

# Fejezetek a közigazgatás racionalizálásából<sup>1</sup>

ELŐADTA MÁRTONFFY KÁROLY

*1. Közigazgatási reform és államvezetés.* Ha a ma reformmunkásai ősök után kutatnak, messze vissza kell menniük a letűnt évszázadokba, mert a közigazgatási reform gondolatát már megtaláljuk a XVII. évszázad utolsó évtizedeiben, a török háborúk vége felé, de különösen a háborúk befejezése után. Joggal állíthatjuk, hogy ez idő óta közigazgatásunk reformja utáni vágy a magyar élet állandó kísérőzenéje.

Megtaláljuk a reformgondolatot a XVIII. és a XIX. évszázad országgyűléseinek, a rendi országgyűlések országos (regnikoláris) bizottságainak tárgyalásaiban, a XIX. évszázad utolsó évtizedeinek és a XX. évszázad első négy évtizedének tudományos és politikai irodalmában is.

A közigazgatás reformjának kivánalmaival egyidejűleg ugyancsak a török háborúk után született meg a magyar népnek az a másik nagy életkérdése, amelyben szintén a magyar múlt és jövő tükröződik: a földreform követelménye. Az előbbinek, nevezetesen a közigazgatás reformjának, már majdnem mai értelemben vett kísérletét látjuk a XVII. évszázad végén a Kollonich-féle „Szervezési munkálat”-ban (Einrichtungswerk), míg a második, a földreform szüksége és gondolata ugyanebben az időben az „Új szerzeményi Bizottság” (Neoaquistica Commissio) munkájáig megy vissza. E bizottság működése tudvalevőleg a kezdete a magyarországi mammutbirtokok kialakulásának. Arra a nemzedékre, amely a magyarság e két nagy életkérdését áldozatos lélekkel meg fogja oldani, a késői korok magyarsága bizonyosan háládatos szívvel fog visszaemlékezni.

Általánossá vált az a felfogás, hogy e két feladatnak idejében való meg nem oldása okozta a magyarság irtóztos megcsönkítését: Trianont. A magyarságban Trianon óta jelentkező messianizmusnak szintén e két „a kor véres nagy kérdésének” megoldatlansága az oka. A magyarság érzi, hogy nemzeti tragédiájának forrásait kutatva a török háborúkig és az utána következő korszakig kell visszamennie, mert az ott elvetett mag hajtott ki Trianonban. Ezért gondolunk belső remegéssel, a múltba és a jövőbe révedező szemmel a szörnyű végzetre: mi lesz, ha az újabb próbatétel ideje azokat ismét megoldatlan állapotban találja?

E tanulmány a két nagy kérdés közül a földbirtok helyes megosztását nem érinti, csupán a közigazgatás reformjával foglalkozik. E cél szolgálatában őszintén be akar számolni arról, milyen utat tett meg és miként alakult, módosult a közigazgatás reformjának (racionalizálásának) gondolata; mit váltott be a hozzáfűzött reményekből; nem állanak-e a bürokratizmus elleni harc útjában olyan sziklafalak, amelyeken

<sup>1</sup> L. Mártonffy Károly, *A magyar közigazgatás megújulása*, Budapest, 1939.

megtörik minden jóra való szándék; vajjon az egész állami, gazdasági, szociális élet szédítő elburokratizálódási folyamata megállítható-e; indokolt-e a közvélemény bizalmatlansága minden reformígérettel szemben, elmondván a székely népballadával: „amit raktak délig, leomlott estélig, amit raktak estig, leomlott reggelig”; helyálló-e a közönségnek az a panasza, hogy meddő maradt a múltban s meddő marad a jelenben minden javításra való törekvés? Számot kell adni arról, hogy akik e téren dolgoznak, vajjon nem örök meddőségre kárhozott gondolatnak a megszállottjai-e, akik „sub specie aeternitatis” dolgoznak a gyakorlati étellel való minden kapcsolat nélkül, s egyben minden gyakorlati haszon nélkül is, hanem hívő emberek, akiknek meggyőződésük, hogy munkájukat előbb vagy utóbb siker koronázza. Igaz-e az a minduntalan felhangzó vád, hogy maga a bürokrácia az akadálya minden kormányzati és közigazgatási téren való haladásnak és róla pattan vissza a kormányok minden ígérete.<sup>1</sup> Helyálló-e az a sok panasz, hogy a magyar középosztály s ennek keretében a köztisztviselő még mindig nem találta meg helyét a modern gazdasági viszonyok közepette;<sup>2</sup> helyálló-e az a széltében-hosszában hangoztatott vád, hogy „Magyarországnak két képe van, Magyarország a jelentésekben és Magyarország a valóságban.”<sup>3</sup>

Igaz-e, hogy „leáldozóban van annak a közigazgatási berendezésnek a napja, amely az osztrák iskola tanítása szerint rendezkedett be Magyarországon. A létszámcsoökkentésre ítélt bürokrácia még védekezik, fontosságának igazolására újabb fortélyokat talál ki. De mindez kevés ahhoz, hogy feltartóztassa az idő szekerét, amely átvágtat fölötte. A meg hasonlítás az élet problémáit másképpen néző bürokrácia és másképpen megítélő közönség között külön, veszedelmes szakadékot jelent a társadalomban.” Igaz-e, hogy „a parlamenti munkarend, a miniszteriális ügyrend, a közigazgatási szervezet s

<sup>1</sup> Egy francia író, aki hosszabb időt töltött nálunk, a következőket írja: „A bürokrácia az országban ezentúl is bizonyosfajta papiros-kényuralmat gyakorol. A valóságban ő uralkodik az állam anyagi berendezésén. Ő tartja kezében a hatalmat, mert a kormány és nemzet között közvetít. Ugyanúgy, mint Franciaországban, a nemzetnek a kormány intézkedéseiről csak akkor van tudomása és oly mértékben, amikor és ahogyan a bürokrácia ez intézkedéseket helyesnek itéli. A miniszteri rendszabályok gyakran holt betűk maradnak, mert az illetékes hatóság nem tartja érdemesnek arra, hogy tudomást vegyen róluk. Igen gyakran a miniszter, akit közvetlen alárendeltjei ügyesen körülvesznek, azt sem tudja, mi a sorsa az ő határozatainak. . . A magyar bürokrácia, amelyet egy nagy birodalom igazgatására alkottak meg, a mai Magyarország igazgatására túlságosan nehézkesnek bizonyult. Már 1914-ben is teher volt, ma azonban az ország életét megfojtani látszik. Itt éppúgy, mint Európa-szerte nagyjából, a közigazgatás reformja parancsoló szükség.” Sauvageot, A., Découverte de la Hongrie, Paris, 1937., p. 77-79.

<sup>2</sup> „Középosztályunk... nem érzi eléggé a közösséget a nép sorsával, nem ismeri a népi műveltséget, s nem ismeri, nem is akarják megismerni, mert valami nemzetileg káros, gonosz dolognak tartják azt az egész új magyar irodalmat, zenét és művészetet, mely legalább húsz év óta keresi és valószínűleg a népi és művelt, történelmi kultúra egységét.” Szekfű Gyula, Magam és mások ügyében, Korunk szava, VII. évf., 24. sz., Budapest, 1937., 7<sup>o</sup>. \*

„A magyar parasztság levele a művelt fiatalsághoz” című röpiratból: „... makacsul kitarítottunk, nem békültünk ki 1867-tel, a kiegyezéssel, s e bizalmatlanságra elsősorban a magyar középosztály magatartása szolgáltatott okot. Okot szolgáltatott a dzensztri-réteg ama tagjai, akik lélekben nem csinálták végig a jobbágyfelszabadítást, s a régi gögös fölénytel tekintettek a népre. Okot szolgáltatott az a bürokrácia, mely a paragrafusok közé temetkezve nem vette észre az élő, küszködő, szenvedő s kibontakozást kereső magyar népet. Nem általánosítottunk, igen szép kivételek is akadtak, mindig voltak a magyar szellemi életnek olyan tagjai, akik a népi gondolatért harcoltak és sokan érte is pusztultak el. De ezek a kivételek nem bírták jóvátenni mások hibáit és mulasztásait, bármiképpen igyekeztek is.” é. n.

<sup>3</sup> E kifejezést Herman Ottó használta először a képviselőházban. L. Lambrecht Kálmán, Herman Ottó az utolsó magyar polihistor élete., és kora, Budapest, 1920., 172. l.

ennek a három hatalmas apparátusnak egymáshoz való munkaviszonya, a mai formájában felülről szétpuhit és elhúz minden reformtevékenységet az idők végtelenségébe.” Igaz-e, hogy „a viszonyt – az értelmiség és falu viszonyát – évről-évre ridegebbé tette az államigazgatásnak bürokráciába dermedt érzéketlensége, amely a maga aktahalmazai alatt görnyedezve, sokszor csak félt látott abban a névtelen adófizetőben, kinek sorsa felett a földi gondviselés mindenhatóságával rendelkezett.” Igaz-e, hogy a „gép-szerű bürokrácia... a tervek végtelen szárnyalását a kartotékok, kérdőívek, sémák, táblázatok és paragrafusok taposómalmába kényszeríti.” Igaz-e, hogy „a közigazgatás minden tagozatában olyan súlyos hibákat kell észlelnünk, amelyek kérdéssé teszik azt, hogy gyökeres közigazgatási reform nélkül a gazdasági és társadalmi átalakulás, a művelődési megújulás végbemehet-e.” Mert „az unalomig ismeretesek – mint mondják – azok a hibák, elkövetett mulasztások, amelyek közigazgatásunkat terhelik. Szakértők évtizedek óta szinte kísértetiesen ugyanazokkal a szavakkal vázolják a hibákat: a nyolcvanas évek szakirodalma, a századelejének szakirodalma és a mostani szakirodalom legtöbb megnyilatkozása olyan, hogy bármelyik cikket, vagy tanulmányt áttehetjük az előbbi, vagy későbbi korszakba.” „A bürokrácia – Hóman Bálint megállapítása szerint – a legnagyobb ellenálló erő, mely megakadályoz, hátráltat, elodáz, gátol, lenyűgöz és betűbe fojt minden törekvést, mely vele szembe kerül. A bürokrácia formákat néz a lényeg helyett. Aktákat gyárt ügyintézés helyett. Álhagyományokat és tehetetlenséget protezsál a tehetség helyett. A betű igazságát szolgálja, a jog, az erkölcs és a szociális igazság helyett. Öncélt lát a hivatali munkában s nem a nemzet szolgálatát. Ezzel a bürokráciával szemben csak egy fegyverünk van: a jó tisztviselő, aki nem formákon lovagol, hanem dolgozik és alkot, aki nem holt szabályok és élő személyek parancsait teljesíti, hanem gondolkodik és cselekszik, aki nem gögös bíróként ítélkezik, hanem mérlegel és bírál, s a kritikát elsősorban önmagával szemben gyakorolja.”<sup>1</sup>

„A minisztériumi bürokráciák – mondja vitéz Keresztes-Fischer Ferenc - öncéllá nőttek ki magukat. Minisztertársaimnak a legnagyobb nehézségeik vannak azzal, hogy a saját miniszteriális bürokráciájukkal kell megvívniok a küzdelmet.”<sup>2</sup>

E megállapításokkal azonos Vladár Gábor felfogása: „Az életet szolgáló biráskodás és közigazgatás az, amit kívánunk, ami nélkül társadalmi, állami rendet elképzelni nem tudunk; az élettől magát függetlenítő, külön életet élő, öncélú, az élet fölé kerekedni akaró, az életet bilincsekbe kötni igyekvő biráskodás és közigazgatás az, amit gyűlölünk! A biráskodás és közigazgatás, ha eltávozik az élettől és léleknélküli üres bürokráciává válik, létezésének jogosultságát szünteti meg.”<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Hóman Bálint, Művelődéspolitikai, Budapest, 1938., 214. 1.

<sup>2</sup> vitéz Keresztes-Fischer Ferenc, Szociális állam, bürokrácia, nemzeti önkormányzat, Magyar Közigazgatás, LVII. évf., 21. sz., Budapest, 1939.

Bismarck egy ízben megjegyezte, hogy a titkos tanácsosokkal való küzdelme a zöld asztalnál volt az egyetlen harc, amelyben nem ő győzött. Idézi Valentin, Veit, Bismarck und das Beamtenum, Der Beamte, Vierteljahrsheft für Baemtenrecht und Beamtenpolitik, 2. Vierteljahrsheft, Berlin, 1929., 1931. 1.

<sup>3</sup> Az élettől elszakadva dolgozó miniszteriális bürokráciáról írja Bismarck: „Nur der Neigung vom grünen Tisch aus zu reglamentieren, bin ich bei meinen Kollegen nicht selten entgegengetreten, weil ich wusste, dass wenn nicht sie selbst, so doch ihre Räte die Gesetzesmacherei übertrieben, und dass so manche vortragende Räte in den inneren Ressorts seit dem Examen her Projekte in ihren Fächern haben, durch die sie die Untertanen des Reiches zu beglücken suchen, sobald sie einen Chef finden, der darauf eingeht.” U. o., 129. 1.

<sup>4</sup> Vladár Gábor, A jog elhajlása az élettől, Budapest, 1938., 13. 1,

A történettudós-művelődéspolitikus miniszter; az alkotó közigazgatást szervező miniszter; a kodifikátor és jogpolitikus: három különböző nézőpont, három különböző gondolatmenet, s ugyanaz az eredmény.

A munka látszólagos sikertelensége, az intézkedések látszólagos meddősége miatt és az érdekelt közönségnek ezekből származó türelmetlensége ellenére is, fejtegetéseink megokolt optimizmust, másrészt szerénységet hirdetnek. Optimizmust a reformok végül is elmaradhatatlan sikere iránt, szerénységet a végleges eredmény gyors elérését illetően. A közigazgatási reform is emberi munka, a munka táplálója, éltetőnedve pedig az optimizmus, de a munka maga is mindig optimizmust sugároz ki magából. Szükséges azonban a szerénység is, mert minden reformnak kálváriás útja van. „A reformok – mondja egy alkalommal Bismarck – fáradságos munka és kölcsönös előzékenység, a lépésről-lépésre haladás gyümölcsei; nem szoknek elő Minervaként, készen, Jupiter koponyájából.” Egy mai államférfiú - Rooseveltt, – aki megkísérelte alapjaitól kezdve újjá építeni hazáját, mondja „hosszú és fáradságos munkába kerül rendet teremteni. Éppen ebben az irányban eredmények nem lesznek gyorsan elérhetőek, amint azt az egyszerű ember ártatlan együgyűsége képzelettel, aki valamely nehéz kérdés felmerülése alkalmából azt kívánja, hogy mindjárt szabadalmi eljárás találtassék ki, amely a kívánt eredményt létrehozza. Az emberi továbbfejlődés nem történik oly egyszerűen, amint azt általában gondolják. A kormányzás az a művészet, amely képes politikai kormányt alkotni és politikai módszert úgy alkalmazni, hogy a politikai alapelvekből oly sok menjen át a gyakorlati életbe, amennyit a közvélemény elbir.”<sup>1</sup>

Minden reform – ez a tragikus vonás benne – már megszületése pillanatában bizonyos mértékig elavult, idejét múlt. Amíg hosszú vajúdas után létrejött, az élet továbbrohant, az életviszonyok már ismét megváltoztak, továbbmódosultak, átalakultak s az újabb reform utáni vágy már csöndben, észrevétlenül dolgozni kezd.

E fejtegetések nemcsak hitvédelmi, apologetikus célokból, nemcsak a „defensio rationalisations” szolgálatában Íródtak, nemcsak önigazolást és a megkezdett munkába vetett hit terjesztését célozzák, de az eszmék tisztázását, a tárgyilagos megítélést is szolgálni kívánják. E célt szolgálja a racionalizálás ügyében kiadott rendeletek és intézkedések tárgyalása, a racionalizálás érdekében végzett munkálatok, tudományos vizsgálatok ismertetése.

Az egyes államok életéből kiragadott példák végigkísérik a fejtegetéseket. Azonban nem az oknyomozó történetíró hézagtalan előadásában jelennek meg, hanem mint bizonyítékok abban a tekintetben, hogy a reform utáni vágy minden időben és minden népnél feltalálható. Ez igazolása annak, hogy csaknem ugyanazok a bajok, hiányok támadtak és támadnak megismétlődve minden országban, minden népnél és minden időben, tehát ugyanazok a bajok várnak és kérnek orvoslást.<sup>2</sup>

A kormányok állítják fel kormányzatuk közigazgatási, gazdasági és szociális alapelveit. Ők jelölik ki a kereteket, amelyek között nemzetüket vezetni akarják. De a közigazgatás, a bürokrácia mindennapi munkájának minősége, lelkes munkája az, ami

<sup>1</sup> Rooseveltt, Franklin, D., *Das neue Amerika*, Luzern, 1937. S. 28.

<sup>2</sup> „Mindazok, akik mélyebben tanulmányozták a közszolgálatot, megütődve állapították meg abban a módszer és terv hiányát, következésképpen minden rendszer kísérleti voltát, mert senkisémet hatol a dolgok mélyébe és e rendszertelen kísérletekben pazaroljuk az embert és a pénzt”, Chardon, Henri, *L'Organisation de la République pour la Paix*, Paris, 1926., p. 29,

átvezeti a programokat, elveket, törvényeket és rendelkezéseket a mindennapi munka során az életbe, amitől a nemzet, az egyes ember jóléte, sokszor egész léte függ.

A közigazgatás minősége magának az államnak: létének, biztonságának, fejlődésének vagy hanyatlásának kérdése. A közigazgatás egyszerűsítésének (racionalizálásának) ügye, sikere vagy sikertelensége, a közszolgálat korszerűsége vagy korszerűtlensége az államvezetés kérdése. Jól szervezett és célszerűen működő közigazgatási apparátus nélkül helyes és eredményes államvezetés el sem képzelhető. E tétel igazolásául elég utalni mindazokra a javaslatokra és kísérletekre, amelyek „államvezetés”, „a közigazgatás egységes vezetése”, „az állam reformja” címen napvilágot látnak. A különböző irányt kifejező megjelölések mögött mindenkor a közigazgatási szervezetnek átalakításáról van szó.

A kormányintézkedésekről szóló rész, a felsorakoztatott történeti példák tanúsítják, miként bukdácsol a reform gondolata újratekedéseken, folyton lehanyagló nekibuzdulásokon át egyik tervzetből a másikba. Nem is fog megnyugodni mindaddig, amíg intézményes biztosítást és biztosítékot nem nyer az állami akarat maradéktalan megvalósítása, ezzel párhuzamosan a gazdaságosság elvének érvényrejtetése és a közönség jobb kiszolgálásának ügye.

A nemzet szervezett erői közül a közigazgatás a maga nagy s kimeríthetetlen erkölcsi, szellemi és fizikai erőtartalmánál fogva a leghatalmasabb és legszámottevőbb. Nem szabad tehát feladni a reményt az ezeryi sikertelenség és megszámlálhatatlan újratekedések miatt.

Ma nem az a kérdés, hogy a magyar közigazgatás megállta-e és hogyan állta meg a helyét a történelem egyik vagy másik időpontjában, hanem az, vajjon megvan-e ma a felkészültsége arra, hogy a mai nemzetvédelmi, honvédelmi, közigazgatási, szociális, közegészségügyi és kulturális feladatoknak meg tudjon felelni? Erre a kérdésre nem mi vagyunk hivatottak válaszolni, nem is érezzük magunkat a feleletadásra feljogosítottak. Ellenben lélekben és a saját lelkiismerete előtt kell igazolnia magát minden hivatalfőnöknek, általában mindenkinek, aki a magyar közszolgálatban vezetői megbízást vállalt.

Az alkotmányjogi reformok és a szociális átalakulás idején őszintén le kell szögezünk, hogy alkotmányjogi, gazdasági, társadalmi, közegészségügyi reform csak félmunka a megkezdett közigazgatási reformnak: a közigazgatás egyszerűsítésének (racionalizálásának) befejezése nélkül.<sup>1</sup> Időbelileg megelőzheti más részleges újítás, ha ott már kiérett gondolatot talál a fejlődés. Súlyban, jelentőségben azonban az első a közigazgatási reform.

A közigazgatás újjászervezése nem függ az államformától és nem érinti a kormányforma kérdését. Egyaránt foglalkoztatja Roosevelttel prezidenciális államát, az angol és francia demokráciákat, a rendi államot vagy az úgynevezett totalitások államokat.

<sup>1</sup> „A közigazgatás semmi egyéb, mint az alkotmány gyakorlata. Minden nemzet alkotmánya annyit ér, amennyit közigazgatása megvalósítani bír.” Concha Győző, Politika, Budapest, 1905., II. köt., Közigazgatástan, III. 1.

Egy angol író szerint „ám vitatkozzanak az államformák felett, a legjobb igazgatást biztosító alkotmány a legjobb alkotmány.”

Találó Rooseveltnak a következő megállapítása: „Az emberek odakünn mindig csak a szociális kérdésekről, meg a külpolitikáról olvasnak, mert az a legszembeötlőbb. Szivesen elfelejtik, hogy közigazgatás is van a világon.”

A stratégia egyik legnagyobb művésze, Moltke, arra a kérdésre, mi az a stratégia, így felel: „a stratégia tanításai kevésbé lépik túl az egészséges értelem első tételeit; tudománynak alig nevezhető; értéke csaknem egészében a gyakorlati alkalmazásban van. Helyes érzéssel kell minden pillanatban a folyton alakuló helyzetet megragadni, azután pedig a legegyszerűbbet és a legtermészetesebbet határozottsággal és körültekintéssel cselekedni. Így a háború művészet lesz, mégpedig olyan, amelynek sok tudomány szolgál. E tudományok távolról sem teszik a hadvezért, de ott, ahol hiányoznak, mással kell azokat pótolni.”<sup>1</sup>

Ha most arra a kérdésre keressük feleletet, mit jelent a közigazgatás újjászervezése, a közigazgatás racionalizálása, legjobban Moltke szavainak értelemszerű alkalmazásával válaszolhatunk. A közigazgatás egyszerűsítése (racionalizálása) nem előre megállapítható szabályoknak rendszerbefoglalása, nem minden időre alkalmas köpönyeg (pallium ad omne tempus aptum), nem általános szabály, amely a felmerülhető ezernyi konkrét esetre alkalmazható, nem önálló tudomány, de a tudományok egész sora segíti az érvényesüléshez: közjog, közigazgatási jog, pénzügyi jog, közgazdaságtan, jogbölcselet, lélektan, logika stb. A racionalizálás az állam vezetésében és igazgatásában azt jelenti, amit Moltke szerint a stratégia a haditudományok között: „helyes érzéssel a minden pillanatban folyton alakuló helyzetet megragadni, azután pedig a legegyszerűbbet és a legtermészetesebbet határozottsággal és körültekintéssel cselekedni.”  
77. *A nagy államvezetők hivatali munkamódszerének tanulságai.* Spengler a német ifjúsághoz intézett felhívásában azt ajánlja, hogy az ifjúság figyelje meg, tanulmányozza és lessé el a nagy állam vezetői munkamódszerét. „Naponként tanúja vagyok oly párbeszédnek, – mondja Spengler – amelyek megijesztenek, naiv javaslatokat hallok alapvető gazdasági újítások céljairól, fiatal emberek részéről, akik soha kohóművet nem láttak, soha egy értekezést a modern hitelügyről nem olvastak. Gondolatokat hallok alkotmányreformról a nélkül, hogy halvány sejtelmük volna arról, hogyan kell egy minisztériumot megszervezni, hogy dolgozni lehessen, a nélkül, hogy tudnák, mi minden szükséges az ügyek vezetéséhez. Senki sem tanulmányozza a nagy államférfiak: Bismarck, Gladstone, Chamberlain, Poincaré működését. Azt a módszerüket, amellyel kitaró napi munkával naponként kis eredményeket érhetnek el, amelyeknek végeredménye azonban az Ő országuk sorsintézésében korszakalkotó.”<sup>2</sup>

A filozófus éles szemmel vette észre azt az óriási nevelési lehetőséget, amit a nagy államszervezők példája és munkamódszere magában rejt. A nagy államvezetők – ez a történelem tanulsága – egyben rendesen nagy szervezők is voltak. A Spengler által ajánlott sort természetesen ki lehet és ki kell egészíteni. Így nem szabad mellőzni Nagy Frigyes<sup>3</sup>, Richelieut, Mazarint, Freiherr vom Steint, Goethét<sup>4</sup>, gróf Széchenyi

<sup>1</sup> Moltke's Kriegslehre, Berlin, 1938., S. 31.

<sup>2</sup> Spengler, Oswald, Politische Pflichten der deutschen Jugend, München, 1924., S. 27.

<sup>3</sup> Nagy Frigyes mondja politikai végrendeletében: „Az uralkodó nagy művésze abban áll, hogy mindenkit a maga helyére állítson és a kedvezéseket meg az ajánlásokat ne helyezze az érdemes elébe. Minthogy azonban az uralkodó nem lehet mindentudó, nem várhatjuk el tőle, hogy az állam minden arravaló polgárát ismerje és a rosszakat a jóktól el tudja különíteni. Ebben azoknak a segítségére szorul, akikben – mint reátermett férfiakkban – megbizik, akiknek belátásától elvárhatja és el kell várnia, hogy nem terjesztenek eléje méltatlan, rossz embereket kinevezés céljából. Ha ez mégis megtörténik, és az uralkodó oly szerencsés, hogy ezt fel is fedezi, akkor ilyen eljárást a lesgigorúbban büntetnie kell.”  
Küntzel, Georg, Die politischen Testamente der Hohenzollern, Leipzig, 1911.5 Bd. II., S. 103.

<sup>4</sup> Bradish, Joseph A. von, Goethes Beamtenlaufbahn, New-York, 1937,

Istvánt, Tisza Kálmánt, gróf Tisza Istvánt, Baldwint, Rooseveltet, Hjalmar Schachtot, a nemzeti szocializmus volt gazdasági diktátorát, a nagy katonai szervezők közül Lyautey marsaikat,<sup>1</sup> a nagy kolonizátort, Haigh marsaikat, Hindenburgot, Ludendorffot, Konrád von Hötendorfot.

A hivatali munkamódszer tanulmányozására bőséges alkalmat nyújt az államférfiak életével és működésével, terveikkel és célkitűzéseikkel foglalkozó kimeríthetetlen irodalom, amelyből néhány tanulságos szemelvényt nyújtunk.

Tisza Kálmán, a tizenöt évig volt miniszterelnök és belügyminiszter a monarchia „első hivatalnokának”, Ferenc József királyunknak volt munkatársa, akinek hozzávaló bizalma csak onnan eredhetett, hogy az általa is nagyra tartott hivatalnoki erényeket benne megtalálta. Ferenc József Tisza Kálmán nagy gyakorlati, kormányzati és közigazgatási tudását különösen a delegációs tárgyalásokban ismerte meg.

Gróf Tisza István hátrahagyott iratainak 12 hatalmas kötetre tervezett gyűjteménye igazolja, hogy mint miniszterelnök és mint belügyminiszter mily emberfelettien sokat dolgozott. Gróf Tisza Istvánnak, mint az ország első köztisztviselőjének ábrázolása még várat magára. „...nem volt se éjjele se nappala, valósággal emberfeletti munkát végzett, különösen a háború idejében. Már első miniszterelnöksége idejében mondta egyszer róla Ferenc József király, aki pedig mintaképe volt a kötelességteljesítésnek, hogy túlsókat dolgozik, inkább másokat kellene dolgoztatnia. Atyjától örökölte azt, hogy a parlament elé kerülő javaslatok mindegyikébe oly részletesen be volt avatva, mint a szakminiszter; néha még annál is részletesebben. Ámde Tisza Kálmán idejében a kormányzati és a parlamenti viszonyok sokkal egyszerűbbek voltak, könnyebb volt felettük uralkodni.”<sup>2</sup>

Richelieu, XIII. Lajos nagy bibornok-államminisztere, Franciaország egyesítője (Unificateur de la France), nemcsak egyidejűleg volt külügy-, belügy-, hadügy-, pénzügy- és tengerészetügyi miniszter, de ő volt a hadsereg főparancsnoka is. „A királyi hatalomra támaszkodó diktatúrájával Richelieu tizennyolc év alatt megvetette a modern állam alapjait. Tudta, hogy nem végzett el mindent, de azt is tudta, hogy egyszerre nem lehet mindent elvégezni. De amennyire a helyzetet ismerte, a megtett út alapján megítélhette, hogy utódai előtt minden lehetőség felé megnyitotta az ösvényt. Jól megvalogatott, fegyelmezett tisztviselői kar, megzabolázott feudális nagyurak, a maga személyes példája, újra megelevenített hagyományok, a társadalom minden fokán érvényesülő egységes közszellem, jó közigazgatás, amely végre megtanulta, hogy a közzszolgálat nem tréfadolog, virágoztatta ki a francia nagyságot, amelynek érdekében mindent feláldozott. Ma már mindenki elismeri: ez volt Richelieu miniszteri diktatúrájának gyümölcse.”<sup>3</sup>

Az alkotó közigazgatási szervezőnek gondolatébresztő példaképe Freiherr vom Stein, akinek munkássága azért tanulságos ma is, mert átfogta az egész közzszolgálatot az alapoktól a csúcsokig.

Freiherr vom Stein, Poroszország nagy újjászervezője, a napóleoni háborúk idején az egységes Németország első hirdetője,<sup>4</sup> államszervezési gondolataival nem-

<sup>1</sup> Maurois, André, Lyautey, Paris, 1931.

<sup>2</sup> Berzeviczy Albert, Gróf Tisza István összes munkái, második kiadás, I. köt., Bevezetés, Budapest, 1928., 5. 1.

<sup>3</sup> Bainville, Jacques, Diktátorok (ford. Havas József), Budapest, é. n., 69. 1.

<sup>4</sup> „Ich kenne nur ein Vaterland, und das ist das ganze Deutschland, nicht ein Teil davon.”

csupán megtermékenyítette hazájának az egész XIX. évszázadi elméleti és gyakorlati közigazgatási munkáját, de híre Németország határain is messze túlért, hatása pedig még ma sem szűnt meg. Semmi sem bizonyíthatja ezt ékesszólóbban, mint az új Német-birodalom egyik legjelentősebb alkotása, az 1935. január 30-i községi törvény (Gemeindeordnung) bevezetése. „A német községi törvény azt akarja, hogy a községeket a párttal és az állammal szoros együttműködésben a legnagyobb teljesítményekre és ezáltal Freiherr vom Steinnek, a községi önkormányzat megteremtőjének igazi szellemében az államcél elérésében való közreműködésre képessé tegye. Ez az államcél egy egységes, a nemzeti akarattól áthatott népben a közösség gondolatát újra az egyesek sorsa fölé emelni, a közösség hasznát az egyéneké elé tenni képes, a nép legjobbjai vezetése alatt megalkotja az igazi népközösséget, amelyben az utolsó készséges néptárs is az összetartozás érzését találhatja meg. A német községi törvény a nemzeti szocialista állam egyik alaptörvénye. Az általa előkészített talajon fog az állam újjáépítése befejeződni.” „Első minisztersége alatt, 1804. októberétől 1807. január 3-ig terjedő időre esnek az általa javasolt kisebb reformok: a sok panaszra okot adó sóügy (Salzwesen) közigazgatásának reformja; a vámügy alapvető revíziója (1805. szeptember 26.); ekkor terjeszti elő javaslatait a bankügy reformjára (fedezettel bíró papírpénz kibocsátását javasolja az ércpénz rontása helyett); 1805. áprilisában felállítja az Országos Statisztikai Hivatalt (Statistisches Landesamt), amelyből a mai hatalmas „Statistisches Reichsamt” fejlődött ki; az egyszeri jövedelemadónak bevezetését javasolja. 1806. április 27-én készítette el azóta sokat idézett emlékiratát, amelyben a felelőtlen tanácsosok kormányzása helyett kizárólag a felelős miniszterek kormányzását javasolja („Darstellung der fehlerhaften Organisation des Kabinetts und der Notwendigkeit der Bildung einer Ministerialkonferenz”).<sup>1</sup> Ez utóbbi javaslatát III. Frigyes Vilmos semmiképpen sem akarta elfogadni, viszont Stein vonakodott elfogadni a neki felajánlott külügyminiszterséget, ezért következett *be majdnem megszegyenítő* módon történt elbocsátása. Az őt meg nem értő uralkodó a franciák *elől* Königsbergbe való menekülése előtt, Poroszország legsúlyosabb helyzetében, az 1806. októberi saalfeldi, jenai, auerstädti csaták után, amikor a porosz hadsereg megsemmisült, Berlin és az ország nagy része francia megszállás alá került, bocsátotta el miniszteri állásából.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Drews, Bill, Freiherr vom Stein (Meister des Rechts), Berlin, 1930., S. 101.

A minisztertanács intézményének bevezetését azért kívánja Stein, mert „der Monarch selbst lebt in einer gänzlichen Abgeschiedenheit von seinen Ministern, er steht mit ihnen weder in unmittelbarer Geschäftsverbindung, noch in der des Umgangs, noch in der der besonderen Correspondenz; eine Folge dieser Lage ist Einseitigkeit in den Eindrücken, die er erhält, in den Beschlüssen die er fasst und Abhängigkeit von seinen Umgebungen.” U. o., 103. 1.

<sup>2</sup> III. Frigyes Vilmos porosz király 1807. január 3-án Steinhez írott levelében a következőket mondja: „Aus allen diesem habe ich mit grossen Leidwesen ersehen müssen, dass ich mich leider nicht anfänglich in Ihnen geirrt habe, sondern dass Sie vielmehr als ein widerspenstiger, trotziger, hartnäckiger und ungehorsamer Staatsdiener anzusehen sind, der auf sein Genie und seine Talente pochend, weit entfernt das Beste des Staats vor Augen zu haben, nur durch Capricen geleitet, aus Leidenschaft und aus persönlichem Hass und Erbitterung handelt. Dergleichen Staatsbeamte sind aber gerade diejenigen, deren Verfahrungsart am allernachteiligsten und gefährlichsten für die Zusammenhaltung des Ganzen wirkt. Es tut mir wahrlich wehe, dass Sie mich in den Fall gestetzt haben, so klar und deutlich zu Ihnen reden zu müssen. Da Sie indessen vorgeben, ein wahrheitsliebender Mann zu sein, so habe ich Ihnen auf gut Deutsch meine Meinung gesagt, indem ich noch hinzufügen muss, dass wenn Sie nicht Ihr respektwidriges und unanständiges Benehmen zu ändern willens sind, der Staat keine grosse Rechnung auf Ihre fernere Dienste machen kann.” U. o., 13. 1.



1807. júniusában összefoglalja Stein az egész állam átszervezéséről vallott reformgondolatait a „Nassauische Denkschrift—nek nevezett programjában (Über die zweckmässige Bildung der obersten und der Provinzial-, Finanz- und Polizeibehörden in der preussischen Monarchie”).<sup>1</sup>

A tiltsi béke (1807. július) után, 1807. október 4-én III. Frigyes Vilmos újra miniszterré nevezi ki, csaknem teljhatalommal ruházza fel, és megbizza a porosz állam újjászervezésével. Stein ekkor valósággal közigazgatási diktátor, ő intézi az egész államigazgatást („gesamnte Staatsverwaltung”). Belügy-, pénzügy- és igazságügyminiszter egyszemélyben. Döntő befolyást gyakorolt a külügy- és hadügyminisztériumra.<sup>2</sup> Már 1807. október 9-én megjelenik a porosz „Magna Charta”, a porosz jobbagyságot felszabadító királyi rendelet. („Nach dem Martinitage 1810. gibt es nur freie Leute”). 1808-ban megalkotta és végre is hajtotta a városok önkormányzatáról szóló várostörvényt (Städteordnung). Előkészítette ugyanebben a szellemben a községi törvényt (Gemeindeordnung), a kerületi törvényt (Kreisordnung). Ezeket megelőzően az említett „Nassauische Denkschrift”-ben nagy, egységes államreform (Staatsordnung) tervzetét alkotta meg.

Nagy munkatársaival, Scharnhorst-tal és Gneisenau-val együtt behozta az általános védkötelezettséget. Megteremtette a Német Történeti Társaságot. Ő a megindítója a Monumenta Germaniae Historica című kútfőgyűjteménynek.

Stein az egész államot átfogó reformmunkáját a közélet minden egyes fokán keresztül vitt önkormányzat gondolatára építette fel.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> „Diese allgemeinen Grundzüge werden zureichen, den Wert der in der Preussischen Monarchie angenommenen Geschäftsverteilung unter die Verwaltungsbehörden zu beurteilen. Von der richtigen Auswahl der hierbei beobachteten Grenzlinie, von der Verbindungen analoger, und der Trennung fremdartiger Geschäfte, hängt grösstenteils die Vollkommenheit des Geschäftsganges und die Möglichkeit ab, brauchbare Geschäftsmänner zu finden, von denen man aldann nicht mehr die seltene Vereinigung verschiedenartiger Kenntnisse und Fertigkeiten zur Erfüllung ihres Berufes zu fordern braucht, und wo man beider Besetzung der Stellen wegen des Mangels solcher Subjekte in Verlegenheit kommt.” Nassauische Denkschrift, U. o., 115. 1.

<sup>2</sup> Moeller van den Brück, Arthur, Freiherr vom Stein, Leipzig (Universal-Bibliothek), é. n., S. 28.

<sup>3</sup> „Meine Diensterfahrung überzeugt mich innig und lebhaft von der Vortrefflichkeit zweckmässig gebildeter Stände, und ich sehe sie als ein kräftiges Mittel an, die Regierung durch die Kenntnisse und das Ansehen aller gebildeten Klassen zu verstärken, sie alle durch Überzeugung, Teilnahme und Mitwirkung bei den Nationalangelegenheiten an den Staat zu knüpfen, den Kräften der Nation eine freie Tätigkeit und eine Richtung auf das Gemeinnützige zu geben, sie vom müssigen sinnlichen Genuss, oder von leeren Hirngespinsten der Metaphisik, oder von Verfolgung bloss eigennütziger Zwecke abzulenken, und ein gut gebildetes Organ der öffentlichen Meinung zu erhalten, die man jetzt aus Äusserungen einzelner Männer oder einzelner Gesellschaften vergeblich zu erraten bemüht ist. . . Ersparung an Verwaltungskosten ist aber der weniger bedeutende Gewinn, der erhalten wird durch die vorgeschlagene Teilnahme der Eigentümer an der Provincial-Verwaltung, sondern weit wichtiger ist die Belebung des Gemein-Geistes und Bürgersinns, die Benutzung der schlafenden oder falschgeleiteten Kräfte, und der zerstreut liegenden Kenntnisse, der Einklang zwischen dem Geist der Nation, ihren Ansichten und Bedürfnissen, und denen der Staatsbehörden, die Wiederbelebung der Gefühle für Vaterland, Selbständigkeit und Nationalehre.” Nassauische Denkschrift, Drews, 125-130. 1.

Mint a bürokrata szellem egyik legnagyobb ellensége,<sup>1</sup> szerinte a bürokrácia kinövésével csakis a teljesen kiépített önkormányzat képes szembeállni. Hazájának tragikus helyzetében, az ország túlnyomó részének francia megszállása, az állandó háború miatt nemhogy minden gondolatát megvalósítani, de teljesen kidolgozni sem volt módjában. Valójában csak a „Städteordnung” valósult meg. Állandó és meddő harcot kellett folytatnia minden szervező legnagyobb és örök ellenségével, a megnemértéssel. Uralkodója az ország legnehezebb helyzetében és Stein fontos állammentő munkája közepette bocsátotta el a szolgálatból, hogy azután újra visszahívja. Freiherr vom Stein élete és működése örök tanulság minden reformátor számára, hogy a köz érdekeit szolgáló, még a legkézenfekvőbb gondolat is csak a legnagyobb szívóssággal valósítható meg.

Stein életének egyik legérdekesebb fejezete Napóleonhoz való viszonya. A nagy hadseregszervező zseni megérezte a nagy államszervezőben az igazi ellenfelet, aki szervező gondolataival, szuggesztív hatásával, nagy képességeivel talpra tudja állítani a porosz népet. Először még ő ajánlotta a porosz királynak, hogy nevezze ki újra miniszterré. Mikor azonban Stein megkezdte reformatorius munkáját, behozta az általános védkötelezettséget, egy bizalmas levele pedig Napóleon kezébe került, akkor látta meg, és ismerte fel Napóleon Steinben az igazi, a komoly ellenfelet. Madridi főhadiszállásáról egyik legjellemzőbb hadparancsát bocsátotta ki, amelyben Steint „Franciaország ellenségének” jelentette ki, elfogatását és minden vagyonának elkobzását rendelte el.<sup>2</sup>

Stein 1808. novemberében bukott meg másodszor mint miniszter; előbb Ausztriába, majd pedig Oroszországba menekült, ahol az orosz cár politikai tanácsadója lett. Az orosz seregekkel tért vissza hazájába, s a lipcsei csata után ő szervezte újjá a franciáktól visszafoglalt területeket.

<sup>1</sup> „Der Formenkram und Dienst-Mechanism in den Collégien wird durch Aufnahme von Menschen aus dem Gewirre des praktischen Lebens zertrümmert, und an seine Stelle tritt ein lebendiger fest strebender schaffender Geist, und ein aus der Fülle der Natur genomener Reichtum von Ansichten und Gefühlen.” Drews, id. m., 130. 1.

„Auch die Verwaltung eurer Angelegenheiten und die Geschäftsführung zu vereinfachen und zu beschleunigen, von der obersten Behörde bis zu der untersten, auch darauf ist euer König bedacht. Mein ernster Wille ist, dass künftig nicht mehr geschrieben denn gehandelt, nicht mehr so viel Zeit mit leeren Förmlichkeiten verschwendet werde. Was in dieser Hinsicht beschlossen, auch bekannt zu machen, ist dieses Orts nicht. Aber zu seiner Zeit soll es geschehen. Kein Zweig der Staats-Verfassung und Verwaltung ist, dem nicht wichtige Verbesserungen bevorstehen.” Entwurf zu einer königlichen Proklamation über die Reformen (Oktober 1808.), U. o., 143. 1.

„Der Hauptzweck bei der neuen Verfassung ist, der Geschäfts-Verwaltung die grösstmögliche Einheit, Kraft und Regsamkeit zu geben, sie in einen obersten Punkt zusammen zu fassen und alle Kräfte der ganzen Nation und des Einzelnen auf die zweckmässigste und einfachste Art für solche in Anspruch zu nehmen. . . Eine möglichst kleine Zahl oberster Staatsdiener stehen an der Spitze einfacher, natürlich nach Haupt-Verwaltung-Zweigen abgeteilter Behörden; im genauesten Zusammenhang mit dem Regenten leiten sie die Geschäfts-Zweige nach dessen unmittelbar ihnen erteilten Befehlen, selbständig und selbsttätig mit voller Verantwortlichkeit und wirken so auf die Administration der untern, in gleicher Art gebildeten Behörden ein.” Einleitung der Verordnung, die veränderte Verfassung der obersten Verwaltungsbehörden in der Preussischen Monarchie betreffend, vom 24. November 1808., U. o., 174. 1.

<sup>2</sup> „Décret imperial. 1. Le nommé Stein cherchant à exciter des troubles en Allemagne est déclaré ennemi de la France et de la Confédération du Rhin. 2. Les biens que le dit Stein posséderait soit en France, soit dans les pays de la Confédération du Rhin seront séquestrés. Le dit Stein sera saisi de sa personne partout où il pourra être atteint par nos troupes ou celles de nos alliés. En notre camp imperial de Madrid, le 16 décembre, 1808. Napoléon.” Grunwald, Constantin, de, Stein l'ennemi de Napoléon, Paris, 1936.

Freiherr vom Stein kétségenkívül egyik láncszeme annak a jelentős sorozatnak, amely előtte Nagy Frigyesből, utána pedig Bismarckból és Hitlerből áll.

A németek négy nagy népszervezőjének élete és munkássága átfogja a két utolsó évszázadot. Nagy Frigyes (1712-1786) lerakta az alapjait annak az államszervező munkának, amelyen Freiherr vom Stein (1756-1831) megszervezte az ellenállást a franciák ellen és újjászervezte a porosz államot. Stein közszolgálatát egyébként a nagy király alkalmazásában kezdte. Bismarck (1815-1898) 16 éves volt, mikor a nagy közigazgatási szervező meghalt. Munkája, a Németbirodalom megalkotása, egyenes vonalú folytatása Stein kezdeményezésének. Mindhármuk munkásságának betetőzése Nagynémetország megalkotása Hitler vezetése alatt.

Talán a legtöbb államszervező és államvezető munkakészségét és munkateljesítményét felülmúlja Mussolini, aki egymaga egész minisztériumot pótol, sokszor hét-nyolc minisztériumot vezet a szónak valódi értelmében. Mussolini ideális megtestesülése a kormányfőnek, úgy amint azt elméletileg megkonstruálni lehet. Valójában „Capo del Governo”, akinek nincs szüksége polgári vezérkarra. Egy alkalommal önmagáról és napi munkájáról a következő nyilatkozatot tette: „6.000 kihallgatást adtam (1929-ben), 1,887.112 kérvényt intéztem el, amelyeket az állampolgárok magántitkári hivatalomhoz küldtek. Mindenki, a legegyszerűbb polgár, bármely kicsiny faluból fordult hozzám, választ kapott. Nem elég az, ha keményen kormányzunk. A népnek a legkisebb, legtávolibb, elfeledett helyeken is bizonyítékot kell szolgáltatni arra, hogy a kormány oly férfiakkól áll, akik megértéssel vannak és segítenek, tehát az emberektől nem szakadnak el. Ezt a megerőltető munkát csak úgy lehetett kibírni, hogy munkaerőmet szigorúan szabályoztam, a napi munkát racionalizáltam és minden idő- és erővesztést a minimumra csökkentettem... Az államférfi felelőssége rettenetes. Ez a felelősség néha valóságos fizikai nyomást gyakorol reám, mintha a gondok fizikai súllyal nehezednének vállaimra. Köznapinak tűnik fel, mégis kimondom, hogy a kormányzás kora reggeltől késő estig, rettenetes munka. Kormányozni annyit tesz, hogy az egész nemzet gondjait állandóan magunkon érezzük; a kormányzás azt jelenti, hogy az egész nép szívdobogását érezzük en-szívünkben... Becsvágyam... csak egyetlen célt ismer, s mit sem törődöm azzal, ha naponként 14-16 órát is dolgozom; azt sem bánom, ha életembe kerül, s érte a legnagyobb áldozatoktól sem riadok vissza. Az én becsvágyam az, hogy az olasz népet erőssé, gazdaggá, nagygyá és szabaddá tegyem... Kormányozni csak szeretettel lehet... A politika is művészet. Lassú előkészületet kíván meg, azután azonban villámgyors megértést és intuíciót. A művész belső ösztönszerűséggel alkotja meg művét, a politikus pedig elhatározásaival, de mindkettő a szellem eszközeivel. Mindkettő eszményi célt követ, amely izgatja és magával ragadja. Hogy népünknek bölcs törvényeket adjunk, művésznek kell lennünk.”<sup>1</sup>

Salazar, a portugálok nemzeti vezére, egyidejűleg miniszterelnök, külügy-, pénzügy- és hadügyminiszter. Salazar beszédei francianyelvű kiadásának előszavában Maeterlinck így jellemzi munkásságát és elért eredményeit:

„Salazar egyedül fog a munkához. Lenyűgöző feladattal áll szemben. Két hónap alatt megcsinálja az 1928/29. évi költségvetést, amely 285,000.000 escudo felesleggel zárul. Egyhangú bizalom kíséri tetteit. Alig hat év alatt egyharmaddal csökkenti az élősdiak számát, megszünteti a hivatalok halmozását és a tékozlást, a pénz értékét állandósítja, a közigazgatást megtisztítja és megfiatalítja, a pénzügyekben, igazságszolgáltatás-

<sup>1</sup> Schüller-Piroli, S., Mussolini über sich selbst, Neues Wiener Journal, Juli, 1937., No 15.692.

ban, a hadseregben és a haditengerészetben rendet teremt, oly munkatársakat gyűjt maga köré, akiknek kiválasztásában nem téved, ami a nagy vezetők legkülönb érdeme. Oly területet, amely eddig iszaptenger volt, kitűnő úthálózattal lát el, kórházakat, tüdőgondozókat, laboratóriumokat, könyvtárakat, az iskolák százait építi fel, felszereli a kikötőket, újjászervezi a vasutakat, szaporítja a villamos- és telefontelepeket, csökkenti a munkanélküliséget, új életet önt a gyarmatokba, a dicső múlt e vérszegény emlékeibe (pl. Angola költségvetési hiánya évenként tízmillió escudora emelkedett). Mindenféle bizalmat gerjeszt és az élnivágás boldogságtudatát. Az adók túlságos emelése nélkül határok közé szorítja a költségvetést, amely a világválság mai napjaiban – a világ valamennyi költségvetése közül – egyedül képes arra, hogy a költségvetési hiányt feleslegé alakítsa át.”<sup>1</sup>

*III. A köztisztviselők és a közönség.* A közigazgatási szervezés kérdése magában foglalja a köztisztviselők és a közönség viszonyának mikénti alakulását és alakítását is. Amit a közigazgatásnak szociális tartalommal való megtöltése vagy a köztisztviselői etika címén emlegetni szoktak, tulajdonképpen a köztisztviselőnek a közönséghez való viszonyát, azt a mérhetetlen felelősséget jelenti, amely a köztisztviselőt a reábizott közönség erkölcsi és anyagi érdekeinek gondozása körül terheli.<sup>2</sup> Mindazok, akik a köztisztviselői kérdéssel foglalkoztak, nem kerültek, sőt nem kerülhették el ennek az ügynek központi problémáját, nevezetesen a felelősség kérdését, sőt mindnyájan éppen ebben látták a felelősségben a dolog lényegét.

Tévedés lenne azt hinni, hogy ez a viszony csak azóta áll a közérdeklődés középpontjában, amióta a nagy tisztviselői létszámmal dolgozó közigazgatási nagyüzem kifejlődött vagy esetleg azóta, amióta a háború és az utána kialakult gazdasági viszonyok a hivatali személyzetet sokkal erősebben igénybe veszik. Természetesen ez utóbb említett tényezők az adófizetőket arra kényszerítik, hogy fokozottabban forduljanak a közhivatalokhoz, mint régebben, de a közönség és a köztisztviselők viszonyát vizsgálva, már a messze múltban is szemléletes példákat találunk.

Sokszor történt már hivatkozás Shakespeare Hamletjére, amelyben a dán királyfi panaszkodik a „hivatalnokok packázása” miatt. Azt is megállapították már, hogy bizonyára nem a regebeli királyfinak volt oka a panaszra, hanem maga Shakespeare könnyített olymódon lelkén, hogy saját keserűségét a királyfi ajkára adta. A nagy angol költő 1602-ben írta tragédiáját. De ha a magyar Corpus Jurisban lapozgatunk, nem túl messze ez időponttól találunk már magyar törvényt is, mely a tisztviselői túlkapások ellen szól. Így az egyik 1625. évi törvényünk<sup>3</sup> „az alkalmatlankodásokat és erőszakoskodásokat

<sup>1</sup> Salazar, Oliveira, Une révolution dans la paix. Introduction de M. Maeterlinck, p. VI-VII. Paris, 1937.

<sup>2</sup> Goethe, aki állami tisztviselő és államminiszter is volt, a hivatali munkáról így nyilatkozott: „Eine Kanzlei hat mit keinen Materialien zu tun und wer nur Formen zu beobachten und zu bearbeiten hat, dem ist ein wenig Pedantismus notwendig. Man tue die Pedanterie von einem Garnisdienste weg, was wird übrig bleiben? Ja, sollte das von Gottes Gnaden nur als Übung der Kanzlisten in Fraktur und Kanzleischrift beibehalten werden, so hätte es eine Absicht, und ein grosser Herr ist den Anstände etwas schuldig. Er entscheidet so oft über Schicksale der Menschen, er nehme ihnen nicht durch eilige Expeditionen den Glauben an Gesetztheit der Ratschläge. Ordnung kann ohne eine proportionierte Geschwindigkeit nicht bestehen, Eile ist eine Feindin der Ordnung so gut als Zögern.” Idézi Bradish, Joseph, A., Goethes Beamtenlaufbahn, New-York, 1937., S. 18.

<sup>3</sup> 1625: XVI. törvénycikk az alkalmatlankodásokat és erőszakosságokat elkövető némely katonai tisztviselők és csavargó katonákról.

elkövető némely katonai tisztviselőkről” szól., egy 1638. évi törvény<sup>1</sup> szerint „Ő Felső-gének ... tisztviselői, magukat az ország törvényeihez és szokásaihoz alkalmazzák, semmiféle újításokat be ne hozhassanak és ... az ellenszegülőkkal szemben az ország törvényei értelmében lehessen eljárni”, egy 1659. évi törvényünk<sup>2</sup> „a hatalmaskodó tisztviselők” elleni eljárást tárgyalja, III. Károly egyik törvénye<sup>3</sup> szerint pedig „a kamarai s egyéb 'tisztviselők személyes és magánjogi címen őket illető dologi, valamint hatalmaskodási ügyekben a hazai törvények és büntetések alá legyenek vetve”.

Jellemző, hogy a ma érvényben levő jogszabály ugyanazokat „a karhatalmi közeget, sőt némelykor magukat a parancsnokokat” említi legelőször, akik ellen a XVII. évszázad első negyedéből felhozott törvény is szól.

I. A közzolgálati alkalmazottaknak a felekkel szemben való magatartásáról szóló 7810/1924. M. E. sz. rendelet szerint „a legkülönbözőbb oldalról eredő panaszokból azt a sajnálatos tényt lehet megállapítani, hogy a közigazgatási tisztviselőknek a magánfelekkel szemben tanúsított magatartása sokhelyütt jogos kifogás alá esik, mert azok néha nemcsak nem előzékenyek a közönséggel szemben, hanem – megfélelvezve kötelességeikről – türelmetlenek, sőt durvák is. Vannak panaszok, hogy egyes tisztviselők, különösen a karhatalmi közegek, sőt némelykor maguk a parancsnokok is, jogos indok nélkül, tehát olyankor is alkalmaznak erőszakot, amikor a fél erre ellenállással nem adott okot; vagy a fél zaklatásával és életrendjének megzavarásával járó előállítást akkor is foganatosítanak, amikor ezt sem a személyazonosság igazolása, sem az eset súlyos volta nem kívánja meg, és így eljárásuk gyakran a hivatali hatalommal való visszaélés jellegét hordozza magán. A panaszok egy része a tisztviselők hatalmaskodó fellépése ellen irányul. Emez állítások szerint ugyanis egyes tisztviselők törvényes működésük alkalmával meg nem engedhető fölényes, udvariatlan, sőt durva bánásmódot tanúsítanak, a felvilágosításért hozzájuk forduló feleket nyersen elutasítják vagy gúnyosan kezelik, őket felületességéből vagy kényelemszeretetből hibásan vagy hiányosan tájékoztatják, sőt még olyan hihetetlennek látszó panasz is akad, hogy a feleket néha rosszindulatból egyenesen félrevezetik. Még súlyosabb a panaszoknak az a része, amely egyes tisztviselőket hatáskörük túllépésével vádolja meg. Ezek szerint egyes tisztviselők és közegek hivatalos hatalmukkal visszaélnek és a felekkel szemben zaklató és törvénytelen intézkedéseket tesznek. Különösen az elsőfokú hatóságok tagjai vagy közegei volnának azok, akik magukat egyéni vonzalomból vagy ellenszenvből törvénytelen vagy erőszakos intézkedésekre ragadtatják, amelyeket azután kitalált ürügyekkel igyekeznek törvényes formába öltöztetni. Különösen gyakoriak és súlyosak azok a panaszok, amelyek a határszéli szolgálatot teljesítő közegeink ellen hallhatók. Már pedig a határszéli szolgálatban elkövetett szabálytalanságok vagy durvaságok fokozottan súlyos megítélés alá esnek, mert közvetlen alkalmat nyújtanak közegeinknek a szomszédos állam hasonló szerveivel való összehasonlítására és ezen a réven arra, hogy bel- és külföldiek egyaránt, méltán alkossanak lesújtó ítéletet hatósági közegeink alantasabb műveltségéről és fegyelmezetlenségéről, és országunknak és nemzetünknek rossz hírét keltsék. Olyan panasz is akad, hogy egyes hatóságok vagy közegek hivatali eljárása a hozzájuk forduló fél poli-

<sup>1</sup> 1638: XLVIII. törvénycikk ... a tisztviselők az ország törvényei alatt állani tartoznak, az ellenszegülőket büntetni kell.

<sup>2</sup> 1659: XXXIII. törvénycikk a hatalmaskodó tisztviselők ellen.

<sup>3</sup> 1723: LI. törvénycikk a kamarai javak iránt folytatandó perekről.

तिकai pártállásához igazodik. Bebizonyult például, hogy egy intézkedő tisztviselő egy küldöttséget azzal az indokolással utasított el, hogy ezt annak köszönjük, mert kiscgazdapárti képviselőt választottak. A hatósági tekintély aláásására mi sem alkalmasabb, mintha valamely hatósági tag vagy közeg intézkedését – a jogszerűség és tárgyilagosság helyett – a felek politikai pártállására alapítja. Eljárása a visszaélésnek nyílt fitogtatása lesz, ha ezt kifejezetten nyilvánítja is. Ha pedig az eljáró közeg magatartása tüntetően a kormány ellen irányul, ez olyan súlyos függelemsértéssé minősül, amely már egymagában a legszigorúbb fegyelmi megtorlásra szolgáltat okot. Sok panasz hallik a miatt is, hogy a hatóságok a megtorló szabályokat olyankor is teljes kiméletlenséggel és rideg szigorúsággal alkalmazzák, amikor kétségtelen, hogy a jogsérelem nem szándékosságból, hanem csak tájékozatlanságból eredt. Az ilyen eljárásnak méltánytalansága főleg a kihágási ügyekben és olyankor – tűnik ki, amikor a közönség tudatába át nem ment, vagy már feledésbe került jogszabályok megsértéséről van szó. Minthogy a kihágások túlnyomó nagy része nem bűncselekmény, hanem valamely rendészeti intézkedés megszegése, a hatóság inkább szolgálja a közérdeket, ha a megtorlás kiméletlen alkalmazása helyett a közönséget a jogszabály tiszteletben tartására neveli és ösztönzi. Ha tehát valaki a jogsértést nem szándékosan, hanem csak tévedésből követte el, főleg ha a jogsérelem nem súlyos, a megtorlásnál is eredményesebb lesz, ha a hatóság a vétkes felet jóakaróan felvilágosítja, és ha a büntetés kiszabása nem mellőzhető, azt az első ízben kellő kimélettel alkalmazza, illetőleg amikor arra a törvény lehetőséget nyújt, a büntetés végrehajtását felfüggeszti. Kétségen felül áll ugyan, hogy a köztisztviselői kar tagjainak túlnyomó nagy része ma is át van hatva hivatásának magasztosságától és tudatában van annak a legszebb és legfontosabb kötelességének, amely polgártársainak a közügyek terén való előzékeny támogatásában áll. Minthogy azonban a sok oldalról emelt panasz arra mutat, hogy akadnak a köztisztviselők körében olyanok is, akik nemcsak hivatásuk fontosságáról, hanem legelemibb kötelességeikről és a műveltség követelményeiről is megfeledkeznek, a m. kir. minisztérium utasítja az összes közigazgatási hatóságokat és hatósági közegeket, hogy hivatalos eljárásukban a felekkel szemben a legmesszebbmenő előzékenységet és türelmet tanúsítsák; kérdezősködéseikre a szükséges tájékoztatást akkor is adják meg, amikor az ügy nem tartozik feladatkörükbe, és ebben az esetben igazítsák őket az eljárásra hivatott hatósághoz; ha pedig a fél jogai vagy jogos igényei felől tévedésben van, jóakaróan figyelmeztessék őt a tévedésre és világosítsák fel jogos igényeiről. A köztisztviselőt ne ragadja hasonló magatartásra eljárásában a felek esetleges ingerültsége vagy udvariatlansága sem, hanem a sértés viszonzása helyett higgadságának megőrzésével és jó modorával óvja meg a hivatali tekintélyt.”

II. A közigazgatási tisztviselőknek ajándékok elfogadásától való eltiltásáról szóló 6.920/1907. B. M. sz. körrendelet szerint „azon álláspont, hogy a közigazgatási tisztviselőnek szabad ajándékot elfogadnia, ellenkezik a közigazgatás kötelezettségeivel, a törvénybe és a közérdek kívánalmaiba ütközik, s megingatja a közigazgatási tisztviselők pártatlanságába vetett, magasabb állami érdekek szempontjából is feltétlenül megkivánható bizalmat. A közigazgatás tisztviselője ugyanis birói leendőt is végez, minél fogva nemcsak függetlennek és részrehajlatlannak kell lennie, hanem függetlenségét és részrehajlatlanságát a legkisebb gyanútól is szigorúan meg kell óvnia; mert ha anyagi érdekeltége a külső látszat szerint függő helyzetbe hozza egyesektől, s alkalmat nyújt arra a feltevésre, hogy hivatalos eljárásában és intézkedéseiben nem a tárgyilagosságot tartja szem előtt, hanem a pártatlan igazság, de egyesekkel szemben anyagi előnyökért gyakorolt ked-

vezés vezeti, akkor a jogkereső felekben megrendül az állam rendjébe és a közigazgatás tisztaságába vetett bizalom s a hatóság iránti bizalmatlanság elégedetlen és az államra nézve veszélyes elemeket teremt. Minthogy az államrendnek az igazgatással és jogszolgáltatással foglalkozó köztisztviselők független és pártatlan eljárásába helyezett feltétlen bizalom és tisztelet képezi egyik lényeges támaszát és biztosítékát: felhívom a közönséget, hogy éber és hatékony felügyeletet és ellenőrzést gyakoroljon a felett, hogy a közigazgatási tisztviselők ebbeli minőségükben magánfelek által nyújtott ajándékoknak, vagy bármily című anyagi előnyöknek és kedvezményeknek már az előadott köztekintetelnél fogva sem tűrhető, és megengedhetetlen elfogadásától feltétlenül tartózkodjanak.”

III. A 9.706/1907. B. M. sz. körrendelet (a közigazgatási hatóságok részéről a felek útbaigazítása a fellebbvitel előterjesztésére) szerint „a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről szóló 1901: XX. törvénycikk alapján kiadott 4.600/1901. M. E. sz. Jogorvoslati Utasítás s az Ügyviteli Szabályok értelmében a közigazgatási hatóságok véghatározataikban és végzéseikben kötelesek azt is mindenkor kitenni, hogy az érdekelt felek mennyi idő alatt és minő fellebbvitellel élhetnek s hogy a fellebbvitelt mely hatóságnál kell előterjeszteniök... E rendelkezés is a törvényhozásnak a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről alkotott, törvényben megnyilvánuló azt az akaratát szolgálja, hogy a közigazgatási eljárás – a jogbiztonság csökkentése nélkül – a nagyközönség előtt minél egyszerűbb legyen s ezáltal a költséges jogtanácsok igénybevétele a közigazgatási eljárás körében a fél veszélye nélkül is lehetőleg elkerülhető legyen. E mellett a jogkereső közönség hatósági útbaigazítása hathatós eszköz arra is, hogy a felek megnyugvó bizalma a hatóságokkal szemben megszilárduljon. Mivel pedig a konkrét ügyek elintézése során, valamint magánfelek panaszaiból is arról győződtem meg, hogy a hatóságok az említett rendelkezés ellen gyakran vétének s ezen hanyagságból elkövetett mulasztás által egyfelől a közigazgatási eljárás egyszerűsítésére való törekvést, másfelől az eljárási szabályokban kevésbé jártas felek érdekeit is veszélyeztetik, felhívom, hogy a szóbanforgó rendelkezés megtartására jövőben fokozott figyelemmel legyen”.

IV. Az állami és az államvasúti tisztviselők és egyéb alkalmazottak állásával össze nem férő foglalkozásokról kiadott 7.421/1923. M. E. sz. rendelet szerint „a közhivatal közérdekű hivatásának természetéből következik, hogy a köztisztviselő nem foglalhat el olyan állást és nem folytathat olyan foglalkozást vagy működést, amely közhivatali állásával össze nem egyeztethető, őt hivatali kötelességeinek pontos teljesítésében akadályozza vagy hivatalának ellátásában az elfoglaltság gyanújára adhatna okot”.

V. A hatóságok, közhivatalok és közintézetek tagjainak és közegeinek mindenmű tiltott egyesületi működéstől való feltétlen tartózkodásáról alkotott 7.502/1923. M. E. sz. rendelet szerint „a hatóságok, közhivatalok és közintézetek közérdekű működése szükségképen megköveteli, hogy tagjaik és közegeik, illetőleg általában a közszolgálati tisztviselők és egyéb alkalmazottak távolálljanak minden olyan társadalmi szervezkedéstől, amely elfogulatlanságukat és pártatlanságukat bármely irányban befolyásolhatná, illetőleg annak látszatát kelthetné, vagy őket kötelességeik rovására az állam törvényes rendjének követelményeivel ellentétbe állíthatná. Megengedhetetlen tehát, hogy a hatóságok, közhivatalok és közintézetek tagjai és közegei, illetőleg általában közszolgálati tisztviselők s egyéb alkalmazottak olyan egyesületekbe vagy szervezetekbe tagokként belépjenek, amelyek körében őket tagsági minőségük az első bekezdésben körülírt helyzetbe hozhatja, ami különösen fennforog ott, ahol az illető szervezet vagy

egyesület tagjaitól olyan külön esküt, fogadalmat vagy ünnepélyes ígéretet kíván, amely a hivatali vagy szolgálati esküvel esetleg összeütközést idézhet elő. Fokozottabb mértékben forog fenn ez a szempont, amennyiben közszolgálati tisztviselők és egyéb alkalmazottak esetleg netán létező olyan egyesületben vagy egyéb szervezetben lennének tagok, amelynek nincs is miniszterileg jóváhagyott alapszabálya”. Pontosabban jelöli meg a köztisztviselők ily irányú köteleességét az egyesületi tagságra vonatkozó rendelkezések ellen vétő tisztviselők és egyéb alkalmazottak fegyelmi felelősségre vonásáról szóló 3.400/1938. M. E. sz. rendelet. „Hatóságok, közhivatalok és közintézetek tagjai és közegei, illetőleg általában köztisztviselők és közszolgálati alkalmazottak olyan egyesületbe, vagy bármily más megjelölésű szervezetbe, amelyben való részvételük vagy tagságuk ellentétbe állíthatja őket az állam törvényes rendjének követelményeivel, vagy ennek látszatát kelthetné, tagként be nem léphetnek és ilyen egyesület vagy más szervezet működésében részt nem vehetnek, illetőleg ilyen egyesület vagy más szervezet tagjai nem maradhatnak. Ennélfogva tilos az első bekezdésben említett tisztviselőknek és egyéb alkalmazottaknak részvétele kiváltképen az olyan egyesületben vagy más szervezetben, amelynek nincs kormányhatóságilag jóváhagyott alapszabálya, vagy amely feloszlatott, úgyszintén olyan egyesületben, szervezetben vagy politikai pártban, amely az egyesülethez, vagy más szervezethez, illetőleg párthoz való tartozás, vagy vezetősége irányában való engedelmisség, avagy más köteleesség megerősítésére esküt, fogadalmat, ünnepélyes ígéretet, vagy bármi más olyan nyilatkozatot kíván, amely lelkiismeretben lekötelezéssel jár. Ez a körülmény már önmagában összeütközést idéz elő a hivatali vagy szolgálati esküvel. Sokszor elhangzott megállapítás, hogy „kritikus időkben, amikor az állam a néppel szemben a legnagyobb követelményeket kénytelen felállítani, a nép haragja és gyűlölete elsősorban a köztisztviselők ellen támad”.<sup>1</sup> Így például jellemző, hogy az angol közvélemény nagy része a „Thetis” bűvárnaszád tragikus elpusztulásával kapcsolatban a 98 fiatal tengerész haláláért a bürokráciát tette felelőssé. Ugyanis a tengernagyhi hivatal (Admiralty) osztályvezetői elutasították annak a különleges oxigénberendezésű bűvárharangnak a beszerzését, amely az ugyancsak elsüllyedt „Squalus” nevű amerikai bűvárnaszád egész személyzetét megmentette. Az angol tengernagyhi hivatal tisztviselői azzal okolták meg az elutasítást, hogy a „Davies”-rendszerű úgynevezett „mütüdő”-álarctökéletes biztonságot nyújt. Ezt a feltevést a „Thetis” elsüllyedése szörnyű módon cáfolta meg. Az így fellépő hangulatnak a következménye, hogy vannak időszakok, amikor valóságos hadjárat indul a köztisztviselői rend ellen a köztisztviselői munka terméketlenségének jelszavával. Ezek a vádak úgy emlegetik a köztisztviselői osztályt, mintha ezt a társadalom produktív rétegei közé számítani nem lehetne, mert nem termel kézzelfogható gazdasági értékeket és csupán a többi termelő osztály munkájának eredményeit fogyasztja. „Ennyi meg ennyi ember eszi az állam kenyerét”, szokták mondani.<sup>2</sup> E hangulat megváltoztatására a köztisztviselőknek minden tőlük

<sup>1</sup> Leisegang, Hans, Die Ethik des Beamtentums und ihre Bedeutung für den Volksstaat, (Berufsbeamtentum, Volksstaat und Ethik), Leipzig, 1931., S. 24.

<sup>2</sup> A köztisztviselők elleni ingerült hangulat új fogalmat teremtett, amelynek német kifejezése „Beamtenhetze”. A közszolgálat és a közönség viszonyának egész irodalma van. Természetesen sok az igazságtalan kritika, a felnagyított, eltorzított egyes esetek aláhúzása, a meg nem értés. A világirodalmi méretű munkák közül megemlítjük báró Eötvös József, A falu jegyzője, Gogoly, A holt lelkek, Courteline., Les ronds de cuir című műveket. A brosráknak se szeri se száma. Ilyenek például Badin, Jules, Lettre de Monsieur Lebureau à Monsieur Lepublic (Les Fonctionnaires devant Popinion), Paris, 1934., Couvé, Richard, Beamte und Publikum, Richtlinien für die Bestgestaltung des Verkehrs der Beamten und des Publikums, Leipzig, 1930.



telhető el kell követniök és a hivatali keretek, valamint a jogszabályok által megállapított korlátok között mindent meg kell tenniök, hogy a hozzájuk forduló közönség jogos igényei teljes és gyors kielégüléshez jussanak. „Még ma is sok panasz hangzik el a tisztviselőknek a közönséggel szemben való viselkedésével kapcsolatban. E panaszokon – a kormány nézete szerint – csekély változtatással, jobb időbeosztással, a felek idejének és idegeinek legmesszebbmenő kimélésével sokat lehetne segíteni. Nem szabad a feleket vagy alkalmazottaikat a legnagyobb munkaidőben berendelni, amikor hivataluk, műhelyük, gyáruk a legtöbbet szenved e miatt. Nagyszámú embert egyszerre, ugyanazon időre nem szabad beidézni, sem órákig várakoztatni a gazda cselédjét, mert ezáltal a magánháztartás érzékenyen károsodik. Az altisztek ne kényszerítsék ki a borraalót. A hivatalok ne tartsanak értekezleteket a felek fogadására szánt időben. Sokszor vidékről feljött emberek órákhozat várnak, végül is dolguk végezetlenül kénytelenek elmenni. Ha a vidéki ember maga is tisztviselő, úgy nemcsak saját otthoni dolgait hanyagolja el, de azoknak sem tud eleget tenni, akik viszont reá várnak.”<sup>1</sup>

Minden hivatalnak arra kell törekednie, hogy minden egyes tisztviselője – elsősorban a felekkel érintkezők – az emberekkel való bánásmód művészei legyenek.<sup>2</sup> „Különös súlyt helyeznék arra, – mondja Ravasz László, – hogy a közigazgatásnak azok az emberei, akik közvetlenül érintkeznek a közönséggel, mindinkább megteljenek valami pásztori és missziós lelkülettel. Az államhatalom rajtuk keresztül érintkezik az állampolgárokkal. Amilyen az ő személyük, bánásmódjuk, megbízhatóságuk, hangsúlyuk, kezüknek tisztasága és kézszerítésük melege, olyan a magyar állampolgárok legnagyobb rétegének, magának a magyar államnak a képe és értéke.”<sup>3</sup>

IV. *A közigazgatás és a sajtó.* A közönség szolgálata a köztisztviselő lelkiességén, a jól működő közigazgatási gépezeten felül még megköveteli a köztisztviselői munkáról való állandó felvilágosítást is. Ez a közönség tennivalóinak állandó, jóindulatú és közérthető módon való megmagyarázását foglalja magában.<sup>4</sup> A köztisztviselők sokszor joggal panaszkodnak, hogy a közönség, amelynek érdekében dolgoznak, a hivatali munkát, annak nehézségeit, körülményes voltát, egyáltalában nem érti és ennek következtében nem is sokra értékeli. Van bizonyos igazság abban a megállapításban, hogy „azok a problémák, amelyekkel a tisztviselőknek munkájuk folyamán meg kell küzdeniök, nem domborodnak ki világosan. A köztisztviselők teljesítményét soha nem fogják megérteni és értékelni,

<sup>1</sup> Széll József, A III. Közigazgatási Továbbképző Tanfolyam (A mai magyar város, közzétette vitéz Keresztes-Fischer Ferenc, szerk. Mártonffy Károly), Budapest, 1938., 7. 1.

<sup>2</sup> L. Imre Sándornak a közigazgatási továbbképző tanfolyamokon elhangzott előadásait. Így A hivatal hatása a közönségre (A mai magyar közigazgatás, 27. 1.), A közösségi érzés jelentősége a közszolgálatban (A mai magyar község, 201.1.), A köztisztviselő felelőssége a nemzet sorsáért (A mai magyar város, 28. 1.).

<sup>3</sup> Ravasz László, A felsőház 1932. évi június hó 24-i ülésén elmondott beszéd, Az országgyűlés felsőházának naplója, I. köt., Budapest, 1932., 359. 1.

<sup>4</sup> Ennek a felvilágosító munkának bizonyára túlzása, amikor egy pontos német kiszámította, hogy egy berlini és egy falusi levélhordó, továbbá egy csomagkihordó mennyi munkát végez. „A berlini postásnak kb. 50 járata van. Ha négy emeletet veszünk 80 lépcsőfokkal – a valóságban több van – ez egy kézbesítésnél 80 méter emelkedést jelent. Átlagosan 18 kézbesítő járatot véve hetenként, a postás egyéb szolgálatán kívül, a Mount Everestet havonként hatszor mászna meg. – A vidéki postás naponként átlagosan 28 km-t tesz meg. Ez évi 9.000 km, 25 évi szolgálat esetén 225.000 km. Tehát 25 év alatt a földet az egyenlítő körül 5 ½-szer járná körül. – A csomagkihordó átlagosan 300 csomagot szállít. Ha az átlagos súlyt 5 kg-nak vesszük, az 1.500 kg-t tesz ki, 25 évi szolgálat esetén 11.250 tonnát. Ez 750 normális teherkocsi tartalmának felel meg.”

nem fogják legyőzni a pozitív bírálat helyett hallható terméketlen szidalmakat a „szent Bürokrácius” ellen, ha az ellenőrzés nélküli tisztviselői uralom mai állapotát fenntartják”.<sup>1</sup> Az „ellenőrzés nélküli tisztviselői uralom” helyett helyesebb volna a „közönség együttműködését” tenni. Hivatal és közönség egészséges és eredményes együttműködése érdekében meg kell értetni az utóbbival a közhivatali munka lényegét, fontosságát, a közhivatali felelősséget, amely végül is más, mint a magánalkalmazás felelőssége. Gondoljunk csak arra, hogy aki a hivatali titkot megsérti, a büntető bíróság, – aki üzleti titkot sért, a polgári bíróság elé kerül és legfeljebb kártérítést fizet szerződészegés címén. Az afféle megállapítások, hogy „a hivatal van a közönségért és nem megfordítva”, csak szólamok. Természetes, hogy a hivatal a közönség szolgálatára rendeltetett, viszont közhivatal nélkül, – mióta az emberek szervezett közösségben élnek, – a közönség lelegelembb igényeit sem tudná kielégíteni. Egyik fogalom a másikban implicite benne van, egyik feltételezi a másikat.<sup>2</sup>

A köztisztviselői munka megismeréséről és elismertetéséről szólva meg kell emlékezni arról a reformmunkáról, amelyet a mindenkori köztisztviselő, elsősorban természetesen a vezető tisztviselők az államok megújódása körül végeztek. Gróf Klebelsberg Kuno szerint „a modern történetírás mindinkább felismeri, hogy a nagy dolgokhoz nem egyszer inkább csak nevüket adó uralkodók és miniszterek mögött, a háttér félhomályában, magasabb hivatalnokok és más magas funkcionáriusok állottak, akik az ügyeknek valódi irányítói és intézői voltak.”

Ugyanezt a gondolatot fejezi ki az a német megállapítás, hogy „ma már felejtik, hogy a felvilágosodottság korszaka, amely a modern népállamot megalkotta, nagy részben a magasabb tisztviselők agyában született, vagy pedig általuk valósult meg. Az európai felvilágosodottság forrását Angliában kell keresnünk. A nagy angol bölcselők, akik az átalakító politikai gondolatokat leírták, Hobbes, Locke, Hume, fejedelmeket neveltek, követek és államtitkárok voltak. A francia forradalom nem az alsó néposztály forradalmával kezdődik. XVI. Lajos legmagasabbrangú tisztviselői, miniszterei, élükön Necker pénzügyminiszterrel, felülről kezdték meg a forradalmat. Ők vezették be a községek önkormányzatát, alakították át az egész közigazgatási rendszert, a királytól a rendeknek a közügyek intézésébe való meghívását követelték és csak ezek után érvényesültek azok a gondolatok, amelyeket felelőtlen írók terjesztettek. E gondolatok azután az alulról felfelé húzó csatornákon át terjedtek széjjel, míg a szakképzett tisztviselőket máriólholnapra elseperték, s az állam teljesen összeomlott. Napóleonnak kellett azután jönnie, aki szakemberekből álló hivatalnokokkal újból szakszerű munkát vezetett be, s megteremtette ezzel a modern Franciaországot.”<sup>3</sup>

A nagyüzemmé fejlődött közigazgatási apparátusnak tehát állandó kapcsolatban kell lennie a napi sajtóval a közönség megfelelő tájékoztatása és felvilágosítása céljából.

A napisajtó nemcsak a kormányzati intézkedésekről számolhat be, hanem igen jó szolgálatot tehet a jogszabályok megismertetése és megmagyarázása tekintetében is. A legújabb idők nagytömegű jogszabályalkotása a törvények és rendeletek tökéletes

<sup>1</sup> Weber, Max, Zur politischen Kritik des Beamtentums und Parteiwesens, München, 1918., S. 59.

<sup>2</sup> L. még Mártonffy Károly, A közszolgálat és a közigazgatási intézetek, Társadalomtudomány, IX. évf., 5-6. sz., Budapest, 1929. – U. a., Állam és hivatalnok, Magyar Közigazgatás, XLV. évf., 36. sz., Budapest, 1927.

<sup>3</sup> Leisegang, Hans, id. m., 25. l.

megismerését egyenesen lehetetlenné teszi. A sajtónak minden eszközt fel kell használnia arra, hogy a jogszabályok létre, tartalmára, a közönségnek a hatóságokkal szemben való esetleges kötelezettségeire a figyelmet felhívja. Ennek a célnak a napisajtó jól meg is tud felelni. A tapasztalat pedig azt mutatja, hogy a kapott felvilágosításokat, magyarázatokat készséggel is közli, mert hiszen így előfizetőinek és olvasóinak segítségére van, megkönnyítve azoknak állampolgári kötelességeik teljesítését.<sup>1</sup>

A közönség felvilágosítását s így a közhivatalokkal együttműködését szolgálja, ha a közönség a közhivatalok céljáról, rendeltetéséről, szervezetéről, jelentősebb kormányzati akciókról szóló könyveket, füzeteket vagy teljesen díjtalanul, vagy pedig csekély összegért kaphatja kézbe.

A francia nemzetgyűlés 1791-ben elrendelte, hogy a nemzet költségére és az igazságügyminiszter felügyelete alatt 2.000 példányban az összes helybenhagyott rendeleteket magábanfoglaló teljes kiadás készüljön. Egy-egy példányt kellett küldeni valamennyi törvényszéknek, a királyi biztosoknak, a kerületeknek, a vármegyéknek stb. azért, „hogy a jövőben e szervek egyike se élhessen a rendeletek nemtudásának ürügyével.” Mikor az új svájci polgári törvénykönyv életbelépett, minden nagykorú férfi ingyen kapott egy példányt saját kantonának nyelvén. V. Keresztély dán királlyal kapcsolatban jegyezték fel, hogy 1683-ban öt részben közrebocsátott törvénykönyvét egy angol utazó zsebkönyvalakú kötetbe szoritva minden földműves házában megtalálta.<sup>2</sup> Werbőczy Hármaskönyvének az olvasóhoz intézett bevezetésében írja a következőket: a király „megigértte, hogy ezt a művet pergamenre írva, Magyarország minden vidékének ajándékol megküldi”.

A napilapok közlése szerint (1938. október) a new-yorki választási tanács külön pénzalapot kért az új állami alkotmánynak 2,484.000 példányban való kinyomatására. Az 1938. évi novemberi választásokon a szavazóknak ugyanis az új alkotmány elfogadásáról is dönteniük kellett. Minden nyilvántartott szavazó megkapta az alkotmánytervezetet egy-egy példányban. A tervezet körülbelül 130-140 oldalas könyvet tesz ki, nyomtatási költsége a becslések szerint 50.000 dollár.

A Mexikó déli területein lakó indiánok nem értve a spanyol nyelvet, nem ismerhették s így nem is követhették a nekik e nyelven kihirdetett törvényeket. A mexikói kormány úgy akar segíteni e nehézségen, hogy az új törvényeket valamennyi mexikói indián nyelvjárásban hanglemezekre vetíti. A gramofonkészülék és a hozzávaló erős hangszóró autóra szerelve fogja bejárni az indián községeket és így fogja kihirdetni az új törvényeket és a kormány rendeleteit.

Mikor a magyar törvényhozás a közoktatásügyi igazgatásról szóló törvényjavas-

<sup>1</sup> Ennek a gondolatnak adott hangot Juhász Andor a m. kir. Kúria volt elnöke is. „Mindnyájan, akik a jogszolgáltatás nehéz mesterségét folytatjuk, sajnálattal tapasztalhatjuk, hogy nagyközönségünk előtt a magyar jognak, különösen a polgári jognak nem csupán apró-cseprő részletei, hanem alapvető normái is ismeretlenek, ami a sűrű perlekedésnek s a jóhiszemű polgárság károsodásának egyik oka. A jognak a napisajtó és esetleg a rádió útján való népszerűsítése természetesen nem történhetik a bírói ítéletek száraz közlésével. Ez, valamint a szakbírálat a jogi sajtó feladata. A humornak, az ötletességnek s általában az írói készségnek kell megteremtenie az összeköttetést a napisajtó és a bírói tárgyalóteremek között. A bírósági jogesetek ugyanis csak tetszetős irodalmi csomagolásban válhatnak keresett cikkekké a szellemi élet nagy piacán.” Idézi Vladár Gábor, Vigyük közelebb a jogot a nagyközönséghez, Magyar Jogász Hírlap, II. évf., 5. szám, Budapest, 1938.

<sup>2</sup> Mártonffy Károly, A szabatos törvény, Budapest, 1932., 69. 1.

latot tárgyalta, az e javaslatához készült anyaggyűjteményt, „A közoktatásügyi igazgatás újjászervezése” című kiadványt minden képviselő és felsőházi tag megkapta.

A Közigazgatás-racionalizálási Bizottság a szerkesztésében megjelenő kiadványokat az országgyűlés mindkét háza közjogi és közigazgatási bizottsága tagjainak megküldi.

Mint követendő példát említjük meg a földművelésügyi miniszter egyik kiadványát, amely kifejezetten a „felek érdekében”, a „közönség felvilágosítására” készült. Ez a kiadvány a „Gazdatájékoztató”<sup>1</sup> a magyar gazdaközönség számára, amely világosan, jó magyar stílusban, jól olvasható nyomással, rövid tájékoztatást ad a földművelésügyi minisztérium ügykörét érintő termelési, állattenyésztési, közigazgatási, mezőgazdasági értékesítési, földbirtokpolitikai, mezőgazdasági igazgatási stb. ügyekről. „Azt akarjuk, hogy minden magyar gazdatestvérünk megismerje munkánkat, azokat a rendelkezéseket és intézkedéseket, amelyekkel védjük az egyetemes gazdaérdekeket. De ismerjék meg az anyagi erőket is, amelyekkel egyénileg is támogatunk minden gazdát, hogy megteremtjük az összes előfeltételeket, amelyek biztosítják számukra a szellemi gazdagságot, a biztos anyagi jólétet.”<sup>2</sup>

A fejtegetett felvilágosító munkának célját és jelentőségét találóan fogalmazta meg Salazar, a portugálok diktátora. „Mondjuk, valaki látja, hogy a falujába vezető út rossz állapotban van; valakinek a vonatja néhány percnyi késedelemmel fut be a pályaudvarra; egy harmadik hallja, hogy a szomszédban halva találtak egy gyermeket. Az általánosító szellem mindjárt kész azzal a megállapítással, hogy Portugáliában járhatatlanok az utak, a vonatok nem tartják be a menetrendet, senki sem törődik a csecsemők gondozásával. Valahol be kell zárni egy iskolát, mert nincs elég tanuló; lám a kormány semmit sem tesz a közoktatásért. Szükséges tehát, hogy legyenek férfiak, akik szembeállítsák az elszigetelt tényekkel a tények egyetemességét, az egyéni és helyi bajokkal a nemzeti bajokat, akik figyelmeztessék a társadalmat, hogy nem szabad csupán egy kis kuckó ablakán keresztül nézni a világot, mert hiszen a nemzet sokkal nagyobb valóság, mint a mi házunk, a mi utcánk, a mi községünk, utunk vagy iskolánk. A dolgok eltorzult vagy tökéletlen szemlélete állandóan kiigazításra szorul.”<sup>3</sup>

A közönség érdeklődése felkeltésének helyes szempontját kívánta szolgálni az a kormányintézkedés, mely a racionalizálási javaslatok jutalmazására jutalomdíjat tűzött ki. Nálunk is, mint másutt<sup>4</sup> felmerült ugyanis az a gondolat, hogy a közoktatás újjászervezésénél az egyéni kezdeményezések és reformok által érintett nagyközönség érdeklődését és esetleges támogatását is igénybe kell venni. Több külföldi állam is kísérletezett egyszerűsítési gondolatok, tervek, sőt egyszerű ötletek jutalmazásával. Nálunk a pénzügyminiszter az 1929/30. évi állami költségvetés keretében 40.000 pengőt irányozott elő azzal az indokolással, hogy módjában legyen „megfelelően jutalmazni az államháztartás vitelének egyszerűsítését célzó és a kiadások reális csökkentését eredményező javaslatokat.” Takarékosági okokból ugyanis gondot fordít a pénzügyminiszter arra, hogy a „közigazgatás a lehető legegyszerűbben és legolcsóbban, de

<sup>1</sup> Gazdatájékoztató, A m. kir. földművelésügyi miniszter kiadványa, Budapest, 1939.

<sup>2</sup> Gróf Teleki Mihály, u. o., Előszó, 3. 1.

<sup>3</sup> A „nemzeti propaganda-titkárság” felállítására alkalmával elmondott beszéd. Idézi Mihelics Vid, Az új Portugália, Budapest, 1938., 135. 1.

<sup>4</sup> Így például Németországban.

egyben a gazdasági élet által megkívánt leggyorsabb ütemben oldja meg feladatait. Kétségtelen, hogy e téren sok eddig még ki nem használt lehetőség van, és az is bizonyos, hogy számos életrevaló javaslat előterjesztését, kidolgozását és megvalósítását lehet hatékonyan elősegíteni azzal, ha a megvalósításra alkalmas és tényleges megtakarításokra vezető javaslatokat megfelelően díjazzuk.”<sup>1</sup>

Az egyszerűsítési ötletek jutalmazásának alkalmából beérkezett dolgozatokat a pénzügyminisztérium házilag sokszorosított kötetbe foglalta. A felvetett gondolatok, tervek nagyrésze azonban már régen ismert, sőt nem egy már meg is valósult, több pedig szakszerűség nélküli elképzelésnek bizonyult. De annak ellenére hogy a jutalmazás jószándékú akciója nálunk épp úgy, mint külföldön, nem járt különösebb eredménnyel, mégis helyeseljük azt, mert az általános érdeklődés felkeltésén kívül egy-két valóban új és használható gondolatot is felvetett.

V. *A közhivatali munka tisztviselőszemmel nézve.* A köztisztviselők maguk között halkan, a kifogástalan magyar közhivatali etika és tradíció, a szigorú hivatali nevelés által fegyelmezetten, itt-ott hangot adnak bizonyos kifogásoknak, amelyek távolról sem szervezeti hibák, a közhivatalok célját és rendeltetését nem veszélyeztetik, ezért mint hibáztatható szokások, mint egy hatalmas szervezet elkerülhetetlen kinövésai könnyen orvosolhatók.

E kifogások szerint a közhivatal sokszor nincs figyelemmel a köztisztviselők önérzetére, gyakran kívánnivalót hagy fenn az alárendeltekkel való bánásmódban. A hivatali életből legendákat beszélnek el – némelykor túlzott formában – egyes zsarnok, autokrata hivatalfőnökökről.<sup>2</sup> Viszont felfelé, a fellebbvalókkal szemben a bizantinizmusról panaszkodnak, a minden alapot nélkülöző dicséretést, túlzott udvariaskodást kifogásolják. Sok szerepet játszik a rokon- és ellenszenv. Fontos beosztásban lévő, magasabb rangú és idősebb tisztviselőknél a vezetők részéről való mellőzése, nemfogadása, megvárakoztatása, sok keserűséget okoz. Ez káros a közönségre nézve is, mert a

<sup>1</sup> Állami költségvetés az 1929/30. évre. Részletezés. III. füzet. XIII. fejezet. Pénzügyminisztérium. 134. 1.

<sup>2</sup> „Bismarckról például feljegyezték, hogy munkatársait minden személyi tekintet nélkül rendkívüli módon igénybevette. Nem szívesen irt, ha igen, ezt is mind ritkábban tette. Tollbamondása egészen szabálytalan volt, néha szakadozott, máskor túlságos gyors, úgyhogy alig lehetett követni. Lothar Bucher, aki a gyorsíráshoz jól értett, jobb helyzetben volt, mint Tiedemann, az öreg Abeken pedig Bismarck stílusában tudott írni... Néha Bismarck több fogalmazást adott, azokból kellett választani. Ily munka korántsem volt gépiesnek tekinthető. Bismarckot nehéz volt kielégíteni. A fogalmazványokat mindig gondosan kijavította, amíg világosak, egyszerűek, s átütő erejűek lettek. Ily tollbamondás néha öt órán keresztül folyt, rendszeresen megszakítás nélkül, s az ő munkamódszere mellett igen gyakran a féléltszakát vette igénybe. Bismarck nem szokta tervezeteit körültekintéssel, gondosan előkészíteni. Abban is bürokrataellenes volt, hogy az ihlet pillanatát várta be, de ez a pillanat gyakran igen későn jött, s így munkatársainak munkaerejét túlfeszítette, hogy a munka idejében elkészülhessen. A „Norddeutscher Bund” alkotmánytervezete december 13-án reggel még nem volt meg, délután kezdte Bismarck a tollbamondást. Éjszaka azután a tollbamondott szövegből és a kevésbé fontos fejezetekre nézve saját miniszterük előmunkálataiból kovácsolta össze Bucher a tervezetet, s a javaslatot a koronatanács már december hó 14-én jóváhagyta, még éjjel kinyomták és december 15-én az egyes államok meghatalmazottainak kikézbcsítették... Bismarck abban a meggyőződésben élt, hogy rosszul megy minden, amit nem ő maga csinált meg, és nem bízott abban, hogy az ő szándékait valaki helyesen keresztül tudja vinni. Ennek a következménye volt, hogy aprólékos dolgokkal is hosszasan fontolgatva foglalkozott, munkatársainak munkáját megnehezítette, súrlódásokat idézett elő, amelyek miatt ellenállásokról, képességihiányról panaszkodott. . . Szolgálati ügyekben szigorú és kegyetlen volt, mindent pontosan és tökéletesen kellett elintézni.” Valentin, id. m., 131. 1.

megvárakoztatott tisztviselőkre a felek várnak hiába. Ebbe a keretbe tartozik a hivatali életben gyakori féltékenység, különösen a vezetőtisztviselők részéről. „A vezetőtisztviselők hivatali féltékenysége, ami a fontos és tanulságos ügyeknek kizárólagos fenntartásában, az ügymenet összefüggéseinek eltitkolásában, a tisztviselők hivatali nevelésének és különösen az utódnevelésnek sokhelyütt kirívóan mutatkozó hiányában szokott megnyilvánulni, csúnya emberi indulatokban gyökerezik. Bár néha kiváló képességű tisztviselőknél is találkozunk ezzel a gyengeséggel, ez a fogyatékoság rendszerint a pozíciójukra méltatlan, szorgalmas, de gyengétehetségű s a képességek hiányát formalizmussal és nagyképűséggel pótló vezetőtisztviselőknek a hibája, akik magukat mindenáron nélkülözhetetlenné óhajtják tenni és szolgálataik túlértékelését kívánják mások érvényesülésének akadályozásával elérni. Ezeknek a közszolgálatban nélkülözhetetlen kollegiális, bajtársi szellemet is súlyosan sértő vezetőtisztviselőknek bűnül kell felrónunk, ha a közszolgálatban kiváló tehetségű és jeles képzettségű tisztviselők akadnak, akik a komolyabb és érdemlegesebb közigazgatási munkában hosszabb szolgálati idő után is járatlanok s – amire igen sok a példa – olyanok is, akik kedvüket veszítve, teljes apátiával végzik a hivatalban számukra kijelölt sablonmunkát és szabványos feladatukat.”<sup>1</sup>

A köztisztviselőknek sokszor felpanaszolt sérelme, hogy a közhivatal nincs figyelemmel az egyesek külön képzettségére, külön képességeire, nem individualizál, nem használja ki az ebben rejlő óriási nevelési lehetőséget, nem szelektál. „. . . a helyes államigazgatási szelekció útjában álló, s el kell ismernünk, igen nehezen leküzdhető . . . akadályok elseje és legveszedelmesebbike a protekcionizmus és nepotizmus szelleme. Másik akadálya a tisztviselők testületi szellemének kialakulásával párhuzamosan jelentkező átlagosító és egyenlősítő törekvés: az anciennitásra alapított jogigény, másszóval a szolgálati idő hosszú tartamával való visszaélés. Ezzel szorosan összefügg a köztisztviselői etikával és a köztisztviselő fogalmával merőben ellentétes materiális felfogás, amely a köztisztviselő és az állam – mint munkás és munkaadó – viszonyában a hivatali munka elbírálásánál a tisztviselőtömegek egyéni, gazdasági és szociális érdekeit tekinti irányadónak s a hivatali munka értékelésénél a szolgálati időt, az anciennitást értékmérőnek. S végül – bármennyire kicsinyesnek tűnjék is fel emezek mellett – a szelekció egyik legnagyobb akadályaként kell megemlékezni a vezetőtisztviselők egy igen tekintélyes részének hivatali féltékenységéről, más tisztviselőknek a közérdeket negligáló önzéséről is . . . A hivatali kontraszelekciónak ezek a veszedelmes tünetei nem hazai sajátosságok és -szerencsére – nem is általánosak. Örömmel és megnyugvással kell megállapítanunk, hogy a közszolgálatról és a közszolgálati hivatásról alkotott magasabb etikai felfogásnak a magyar tisztviselőtársadalomban ma is mély gyökere, igen sok követője és hirdetője van.”<sup>2</sup>

A „protekcionizmussal” és „favoritizmussal” kapcsolatban sok szubjektív és általánosító s így az igazsággal ellentétes kritika hangzik el a „személyi titkár” intéz-

<sup>1</sup> Hóman Bálint, Művelődéspolitikai, Budapest, 193\*, 205. 1.

<sup>2</sup> Hóman Bálint, Művelődéspolitikai, 203-206. 1. Megszivlelendő, amit Salazar a favoritizmusról mond: „. . . a favoritizmusnak vége! Az állam gépezetét úgy akarjuk szabályozni, olyan pontossággal, hogy a dolgok természeténél fogva még a miniszterek se részesíthessék előnyben barátaikat s ne hajolhassanak összeköttetések felé. Előléptetéseknek, kinevezéseknek, közmunkáknak, törvényreformoknak, pénzügyi támogatásoknak, általában minden probléma megoldásának a célszerűséghez és az igazságossághoz kell igazodnia, amit az állam berendezése szinte önműködővé tesz.” Idézi Mihelics Vid, Az új Portugália, Budapest, 1938., 134. 1.

menyével szemben. Azokról a rendszeren fiatal tisztviselőkről van szó, akik a miniszterek mellett teljesítenek személyi szolgálatot. Mindenekelőtt meg kell állapítanunk, hogy a „személyi titkár” nélkülözhetetlen, mert kell valakinek lenni, aki a minisztert közvetlenül érdeklő ügyeket intézi, ez ügyekre vonatkozó felvilágosításokat beszerzi, a miniszteri levelezést elvégzi, a miniszteri kihallgatásokat irányítja, egyszóval a minisztert „adminisztrálja”. A miniszter személyi titkára bizalmi szerepet tölt be, mindig „előtérben” van, de ez a dolog természetében rejlik. A feladat tökéletes betöltése általános műveltséget, sok tapintatot, jó modort, nagyfokú emberismeretet, az emberekkel bánni tudást, az egész minisztérium ügymenetének biztos ismeretét, sőt az ország egész közigazgatásának áttekintését kívánja meg s mindenkivel szemben végtelen türelmet, megértést követel. A személyi titkárnak munkaideje nincs meghatározva, rendszeren négy-ötszöröse a rendes-hivatali munkaidőnek.

Egyik államban törvényt hoztak a személyi titkárok ellen, nevezetesen, hogy megbízatásuk megszűnése után két évig nem léphetnek elő. Nálunk, ha akadt is az idők folyamán – különösen a háború előtti időkben – egy-egy kirivőbb eset, amelyet a tisztviselőtársak nehezményeztek, ezek egyáltalán nem alkalmasak megingatni az igazságos és tárgyilagos megítélést, amely szerint a személyi titkárok megfelelnek annak a képnek, amelyet róluk megrajzolni megkíséreltünk.

Közismert és sok megjegyzésre ad alkalmat, hogy a tisztviselőket a közhivatalokban sűrűn cserélgetik. Ez rendszeren a közérdekre való hivatkozással szokott történni, pedig könnyű belátni, hogy semmi sem olyan káros a közérdekre, mint a vezető vagy magasabbrangú tisztviselő folytonos helycseréje. Arra szoktak hivatkozni, hogy minden tisztviselőnek ismernie kell az egész hivatal tárgykörét és ügymenetét. Ez visszajára fordítása annak a nagyon egészséges és hasznos elvnek, hogy a fiatal tisztviselő ismerje meg választott hivatásának egész apparátusát. Amily mértékben hasznos, sőt nélkülözhetetlen ez a köztisztviselői pálya kezdetén, éppoly káros a magas, de különösen a vezetőállásokban. „A kontárság kultusza” (Le culte de l'incompétence) című sokat idézett francia könyv szerzője, Emile Faguet, szellemesen állapítja meg: „hogy valakit hivatástalanná tegyünk, arra az lesz a legjobb eszköz, hogy az illetőt mindenféle dolgokkal foglalkoztatjuk ... a minden hangszeren játszó ember annyira el van foglalva, hogy tulajdonképpen semmivel sem foglalkozhatik, semmit sem képes tanulmányozni, semmiről sem képes elmélkedni, semmibe sem képes belemélyedni, s hogy így szóljunk, s hogy határozottan beszéljünk: semmit sem képes tudni.”<sup>1</sup> Nálunk is járta egy hasonló értelmű mondás, amely szerint a minden dologgal foglalkoztatott tisztviselő „a hozzánemértés elfogulatlanságával áll az ügyekkel szemben.”<sup>2</sup> Minden magasabbrangú tisztviselőnek, de különösen a vezetőknek rengeteg személyi és tárgyismeretre van szükségük, amit csak az ügyekkel való hosszas foglalkozás után lehet megszerezni.

Sokszor felpanaszolják a hivatalok cím- és rangkórságát, amiben van is bizonyos igazság. A hivatalokban nem „kegyelmes” és „méltóságos” urak vannak, hanem – amiként azt a kinevezési dekrétum megjelöli – fogalmazó, titkár, tanácsos, államtitkár stb.

<sup>1</sup> Faguet, Emil, A kontárság kultusza, (Le culte de l'incompétence), ford. Szántó Gyula, Budapest, 1919., 42. 1.

<sup>2</sup> Ferenc király és Metternich idejében Ausztriában mondogatták: „Keinem Verdienst den vollen Lohn, keiner Kraft die volle Macht, keinem Mann die rechte Rolle.”

urakj úgy ahogy az sok külföldi államban van. Az ilyen megjelölés a hivatali munkához jobban illik és a betöltött hivatásnak pontosabban megfelel.<sup>1</sup>

Sok a panasz a hivatalok célszerűtlen munkabeosztása és az ennek következtében előálló túldoldolgoztatás miatt. Főoka ennek a rengeteg irásbeliség, a helytartótanács idillikus idejére emlékeztető, több ivre terjedő „pro domo”-nak készítése, a tájékoztató jelentéseknek elburjánzott módszere, jelentéktelen ügyeknek határidőre való elkészíttetése. Sokszor helytelen a munkaelosztás, aminek következménye, hogy egyik tisztviselő majd megszakad a munkában, a másiknak pedig alig akad dolga. Ez nem csupán magyar jelenség. Az idézhető sok külföldi példa közül álljon itt a következő. „A hivatali munka teljesen elfajult a munkadűh miatt, amely jellemzővonása, és úgy látszik, európai ragályos, veszélyes betegség. A birodalmi kormánynak az legyen a célja, hogy ezt a bajt minden eszközzel leküzdje. Akármilyen furcsának tűnik, a munka nem halad előre, mert túlsókat dolgoznak. Tisztában vagyok azzal, hogy a fék meghúzása az egész gépezetet megrendítheti, de ezzel számolnunk kell. Véget kell vetni a céltalan és kultúraellenes munkapazarlásnak, oly gyorsan, amint lehetséges. Nem engedhetjük meg azt a fényűzést, hogy kiváló munkaerőket betegesen túleröltető munkával tönkretegyünk. Hogyan akarjuk a törvényhozásnak sokat panaszott romlását feltartóztatni, ha a köz- és magán-szervek, amelyek az együttes munkálkodásra hivatvák, napról-napra szüntelenül oly tempóban dolgoznak, hogy sem átgondolásra, sem szellemi pihenőre, sem a tudománnyal, a gyakorlattal, a tevékeny élettel való kapcsolatra nincs meg a lehetőség. Ne vessék ellen mindenre, hogy ez lehetetlen. Kijelentem, hogy ez lehetséges. Természetesen van olyan időpont, amikor még éjszaka is szünet nélkül dolgozni kell. A birodalmi kormány adjon azonban példát, s állítsa fel szabályként, hogy a minisztériumokat délután zárják be, bár az egyes tisztviselőnek joga van arra, hogy hivatali szobáját akkor is használhassa. Ily rendelkezés csodát művelne. Lehetséges, hogy akadna tisztviselő, aki idejét nem tudja mire fordítani. De rövidesen ő is látni fogja, hogy más is van a világon a hivatali munkán kívül. Oly dolgok, amelyeknek ismerete és gyakorlása magas színvonalú hivatásos munkát tételez fel, s ekkor veszi majd észre, milyen veszélyes az ő saját tevékenységének túlbecsülése. Ez elv helyességét magam is kipróbáltam. Ügyosztályomnak előadóit felkértem, hogy előadmányaikat kizárólag a délelőtti folyamán terjesszék elő, a délutáni előadmányok meghallgatását pedig egyszerűen megtagadtam, kivéve, ha halaszthatatlanul sürgős ügyről volt szó. Ez az eljárás kitűnően bevált. Az ügyek vitele azóta nyugodt, a résztvevők idegeregét megkíméltük, s a hivatali munka elmélyült, érettebb, s az elintézés is gyorsabbá lett. Ha a központi hatóságoknál a féket ily módon meghúzzák s a munka ritmusa értelmesebb lesz, ennek mindenféle másutt is meglesz a jó hatása, még a magángazdaságokban is, és nem egy főnök fogja felesleges munkaerejét hasznosabb dolgokra fordítani.”-

Panasz tárgya a köztisztviselők részéről a túlzott központosítás, s az ebből önként adódó formális ügyintézés rendszere „... folyik a központosítás, mert a jogszabályoktól függetlenül von a miniszter és a központi tisztviselői kar saját ügykörébe ügyeket. Szinte napirenden van az állami közigazgatásban, hogy az alsófokú hatóság által eldönthető személyi kérdésekben előzetes utasítás megy ki és így az alsó hatóság ténye tisztán formai.

<sup>1</sup> Mazarin bibornokról jegyezték fel, hogy megharagudván a sok nemességkérdőre, a következő kijelentést tette: „Annyi nemesembert fogok teremteni, hogy szégyen lesz nemesnek lenni, és szégyen lesz nemesnek nem lenni.”

<sup>2</sup> Schlegelberger, Franz, Zur Rationalisierung der Gesetzgebung, Berlin, 1928., S. 9-12.



Ennek az irányzatnak kettős lélektani oka van. Az egyik az, hogy a megkisebbedett országban a jelentéktelen ügyek is fontosakká váltak, és az ügyintézésrel járó hatalmi súlyt a központ kívánja igénybevenni annál inkább, mert azt hiszi, hogy ennek a kis országnak összes életviszonyai Budapestről megismerhetők. A másik ok az, hogy a központi tisztviselők maguk is érzik a helyzet fonákságát és a mesterségesen duzzasztott ügyforgalommal saját nélkülözhetetlenségüket akarják bizonyítani... A merev központosítás természetesen hátrányosan befolyásolja a tisztviselők viselkedését, gondolkozását. A formális elintézés kiöli a fiatalabbak ambícióját; különben is egyes igazgatási ágakban mereven alkalmazzák a kor- és rangidősebség elvét, ami lehetetlenné teszi az igazi értékek érvényesülését. A fiatalabb kollégáknál számos a panasz, hogy a problémákkal való foglalkozás, különösen irodalmi működés, nem előnyt, hanem hátrányt jelent a főnökök szemében, így azután az utánpótlás kimerül, pedig a hétévi külszolgálat megkívánása és a gyakorlati közigazgatási vizsga szigora örvendetesen emelte éppen a fiatalabb miniszteri tisztviselők színvonalát.”<sup>1</sup>

Azt már nemcsupán a tisztviselők, de még a kisipar és a kiskereskedelem is panaszolja, hogy mihelyt az államkincstár nehezebb helyzetbe jut, legelsősorban a köztisztviselői illetményeket csökkenti. A kisipar és a kiskereskedelem azért van e kérdésben a köztisztviselők oldalán, mert a fizetésescsökkentések legjobb és legbiztosabb vevőik sorait ritkítják meg. E tekintetben sincs azonban különbség az államok között. Az egyes államokban a háború után végrehajtott fizetésescsökkentések még időbelileg is csaknem teljesen egybeestek. Viszont a múltban is lehet hasonló törekvésekre találni. 1791-ben a király a hadviselés költségeinek fedezésére adót készült kivetni s e célból a tisztviselők fizetését is meg akarta adóztatni. „Az országgyűlés azt kívánta, hogy a magyar nemeszármazású tisztviselők ne legyenek kénytelenek fizetésükből hadi adót fizetni. Az osztrák tanácsadók ezzel szemben állhatatosan vitatták, hogy az uralkodó háború esetén, amikor az állam rendkívül nehéz helyzetben van, tisztviselőit joggal kényszerítheti adózásra fizetésük után. A nemesi kiváltságok és a fiscus érdekei kiegyenlíthetetlenül állottak tehát egymással szemben. Ekkor teszi meg Zichy indítványát, amelyet mindkét fél elfogad: a király ne kívánjon adót a nemesektől, ellenben tartsa fenn magának azt a jogot, hogy háború esetén kevesebb fizetést adhat nekik. Ezzel az adó szó elmarad a törvényből, a nemesi szabadságot fenyegető veszély elhárul, a kincstár pedig eléri célját.”<sup>2</sup> Ehhez hozzátehetjük, hogy viszont, amikor a magyar kormány 1930-ban a költségvetés egyensúlyának biztosítása érdekében újabb fizetésleszállítást akart megvalósítani,<sup>3</sup> az újabb fizetésescsökkentés helyett az adó formáját választotta.

A panaszok sora még folytatható. De ezeknek és a még felhozhatóknak van egy igazi és egyetlen orvossága: a magyar közigazgatás egyszerűsítése. Értve a fogalmat úgy, amint azt e tanulmányon keresztülveztük, a fogalom technikai, jogi, erkölcsi és szellemi jelentésében. A közigazgatás egyszerűsítése e szerint nem létszámapasztást jelent, hanem jó munkamódszert, gazdaságos időbeosztást, nagy munkakészséget, lendületet és emelkedett szellemet a közhivatalokban. A jövő közigazgatása nem nélkülözheti a vezető tisztviselőknek nevelő, tanító munkáját, a tapasztalatoknak átadását, a törődést, foglalkozást a fiatalabb, különösen kezdő tisztviselőkkel. Mindebből kiszámíthatatlan

<sup>1</sup> Weis István, Közigazgatásunk teherpróbája, Magyar Szemle, XXXVI. köt., Budapest, 1939., 13-14. 1.

<sup>2</sup> Mályusz Elemér, Sándor Lipót főherceg nádor iratai, Budapest, 1926., 26. 1.

<sup>3</sup> 1930: XLVII. törvénycikk.

haszon és előnyök származnának az egész közszolgálatra. A fiatalabb tisztviselők magánéletével való tapintatos törődés sokban enyhítené a hivatali élet ridegségét és sok olyan körülményre hívná fel a vezető tisztviselők figyelmét, amelyet a hivatal belső életének egészséges kialakításában lehetne kitűnően értékesíteni. Bismarck egy alkalommal egyik miniszterét magánlakásán meglátogatva, nagy meglepődéssel vette észre, hogy az birodalmi miniszter létére, mily szerény, háromszobás lakásban lakik. E véletlen tapasztalatnak lett a következménye, hogy mikor a parlament rövidesen a köztisztviselők lakáspénzét tárgyalta, Bismarck a legerőteljesebben támogatta a javaslatnak törvényerőre való emelkedését.

A köztisztviselő munkájának megkönnyítése az eszköz, a jogszabályokban kifejezésre jutó állami akarat megvalósítása és a közönség jó kiszolgálása a magasratűzött cél. így olvad fel a közszolgálat magas erkölcsi szintézisében a köztisztviselő és a közönség egymásrautalt két fogalma.

*VI. Közigazgatásunk korszerű megszervezésének jövője.* Feljegyezték, hogy egy angol tudós azzal kezdte a járványos betegségek terjedése megakadályozásáról tartott előadását: „megfejtettük a nagy titkot.” A közigazgatás racionalizálására vonatkozó e fejtegetéseknek szerényen és őszintén be kell vallaniok, hogy a nagyszámú helyszíni kutatások, adatfelvételek és statisztikák a tudományos kiadványok egész sorozata, a grafikai ábrázolások módszerének kifejlesztése és a korszerű ügyintézés ellenére a közigazgatás racionalizálásának munkásai nem mondhatják el az angol tudóssal: megfejtettük a nagy titkot.

Nem tehetik ezt, mert sem a reformokat nem sikerült végérvényesen nyugvóponttra juttatniok, sempedig a minden idők és minden életviszony számára érvényes közigazgatási szervezetet, közigazgatási eljárást, közigazgatási ügyvitelt és ügyintézt, az egységes közigazgatási kodifikációt, köztisztviselői képzést és továbbképzést megteremteniük. „Minden racionalizálási törekvés nehéz, kényes helyzetben van. Ha nem volna kész helyzet, ha nem volnának adottságok, ha előbb tabula rasa-t lehetne csinálni, úgy nagyon könnyű volna eszményien elképzelt, tökéletes közigazgatási szervezetet alkotni, amelyben az óramű pontosságával kapcsolódik minden kerék és csavar, egyik a másikba. Miután azonban a magyar közigazgatási szervezet tele van adottságokkal, telistele évszázados elemekkel, még a legtökéletesebb szervezet kedvéért sem lehet ezeket az értékes történelmi adottságokat figyelmen kívül hagyni. De éppen ezért nem lehet eleget tenni a türelmetleneknek, az erőszakosan újítani akaróknak sem. Ezek azt kívánnák, hogy – amint kifejezik – baltával kell lebontani a bürokráciát”.<sup>1</sup> A századok tükrében bemutatott beszédes példák tanulságosan igazolják, hogy maga a közigazgatási szervezés gondolata és a szervező munkának egyes részletei megtalálhatók már a legiégibb időkben, csaknem minden államban ma is a külföldön épenúgy, mint nálunk. A „rule of reason” (Richtlinien der Vernunft) természetesen nem lehetett egy embernek, sem egyetlen nemzetnek a munkája. Az eredményeknek az a része, amire a közigazgatás racionalizálásának magyar munkásai igényt jelenthetnek be, az a gondolatoknak magyar szempontból való megfogalmazása és szintézise, valamint a racionalizálási eljárásnak, a munka menetének megállapítása.

A racionalizálásról tartott egyik előadás után, amelyben racionalizálás megva-

<sup>1</sup> Darányi Kálmán, Előszó, (A mai magyar község, közzétette Széll József, szerk. Mártonffy Károly), Budapest, 1938., 2. 1.

A racionalizálás korlátait vizsgálja Horváth Barna, A jog racionalizálása, Társadalomtudomány, XIII. évf., 1-2. sz., Budapest, 1933.

lósítására tett kormányintézkedésekről és a racionalizálási munka egyes fázisairól volt szó, az egyik figyelmes résztvevő kijelentette, hogy nagy érdeklődéssel hallgatta azt, hogyan bukdácsolt évszázadról évszázadra a reformgondolat, milyen rengeteg munkát végeztek nálunk is, a külföldön is az állami apparátusok megjavítása és a mindenkori korszerűségek érdekében, de őt csupán egy gondolat érdekli: végre is mi lesz a közigazgatás racionalizálásával? Bármily döbbenetes lehetett az előadóra a mélységesen átértett és a meggyőződéssel előadott fejtegetések után a feltett kérdés, a szkeptikus kérdezőnek mégis igaza volt.

Kérdése lényegében a következő: mi a közigazgatás racionalizálásának jövője és egyáltalán van-e a racionalizálásnak jövője?

A közigazgatás egyszerűsítésének (racionalizálásának) munkásai soha ködös célokat nem tűztek maguk elé és világmegváltó szerepre nem vállalkoznak. Nem vállalkoznak – pedig sokan ezt várják tőlük – valami donquijotizmusra sem. „Én manchai lovag vagyok s a nevem Don Quijote – mondja önmagáról a spanyol lovag Cervantes halhatatlan regényében – tisztem és foglalkozásom pedig szertejárni a világban s eligazítani a ferdeségeket és jóvátenni a sértéseket.” Minden ferdeséget kiegyenesíteni, minden sértést jóvátenni, minden betegségre egységes orvosszert kitalálni nem lehet, de a gyógyításnak vannak általános szabályai és a gyógyító orvosi munkának van módszere. A közigazgatás racionalizálása a lehető legegyszerűbb eljárást, az állami akarat leggazdaságosabb megvalósítását, a közönség jogos magánérdekének a lehető legmesszebbmenő védelmét és kiméletét, állandó mindennapos lelki felkészültséget, adottságot jelent.

Az Amerikai Egyesült Államok elnöke szerint „ilyfajta kormányzás megszakítatlan megfontolást, serkentést, önmegtartóztatást és a tanításra való képességet követel; mert az államférfiú legfőbb feladata: a nevelés”.<sup>1</sup> Ezt általában szociális érzéknek, a közigazgatás szociális feladatának, a merev jogi formuláknak szociális tartalommal való megtöltésének mondják.

Magunk is kérdezhetjük, mi lesz a racionalizálással? Az, amit abból a köztisztviselők alkotni, teremteni fognak. A bürokráciának a változó miniszterek rendszere mellett természetszerűleg kifejlődött nyomasztó hatalma, túlsúlya mellett minden kormányprogramból, minden elgondolásból, minden tervből csak akkor lesz valami és csak annyi lesz, amikor és amennyit a tisztviselők abból megvalósítani akarnak és tudnak is.<sup>2</sup> „Bármilyen célszerűen szabályozza a törvényhozó a tisztviselői apparátus és a köz-

<sup>1</sup> Roosevelt, id. m., 29. 1.

<sup>2</sup> A reformok számtalanszor megismételt újrakezdése és mindannyiszor való csaknem teljes eredménytelensége alapot és jogosultságot ad szigorú megállapításokra. „A tisztviselők túlnyomó többségének nem ideálja a jobb munkás érvényesülése, a szakszerűség diadalrajtuttatása, a közigazgatás jósága és olcsósága, az egyszerű áttekinthető ügyvitel. A többség azt érzi, hogy ezeket a célokat megvalósító reformok őket egyénileg baráti körökben, rokon kapcsolataikban zavarják, veszélyeztetik azt a teljesen bizonytalan helyzet is, amelyet a társadalomban elfoglalnak, azt az úri külszint, amellyel jövendelmhiányukat a beavatlatlanok előtt palástolni törekszenek. A tisztviselői kar tehát nem veszi át az ügyrendi és ügyviteli reformokat, amint ezt legutóbb is láttuk; nemcsak a többség kisebb szakműveltségéből eredő maradiságból, hanem tudatos vagy ösztönszerű kasztszellemből is helyezkedik velők szembe.” Weis István, Hová? A magyar jövő útja, Budapest, 1931., 83. 1. – „Ha időközönként felvetjük a közigazgatási szervezet és eljárás megváltoztatásának szükségességét, akkor rendszerint azt a választ kapjuk, hogy kívánságaink a magyar hagyományokba ütköznek és elméletileg talán helytállóak, de gyakorlati nézőpontból nem indokoltak. ... Negyedszázada hangzik ez a kényelmes, többnyire a tudatlanságon és tehetetlenségen alapuló érv, de ... ugyanez volt az érvelése a korszerű átalakulás ellenzőinek a 70-es években és a 90-es években is. ... Most ismét veszedelmesen hódít az a nézet, hogy közigazgatásunkhoz nem szabad hozzányúlni, mert a rohamosan pergő külpolitikai események és a nehéz belpolitikai helyzet minden átalakulást lehetetlenné tesznek.” U. a., Hagyomány, elmélet, gyakorlat, Magyar Közigazgatás, LVII. évf., 17. sz., Budapest, 1939.

szolgálati jog illetékességi kérdéseit és eljárását, – mondja Drews, a háború előtti Poroszország kiváló államminisztere – ha a tisztviselők, akik ezt a normatív keretet élő tevékenységgel betölteni hivatják – nem állanak szellemi munkaképességük magaslatán, akkor az egész reformmunka hiábavaló. A kor igényeinek megfelelő közigazgatás csak úgy lehetséges, ha ezzel egyidejűleg lépést tart a tisztviselői kar képzésének kielégítő reformja.”<sup>1</sup> Ezért válik – in ultima analysi – a közigazgatás egyszerűsítésének, gazdaságosságának, a közönség jobb, kiméletes kiszolgálásának, végeredményben az egész államvezetésnek kérdése – köztisztviselői kérdéssé.

A köztisztviselőre tulajdonképpen kettős feladatot ró hivatása. Egyrészt a fennálló jognak kell érvényt szereznie, a jogszabályokat kell alkalmaznia: erre kötelezi hivatali esküje. Másrészt látnia kell – neki elsősorban – a jog hézagait, nehézségeit, az élettől való idegenségét, sokszor-egyenesen alkalmazhatatlanságát, tehát törekednie kell vagy kellene a javításra, módosításra, tökéletesítésre. Van köztisztviselő, akiben az első követelmény, csupán a fennálló jog teljes érvényrejuttatására való törekvés túlnyomó, vagy kizárólagos. A tisztviselők nagy többsége ebbe a kategóriába tartozik, s kétségtelen, hogy ezek a köztisztviselők is maradéktalanul eleget tesznek hivatali kötelességeiknek, mert hiszen ez a kötelesség éppen a jogszabály alkalmazását írja elő. A másik típus a folyton jobbat kereső, a reformokat előkészítő köztisztviselő típusa. A két lelki tulajdonságnak, a fennállóhoz való szükséges ragaszkodásnak és a jövő fejlődését előkészítő vágyának ugyanabban a személyben való szerencsés vegyülete az^ amit a közszolgálat érdeke megkíván.

A közigazgatás racionalizálása a helyes és eredményes államvezetés problémájának megoldására a tárgyi kellék. A szubjektív kelléket a keresztény etika egyik alaptételének megfelelő alkalmazásával lehetne a legjobban kifejezni. E tétel tanítása szerint „az erény a lélek állandó készsége a jó gyakorlására”. Ilyen állandó készségre van szükség a közigazgatás racionalizálásában, a közigazgatási reformban is. „Az eredményességre nézve meg kell jegyezni, – mondja egyik belügyminiszterünk<sup>2</sup> – hogyha a közönség eredményt vár, akkor sajtónak, társadalomnak és mindenekelőtt a tisztviselőknek támogatniuk kell az átszervező munkát, mert különben nem méltányos dolog egyfelől eredménytelenséggel vádolni a minisztert, másrészt pedig minden egészséges és jóhiszemű lelkiismeretes megfontolással előkészített munkáját elgáncsolni.”

Minden szervezésnek, s így a racionalizálási munkálatoknak is egyik lényeges feltétele, hogy kellő idő álljon rendelkezésre. A nem kellőleg előkészített, meg nem érett szervezési terv jó eredményt nem hoz létre. Mikor Lyautey marsalt, a nagy francia szervezőt megkérdezték, mi volt a titka marokkói sikereinek, ennyit felelt: volt elég időm (j'ai duré treize ans).

Fokozni kell az adófizetők bizalmát s el kell oszlatni feltámadó ellenszenvét. Gyakoriak a közönség keserű panaszai, hogy legcsekélyebb ügyének elintézése is mérhetetlen időt vesz el, hogy a közhivatalok idejének túlnyomó része önadminisztrációra (kinevezések, előléptetések, kitüntetések, fegyelmi ügyek stb.) szolgál és a hivatali időnek csupán töredékrészét fordítják az ügyek valódi intézésére. El kell oszlatni a felső

<sup>1</sup> Drews, Bill, Verwaltungsreform-Bildungsreform, Aufgaben, Wege und Ziele der deutschen Beamtenhochschule, Festschrift zum fünfjährigen Bestehen der Verwaltungsakademie, Berlin, 1924., S. 20.

<sup>2</sup> Széll József, A III. Közigazgatási Továbbképző Tanfolyam, A mai magyar város, Budapest, 1938., 9. 1.

hatóságok, különösen a miniszteriális bürokrácia naiv optimizmusát, hogy az általuk kiadott rendeletek mindig az életnek szólnak. A valóság az, hogy a kibocsátott rendeleteknek nem nagy százaléka megy át az életbe, részben személyzet s idő hiányában, de részben azért is, mert a rendelkezések egyik része bizonyos helyeken, bizonyos körülmények között egyáltalán végre sem hajtható, néha pedig végrehajtásuk feleslegesnek bizonyul. Meg kell szüntetni az alsóbb hatóságok esetleges kényelemszeretetét, fokozni kell a felelősségérzetét. Minden jelentéktelen ügynek kormányhatósági jóváhagyás alá bocsátása abból az ősi bürokratikus elvből származik, hogy az még senkinek hivatali kellemetlenséget nem okozott, ha az ügyet a felettes hatósághoz terjeszti. Korszerűtlen az a köztisztviselői típus, amely mindent megékszrevételez, „ab ovo” elutasít, mert – szerinte – abból nem származik baj, ha valamit elutasít, de a kérések teljesítéséből születhetik kellemetlenség.

1867-ben, tehát szintén történelmi fordulón, az akkori kormány – többek között gróf Andrássy Gyula, báró Eötvös József, gróf Mikó Imre, Horváth Boldizsár – minden idők egyik legszebb magyar rendeletét adta ki „a törvényhatóságoknak a felelős kormányhozi viszonyát és az önkormányzattal járó felelősségét illetőleg”. „Erkölcsi és anyagi felvirágzásunk, nemzetünk összes jövője attól függ – mondja a kormányrendelet, – amint e két, egyaránt fontos intézményünk életműködését egymással összhangba hozni akarjuk és bírjuk... A közigazgatás a közélet kívánalmainak mértékéhez képest folyton növekvő tevékenységet igényel s minden egyes kérdés eldöntése körül azon elv irányadó, hogy a hatósági érdekek fölött a hatóság, az országos érdekek fölött pedig a felelős kormány van hivatva elsősorban örködni...” A rendelet végső megállapítása pedig, hogy „a siker biztosítása a törvényhatósági bizottmányok és tisztviselők kezei közé van letéve.”

Sokszor megállapították – teljes joggal – hogy a magyar közigazgatási szervezet és a magyar köztisztviselő a világháborúban kiállotta a próbát. Megméretett és nem találtatott könnyűnek. Mind az állami, mind az önkormányzati tisztviselő a legnehezebb helyzetben is hajlékonynak, találékonynak mutatkozott, nagy önállóságot, elhatározásbeli bátorságot árult el, tehát oly tulajdonságokat, amelyeket az elméleti vizsgálódások és megállapítások a jó köztisztviselő korszerű kritériumai gyanánt határoznak meg. Ez a múlt kötelez a jövőben is.

Most a trianoni békeparancs revízióját végzi az isteni gondviselés. Csonka-Magyarország megfogyatkozott erőivel sokszorosán megnövekedett társadalmi, gazdasági és közegészségügyi feladatokkal áll szemben. E feladatok csak a köztisztviselőn keresztül, egyedül és kizárólag általa oldhatók meg és csak az ő segítségével valósulhatnak meg. Mennél jobban építjük ki a közigazgatási hálózatot, mennél jobban simul ez a hálózat a területi, földrajzi adottságokhoz, annál erőteljesebben szolgálja a legmagasztosabb célt: a nemzetvédelmet. Nem szükséges hivatkozni a nagy külföldi példákra, elég, ha a szomszéd államok közigazgatásilag is kitűnően megszervezett nemzetvédelmi rendszerére gondolunk. Amíg ezek az államok a közigazgatási szervezethez és készenlétnek, tehát a nemzetvédelemnek maximumát valósították meg és a legapróbb részletekig kidolgozott közigazgatási vasgyűrűvel veszik körül államaikat, addig nálunk e téren még mérhetetlenül sok a tennivaló.

Történelmi idők nehéz, felelősségteljes óráiban nagy magyarjaink világító, útmutató, bátorító szavai lebegjenek szemünk előtt. Pázmány szerint nekünk „strázsát kell állnunk a rút fergetegben”. A nemzet utolsó ereje akkor legyen készenlétben, akkorra

van szükség a magyar közigazgatás teljes megszervezettségére, amikor a nagy nemzeti próbatétel ideje elérkezik. Mert a XVII. évszázad másik nagy magyarjának, Zrínyi Miklósnak üzenete szerint „...miért kelljen elvesznünk, avagy kétségbeesnünk, amíg csontjainkban velő, ereinkben vér, míg Isten mennyországban az mi bizodalunk lehet... ha mindnyájan egy szívvel, egy lélekkel, segítségül híván Istennek szent nevét, körmösen nyúlunk a magunk dolgához, és fáradunk, vigyázunk, tusakodunk az mi életünkért. A fáradhatatlan szorgalmatosság, az unalom nélkül való vigyázás, az kész gyorsaság és a gyors készség szokta annak a drága fának gyümölcsét elérni, kit az emberek dicsőségnek hívnak. Minékünk pedig magyaroknak nem csak dicsőségünk, de a megmaradásunk is abban van.”