

MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

Szerkesztőség és kiadóhivatal:
Budapest, II., Pasaréti-ut 6.

KÖZIGAZGATÁSI HETILAP

Előfizetési ára:
az 1935. évre..... 28 pengő.

Alapította:
BONCZA MIKLÓS

Főszerkesztő:
Dr. NÉMETHY KÁROLY

Szerkesztik: **Dr. NÉMETHY IMRE** és
Dr. MÁRTONFFY KÁROLY

A közigazgatási eljárás reformjai.

Irta: *Erekly István.*

II.

A magyar közigazgatás atlasza s a közigazgatási ügyintézés reformja.¹

Az 1901:XX. t.-c. — a jogorvoslatokra, a rendőri büntető bíraskodásra, a kihágási büntetéspénzekre, a kézbesítésekre, az ügyvitelre, a pénzkezelésre és a számvitelre vonatkozólag — oly nagyszabású újításokat léptetett életbe, hogy a közigazgatási eljárás 1901-iki átalakítását magyar szempontból teljes joggal nevezhetjük korszakalkotó reformnak. Sőt, ha nem volnánk számra kicsiny nemzet s ha nyelvünket s tudományos irodalmunk termékeit éppúgy ismernék a külföldön, mint pl. a francia vagy a német közigazgatási jog alkotásait: — akkor az 1901:XX. t.-c. az összehasonlító jogtudomány művelőinek az elismerését is kivívna s nemzetközi viszonylatban is jelentős alkotás gyanánt szerepelne. Mert hol van az az állam, amely pl. az ügyvitelt valamennyi községére és megyéjére nézve oly egységesen és oly magas színvonalon szabályozná, mint ahogy ezt a mi ügyviteli szabályaink teszik?

De bármily nagyszabású volt az 1901-iki reform s bármennyire jogos önérzettel tekinthetnek vissza e reformra annak szellemi megalkotói s ezek sorában első helyen és legfőképpen Némethy Károly, — a magyar közigazgatási eljárás ez időszertint ismét reformra szorul. Azok azonban, akik ezt a *második* reformot készítik elő, nem elégszenek meg többé az első reform megalkotóinak egyszerű és mindenki számára érthető programjával, mert nem egyszerűsíteni akarják a közigazgatást, mint ahogy ezt az 1901-iki reform tervezői mondanák, — hanem racionalizálni. Felvetem tehát a kérdést, van-e valami lényegbe vágó különbség *egyszerűsítés* és *racionalizálás* között? Minthogy a racionalizálás féle műsót a *külföldtől* vettük át, — a válasz megadásánál is a *külföldi* jogból kell kiindulnom.

Az északamerikai Egyesült Államokban a városokat eredetileg az állam kisebbitett másainak, aféle miniature államoknak tekintették s épp ezért a városok alkotmányát s közigazgatásuk eljárási szabályait is teljesen az Unio és a tagállamok mintájára szabályozták.

Valamint tehát emezekben, ugyanugy a városokban is különbséget tettek törvényhozó és végrehajtó hatalom között; — s valamint az Unio és a tagállamok alkotmányait, ugyanugy a városi alkotmányokat is e két hatalom elválasztására és egyensúlyára építették fel. Minthogy a városok törvényhozó hatalma gyanánt a képviselőtestület, végre-

hajtó hatalmak gyanánt pedig a polgármester szerepelt, — a hatalmak elválasztása és egyensúlya azt jelentette, hogy a polgármester a képviselőtestület ülésein meg nem jelenhetett s a két hatalom egymással éppúgy írásba foglalt üzenetek útján érintkezett s a polgármestert éppúgy vetojog illette meg a képviselőtestülettel, — ezt pedig a veto hatálytalanításának a joga, — de csak minősített szótöbbség esetén a polgármesterrel szemben, mint ahogy ezt az Unio és a tagállamok alkotmányaiban az elnök, a kormányzók s a törvényhozó testületek egymáshoz való viszonyának a szabályozásánál látjuk. A városoknak miniature államok gyanánt felfogása a közigazgatásra is kihatott s ugyanoly nehézkes és bonyolult eljárást alakított ki a városi közigazgatás terén, mint amilyen kialakult az Unio és a tagállamok közigazgatásában.

Vannak talán, akik bizarr amerikai ötletnek tartják azt a gondolatot, hogy a város nem más, mint az állam kicsinyített mása, s épp ezért a város alkotmánya s közigazgatásának az eljárása sem lehet más, mint az állami alkotmány és az állami közigazgatási eljárás szolgálja másolata. Ezeknek felhívom a figyelmét arra, hogy hasonló szellem hatja át az európai államok törvényhozásait is. Hiszen ezért szervezünk a városokban az államok parlamentjei mintájára városi parlamenteket s ezért szabályozzuk e kétféle parlament működését s az ellenőrzők alatt álló közigazgatási szervek eljárását is lényegileg véve hasonló szabályok szerint. Ujabban ezen azonos elvek alapján való szabályozás legvégző okát akképen szokták kifejezni, hogy az állam és a városok egyaránt *hatalmi* alakulatok s ez a *közös* jellemvonás teszi indokoltá az állam és a város szervezetének és közigazgatási eljárási szabályainak a hasonlóságát.

A hatalmi állam s a város, mint hatalmi alakulat gondolata akkor rendült meg, amikor az állam és a városok cselekvőleg is részt kezdtek venni a gazdasági életben s az állami és a municipal-szocializmus terjedésével kapcsolatban mindinkább gyökeret vert az a felfogás, hogy a mai modern állam nem *hatalmi*, hanem *gazdasági* állam, a mai modern város pedig nem hatalmi, hanem *gazdasági* alakulat.

Az északamerikai Egyesült Államokban — az önkormányzatnak ezen legnagyobb szabású laboratóriumában — nem a szocializmusnak ez az elméleti álláspontja, hanem a városi önkormányzat elemzése vezetett ugyanilyen következtetésekre. Azok u. is, akik a városi közigazgatást behatóbban tanulmányozták, — akkor elemezték a város hatáskörét, amikor az amerikai városok fejlődése a legnagyobb arányokat öltötte; — s épp ezért, mind többen és többen akadtak olyanok, akik a város építés lázában a városnak, mint *közhatalmi* egységnek a jelentőségét nem ismerték fel s a városok munkálkodá-

¹ A cikk első részét lásd a Magyar Közigazgatás 1935. március 17-iki 11. számában.

sából csak a különböző kereskedelmi és ipari vállalkozásokat, a középületek létesítését, az utcák kövezését és világítását, a csatornázást, a vízzel való ellátást, a telkek eladását és vételét, a kölesönöket, stb. voltak hajlandó figyelemre méltatni. Nem lehet tehát meglepő, hogy a kutatók egy része az *egész városi közigazgatást és kormányzatot*, mint *business-t*, vagyis mint *üzletet* fogta fel, — magát a várost pedig a közönséges részvénytársaságtól, mi- ben sem különböző *business corporation*-nak, vagyis olyan gazdasági alakulatnak tekintette, amelynek részvényesei gyanánt a város adófizető polgárai szerepelnek.

Világos, hogy ez az álláspont tarthatatlan. Hiszen a városnak sok és nagyon jelentékeny olyan functioja van, amelynek az ellátását üzleti tevékenységgé minősíteni nem lehet. A pénzügyi közigazgatás és a rendészet terén pl. a város nem mint vállalkozó, hanem mint a közhatalom egy részének a birtokosa lép fel. A szegényügyi és a jóléti közigazgatás terén pedig az üzleti szellem egyáltalán nem érvényesülhet s a közhatalom gyakorlása is háttérbe szorul az igazi és legfőbb céllal, t. i. a jólétkonysággal és a társadalmi jólét emelésének szociális feladatával szemben. De bármennyire elhibázott volt a *business corporation* elmélete, — az amerikai városok szempontjából mégis korszakalkotó jelentőségre tett szert. Azok ugyanis, akik a várost az államtól, mint hatalmi alakulattól lényegesen különböző gazdasági alakulatnak tekintették, — egy *kereskedelmi szellemtől áthatott közigazgatási reformot követeltek*. — Ennek a teljesen új szellemű reformnak a hívei a *népképviseleti alapon felépült régi szervezetet* csak arra tartották jónak, hogy vezető szerephez és hatalomhoz jussanak a városok sorsának intézésében olyan u. n. hivatásos politikusok is, akikből a városok ügyeinek intézéséhez szükséges minden szakértelem hiányzott, akik annyira nem voltak szakértők, s annyira csak a politizálásból éltek, hogy őket semmiféle magánvállalat, vezetőállásban nem alkalmazta volna. A kereskedelmi szellemű reform hívei képtelenségnek tartották, hogy a városok sokmillió értékű vállalkozásait olyanok irányítsák, akikre még jelentéktelen magánvállalatok vezetését sem lehetne rábízni s *két irányban reformálták a városok egy részében a városi közigazgatást*.

Először szakították a népképviseleti rendszerrel s a hatalmak elválasztásának a dogmájával; s hogy a városok sorsának intézését hivatásos politikusok helyett *szakértőkre* bízassák, — a régi rendszer romjain két kereskedelmi szellemtől áthatott önkormányzati rendszert építettek fel, t. i. egyrészt a *city government by comission*ot, vagyis az igazgatósági s másrészt a *manager plant*ot, vagyis a vezérigazgatói rendszert. E két rendszer előnye abból állott, hogy a képviselőtestületeknek alakiságokhoz kötött, időpocsékoló és szónoklásra esábitó tanácskozásai megszűntek s ugyanolyan politikától mentes, nyugodt és gyors munkálkodás honosodott meg a városi közigazgatás terén, mint amelyet a nagy részvénytársaságoknál lehet látni.

Másodszor kereskedelmi szellemben reformálták az egész közigazgatási eljárást és pénzkezelést s meghonosították mindazokat a technikai újításokat, amelyeket a nagy ipari és kereskedelmi vállalatok s az óriási nagyarányú pénzintézetek elfogadtak.²

² V. ö. a részleteket illetőleg dr. Ereky István: Önkormányzat az Északamerikai Egyesült Államokban 30—39., 74—80. old.

Ugyanilyen *kereskedelmi szellemben alakították* át — ha a városok alkotmányát nem is — de a városok közigazgatási eljárását Angliában; — és ugyanilyen szellemben alakították át a világháború után a közigazgatást a maga teljes egészében, tehát az állami közigazgatásra vonatkozó részében is — az európai szárazföld vezető államaiban, elsősorban és legfőképpen *Németországban*.

E reformok mindegyike azon az *alapgondolaton* épül fel, hogy bármennyi és bármily fontos különbségek álljanak fenn a közhatalmi és a szociális jóléti törekvések következtében egyrészt az állam, a megyék és a községek közigazgatása s másrészt a nagy vállalatok magánigazgatása között, — *bizonyos szempontokból a köz- és a magánigazgatás hasonlítanak egymáshoz*. Az állam, a megye, a város és nagy vállalatok alkalmazottai egyaránt rengeteg sok és sokféle ügyet vannak hivatva elintézni; — egyaránt rengeteg sok idegen pénzt kezelnek; — s egyaránt jó, gyors és olcsó eljárásra kell, hogy törekedjenek.

S minthogy ez a törekvés a nagy vállalatok organizatorjait az eljárás beható tanulmányozására, a szervezet és az ügyintézés *racionális* átalakítására s ahol csak lehetséges volt, a technikai vívmányok alkalmazására, vagyis *mechanizálásra* serkentette, — a közigazgatás organizatorjai is elemi kötelességüknek kezdték tartani, hogy ők is beható és rendszeres tanulmányozás tárgyává tegyék a közigazgatást a maga teljes egészében; — kiküszöböljenek a szervezetből és az eljárásból mindent, ami céltalanná, feleslegessé és irracionálissá vált; — alkalmazzák, ha csak lehetséges mindazokat az újításokat, amelyeket a nagyvállalatok organizatorjai a kereskedelem, az ipar és a forgalom terén kieszeltek; — s amennyire lehetséges, *a közigazgatás eljárását is mechanizálják*.

A nagy magánvállalatok összességénél azonban soha sincs megállás. Az élet fejlődik; a technika csodái újabb és újabb igényeket és újabb és újabb vállalatokat szülnek. A szervezetet és az eljárást tehát a nagyvállalatok organizatorjai a maguk összességében állandóan megfigyelik és javítgatják; — a reformmunka nem mint korszakalkotó, kivételes ténykedés, hanem, mint a mindennapi életbe szervezen beleilleszkedő organizálás jelentkezik.

Ezek után azt hiszem könnyű lesz az *egyszerűsítést* és a *racionalizálást* elhatárolni.

Az *1901:XX. t.-c. egyszerűsítése* — mint láttuk — kizárólag a közigazgatás *saját tapasztalataira támaszkodó, előfordulását* tekintve kivételes és *hatásai* szempontjából *korszakalkotó reform volt*. Az, amire közigazgatásunk *jelenlegi* organizatorai törek- szenek — vagyis az u. n. *racionalizálás* — nem kizárólag a közigazgatás saját tapasztalataira támaszkodik, hanem a *gazdasági élet nagy vállalatainak* az igazgatását is figyelemmel kíséri s az általuk meghonosított újításokat is felhasználni iparkodik; — s mint ilyen nagyobb látókörű egyszerűsítés *nem kivételesen* előforduló reform akar lenni, hanem arra törekszik, hogy a közigazgatás szervezetét és eljárását *állandóan* megfigyelje, az egyszerűsítésükre irányuló munkát *folytonossá* tegye s az *állam mindennapi rendszeres tevékenységébe* bele- illessze.

Ennek a nagyobb látókörű állandó és rendszeres egyszerűsítésnek az előmunkálatait nálunk Magyary Zoltán indította meg. A munkálatokat 1932 ősze óta a belügyminiszter irányítása és vezetése mellett a belügyminiszterium külön osztálya

végzi. Ez osztály Perczel Attila vezetésével készítette A magyar közigazgatás atlasz-át, mely már a bécsi közigazgatási kongresszuson feltűnt; s most, hogy azt teljes egészében feldolgozva, vitéz Keresztes Fischer Ferenc belügyminiszter — néhány hónappal ezelőtt — közzétette, lehetetlen el nem ismerni, hogy a magyar közigazgatás szervezetének grafikai ábrázolása nemzetközi viszonylatban is elsőrendű alkotás.

S bár csak az eljövendő reformmunka tervezetét nyújtja, ugyancsak kiváló alkotás „A közigazgatási ügyintézés reformja” című munkát is, amelyet dr. Alsó László h. árvaszéki elnök, dr. Martonffy Károly miniszteri titkár, egyetemi m. tanár, dr. Moór Elemér miniszteri oszt. tanácsos, Perczel Attila főtanácsnok és dr. Sztás Jenő miniszteri tanácsos közreműködésével, dr. Fluck András tb. főszolgabíró szerkesztett, s amelynek mellékleteit dr. Lisznyi Vince László és Tattai Pál építész-mérnök készítették.

A tervezet alaposan megindokolja, hogy a reformmunkát miért legcélszerűbb a saját helyi szervekkel rendelkező szakigazgatási ágaknál kezdeni s miért kell az ügymenet átszervezését az általános közigazgatási szervekre csak akkor kiterjeszteni, ha a szakigazgatási szervekre vonatkozó reformmunkálatok már elkészültek?

Maga a reformmunka négy fázisra fog szétválni.

Az első fázis a rendszeres adatfelvételt foglalja magában s az ügyforgalmi statisztika segítségével megállapítja, hogy mely ügyek tekinthetők az illető igazgatási ágazat jelentőséggel bíró ügytípusainak, illetve melyek az olyan kevésbé jelentős ügyek, amelyeket a rendszeres adatgyűjtés folyamán figyelmen kívül lehet hagyni?

E megállapítás után az illető igazgatási ágazatnál kiválasztanak 3—5 azonos típusu alsófoku hivatalt s az érdekelt főhatóság 3—5 tisztviselője elvégzi egy-egy konkrét ügy valóságos aktaszerű intézési menetének a vizsgálatát, végig követi ugyanezen ügyek további intézésének a menetét mindazon többi hatóságoknál, amelyek a konkrét ügy intézésében résztvettek s az ügymenet vizsgálat eredményét részletesen fel is ábrázolják.

A reform munkálat második fázisában az egyes igazgatási ügytípusok részletes grafikai ábrázolásai alapján elkészítik azok sematikus grafikai ábrázolását; áttanulmányozzák az egyes igazgatási ügytípusokra vonatkozó törvényeket és rendeleteket s megállapítják, hogy a szükséges tennivalók a konkrét ügy valóságos menetében logikus sorrendben követik-e egymást, nincsenek-e az ügymenetben felesleges tevékenységek, nem kapcsolódnak-e bele az ügymenetbe olyan hivatalok, amelyeknek a munkáját nélkülözni lehetne, nem tartalmazznak-e a jogszabályok túlméretezett intézési előírásokat stb.? S ezen szakszerű bírálat alapján készítik el az átszervezés tervezetét, amely a tennivalók elintézését logikusan rendezi, a feleslegesen közreműködő hivatalokat az elintézésből kikapcsolja stb. s ezáltal időben és munkában egyaránt jelentős megtakarításokat ér el.

A munkálat harmadik fázisa a belszolgálati ügytípusok menetét szervezi át s az iratkezelés rendszereit dolgozza ki akképpen, hogy minden hivatal kiválaszthassa a maga részére a legmegfelelőbb rendszert.

A munkálat negyedik fázisában a legapróbb részletekig megbirálják az alkalmazott munkamód-

szereket, munkakapcsolatokat és munkamozzanatokat s a bírálat eredményeképp a túlméretezett tevékenységeket lemérséklik, egyes munkamozzanatokat összevonnak, a feleslegeseket kiselejtezik, stb.

E reformtervezet eredményeképp a legkülönbözőbb természetű reformok jöhetnek létre. Az erdészeti igazgatás terén pl. a megfelelő átszervezés³ a modern közigazgatás egyik legfontosabb alapelvét, t. i. az üzemek gazdasági tevékenységének és a közigazgatásnak egymástól való elválasztását valósítja meg s következőképp olyan elvet juttat érvényre, amely fontosságban vetekszik a közigazgatás és az igazságszolgáltatás elválasztásának az elvével.⁴ Ezzel szemben a pénzügyigazgatás terén a javasolt reform azzal, hogy a házadó kivetési műveletét négy alapváltozatra formálja át s az egyes házadók házadóterhét s az összes járulékokat egy összegben vetteti ki nyolc rész összeg helyett, a szorzási műveletek számát jelentékenyen csökkenti; s mivel az egyik fővárosi adókerületben ezen a révén 3716 szorzási műveletből 3225 szorzási műveletet takarít meg, 87 százalékos munkacsökkenést idéz elő a szorzási műveletek terén. Koránt sem akarom a munkatehernek ezt a csökkentését lekicsinyelni, de míg az erdészeti közigazgatás átszervezése elvi jelentőségű reform, addig a pénzügyi közigazgatásra vonatkozólag felhozott példa egyszerű technikai fogás, amelynek elvi jelentősége nincs.

Midőn megállapítom, hogy a közigazgatás megfelelő átszervezése nemcsak államférfiakhoz méltó nagy elgondolásokat tesz szükségessé, hanem jelentéktelennek látszó aprólékos technikai fogásokat is, újból kiemelem azt az alap gondolatot, amelyen az egész reformmunka tervezete s vitéz Keresztes Fischer Ferencnek rendkívül tömör és értékes bevezetése felépül. E szerint a modern közigazgatás szervezetét és eljárását állandóan meg kell figyelni s az egyszerűsítés munkájának állandóan folyamatban kell lennie; ami csak úgy lehetséges, ha az egyszerűsítéssel nem mint valami korszakalkotó munkával csak nagy idők nagy emberei kivételesen foglalkoznak, hanem ha ezt a mindennapi élet munkájába beillesztett reformmunkálatot egy állandó szervezet végzi el. Nem elég tehát, ha egy-egy miniszter felismeri az állandó és rendszeres egyszerűsítés jelentőségét s mint pl. vitéz Keresztes Fischer Ferenc tette, lelkesedéssel karolja fel az organizátorok reformtörekvéseit; szükséges, hogy a gondolat gyakorlati nagy jelentőségét a törvényhozás is felismerje és a megvalósításához szükséges szervezetet a törvény parancsára építse fel.

³ Az átszervezés abból áll, hogy a kincstári erdőhivatalokat, mint üzemeket az erdészeti közigazgatásból kikapcsolják, az állami erdőhivatalokat és az erdőfelügyelőket pedig körzeti erdészeti szervekké vonják össze.

⁴ Az elválasztás annyit jelent, hogy aki az üzemekre vonatkozó gazdasági tevékenységet fejt ki, annak nem szabad közhatalmat gyakorolnia; aki pedig, mint pl. az imperiummal felruházott köztisztviselő közhatalmat gyakorol, annak nem szabad az üzemekkel kapcsolatos gazdasági tennivalókat ellátni. Ahol ez az elv nem érvényesül, ott vagy az üzemek korrumpálják a közigazgatást, vagy megfordítva. Az elvre tehát a közélet tisztasága érdekében van szükség.

***Hiszek egy Istenben,
Hiszek egy hazában,
Hiszek egy isteni örök igazságban,
Hiszek Magyarország feltámadásában,***

Amen