

SZAKSZERŰSÉG A KÖZIGAZGATÁSBAN¹

A TERMÉSZETTUDOMÁNYOK csodálatraméltó fejlődése, eredmények az emberi élet különböző területeire való áttünetése, a gazdasági életnek ebből folyó rendkívüli sokfélesége korunkat a differenciálódás irányában hajtja előre.

Mentől nagyobb mértékű ez a differenciálódási folyamat, annál bonyolultabb a különböző társadalmi és gazdasági erőknél az a szervezete, melyet az államnak gyűjtőfogalmán értünk, annál nehezebb és magasabbrendű a munka, melyet ki kell fejteni a végből, hogy a különböző erők egyrészt egyensúlyban maradjanak, másrészt a köz érdekében a lehető legjobban használtassanak fel.

Így mindinkább előtérbe nyomul az a követelmény, hogy a társadalmi és gazdasági élet fontosabb erőtenyezői már magában a törvényhozásban megfelelő szerephez jussanak. Ennek nyomait a modern alkotmányok törvényhozó szerveiben növekvő súllyal látjuk jelentkezni. A mi alkotmányunk sem nélkülözi e nyomokat, melyeket megtalálunk, ha összehasonlítjuk a mai képviselőházat az 1848 előtti idők rendi országgyűlésével, különösen pedig, ha összehasonlítjuk a háború előtti főrendiházat a jelenlegi felsőházzal.

Amint kétségtelenül helyes az az irányzat, mely az államnak már törvényhozó szervében is biztosítani kívánja az állam életében fontos szerepet betöltő bizonyos érdekkörök egyensúlyát, természetes, hogy ennek az egyensúlynak az állam kifejezésre jutott akarátának megvalósításához vezető hosszú úton, az úgynevezett végrehajtó hatalomnak munkájában, a közigazgatásban is meg kell nyilvánulnia.

Ebben a helyzetben nagyfontosságú az a kérdés, hogy milyennek kell lennie a közigazgatás gépezetének a végből, hogy a rendkívül differenciálódott és hatalmasan megnövekedett munkát jól elvégezhesse és hogy milyennek kell lennie a jó közigazgatási tisztviselőnek. Ezzel az utóbbi kérdéssel kívánunk az alábbiakban foglalkozni.

Tomcsányi Móric egyetemi tanár az egyetemi tanárok baráti összejövetelén, 1930. évi június hó 9-én tartott előadásában megállapította, hogy „vitan felül álló tétel, hogy a jogi elem minden közigazgatási eljárás közös sajátja“ és hogy „a közigazgatás mindig a jog közegeén keresztül jut el a céljához, ezért a közigazgatás jogi funkció,

¹ A fenti kérdés diskuszióját kitűnő munkatársunk, Weis István indította meg „Szaktisztviselő — jogásztisztviselő“ c. cikkével (Magyar Szemle 1930. X. kötet, 149. l.), melyre előbb ifj. Simontsits Elemér reflektált (Még egyszer: jogász-e vagy szakember? Magyar Szemle 1931. XI. kötet, 66. l.) jelen cikkünk pozitív javaslatokat hoz a szakemberek szélesebb körű alkalmaztatására. *A szerk.*

bármilyen legyen is az idevonatkozó eljárásnak egyébként a tárgya, szubsztrátuma“, majd ezt a következtetést vonja le: „A közigazgatás elvi természetének megvilágítása után könnyű felállítani már most azt a tételt, hogyha a közigazgatás alapjában véve jogi funkció, ennek elvégzését megnyugvással csak teljes jogászai képzettséggel bíró egyénekre lehet reábíznani.“

Elismerjük annak a felfogásnak igazságát, hogy a közigazgatási tisztviselő bizonyos vonatkozásban mindig jogi funkciót végez, valójában jogszabályt hajt végre. A közigazgatási intézkedés formája mindig jogi, minden hatósági rendelkezés jogi köntösben jelenik meg, tehát a jogi elem minden közigazgatási ténykedésben megtalálható.

Ámde ugyanilyen megcáfolhatatlanul áll az a tétel is, hogy nemcsak az állami végrehajtó hatalom gyakorlóinak minden ténye, nemcsak a „közigazgatónak“, hanem a másik oldalon a „közigazgatott“ állampolgárok nagy tömegének, jelestül az elsősorban közigazgatott gazdasági élet funkcionáriusainak, a gazdának, a kereskedőnek, iparosnak, munkásnak, szóval a termelés államfenntartó folyamatában részes valamennyi tényezőnek tényei hatásukban szintén jogiak, a jogi elem itt is éppen úgy megtalálható.

A kereskedő és tőzsdeügynök a legsúlyosabb felelősséggel járó szerződéseket köti jóformán percről-percre egy egyszerű kis feljegyzés tényében, amely két különböző érdekű félre nézve esetleg egész existenciák bukását vagy boldogulását maga után vonó kötelezettségeket állapít meg. Kérdezzük, vajjon feltétlenül az-e a jobb kereskedő, akinek jogtudori vagy közgazdasági tudori oklevele van az íróasztal fiókjában? Vajjon a kereskedő boldogulása kellőképpen biztosítható-e csupán azáltal, ha az illető — aki egész életében kétségtelenül csupa jogi tény gyakorlásában fogja foglalkozását űzni, akinek működése formájában és hatásában feltétlenül jogi — megszerzi a jogtudományi doktori oklevelet? Kétségtelen, hogy más megítélés alá esik a köztisztviselő és a magánügyének szerepe. Az is kétségtelen azonban, hogy valamely ténykedés jogi formája, vagy hatása, a tényben megnyilatkozó jogi elem, önmagában éppen oly kevéssé teszi szükségessé, hogy az illető a legmagasabb jogi képzettséggel bírjon, mint ahogy valamely tényben megnyilatkozó bármely egyszerű műszaki elem jelenléte sem teszi feltétlenül szükségessé, hogy az illető teljes képzettségű mérnök legyen.

Merőben téves az állami közigazgatás ezerféle feladataiból kizárólag az impérium-gyakorlásban feltalálható jogi elemet kiragadni és arra hivatkozni, mellőzve azt az igazságot, hogy e feladatok megoldása a bennök rejlő szakelemeknél fogva csak akkor lehet célszerű és megfelelő, ha az intézkedő szerv a helyes intézkedés megtételéhez szükséges egyéni képességeken felül még azokkal a tárgyi ismeretekkel is rendelkezik, amelyek a kitűzött cél eléréséhez elengedhetetlenül szükségesek.

Bármely alkotáshoz, bármely szervező munkához és általában bármely intézkedéshez két tényező együttműködésére van szükség. E két tényező egyikét az impériumot gyakorló közigazgatási tisztviselőnek bizonyos egyéni tulajdonságai alkotják, a másikat az ezen

tisztviselő által szükségképpen megszerzett ismeretek. A jó adminisztratív intézkedés e kettőnek harmóniájától függ.

A jó közigazgatási tisztviselőnek, a jó adminisztrátornak mindkét tényezőt egyesítenie kell magában. Ha valaki, legyen bár a legmagasabb képzettségű jogász, de hiányzik belőle pl. a kellő erély, gyors elhatározóképeség, jó adminisztrátor sohasem válik belőle és viszont megtalálható-e a jogászban az erélynek a biztos kezdeményezéshez szükséges foka, ha cselekvését csak a más meggyőződésére, felelősségére és nem a saját szakismeretére alapítja? Vájjon kétségbe vonható-e annak a szakképzett egyénnek a fölénye, aki a hatáskörébe tartozó intézkedés alapjául szolgáló teljes szakismeretkömek birtokában van és e mellett a helyes intézkedéshez szükséges gyors elhatározó-képességnek sincs híjával?

Hogy megalkossuk a jó adminisztrátor fogalmának az adott viszonyok mellett elérhető átlagos középértéket, előbb ezen érték maximumát kell megállapítanunk. Világos, hogy ez a legképzettebb szakember (mérnök, orvos stb.) és a legmagasabb képzettségű jogász egy személyben. Két diploma. Ez azonban más szóval: kétszer 4—5 évi főiskolai tanulmányt jelent. Amerikában ez a többszöri képesítés iránt való törekvés évről-évre fokozódik, a mérnök-jogászt igen keresik és jól fizetik. Nálunk is akad ilyenféle példa. Az 1883:1. t.-c. előírta a bányahatósági tisztviselőkre, hogy a bányászati főiskolán kívül a jogi vagy államtudományi államvizgát is le kell tenniük. Am melyik ifjú gazdasági viszonyai engedik ma ezt a hosszú időáldozatot a rövid emberi életben? A kettős szakképzettséget tehát arányba kell hoznunk egymással és pedig a közigazgatás terén oly módon, amilyen arányban az egyes közfeladatok megoldása körül a jogi és egyéb szakismeretek birtokára a jó adminisztrátornak szüksége van.

Ne gondoljuk, hogy ez kizárólag elméletben lehetséges. Gyakorlatilag is megvalósítható. Nézzünk csak kissé végig a közigazgatási intézkedés táguló tárgykörén és vonjuk le következtetéseinket az ott tapasztaltakból.

Nagyjában kétféle területet különböztethetünk meg, amelyeken a gazdasági és társadalmi élet összhangját az állam szabályozza saját funkcionáriusai útján.

Vannak ú. n. tiszta szakterületek, amelyek teljes egészükben szakembert, jogászt, mérnököt, orvost, pedagógust stb. igényelnek. A többi az ú. n. vegyes közigazgatási terület, amelyben a szaktudás szüksége uralkodó ugyan, amelyen azonban a szakember csak úgy töltheti be hivatását a közérdeknek megfelelően, ha a saját hatáskörébe tartozó tárgykomplexum alapos ismeretén kívül az elengedhetetlen közigazgatási, közigazdasági és jogi ismereteket és a kellő gyakorlatot is megszerzte.

Az állam szempontjából ezek a vegyes területek a legfontosabbak, az ezen területeken való helyes intézkedés a legnehezebb, az államnak a közérdeket itt a legnehezebb kellőképpen szolgálnia, hogy az intézkedés célszerűnek legyen mondható és hatásában a közérdek minden szempontja érvényesüljön. Az ezen fogalmi körbe tartozó

közigazgatási funkció miként való ellátása tehát a közigazgatási tisztviselő általános képzettségének kérdésével a legszorosabban összefügg.

Bizonyára senki sem vitatja, hogy az ú. n. tiszta szakterületen közigazgató állami funkcionárius a jövőben is kell, hogy szakember, jogász, orvos, mérnök stb. legyen.

Nem így egyöntetű a közfelfogás a vegyes szakterületek ellátását illetően. E pont körül két nézettel találkozunk. Egyik szerint a vegyes fogalmi területek is teljes képzettségű jogászt igényelnek, csak ily jogász kezére bízható e körben is az impériumnak gyakorlása, míg a szakember csupán véleményező jogkörrel ruházható fel. Ezzel szemben áll azoknak az álláspontja, akik a vegyes területen való intézkedés jogát is mindenkor a megfelelő szakemberre kívánják bízni az alábbi megokolással. Annak, aki bizonyos közfeladatok által meghatárolt területen belül a reá ruházott államhatalmat gyakorolja, minden vonatkozásban teljesen ismernie kell azt a fogalmi területet, amely az állami szabályozás tárgyául szolgál. A jogász a feladat végrehajtása tekintetében csak mintegy az eléje terjesztett szakvéleménybe vetett bizalom alapján, nem pedig a saját eredeti meggyőződésének hajtó erejétől indítva lenne kénytelen határozni és intézkedni, mely körülmény azonban az állam gazdasági életének zavartalan fejlődése érdekében megkívánható határozott és biztos kezdeményezést csökkenti és képtelenné teszi arra, hogy a mai élet ütemével lépést tartson. A jogásznak a szakember véleményére utaltsága az intézkedéshez szükséges elhatározás gyorsaságát és alaposágát hátráltatja, a véleményt adó szakembert pedig az intézkedési jog hiánya igen könnyen elkedvetleníti, egyoldalúvá teszi és a közérdekű intézkedés igen gyakran fullad meg a tehetetlenség futóhomokjában, elveszti aktualitását és a különböző szakvélemények biztató lökései sem képesek az ily „intézkedést” a késői napvilágra jutás beteges következményeitől megóvni.

A szakember közvetlen intézkedése ellen egyetlen komoly észrevétel tehető, hogy t. i. a szakember nélkülözi a kellő közigazgatási, közgazdasági és jogi ismereteket és ezeknek hiánya nagyobb hátrány, mint amilyen előnyt a közvetlen intézkedés a közérdek szempontjából jelenthet. Ez a hiány azonban a múlt tapasztalatainak értékesítésével megfelelően orvosolható.

Ma már kétségtelenül megállapíthatjuk, hogy a vegyes területeken a közigazgatási intézkedésnek az esetek nagy százalékában csupán formája és hatása „jogi”, lényegileg azonban a legteljesebb szak tudással járó ismeretek alapján való szakszerű megfontolás és mérlegelés eredménye, amelyet a megfelelő szakember mindenesetre sokkal erősebb felelősségérzet súlya alatt és sokkal alaposabban teljesíthet, mint a szükséges tárgyi ismereteket nélkülöző, bár egyébként elsőrendű jogásztisztviselő.

Téves az az állítás, mintha a „jogász” volna az élet igaz és egyedüli organizátora, mintha magasabbrendű szervező munkára egyedül és kizárólag a legteljesebb képzettségű jogász volna alkalmas. A magángazdaságban a nagy szervezőket nem oklevélük minemúsége, hanem egyéni rátermettségük alapján válogatják ki.

Jogi ismeretekre a jó adminisztrátornak szüksége van, de téves volna ebből arra következtetnünk, hogy a teljes képzettségű jogász szükségképpen jobb adminisztrátor a maga szakkörében, illetőleg a közigazgatási funkció bármely területén, mint pl. az illető szakterületen teljes szakképzettséget szerzett szakember, ha az nem is a legmagasabb és legáltalánosabb képzettségű jogász.

AZ EGYÉN ÉLETE egyre jobban komplikálódik ugyanúgy, mint a közületeké. Az egyre bonyolódottabb feladatok megvalósítása egyre több speciális tudást kíván meg, a speciális tudásnak tehát egyre elháríthatatlanabb következetességgel kell megtalálnia a maga működési területét. Ez a tétel éppen úgy áll a jogászokra, mint a többi szakma képviselőire.

A szakszerűsítés irányzatát a korszellem fejlesztette általánossá minden téren. Ez a gyakorlati élet parancsa, amely nem tűr ellenmondást. És ha az államhatalom megnyilvánulásainak széles területét madártávlatból áttekintjük, a szaktudás közvetlen érvényesítése felé való szükségszerű haladás szembeötlő igazolását már azon a területen is megtaláljuk, amely a jogalkalmazásnak legmagasabb és legelvontabb megnyilatkozását jelenti, amelyet az elmélet élesen kettéválaszt és megkülönböztet a jogalkalmazás speciális, szigorúan „közigazgatási“ jellegű funkciójától. A jogszolgáltatásra, a bírói funkcióra gondolunk, amelynek tiszta „szakterületét“ senki sem vitatja, ennek következtében ahhoz sem férhet szó, hogy a közérdek a bírónál a legmagasabb jogi képzettséget követeli meg. Már pedig ezen a magas fallal körülhatárolt területen is nem egy olyan esetet találunk, amikor a tiszta jogi funkció gyakorlásában jogász és nem jogász teljesen egyenrangú és azonos hatáskörű, tehát közhatalmat gyakorló munkatársaként szerepelnek.

Itt van az ú. n. szabadalmi bíróság, amelynek megszervezésénél már a magyar törvényhozás is szakított a kizárólagos jogászbírák intézkedésének rendszerével, és nemcsak elsőfokon, de a legfelsőbb fokon, a kúria ú. n. szabadalmi tanácsában is a bírák egyrészét a nem jogász szakemberekből, mérnökökből, illetőleg a kúrián kimondottan műegyetemi tanárokból veszi.

Még tipikusabban magánhordja a korszellem bélyegét a választottbíráskodás fokozódó jelentősége. Tény, hogy a rendes bíró hivatásánál fogva elsősorban nem jogalkotó, hanem jogalkalmazó és csak óvatos, fokozatos jogfejlesztés útján igyekezhetik kielégíteni az élet szükségleteit. Különösen a háború és az azt követő forradalmak utáni igazságszolgáltatás tanúskodik azokról a nehézségekről, amelyek között a rendes bíróságok a formális jogon keresztültoró anyagi igazságot érvényre juttatni igyekeztek. Utalunk e tekintetben a gazdasági lehetetlenülés folytán és a valutaperekben nálunk is kifejlődött bírói gyakorlatra. A szakirodalomban egyre nagyobb erővel hódít tért a választottbíráskodás minél szélesebb körre való kiterjesztésének, a szakbíráskodásnak gondolata. A különféle háborús rendeletek által létesített sokféle „haszonbémegállapító“, „árbecslő“ stb. választottbírói jellegű bizottságokat egytől-egyig a modem államberendezés nagy

gyakorlati horderejű alapelve keltette életre, amely szerint „bizonyos életviszonyok elbírálásába az azokban érdekelt szakembereket is be kell vonni”.¹ Valóságos és állandó szakbírósként hivatkozhatunk például a budapesti Áru- és Értéktőzsde választottbíróására, amelynek működésére vonatkozóan tudomásunk szerint legfeljebb az az észrevétel látszik igazoltnak, hogy e bíróság ügyintézése túlterheltsége miatt nem elég gyors.

A szigorú értelemben vett szakszerűség felé való törekvést még világosabban elárulják a valóságos közigazgatási funkció köréből vett példák. Már az 1883. évi I. t.-c. gondoskodott arról, hogy a minisztériumokban, tehát a legfelsőbb igazgatás tennivalóinak ellátásánál a kellő szaktudás is érvényesülhessen. E törvény 5. §-ának I. 4. pontja megengedi, hogy a különleges szaktudást igénylő ügyek ellátására szakembereket alkalmazzanak. Így kerültek be a kereskedelemügyi minisztériumba a mérnökök, a földművelésügyi minisztériumba a mérnökök, gazdák, a vallás- és közoktatásügyi minisztériumba a teológusok és tanárok, így jutottak szóhoz a népjóléti legfelső igazgatási funkciók körében az orvosok, a pénzügyi igazgatás terén a mérnökök.

Főként a gazdasági vonatkozású minisztériumokban kevés az olyan ügy, amely kizárólag szakszempontról igényelne elbírálást. Legtöbb esetben a szakszempontról kívül általános szempontok is gondos mérlegelést követelnek, úgyhogy a fontosabb ügyek legnagyobb részét vegyes természetűek. Ezekben a vegyes természetű ügyekben a jogász és szakember már hosszú évtizedek óta párhuzamosan dolgozott, megosztva a felelősséget és a munkát. A munkamegosztás eleinte akként történt, hogy a szakember csak véleményt adott, a jogász pedig a véleményre támaszkodva intézkedett, vagy tett javaslatot az ügy érdekében. A munkamegosztás ilyen módja azonban, amely egyes helyeken még ma is fennáll, nem bizonyult megfelelőnek ott, ahol az ügyek természete elengedhetetlenné teszi a szakszempontról való gyors intézkedést és ahol az egyéb szempontokból való elbírálás viszonylag alárendelt jelentőségű. Ily esetekben a gyakorlati élet súlyos nyomása alatt fokozatosan alakult ki az a helyzet, hogy egyes minisztériumokban nagy, összefüggő ügykörök teljesen szakemberek vezetése alá kerültek, a nélkül, hogy ezektől külön jogi vagy közgazdasági képzettség igazolását követelték volna. Így jutottak a kereskedelemügyi minisztériumban a közúti csoport mindhárom osztálya, az ipari munkásügyeket, az iparfelügyeletet, iparfejlesztést és munkaközvetítést intéző szakosztályok, a földművelésügyi minisztériumban az erdészeti igazgatás, a népjóléti minisztériumban az orvosi igazgatás, szakemberek kezébe. Sőt az is előfordult, hogy a szakügyeket tárgyaló osztályokkal együtt a szakügyekkel kapcsolatos kérdések elintézésére hivatott jogi osztályt is szakembernek rendelték alá.

Mindezek a logikus fejlődés természetes folyamatának a gyakorlati élet kényszere által kiváltott jelenségei, amelyek mellett észrevétlenül elhaladni nem lehet, ha a törvényhozó a közszolgálat helyes megszervezésének és működésének objektív, közérdekű szempontjait

¹ Dr. Fabinyi T.: „A Választott Bíráskodás. 1920.”

kívánja szolgálni. Ez a szempont vezette a törvényhozást az 1930. évi XVIII. t.-c. megalkotásánál is, amely Budapest székesfővárosra vonatkozóan úgy rendelkezik, hogy a külön szakképzettséget igénylő alpolgármesteri és tanácsnoki állásra a törvényhatósági bizottság szabályrendeletben külön főiskolai szakképzettséget állapíthat meg, továbbá, hogy minden szakképzettséget igénylő egyes állásra a törvényhatósági bizottság a törvényben megállapított szakképzettségen felül szabályrendeletben a megfelelő elméleti vagy gyakorlati képesítést is megszabhatja.

A képesítésnek elképzelhető maximuma a vegyes területen, mint fentebb említettük, a jogi képzettségnek és az illető területen igényelt szakképzettségnek teljessége volna.

Ezt a gyakorlatilag elő nem írható maximumot hatásában igen jól megközelíthetjük azért, hogyha a vegyes területekre teljes képzettségű jogászokon felül olyanokat is bebocsátunk, akik teljes képzettségű szakemberek, de ezenkívül rendelkeznek azzal a jogi képzettséggel is, aminőre a vegyes területen a jó közigazgatás érdekében szükség van.

Ily megoldás esetén a szakember a hozzáutalt ügyek túlnyomóan nagy részében közvetlenül, tehát gyorsan és egyben szakszerűen intézhető. Azokban az ügyekben pedig, amelyek különleges jogi vonatkozásaiknál fogva teljes képzettségű jogásznak elbírálását is igénylik, szintén megrövidülne az eljárás, mert a vegyes területeken nagyszámúban jelenlevő teljes képzettségű jogászok végezhetnék el sok esetben azt az elbírálást, melyet ezidőszert a jogügyek igazgatósága, az ügyészségek stb. végeznek el.

Azt a felemás megoldást, melyről nálunk és külföldön egyaránt sok szó esik, amely a vegyes területeken leszállítaná a jogi szempontból támasztható igényeket éppen úgy, mint a szakszempontból támasztható igényeket, nem tartom szerencsésnek. Nekem is az a meggyőződésem, hogy féljogászból és félszakemberből, vagyis olyanból, aki egyik terület szellemébe sem hatolt be elég mélyen, nem lesz elsőrendű közigazgatási tisztviselő.

Az a mélyreható, részletekbe menő, megfigyelő, elemző, kutató munka, mely a szakstúdiumokba való elmerüléssel vejejár, arra nézve is hasznos, aki az életben ily részletmunkával sohasem fog foglalkozni, mert az életnek minden területén jelentkező és az egészséges fejlődéshez elengedhetetlenül szükséges megfigyelő, elemző, kutató munkát csak az tudja igazán értékelni, méltányolni és intézkedéseivel támogatni, előmozdítani, aki ilyen munkában valamikor maga is résztvett, és mert továbbá a szóbanforgó mélyreható stúdiumokban való részvétel hozzászoktatja az embert az elemző, boncolgató, alaposan megfontoló, komoly munkához és leszoktatja a könnyelmű, felületes szemlélet alapján való állásfoglalásról.

A vegyes területekre bebocsátandó szakemberek számára szükséges jogi képzettség kereteit az új minősítési törvény volna hivatva megszabni. E tekintetben azonban figyelemmel kellene lenni az alábbi szempontokra.

Az a már érettkorú szakember, aki oklevelének megszerzése után arra vállalkozik, hogy magát jogi és közigazgatási irányban is meg-

felelően kiképezze, általában nagyobb komolysággal lát neki a munkájának, mint a főiskolára lépő érettségít tett ifjú és ezekből ugyanannyi idő alatt általában nagyobb teljesítményre képes. E körülményt figyelembe véve, úgy vélem, hogy a jogi irányú kiképzéshez szükséges tanulmányi időt legfőleg két esztendőben kellene megállapítani. A tanulmányi anyagba természetesen be kellene számítani mindazokat a jogi és közgazdasági irányú tanulmányokat, amelyeket az illető szakirányú főiskolán már kötelezőleg tanítanak, feltéve, hogy ezek a megállapított tanulmányi keretbe jól beilleszkednek. A kir. József műegyetem jelenlegi 8 féléves tananyagába például a mérnöki és gépészmérnöki osztályon máris be van illesztve, mint kötelező tárgy, a közigazgatási jog egy éven át és a közgazdaságtan egy éven át, a legközelebbi jövőben, a 9 féléves tananyagba pedig közjogi, magánjogi, kereskedelmi, váltójogi és magángazdasági tárgyak is lesznek illesztve. A végből továbbá, hogy elkerüljük azt a súlyos nemzetgazdasági hátrányt, mely a közigazgatásban elhelyezkedni kívánók tanulmányi idejének két évvel való meghosszabbításából állna elő, lehetővé kellene tenni, hogy a szakember a szóbanforgó jogi irányú tanulmányokat több évre elosztva, gyakorlati alkalmazása közben is elvégezhesse.

Az említett kötelező gyakorlatra és az egyéni rátermettséget igazoló szakvizsgára való tekintettel úgy vélem, hogy ha a mintegy kétévi tanulmányideje az erős szellemi munkához hozzászoktatott szakembernek megfelelő intenzitással lesz kihasználva, ha továbbá a tanulmányi anyag a kellő körültekintéssel lesz megállapítva, akkor kifejlészthető a szakemberben az a jogászai gondolkodás és érzék, melyet a közigazgatás minden területén szükségesnek ítélnék.

Elengedhetetlenül szükségesnek tartom végül a megállapítandó terv szerint eltöltendő három-négyévi közigazgatási gyakorlatot, majd ezután a felkészültséget és egyben az egyéni rátermettséget is igazoló szakvizsgát. Az új minősítési törvénynek nagyobb garancia-ként attól a megszorítástól sem szabad visszariadnia, hogy bizonyos állásokra csak e vizsga letétele után lehessen a tisztviselőt kineveznie, hasonlóan az 1929. évi XXX. t.c. 66. §-ában előírt gyakorlati képzés feltételéhez.

Tételünk tehát az, hogy a közigazgatás szolgálatában álló főiskolát végzett szakembernek ahhoz, hogy a közigazgatás terén hatósági jogkörrel működhessen, jogi képzettséggel is kell rendelkeznie, azonban mellőzendőnek tartjuk a legáltalánosabb és legszélesebb körű jogászai előképzettséget.

A szakszerű közigazgatás érdekeinek megfelelő e megoldással szemben tetszetős ellenérvként szoktak hivatkozni arra, hogy a vegyes közigazgatási szakterület igen változatos, egyik helyen egyfajta, másik helyen egészen másfajta szakemberre van szükség, tehát a közigazgatás érdeke nagyon szenvedne azáltal, ha a szakembert korlátozás nélkül a neki megfelelő helyről számára idegen területre helyeznék át, ami pedig alig lenne elkerülhető. Ezzel az aggodalommal szemben az a valóság, hogy az ilyen áthelyezés csak kivételesen fordulhat elő. Mindenekelőtt a legritkább esetek közé tartozik, hogy a szakember

a számára idegen intézkedési területre kívánnak és a helyes munkamegosztásra való törekvés elég biztosítékot nyújt az ellen, hogy az alkalmazó közigazgatási hatóság valamelyik szakembert számára idegen szakterületen kívánjon foglalkoztatni. Egyébként a fentemlített rátermettségi vizsga letétele után az ilyen kivételek sem jelentenének veszedelmet, de megkülönböztetés sincs akadály annak, hogy az ilyen esetek számának apasztása érdekében a törvényhozó megfelelő elvi korlátozó rendelkezést állapítson meg.

Az a megoldás, melyet az előzőkben javasoltam, orvosolja azt az igen sokszor hangoztatott panaszt, melyet különösen gazdasági irányú kérdésekben hallunk, hogy az intézkedés nem eléggé közvetlen és ez okból lassú és hogy nincsen meg a kellő kezdeményező készség és a kellő kapcsolat az étellel.

Az 1929. évi XXX. t.-c. életbelépte óta nem egyszer jutott kifejezésre az a felfogás, hogy e törvény által a minősítés kérdése véglegesen rendezve van, úgyhogy a minősítésről szóló 1883. I. t.-c. reformjának ügye elvesztette időszerűségét. Ez a felfogás merőben téves. Az 1929. évi XXX. t.-c. megalkotásakor nem volt szó másról, mint a tisztviselői képzettség minimumának átmenetileg való emeléséről. Ez megállapítható a törvényjavaslat betérjesztő belügyminiszternek kísérő beszédéből (1929. márc. 22-i ülés). A szóbanforgó törvény a szakszerűség követelményeinek a tisztviselői minősítés kérdésében csupán részben tett eleget, egyáltalán nem kívánta azt véglegesen megoldani. A belügyminiszter több ízben is kifejezést adott annak a nézetének, hogy a tisztviselői minősítési törvény reformjára igenis szükség van és hogy az sürgős, sőt azt is bejelentette, hogy a kormány a minősítési törvény kidolgozására megbízást adott a kultuszminiszternek.

A minősítési törvény revíziója tehát útban van és ez okból a fentebbiekben a vegyes területekre javasolt megoldásom aktuális. E megoldás oly úton biztosítja a különböző szakirányú (jogi, mérnöki stb.) több tudásnak érvényesítését, amely megkezdett, járt útnak tekinthető, amelyen csak tervszerűen tovább kell haladni, amely saját szükségleteinek talajából nő ki.

A szaktudásnak a közigazgatásban való közvetlen érvényesülését, vagy az erre irányuló törekvést, többé-kevésbé mindenütt megtaláljuk külföldön is. Sajnos, a teljes anyag nem áll rendelkezésemre és ez okból csak néhány kiragadott példára utalhatok.

Franciaországban még a nagy Napoleon idejében szervezték meg a mérnöki szolgálatot. Az idevágó munkák állami igazgatása kizárólag az állami mérnökök kezébe van letéve, akiket azonban az állam a maga szükségleteinek megfelelően maga nevel, a főiskoláira jelentkezők nagy tömegéből versenyvizsgák útján válogatva ki a legjobbakat.

Lengyelországban a mérnök a közigazgatás vegyes területein szabadon mozoghat. Két évvel ezelőtt Varsóban járván, megállapítottam, hogy a város polgármestere mérnök. Kérdésemre ennek okául azt hozták fel, hogy az oroszok idejében elhanyagolt városnak az ország méltó fővárosává való tervszerű kifejlesztése a legközelebbi jövő feladata és erre a feladatra egy kiváló mérnök-organizátort választottak meg. További kérdezősködésemre azt a választ kaptam, hogy a mérnököknek a közigazgatás vegyes területein való alkalmazása rendes jelenség, melynek semmiféle törvényes akadályja nincsen.

Poroszországban az 1906. évi augusztus hó 10-én meghozott törvény szerint a fogalmazási szakon csak jogász alkalmazható. 1920. július 8-án azon-

ban e törvényt módosították; a pénzügyminiszter és belügyminiszter felhatalmazást kaptak arra, hogy kivételesen olyanokat is kinevezhetnek, kiknek szakirányú előképztségük (fachliche Vorbildung) és legalább három évi közigazgatási gyakorlatuk van.

Csodálatraméltó a közigazgatásnak az a szakszerűsítése, melyet Olaszországban Mussolini „Carta del Lavoro“-ja valósított meg.

A munka alkotmánya a közigazgatásnak számtalan területét, a közigazgatási feladatok hatalmas körét éppen az államfenntartó termelés zavartalan biztosítása és fokozása érdekében a termeléshez kapcsolódó társadalmi rétegek különböző érdekköreinek, szakköreinek szervezetére, az ú. n. corporatiókra bizza. A corporatiók, amelyek a munkaadók és munkavállalók szakegyesületeinek közös szervei, magának a törvénynek szavaival élve: az állami közigazgatás szervei,¹ amelyeknek költségeit az állam viseli. Ezzel nemcsak az ipari közigazgatás teljes szakszerűségét kívánja biztosítani az olasz törvény, hanem a termelés folyamatában közvetve vagy közvetlenül résztvevő munkaadók, szellemi és testi munkások, művészek és szabad foglalkozásúak által képviselt gazdaságtársadalmi rétegek zavartalan együttműködésére szükséges egyensúlyt kívánja megteremteni, a corporatiók feladata tehát a magasabb értelemben vett állami közigazgatás tárgykörébe kapcsolódik. A corporatiókba tartozók szakképzése, támogatása, nevelése, azt a célt szolgálja, hogy az államot a jövőben a szükséges szakerők hiánya semmiféle funkció gyakorlásában se béníthassa meg, éppen ezért kell a corporatióknak résztvenni az állam funkcióiban.²

Természetesen nem lehet arról szó, hogy valamely külföldi példát egyszerűen átültessünk) a helyes megoldást a mi szükségleteinknek talajából és a mi fennálló gyakorlatunknak fokozatos fejlesztése útján kell kitermelnünk.

Telítve van a közvélemény a munka észszerű megszervezésének és az ebből folyó józan takarékoságnak jelszavaival. Ebben az irányban jelentős lépést teszünk előre, ha az intézkedési jogot arra ruházzuk és a teljes felelősséggel azt terheljük meg, aki az intézkedés által igényelt megfontoláshoz és mérlegeléshez szükséges szaktudással maga rendelkezik.

Ez az előfeltétele annak, hogy a közigazgatásból kikerüljön mindaz, ami oda nem való és hogy a szakember képességei és kezdeményező képessége teljes mértékben érvényesüljenek.

Ez a természetes és biztos útja az étellel való szorosabb, közvetlenebb kapcsolat megteremtésének, a munka észszerű megszervezésének és az ezzel járó józan takarékoság gyakorlati érvényesítésének.

KOSSALKA JÁNOS

¹ A kollektív munkaviszonyok szabályozásáról szóló 1926. évi ápr. 3-án kelt törvény végrehajtási utasítása 43. §.

² Rocco igazságügyminiszter beszéde a Carta del Lavoro törvényjavaslat benyújtásakor.