatási szerv saját szempontjából legfájdalmasabb és legégetőbb bajok orvoslását hozzák meg, ami csupán parciális szempontokat kielégítő, relatív értékű részeredménynek mondható.

Sokat levont az eredmények értékéből az is, hogy minden gyűjtemény más szempont és más módszer szerint, különböző időpontokban készül.

Végül talán a legsúlyosabb hiba az, hogy gyakran a célkitűzés is igen szerény, a szerkesztők megelégszenek toldozás-foldozással, a jogszabályokban való eligazodás relatív megkönnyítésével, ahelyett, hogy az anyag valóságos rendezésére vállalkoznának. Tartós és általános értékű megoldást azonban csak úgy lehet elérni, ha a bajt gyökerében orvosoljuk. Nem elegendő az áttekinthetetlen rendelkezésekhez mutatókat szerkeszteni, közülük

az állítólag fontosabbakat önkényes csoportosításban leközölni, hanem *egységes szerkezeteket s a távolabbi jövőben új jogszabályokat kell készíteni az össze-vissza módosított, kiegészített rendelkezések helyébe*. Ez pedig csak egységes terv és egységes módszerek szerint hajtható végre és arra *olyan hivatalos szervek* kell vállalkoznia, amely az egész magyar közigazgatás és az egész, osztatlan magyar jog szemszögéből lát neki a probléma megoldásának és képes biztosítani az ebben az irányban történő különböző erőfeszítések összhangját és egységes irányítását.

Az igazságügyminisztériumban kezdeményezett hatalmas kodifikációs munkálat, amelynek kitűzött célja az összes hatályos magyar törvények közzététele, a most tárgyalt szempontból sok lehetőséget nyújt. Minthogy ez a feldolgozás az egész törvényi anyagra kiterjed, az egységes koncepció és az egységes módszer biztosítva van. A munkálat vezetése is arra hivatott kezekben van, mert minisztériumaink mai ügybeosztása mellett elsősorban az igazságügyminisztérium törvényelőkészítő osztályát terheli a felelősség jogszabályaink megfelelő közzétételéért. A hatályos törvényi rendelkezéseknek az eddig megjelent két kötetben alkalmazott időrendi közzététele azonban, — mint arra más alkalommal rámutattunk, — csupán első lépése a kodifikációnak, amelyet követnie kell az anyag szorosabb értelemben vett rendezésének: az egységes szerkezetek s később az új, kimerítő kódexek meg szerkesztésének s az így feldolgozott korábbi rendelkezések hatályon kívül helyezésének. Ez persze további sok munkát és energiát kíván. Éppen ezért célszerű volna, ha a szakigazgatási szervek is, — a helyett, hogy egyéni elgondolásaik szerint publikálnák az őket érdeklő jogszabályokat, — bekapcsolódnának egy átfogó, a joganyag valóságos rendezését jelentő kodifikációs munkálatba. Természetesen ennek előfeltétele az, hogy a központilag összefogott kodifikációs munkálat végeredményben majd me kronológikus sorrendben közölt jogszabályfragmentumokat tegyen közzé, ami csak nagyon viszonylagos könnyebbséget jelentene a jogalkalmazó szakigazgatási szerveknek, hanem egységes, könnyen áttekinthető, rendszeres feldolgozásokat, amelyekben a szakreferens pillanatok alatt megtalálja az alkalmazandó hatályos jogszabályt. A magyar jog egészére kiterjedő jogszabályrendezésnek tehát célkitűzésében alkalmazkodnia kell a közigazgatás mai igényeihez, a szakigazgatási szerveknek viszont be kell illeszkedniök a kialakítandó egységes rendszerbe.

Ha a legkülönbözőbb helyekről kiinduló tiszteletreméltó kezdeményezések megtalálják az együttműködés lehetőségét és ha az egész munkálatot irányító fórum a *célkitűzésben* (nem a kivitelben, a maga elé szabott feladat tökéletes ellátásában! ott nincs hiba!) nagyobb igényeket támaszt az eddig hangoztatott pusztán gyakorlati, javítgató szándékoknál, akkor komolyabb eredményeket fogunk elérni a jövőben a jogszabályrendezés útján.

A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYI INTÉZET KIADVÁNYAI:

	Ára.
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.	10 P
4. Magyary Zoltán: A magyar közig. rac. programja. 1932.	1 „
5. Mártonffy Károly: A szabatos törvény. 1932.	4 „
6. Fluck András: A budapesti közhivatali kézbesítő szolgálat. 1932.	2 „
7. Kiss István: A magyar tanyai közigazgatás. 1932.	—
8. Martonyi János: A közigazgatási bíraskodás. 1932.	—
9. Julier Ferenc: A vezérkarok szervezete és működése. 1932.	1 „
10. v. Guothfalvy-Dorner Zoltán: A nemzeti gazdasági tanácsok. 1932.	1 „
11. Magyary Zoltán: The rationalisation of the Hungarian public administration. 1932.	1 „
12. Magyary Z. Scientific management in public administration. 1933.	2 „
13. Kodifikációs törekvések. Vladár Gábor, Magyary Zoltán, Mártonffy Károly és Oszwald István tanulmányai. 1933.	2 „
14. Göbel József: Anyagbeszerzés. 1933.	2 „
15. Magyary Zoltán: A Magyar Közigazgatástudományi Intézet. 1934.	4 „
15a. Magyary Zoltán: The Hungarian Institute of Public Administration. 1934.	1 „
15b. Magyary Zoltán: L'Institut Hongrois des Sciences Administratives. 1934.	1 „
16. Szöllösy Zoltán: A közegészségügyi törvények egységes szerkezete. 1935.	4 „
17. Ratkovszky Károly: Tanulmányok a nyugdíjkérdéshez. 1935.	4 „
18. Kiss István: Csongrád megyei város közigazgatása. 1935.	6 „
19. Alsó László: A községszervezés alapelvei. 1935.	8 „
20. Mártonffy Károly: A közszolgálat utánpótlása. 2. kiad. 1937.	8 „
21. Meznerics Iván—Torday Lajos: A magyar közigazgatás szervei 1867—1937. 1937.	8 „
22. Valló József: Közigazgatási eljárás. 1937.	4 „
23. Menczer Károly: A francia és az olasz államtanács szervezete és működése. 1937.	3 „
24. Drágffy Miklós: Az önkormányzat multja és jelene Franciaországban. 1937.	3 „
25. Magyary Zoltán: Közigazgatási vezérkar. 1938.	1 „
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.	1 „
28. Drágffy Miklós: A testületi önkormányzat Franciaországban. 1939.	5 „
29. Martonyi János: A közigazgatás jogszerűsége a mai államban. 1939.	4 „
30. Magyary Zoltán—Kiss István: A közigazgatás és az emberek. 1939.	20 „
31. Ratkovszky Károly: Tanulmányok a nyugdíjkérdéshez. II. 1940.	4 „
32. Valló József: A service public eszméje a mai francia közigazgatási jogban. 1940.	5 „
33. A szociális vármegye. 1941.	10 „
34. Valló József: A hatályos jogszabályok összegyűjtése. 1941.	6 „
35. Nagy Károly: Gazdasági közigazgatás a német nemzeti szocializmus rendszerében. 1941.	6 „
36. Benárd Aurél — Karcsay Sándor: A német közszolgálati jog. 1942.	6 „
37. Karay Kálmán: Olasz testületi önkormányzati jog.	12 „
38. Valló József: Törvénytervezet az általános közigazgatási rendtartásról, indokolással. 1942.	6 „
39. Vecseklőy József: Elnökválasztás Amerikában. 1942.	2 „
40. Bereznai Aurél: Munkaerőgazdálkodás a mezőgazdaságban. 1943.	10 „
Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. 1942.	30 „
— A magyar közigazgatás tükre. 1932.	24 „
— Közigazgatástudomány. Folyóirat. 1938—.	Évfolyamonként 15 „