

EGYSZERŰSÍTÉS ÉS MINŐSÍTÉS A KÖZIGAZGATÁS REFORMJÁHOZ

A „MAGYAR SZEMLE« egyik számában nemrégén Weis István „Az ismeretlen bürokrata“ címmel a tőle megszokott elmés modorban rajzolja meg bürokráciánk arcképét, és végkövetkeztetésül sürgeti közigazgatásunk átszervezését és egyszerűsítését. Az ismeretlen bürokrata „az élettől mind jobban eltávolodik ...“ „közvetlen kapcsolatba kell hoznunk a tisztviselőt az étellel“... mondja a cikk; de hogy hogyan kell ezt a közvetlen kapcsolatot megteremteni és állandósítani, erre nézve a kitűnő szerző megelégszik néhány egészen általános kijelentéssel. Am e néhány szóból is kitetszik, hogy nyilván ő is tisztában van azzal, hogy az egyszerűsítés nem intézhető el egy-két panaceaszerű törvénnyel vagy rendelettel, hanem csak a szervesen összefüggő intézkedések egész sorával, de legfőképpen a maitól teljesen elütő új hivataloskodási szellemmel.

A „Magyar Szemle“ olvasói előtt nem mondom újságot azzal, hogy ezt az új szellemet s az igazgatásnak az étellel való bensőbb kapcsolatát a szaktisztviselők (mérnökök, orvosok, gazdák, stb.) elsősorban a minősítési törvény oly értelmű revíziójától várják, amely szerint a közigazgatás vezetői sorába necsak jogászok, hanem minél nagyobb számban oly szaktisztviselők is bejuthassanak, akiknek közigazgatási hivatottságuk és kellő mértékű jogi tanultságuk van.

A „Magyar Szemle“ hasábjain ismételtelen jelentek meg cikkek e felfogás szolgálatában, így az 1929 májusi és 1931 májusi számokban Dalmady Ödön és Kossalka János cikkei. De helyet adott a M. Sz. az orthodox jogász felfogás kifejtésének is. Ilyen Weis Istvánnak „Szaktisztviselő, jogásztisztviselő“ című cikke az 1930 októberi számban, amely ugyancsak lebecsüli a szaktisztviselőknek közigazgatási hivatottságát, sőt még a szakügyek igazgatását is a jogászok számára reklamálja.

A szaktisztviselőknek az a javaslata, hogy a minősítési törvény az említett értelemben revideáltassék, már az 1911. évi Országos Jogászggyűlés előtt is szerepelt. A Jogászggyűlés a javaslatot elutasította, de ugyanekkor Tisza István a szakértők álláspontját helyeslő cikknek adott helyet a „Magyar Figyelő“-ben. A kérdés 1922-ben a Magyar Jogász Egyletben is megvitatásra került, különösen a mérnökök szempontjából, s akkor a vita-estékre meghívott mérnökök az ő álláspontjukat a vitában résztvevő jogászokkal már nagyrészt el tudták fogadtatni.

Erkölsi elismerésben máskor is részesült a szakértők álláspontja; így pl. 1927-ben, amikor a főiskolai képesítésű szakemberek tíz legnagyobb reprezentatív egyesületének együttes küldöttsége a minősítési törvény revízióját sürgető memorandumot nyújtott át Bethlen István gróf akkori miniszterelnöknek, s amikor Bethlen kijelentette a küldöttség előtt, hogy a kérdés „nyitott kaput dönget“, mert a kormány is szükségesnek tartja a minősítési törvénynek a szakemberek által kívánt revízióját.

Ugyanígy vélekedett Klebelsberg Kunó gróf, nemrég elvesztett nagy kultúrpolitikusunk is, aki a jogi oktatás reformjáról és a minősítési törvény revíziójáról szólva, egyrészt azt hangsúlyozta, hogy a doktorátust

a jogi tanulmányok terén is nem általánosan-kötelező minősítő, hanem tudományos vizsgává kell tenni, másrészt kiemelte, hogy a minősítési törvény átdolgozásra szorul, mert „lehetetlen állapot, hogy mérnöki, orvosi, gazdasági kvalifikációval ne lehessen a kormányzatba és közigazgatásba bejutni“.

A közigazgatás rendezéséről szóló 1929: XXX. t.-c. aztán az említett nyilatkozatokkal szöges ellentétben úgy intézkedett, hogy a közigazgatási fogalmazási teendőkre csak az alkalmazható, akinek jogi, államtudományi vagy közgazdaságtudományi tudori oklevele van, ami nemcsak, hogy nem egyengeti a szakemberek közigazgatási közreműködésének útját, hanem — merev értelmezésben — alkalmas e közreműködés eddigi lehetőségeit is szűkíteni.

Még számos példával tudnám illusztrálni a magyar közéletnek ezt a jellemző jelenségét: a szakemberek meg nem cáfolható igazának a platonikus nyilatkozatokban elismerését, s ezzel szemben a súllyal bíró, hatékony intézkedésekben a szakemberek által netán már elfoglalt minden talpalatnyi közigazgatási pozíciónak a legelső kínálkozó alkalommal a „jogászság“ részére való visszafoglalását.

Ez a szívós kaszt-irányzat nagyban hátráltatja az igazgatásnak az étellel való bensőbb kapcsolatba jutását, s az ezzel járó gyökeres egyszerűsítését.

Pedig belpolitikánknak még a mai válságos időkben is, sőt ma inkább, mint valaha, legfontosabb és legsürgősebb feladata az igazgatás nagymértékű egyszerűsítése.

Az egyszerűsítés fontosságának mértéke nemcsak az, hogy a mai közigazgatás nem tudja kellő gyorsasággal és közvetlenséggel kielégíteni a nagy közönségnek az igazgatással szemben jogosan támasztott, egyre sokasodó és egyre komplikáltabb igényeit, hanem elsőrendűen fontossá teszi az az államgazdasági szempont is, hogy az igazgatás lényeges egyszerűsítése nélkül nem lehet a köztisztviselők mai létszámát jelentősen csökkenteni, a mai létszám mellett pedig nem lehet a tisztviselői illetmények kérdését a közérdeket és a tisztviselők érdekeit egyaránt kielégítő módon rendezni.

Az egyszerűsítés sürgősségét is elismeri évtizedek óta minden egyes kormány; s mégis egyes részletintézkedéseket nem tekintve, az óriási probléma egészéhez a napi aktualitások által hajszolt kormányok egészen a legújabb időkig nem nyúltak hozzá; mert az sohasem jelentkezett pillanatnyi kényszerűséggel, s főként nem kecsegtetett a pillanatnyi megoldás lehetőségével.

Az egyszerűsítésre irányuló komolyabb kísérletek gyanánt tekinthetjük a Bethlen-kormány két kezdeményezését. Az egyik: a közigazgatás kezelési részének Örfly Imre orszgy. képviselő nevéhez fűződő egyszerűsítése, amely, ha egyes részleteit már vissza is kellett csinálni, némi egyszerűsbödést itt-ott mégis csak eredményezett.

A másik: a Magyary Zoliin kormánybiztos irányítása alatt folyamatba tett tevékenység, amely az igazgatásnak már nem külsőségeit, hanem a velejét, a jogszabályokat, eljárási szabályokat, a szervezeteket vizsgálta, s a nagy problémát egyszerre mindenütt akarta megfogni. Ez az akció megindulásakor a legelső teendők egyikéül felvette programjába a köztisztviselők minősítése kérdésének a mai kor igényeihez simuló új rendezését is.

A jelenlegi kormány is programjába vette az egyszerűsítést, s koncepciójában a minősítési kérdés, mint arról később még lesz szó, — ez egyelőre a gyakorlati közigazgatási vizsga új rendezése alakjában szerepel.

Az igazgatás egyszerűsítésének alig is van fontosabb tényezője, mint a minősítési kérdés jó megoldása; hiszen nyilvánvaló, hogy az egyszerűsítés egy másik fontos eszközének: az elavult jogszabályok és szervezetek megújításának is a feladata magaslatán álló tisztviselői kar a leghivatottabb előkészítője és állandó munkálója.

A minősítési törvény feladata ugyanis nemcsak annak a biztosítása, hogy a közigazgatás részletmunkásai az ő speciális szakmunkájuknak megfelelő szakismeretekkel rendelkezzenek, hanem még fontosabb feladata, hogy a vezető tisztviselőknek a közigazgatás egésze fölött való egyetemes áttekintését biztosítsa.

A speciális szakismereteknek a maguk helyén való biztosításáról meglevő minősítési törvényünk nagyjában elég jól gondoskodik, s amennyiben egyes részletei elavultak vagy hiányosak, ezen aránylag könnyen lehet segíteni.

A vezetéshez szükséges egyetemesség biztosításáról ellenben a minősítési törvény alig gondoskodott; s a törvény végrehajtása, a gyakorlat, még a törvényben erre megadott lehetőséget is (a gyakorlati közigazgatási vizsga előírt rendszeresítését) évtizedeken át teljesen agyon hallgatta; s többek közt ennek is köszönhetjük, hogy vezető tisztviselőink jelentékeny részében nincs meg az egyetemes tájékozottságnak az a mértéke, amely a bonyolódottabb ügyeknek más illetékes hivatalokkal egyetértő, nehézség nélkül is alapos és egymás kezére járó, lendületes irányításához szükséges s amely a tisztviselőt képesíti arra, hogy önálló működése is tudatosan és összhangzóan beleilleszkedjék az igazgatás nagy gépezetének egységes ütemébe.

Az egyetemesség e hiányából származnak az ismeretlen (vagy inkább nagyon is jól ismert) bürokratának a Weis István cikkében felsorolt tökéletlenségei.

Ugyancsak ebből származik — hogy a képet még néhány színponttal kiegészítsem — az a helyzet, hogy tisztviselőink, akik működésük közben a közönségnek részint feljebbvalói, részint szolgálói kell hogy legyenek, nagyon sokszor eltévesztik az impérium és a szolgálat adagolásának helyes arányát és sokkal gyakoribb, hogy az uralkodási, sőt uraskodási hajlam szükségtelenül túlteng a szolgálatkészség felett, mintsem az ellenkező eset. Az egyetemesség hiánya az oka, hogy komplikáltabb eseteknek gyakran nincs egy felelős gazdájuk, s az érdekelt fórumok immel-ámmal tologatják egymáshoz az aktát. Vagy éppen fordítva: az ügynek a döntésre magát hivatottnak érző több gazdája is akad, s a sürgős intézkedés az illetékességi határvillongások miatt nem tud megszületni. Az egyetemesség hiányából származik az is, hogy igazgatásunkban nagyon sokszor nincs meg a hozzátartozó ügyek iránt való őszinte érdeklődés, s igazgatásunk többnyire sokkal leleményesebb az alkotás akadályainak felkutatásában és kultuszában, mintsem az akadályok leküzdésében. Az egyetemesség híjával levő tisztviselő a sablonokat műveli ott is, ahol az esetek száza

egyéni kezelést kívánnának. Mert tisztviselőinket úgy nevelték elődeik; s az ily nevelésre különösen alkalmasak, s viszont az ily nevelés iránt különösen fogékonyak voltak az egyetemi éveiket tanulás és munka nélkül töltött s hivatalukat az „egyetemi“ évek kényelmes folytatásának tekintő, szívesebben pózoló, mintsem gondolkozó és dolgozó elemek.

Az egyetemes áttekintés, a munkaszeretet és a kötelességtudás kellő mértékének hiánya az oka, hogy igazgatásunk sok esetben megelégszik látszat-intézkedésekkel s azt hiszi, hogy ilyen trükkökkel az élet igényeit ki lehet elégíteni!

Nyilvánvaló, hogy az egyetemes áttekintés megszerzéséhez többoldalú tehetség és többirányú tanultság szükséges.

A nálunk uralkodó jogászi felfogás ezzel szemben magától érthetőnek találta, hogy az egyetemesség egyetlen alapja a jogvégzettség; s hogy minden levizsgázott jogász közigazgatási gyakorlata közben elsajátít annyi gyakorlati ismeretet, amennyi az egyetemes áttekintéshez szükséges és így iskola, gyakorlat és továbbképzés együttvéve minden jogászt a közigazgatás alkalmas vezérévé minősít.

Lássuk, így van-e ez a valóságban is?

Előre kell bocsátanom, hogy jogászokról beszélve, nem gondolok itt a bírákra és ügyvédekre, mint akiknél az iskola utáni továbbképződés kényszere más tényezők által és erőteljesebben van biztosítva, mint a közigazgatási pályán működő jogászoknál.

Ez utóbbiakról szólva is, mindenekelőtt meg kell hajtanom zászlómat a magyar közigazgatási jogászság jelesei előtt, akik valóban minden tiszteletünket megérdemlik. Ha az alábbiakban a kevésbé értékes elemeket veszem mértékül, ez nem jelenti azt, hogy tisztviselő karunknak csak hibáit látom, hanem, hogy az említett jelesek a vezéri és alvezéri feladatok nagy sokaságához viszonyítva aránylag kevesen vannak, s igazgatásunk általános képét nem e kevés kiválóság, hanem az „ismeretlen bürokraták“ sokasága adja meg; de különben is reformokról van szó, s a reformokat a meglevő állapotoknak nem jó oldalai, hanem azok hibái szokták időszerűvé tenni.

Jogászaikat a közigazgatási pályára az iskolában, a gyakorlat közben és a továbbképzés útján szerzett ismeretek képesítik.

Lássuk, mit hoznak az iskolából?

Legyen szabad e tekintetben a számos idevágó kompetens nyilatkozat közül különösen két jogász szaktekintély nyilatkozataira hivatkoznom.

Az egyik éppen Weis István, aki a „Szaktisztviselő, jogásztisztviselő“ című főntebb már említett cikkében ugyancsak sötét, de a valóságnál nem sötétebb képet rajzol a „csalárd vizsgázódnak joghallgatóink közt annyira elterjedt típusáról.

A másik Molnár Kálmán, pécsi egyetemi tanár, aki „Néhány szó a jogi oktatás reformjához“ címen megjelent füzetében szokatlan, de annál tiszteletreméltóbb őszinteséggel tárja fel azt a „lélekmérgező“ gyakorlatot, amely a joghallgatók jelentékeny részét már pályája kezdetén megtanítja a tanulmányi szabályok semmibebevételére, a kötelességmulasztásra, a jogi diplomák igazi tudás nélkül való megszerzésének lehetőségére. Nyíltan kimondja, hogy: „amíg ilyen diplomák készülnek, s ilyen diplomák alapján töltenek be közhivatalok, addig racionalizálásról nem lehet szó. Ugyan milyen kötelességtudást várhatunk attól a tisztvi-

selőtől, akit előbb évek hosszú során át szinte módszeresen elszoktattunk a kötelesség-teljesítéstől?”

Az idézetekből nyilvánvaló, hogy jogászaink jelentékeny része nem sok jogtudást, de még kevesebb komoly kötelességtudást hoz magával az iskolából.

De aki az iskolából kifogástalan jogi tudással kerül is be a közigazgatásba, annak ismeretei sem biztosítják magukban véve az étellel való kapcsolatot; ezt a hivatali gyakorlat közben kellene megszerezni. Nem akarom azt a hivatali miliőt, amelybe a fiatal jogásztisztviselő legtöbbször kerül, szélső esetek rikító színeivel megfesteni; általános jellemzésül, azt hiszem, elég annyit mondani, hogy ebben a miliőben szokott kivirulni Weis István „ismeretlen bürokratája”. Erős és nagyon önálló egyéniségnek kell lennie annak, aki környezeténél jobb irányban tud fejlődni. Vannak ilyenek is, de aránylag oly kevesen, hogy környezetük kevésbé tartalmas elemeit magukkal ragadni és hivataluk gondolatvilágát új szellemmel átsugározni alig, vagy csak nagyon szűk körben képesek.

Ezek a tiszteletreméltó önálló egyéniségek aztán természetesen nemcsak a hivatali gyakorlat körében kínálkozó bizonytalan lehetőségek alapján gyarapítják ismereteiket, hanem megérik, hogy hol kell tudásukat még rendszeres továbbképzés útján is növelni. í A világháborút közvetlen megelőző években történt kísérlet a közigazgatási tisztviselők továbbképzésének rendszeres tanfolyamok, előadások útján, szélesebb alapon való megszervezésére. Sajnos ezt a szépen indult próbálkozást a világháború csirájában megfojtotta, úgy, hogy ez a kísérlet a tisztviselők továbbképzése szempontjából mélyebb nyomokat nem hagyhatott.

EMLÍTETTEM már, hogy érvényben levő minősítési törvényünknek a gyakorlati közigazgatási vizsgát előíró intézkedéseit (1883:1. t.-c. 23. és 24. §.) — ne kutassuk, miért — közel fél évszázadon át nem hajtották végre, legfeljebb egyes speciális szolgálati ágakban (pénzügyigazgatás, posta, statisztika, stb.) rendszeresítették vagy tartották fenn a törvény 29. §-ában említett különleges tisztvi vizsgákat (szakvizsgákat).

Új helyzetet teremtett e tekintetben a közigazgatás rendezéséről szóló 1929: XXX. t.-c., amely a gyakorlati közigazgatási vizsga rendszeresítését újból elrendelte, s amelynek alapján a 9100/1931. számú kormányrendelet a gyakorlati közigazgatási vizsga szabályait részletesen megállapította, s a vizsgáló bizottság 1932 november 7-én már tényleg meg is alakult.

Legújabbán pedig a törvényhozás elé került az 1929: XXX. t.-c. módosításáról szóló törvényjavaslat, melynek egyik intézkedése a gyakorlati közigazgatási vizsgát két részre bontja; ezek közül az első, az általános vizsga az egyetemes tájékozottság, a második, a szakvizsga, a választott speciális közigazgatási ágazat anyagában való részletesebb tájékozottság igazolására fog szolgálni.

A gyakorlati közigazgatási vizsga ekként talán új életre kelő intézménye kétségtelenül nagy szerepre van hivatva közigazgatásunk javítása tekintetében, s távol áll tőlem, hogy pesszimista módra azokra

a hibaforrásokra próbáljak rámutatni, amelyek ennek az intézménynek a kedvező hatását esetleg csökkenthetik. Ellenkezőleg, a továbbiakban abból az optimista feltevésből indulok ki, hogy az ezen intézmény élén álló kiváló férfiak képesek lesznek a kezdet összes nehézségeit (pl. a megfelelő enciklopédikus vezérkönyvek majdnem teljes hiányát) a legrövidebb idő alatt legyőzni s az új intézmény teljesen beváltja a hozzáfűzött várakozásokat.

A tisztviselői minősítés kérdése eddigi általános értelmezésének és gyakorlati alkalmazásának az volt a legnagyobb hibája, sőt mondanám bűne, hogy a jogászok közt mutatkozó többoldalú tehetségeket nem kényszerítette az egyetemesség irányában kifejlődni, a szaktisztviselők közt felbukkanó ily tehetségeket pedig legnagyobbbrészt nem engedte kifejlődni.

A gyakorlati közigazgatási vizsga intézménye a kérdést a jogászokra nézve helyes irányban látszik megoldani s ez az intézmény remélhetőleg az eddiginél nagyobb számban fog közülni egyetemes áttekinthetőség, vezérségre alkalmas egyéneket kinevelni.

Kérdés, megvan-e oldva ezáltal a minősítés egész problémája, s kérdés, közérdekből van-e szükség ezután is arra, hogy a közigazgatási pálya a szaktisztviselők kettős tehetségei számára is megnyitassék?

Nézzük a kérdést először a szorosabban vett szakügyek (közmunka-, ipar-, mezőgazdasági-, közegészségi- stb. ügyek) igazgatása nézőpontjából.

Az 1883:1. t.-c. 5. §-a I. 4. pontja megengedi, hogy azon minisztériumok központi igazgatásában, amelyeknél külön szakképzettséget igénylő ügyek is intézeteinek, közigazgatási fogalmazási teendőkre nemcsak jogi képzettségű, hanem oly egyének is alkalmazhatók, akik az illető szakra előírt külön szakképzettséggel bírnak. Erre az intézkedésre támaszkodva a szaktisztviselők eddig is résztvettek szakmájuk igazgatásában, és pedig a dologi és személyes sikernek oly mértékével, amely megfelelt tehetségük kettősségének. Érvényesülésükben azonban minden szakmában korlátozta őket az illető szakma központi igazgatásával foglalkozó jogásztisztviselők részére az intézmények és sok egyéb itt alig részletezhető körülmény által biztosított elsőbbség.

Nem vagyok a szaktisztviselők javára annyira elfogult, hogy azt is meg ne állapítsam, hogy az a szaktisztviselő, idd közigazgatási érzék és tanultság nélkül került szakmája igazgatásának munkakörébe, bizony csetlett-botlott az igazgatásnak előtte idegen területén. Az ilyen egyoldalú szaktisztviselő szolgálhatott mintájául a Weis István által a szaktisztviselőkről rajzolt mulatságos karikatúrának, s az ilyenekre hivatkozva akarják az orthodox jogászok a „jogászság“ számára a szakügyek igazgatását is teljesen visszafoglalni; nem véve tudomást arról, hogy ahol a szakigazgatás terén igazán számot tevő alkotásokat s az élet igényeivel közvetlen kapcsolatban levő friss szellemű ügyvitelt találunk, az — elenyészően csekély számú kivételt nem tekintve — mindig olyan szaktisztviselők munkájának eredménye, akik szaktudásukon kívül, — kettős tehetségük és utólagos tanulmányaik alapján, a szükséges jogi tanultsággal és igazgatási gyakorlattal is rendelkeznek.

Ez egészen természetes is, hiszen valamely különleges szakmában egészséges koncepciót csak attól lehet várni, aki e szakmát gyökerétől ismeri. Azt szoktak mondani, hogy a vezetőnek nagyvonalúnak kell lenni, s nem szabad a részletekben elvesznie. Ez igaz, de még nem a teljes igazság. A teljes igazság az, hogy a nagyvonalú koncepciónak sem szabad sértenie az eleven részleteket, s hogy azokat respektálhassa, ismernie, vagy legalább is intuitív módon éreznie kell azokat.

Nem vonom kétségbe, hogy akadt jogász (ezerek közül egy-egy), aki ily intuíció birtokában valamely speciális szakmának hivatott vezérévé

tudott lenni, de az általános kép a jogászok által vezetett speciális szakmáknál az, hogy a vezető a részletek ismerete nélkül a fővonalak tekintetében is végzetes optikai csalódásokba esik. Elrettentő példákat tudnék felhozni a közelmúltból arra, hogy mi lesz abból, ha egy speciális szakmát arra való hivatottságnélküli jogász szervezni kezd.

A speciális szakmák igazgatását az alkotandó új minősítési törvénynek nem fakultatív és kivételes módon, mint az eddigi törvény, hanem kötelezőleg a szaktisztviselőkre kell bízni; s a jogászok számára legfeljebb a fakultatív és kivételes lehetőséget szabad nyitva hagynia. Természetes, hogy az új törvénynek arról is gondoskodnia kell, hogy a szakmájuk igazgatására hivatott szaktisztviselők szakmabeli gyakorlatuk közben a szükséges igazgatási rutint és ismereteket is megszerezhessék; s ennek megszerzését megfelelő formában igazolják is.

De a kettős tehetségű szaktisztviselőkre meggyőződésem szerint nemcsak a saját szakmájuk igazgatásában, hanem az általános igazgatás racionalizálása, egyszerűsítése körül is nagy szerep vár a jövőben.

Különösen áll ez a mérnökökre, tekintve, hogy a közigazgatás anyaga a technika fejlődése kapcsán egyre jobban és jobban telítődik technikai vonatkozásokkal.

Jól tudom, hogy a szakembereknek az általános igazgatásba való bevonásával szemben nem egy kétség, s nem egy kérdés támasztható.

Az első kérdés: ha már a jogászok számára rendszeresített gyakorlati közigazgatási vizsga kezdi majd éreztetni üdvös hatását, van-e az életnek szüksége arra, hogy az ilyen, az eddiginél egyetemesebben képzett jogász nemzedék mellett a közigazgatásnak olyan munkásai is legyenek, akik a szükséges egyetemességet a jogászok kiképződési sorrendjéhez képest fordított úton (vagyis előbb a gyakorlati ismereteket, azután a jogi ismereteket) szerezték meg?

Felelet: igenis közérdekből szükség van arra, hogy a közigazgatás vezérkara a szaktisztviselők kettős tehetségeiből is kiegészüljön.

Szükség van azért is, mert a gyakorlati közigazgatási vizsga a legoptimistább föltevés mellett is csak évek hosszú sora múlva fogja a kellő számban produkálni a mainál egyetemesebben képzett közigazgatási tisztviselőket; és sokkal hamarabb kialakulhat az egyszerű közigazgatás megkoncipiálására és megvalósítására hivatott új vezérkar, ha nemcsak a jogászi oldalról, hanem az arra való szaktisztviselők oldaláról is rekrutálódnak a kettős tehetségű vezértalentumok.

De szükség van erre főként azért, mert az étellel való közvetlen kapcsolat szempontjából kiváló fontossága van annak, hogy a közigazgatás vezérkarában olyanok is legyenek, akiknek gyakorlati értékük valamely szakmabeli működés során fejlődik ki, s az utólagos jogi tanulmányok e gyakorlati tapasztalatok kiegészítői, illusztráló! gyanánt tetőzik be az ismereteket; míg a jogásztisztviselőnél előbb ver gyökeret a jogi dogmatika, s az utólag szerzett enciklopédikus gyakorlati ismeretek másodlagosaknak, alárendelteknek tetszenek.

A jogászi felfogás szerint a közigazgatási működésnél is a jogi szempontoknak szükségképpen döntő jelentőségük van, mert minden közigazgatási tevékenység jogköröket érint. E felfogás igazsága megint

csak félígazság. A jogi szempontok érvényesítése a közigazgatásban csakugyan szükséges, — hiszen éppen ezért kell a szaktisztviselőnek is, ha a közigazgatásban számot tevő tényező akar lenni, jogi ismereteket is szerezni — de a jogász szempontra éppenséggel nem meríti ki teljesen a közigazgatási ténykedésnél figyelembe veendő összes szempontokat, hanem minden közigazgatási ténykedésnél, s különösen a speciális szakmák igazgatásánál, a jogi momentummal egyenlő rangúnak kell tekinteni a célszerűségi szempontokat.

Legtöbb közigazgatási ténykedésnél az intézkedésnek egy előre meghatározható eredmény elérése a célja; s annál jobb az intézkedés, minél egyszerűbben és gyorsabban tudja a kitűzött célt megközelíteni. Ez a helyes célkitűzés teljes, részletekbe menő tárgyismeretet is feltételez. Természetes aztán, hogy a kitűzött cél felé vezető intézkedéseknek mindenkor az adott esetben mértékadó jogi momentumok teljes respektálásával is kell történniök. E szerint a közigazgatási koncepciókban a célkitűzés, ha fontosságban nem is, de a meggondolások időrendjében a legtöbb esetben megokoltan előzi meg a jogi momentumok latba vetését és a jogi formák megkeresését.

A közigazgatás egyszerűsítésének egyik kulcsát éppen abban kell keresni, hogy az alakítható jogi momentumokat állítsuk az adott célszerűségi momentumok szolgálatába, nem pedig fordítva: megkövesedett jogi formulákhoz idomítsuk az eleven élet céljait.

A célszerűségi momentumok iránti érzéket pedig valamely gyakorlati szakmabeli nevelés és gyakorlat jobban kifejleszti, mint a jogi nevelés; s azért kívánatos, hogy a közigazgatás vezérkarába a jogászokon kívül minél nagyobb számban kerüljenek jogilag is képzett szaktisztviselők is, mert éppen a célszerűségi szempontok értékelése (másszóval: a gyakorlati érzék) az, amelyet közigazgatásunk (és pedig úgy a hétköznapi feladatokkal, mint a jövőre való koncepciókkal foglalkozó igazgatás) ma igen nagy mértékben nélkülöz.

A célszerűségi szempont méltánylása és érvényesítése vezette a régi kamerális tisztviselőképzés tantervének készítőit is, midőn abban a jogi stúdiumok mellett bőséges, sőt túlnyomó teret adtak a praktikumoknak, s különösen a technikai ismereteknek. Ugyanez a szempont lebeghetett Mohi, a híres német jogtudós előtt is, midőn ezelőtt mintegy 70 évvel azt a kijelentést tette, hogy a közigazgatási pályára való képesítést célszerűbb volna az egyetemek helyett a műegyetemekre bízni.

Az azóta eltelt 70 év alatt a közigazgatás anyaga még sokkal jobban telítődött szakszerű és gazdasági elemekkel, s még jobban szembeszökő, hogy a közigazgatási pályára való nevelés iránya mennyire nem kongruens a modern közigazgatással szemben támasztható igények irányával.

Ma természetesen senki sem kívánhat eddigi főiskolai nevelési rendszerünkkel máról-holnapra való gyökeres szakítást, nem akaratja a kamerális tisztviselő nevelés visszaállítását, s nem kívánhatja, hogy a közigazgatási pályára való nevelést teljesen áttereljék a műegyetemre.

Az ellenben a legkevesebb, amit a közérdek e kérdésben megkívánhat, hogy a főiskolát, de nem jogot végzett szakemberek közül

azok számára, akiket tehetségük és kedvük arra vonz, megnyitassék a közigazgatási gyakorlat lehetősége, hogy kettős tehetségük kifejlesztésével értékes munkásai, s esetleg vezetői lehessenek a közigazgatásnak és a közgazdaságnak.

DE VÁJJON képes és hajlandó lesz-e a szaktisztviselők számottevő része az igazgatóhoz szükséges jogi ismereteket utólag megszerezni, s a szakszolgálatból a közigazgatási szolgálatba átmenni, s nem fog-e ez a pályanyitás a szakszolgálat rovására történni?

A képesség kérdésével, azt hiszem, hamar végezhetek. Talán nem is kellene róla beszélni, ha attól nem kellene tartani, hogy lesznek gyanútlan olvasók, akik Weis István rajza nyomán azt képzelik a szaktisztviselőről, hogy a szaktanulmányok feltétlenül teljesen megfosztják őt attól a jogi és igazgatási érzéktől, amit esetleg a világra magával hozott, úgy, hogy szakmája elvégzése után a jogot már ha akarná sem tudja megtanulni. Ennek az ellenkezőjét „de esse ad posse“ azoknak a szaktisztviselőknek a példájával lehet legmeggyőzőbben bizonyítani, akik szakmájuk megtanulása után akár iskolán kívül, akár iskolában (esetleg „sub auspiciis“ is) bizonyosságát adták jogi készségüknek. Kétségtelen, hogy az előző szaktanulmányok mély nyomot hagynak az ilyen egyének lelkivilágában, úgy, hogy jogi ismereteik e korábbi fixpontokhoz hozzásimulva fejlődnek, ez azonban nem jelenti jogi tudásuk alsóbbrendű voltát, sőt ellenkezőleg, olyan új meglátások lehetőségét nyitja meg, amelyek esetleg a jogtudomány fejlődésében is számot tesznek.

Abból, hogy ily jogilag is képzett szaktisztviselőnk ma még kevés van, nem az következik, hogy ezt a minősítési típust quantitáé négligeable-ként kezeljük, hanem ellenkezőleg, hogy tegyünk meg minden lehetőt a típus nagyarányú kifejlesztésére, tereljük a középiskola kettős tehetségű végzettjeit ne a könnyebben megszerezhető egyszerű jogi minősítés irányában, hanem a speciális szakmák felé, azzal az útmutatással, hogy bizonyos szakmabeli gyakorlat alatt és után törekedjék jogi tanultságra is szert tenni, s így állani a közigazgatás szolgálatába.

Hajlandó lesz-e a fiatalság számottevő része erre a mainál rögzösebb minősítő útra lépni? Ha az ez úton járóknak értékükkel arányos előnyöket nyújtunk, bizonyára sokan lépnek erre a rögzös útra; s az a körülmény, hogy majd csak azok lépnek, akiket kettős tehetségük odavonz, egyszersmind automatikus biztosítéka lesz annak, hogy a szakemberek közül hívatlanok nem fogják a közigazgatási tisztviselői kar nívóját veszélyeztetni.

A szakszolgálat sem fogja ennek a pályanyitásnak kárát vallani, ha megfelelő intézkedések gondoskodnak arról, hogy a fiatalság az egyes intellektuális pályákra a szükséglethez mért arányban törekedjék. Hogy milyen intézkedésekre lenne szükség e célból, azt fejtegetni túlesik e cikk keretein.

Aki mindezek után is netán azt gondolná, hogy az említett új minősítési típus csak a magyar szaktisztviselők több évtizedes vesszőparipája, annak figyelmébe ajánlom Kornis Gyulának a Budapesti Hírlap 1931. évi január 1.-jei számában „A walesi herceg kultúrpolitikája“ címen meg-

jelent cikkét, amely rendkívül érdekesen ismerteti, miért tartja szükségesnek az angol világbirodalom leendő uralkodója a fiatal nemzedéknek ez eddiginél többoldalú és főként gyakorlatiasabb irányban való nevelését, s ennél a gondolatnak az oktatás egész vonalán való végigvezetését. A walesi herceg elgondolásának kiinduló pontja és kitűzött célja a cikk szerint ugyan nem a közigazgatás javítása, hanem a lehanyaglott angol közgazdaság és világkereskedelem föllendítése, de az utóbbi nyilván nem képzelhető el megértő és támogató állami igazgatás nélkül, s az ily igazgatás pedig ugyancsak az eddiginél egyetemesebb és gyakorlatiasabb gondolkodású vezetéseket kíván. Hogy ezt a gondolkozásmódot a nálunk eddig divó kizárólagos jogászi nevelés nem biztosíthatja, azt cikkében Komis Gyula is vallja, amikor a következőket mondja:

„A magyar társadalmi és gazdasági élet szervező technikusai mind-ezideig úgyszólván csak a jogászok voltak. A jogászt azonban tipikusan a hisztórizmusnak és fogalmi formalizmusnak statikus szelleme terheli..., a konkrét életnek nem tartalmi plasztikája, hanem jogi szerkezete érdekli. Ezért gyakran hiányzik belőle az a dinamikus szellem, mely a körülötte hullámzó élet lendítő erejét és törvényszerűségét rögtön kieri s így frissen tud simulni a forrón, gyors ritmusban lüktető életnek új meg új szükségleteihez. Ezért a társadalmi-gazdasági világ szervezésében a jogász mellett a magyar életnek elsősorban alapos képzettségű közgazdászokra van szüksége. S a magyar kultúrpolitikának oda kell hatnia, hogy az új magyar nemzedék legfényesebb és legígéretesebb talentumai lehetőleg a közgazdasági hivatás egyes ágazatainak szenteljék magukat... Amerika, a társadalmi-gazdasági szervezés hazája, azon töri a fejét, hogyan lehet már a középfokú iskolában a vezetésre és szervezésre alkalmas tehetségeket felismerni ... Az amerikai pedagógiának egyik legfrissebb hajtása a training for leadership.“

A vezérségre való nevelés azonban nemcsak a pedagógia feladata, hanem a minősítési törvényé is, s ez utóbbinak erre a leghathatósabb eszköze, ha szabad versenyt nyit a kettős tehetségek részére, tekintet nélkül arra, hogy azok a vezérséghez szükséges egyetemességre előzetes jogi és utólagos gyakorlati tanulmányokon át jutnak el, vagy fordítva, előzetes szakmabeli és utólagos jogi tanulmányokon keresztül. Csak az ily szabad verseny lehet komoly biztosítéka annak, hogy mindenki, a jogásztisztviselő úgy, mint a szaktisztviselő tudásának a maximumát törekszik nyújtani a köz számára.

HÁTRA VAN MÉG annak a kérdésnek a vizsgálata, vajjon a tárgyalat új minősítési típus embere milyen úton szerezze meg utólag a jogi ismereteket és hogyan tegyen tanúságot azok megszervezéséről.

Az ebben a kérdésben a nyilvánosság előtt a szakférfiak részéről elhangzott javaslatok közül mint egyik legnyomatékosabbat Szily Kálmán államtitkárnak azt a javaslatát idézem, amelyet a közigazgatás rendezéséről szóló törvényjavaslat parlamenti tárgyalásakor a Felsőházban tartott beszédében és a „Felső Oktatási Egyesület Közleményei“ 1930. évi 2. számában a minősítés kérdéséről írt tanulmányában adott elő. ő abban látná a minősítési kérdés megoldását, ha intézményesen létesítenék:

„olyan berendezés, hogy a szakdiplomát megadó tanterv is tartalmazzon már bizonyos kötelező jogi és közgazdasági stúdiumokat, és a diploma megszerzése után adassák néhány, pl. 3—4 szemeszterre terjedő olyan továbbképzés, amelynek programja a közigazgatás igényeihez szabott jogi és köz- meg magángazdasági tárgyakat kellő terjedelemben tartalmaz. Az ilyen kettős minősítésű ifjú a közigazgatási gyakorlati éveknek kiszolgálása és a közigazgatási gyakorlati vizsgának letétele után a közigazgatás általános fogalmazási szakán belül is nem csupán használ-

ható, hanem rendkívül értékes elem volna, mert ez egyesítené magában a szaktudást és a közigazgatáshoz szükséges jogi és közgazdasági tudást, nagy érzékkel bírna az élet realitásaival szemben, kevésbé volna hajlamos a jogi formalizmus és az élet frissességét figyelmen kívül hagyó lélektelen száraz bürokratizmusra, s akinek a jogász tisztviselővel való együttműködése friss erőt és lendületet vinne bele az egész közigazgatási apparátusba.“

A kettős képzettség ilymódon való biztosításával szemben Szily „szélsőségesnek“ tartja a szakértők részéről régebben többszörösen kifejezésre juttatott azt az álláspontot, amely szerint a szakképzettséget megadó egyetemi, műegyetemi, illetve főiskolai diploma, plusz némi közigazgatási gyakorlat és esetleg plusz közigazgatási gyakorlati vizsga is képesíthesse a nem jogászt a közigazgatásban nem csupán a saját szakja szűk területén belül, hanem általában az úgynevezett fogalmazási szakban is az intézkedésre.

E „szélsőséges“ álláspont hívei, akik közé korábbi e tárgyú írásai-ban e sorok írója is tartozott, az arra hivatott szakértőknek a közigazgatási pályára minél nagyobb arányban való átlépését tartották kívánatosnak, s ennek érdekében az átlépést minél kevesebb formai nehézséghez vélték kötendőnek, s éppen ezért elégnek tartották a hivatottság igazolására a közigazgatási gyakorlati vizsgának előírását, az illető szakember iskolai előképzettségét és gyakorlatát figyelembe vevő vizsgarenddel.

De bármily sok helytálló érveléssel lehet is ezt a „szélső“ álláspontot alátámasztani, s bármily gyakorlatinak látszik is az, mint végső célkitűzés, kétségtelen, hogy adott hazai viszonyaink közt annak úgyszólván ugrásszerű megvalósítása egyelőre kilátással alig kecsegtet.

A mai helyzetben már azt is örömmel kellene üdvözlönnünk, ha a szakembereknek a közigazgatásba való bensőbb bevonása egyelőre legalább kisebb arányokban megindulhatna, s ennek érdekében legalább a Szily javaslatában körvonalazott irányú intézkedések megtörténének.

Az ily irányú intézkedéseknek nyilván többféle formája is lehetséges. Nem lehet feladata e cikknek az, hogy e lehetőségeket felsorolja, összehasonlítgassa s azok közül valamelyiknek megvalósítására pozitív javaslatot tegyen. Inkább csak példaképpen kívánok rámutatni arra, hogy a mérnöki szakmával kapcsolatosan a megoldás egy már meglévő (s legfeljebb némi tantervi módosításokat igénylő) intézménnyel kapcsolatban úgyszólván meg lenne valósítható, ha kimondatnék, hogy a műegyetem közgazdasági fakultásának a mérnöki oklevél megszerzése után való elvégzése a közigazgatási pályára éppen úgy minősít, mint a jogvégzettség.

E cikk keretei nem engedik, hogy e kérdés további részleteit, valamint a minősítési törvény revíziója esetén fölmerülő számos más kérdést (pl. a tisztviselői szelekció kérdését) is még szóvá tegyem; s azért befejezésül csak annak a meggyőződésnek adok ismételtlen kifejezést, hogy az igazgatásnak az étellel való bensőbb kapcsolatát, valamint azt, hogy az igazgatás a gazdasági életnek ne kerékkötője, hanem előmozdítója legyen, csak a tisztviselői minősítés kérdésének oly értelmű kezelésével lehet elérni, mely megszünteti a „jogászság“-

nak mint zárt testületnek a közigazgatási pályára való egyedüli jogosultságát és helyébe állítja a gyakorlati tudással párosult jogi tudásnak a minősítő hatályát.

Ha ennek nyomán az igazgatás vezetői — jogászok és szakemberek egyaránt, — csupa egyetemes áttekintésű, kiegyensúlyozott jogi és gyakorlati ismeretekkel rendelkező koncepciózus férfiak lesznek, ezeknek összehangolt munkája a gazdasági világválság enyhültével egyik leghathatósabb biztosítéka lesz egy az eddiginél lendületesebb közéleti és közgazdasági fejlődésnek, ez a fejlődés pedig annak, hogy hazánkban, ahol még annyi kiaknázatlan természeti kincs vár az értékesítésre, minden munkakész fiatal fej és kéz munkára is talál; s így a szóbanlevő új iránytól senkinek (s így a közigazgatási „jogászságnak“) sem kell féltennie kenyerét vagy szociális elhelyezkedését.¹

BUDAY BÉLA

¹ Cikkíróknak, aki a közelmúltban közlekedési közigazgatásunk egyik vezető munkása volt, fenti érdekes fejtegetéseit szívesen közölvén, megjegyezzük, hogy a Magyar Szemle, eddigi szokásához híven, a fenti cikk pozitív javaslatainak megvalósítása dolgában sem foglal állást.

A szerk.