

NÉPI KÖZIGAZGATÁS ÉS ÖNKORMÁNYZAT

A centenáriumi esztendő is indokolja azt a megállapítást, hogy 1848-nak kellett jönnie a feudális magyar állam megrázkódtatására, hogy ezzel az állampolgári jogegyenlőség törvénybeiktatása mellett a törvénykönyvbe alkotmányjogi és *közigazgatási reformok* is belekerüljenek.

Ezek a reformok meglehetősen elstetett munkának az eredményei és többnyire az egyidejű belga alkotmánytörvénynek a másolatai, mégis e törvények rendezték a végrehajthatalmat s annak csúcsszervévé az addigi kormányzések helyébe a *feletős magyar minisztériumot* állították, de rendezték a vármegye és a város egyes kérdéseit is.

Az 1848-as törvények inkább csak *keret-törvények*, mert hiszen a márciusi idők nem is engedtek részletes tárgyalást, aprólékos szabályozást. Maguk a törvények is utálnak arra, hogy azokat az országgyűlés *ideiglenszeknek* szánta.

Az alkotmány 1867. évi formai helyreállításával újra rendezték a vármegyék, városok és községek hatáskörét. Most már elismerték a községek közjogi jogállását, sőt hozzájuk sorolták a megyei városokat is, míg a régi szabad királyi városokból a jelentősebbek, mint önálló törvényhatóságok, a vármegyékkel *egy* törvényben kerültek rendezés alá.

E törvények után *1886-ban* az országgyűlés új törvényeket alkotott. Az 1886. évi XXI. t. c. a törvényhatóságokról és az 1886. évi XXII. t. c. községekről szól. Ezek nagyrésze még ma is hatályos és bizonyos mértékig alapját képezik a mai magyar közigazgatásnak. Tudjuk, hogy középfokú szervként meghagyták a vármegyét és vele egy rangba állították a törvényhatósági jogú várost. Az eltelt idő óta a minisztériális szervezet kiépítésének megfelelőleg a minisztériumok is igyekeztek saját középfokú szerveiket kiépíteni. Az 1869. évi IV. t. c. értelmében az igazságszolgáltatás elválik a közigazgatástól és már az abszolutizmus alatt kialakulnak a pénzügyi közigazgatás szakszervei és csupán az adó behajtása marad a községeknél. Kialakulnak a többi középfokú kormánysszervek. Így szükségessé válik, hogy az állam és az önkormányzati szervek működését valamely szerv biztosítsa, hogy az egymásmellé rendeltség a középfokú és állami szervek között meglegyen. Ezt a célt szolgálja az 1876. évi VI. t.-c. által minden törvényhatóságban felállított *közigazgatási bizottság*, amely felerészben választott, felerészben tisztviselő tagokból állott.

E kor jogalkotásai közül meg kell még említenünk az 1901. évi XX. törvénycikket, amely a szétágazó eljárási jogban teremtett rendet. Nem kisebb jelentősége volt a közigazgatási bíróságot, mint a Kuriával egyenrangú, legfelsőbb bíróságot létesítő 1896. évi XXVI. törvénycikkeknek, amely panaszjogot állapított meg bizonyos alanyi jogokat érintő közigazgatási ügyekben és azoknak letárgylását a közigazgatási bíróságra bízta. E törvénnyel szemben további fejlődést jelent az 1907. évi LX. t. c., amely az

önkormányzat jogait sértő miniszteri rendeletekkel szemben általánosságban bevezeti; a törvényhatóságokat megillető ügynevezett garanciális panaszt.

A városok rohamos fejlődése tette lehetővé a városok helyzetének rendezését, amely az 1912. évi LVIII. t.cikkben biztosította a városok állami segélyezését, rendezte a háztartási ügyek egyes kirívó kérdéseit s a városi alkalmazottak illetményeit. A további fejlődést megakadályozták az első világháború és annak súlyos gazdasági és politikai következményei. Csak 1929-ben történt közigazgatásunk korszerűbbé tétele érdekében az első lépés, amely azonban szintén csak *félmegoldásnak tekinthető*. A törvényhatóság összetételénél még nem szakít a virilizmus intézményével, bevezeti ugyan a tisztségviselőválasztást, mégis érezhető az ellenforradalom haladáseellenessége.

Az 1929-es reform megszünteti a városi tanácsot és annak hatáskörét részben a kisgyűlésre, részben a polgármesterre, mint egyedi hatóságra bizza. A „rendezett tanácsú város” elnevezést megszünteti, helyébe a „megyei város” elnevezést iktatja. Ezzel azonban ezeknek életviszonyait is az 1886-os községi törvény keretébe adja, ahelyett hogy *külön városi törvényben szabályozná a városok életviszonyait*. Eljárásjogi téren tárgyalja az első és másodfokú hatóságokat, rendszerezi a jogorvoslatokat és a másodfokú határozat ellen a jövőben csak jogszabálysértés esetén engedi a felülvizsgálati kérelemmel való élést. Az 1929-es törvény IV. részben az önkormányzati tisztviselők eddig különböző szabályokban található fegyelmi eljárását egységesen szabályozza.

A közigazgatás 1929. évi reformjával sem a szakemberek, sem a tudomány nem elégedtek meg. Ezeknek sürgetésére az 1930. évi XVI. t.cikkkel újabb reformok indultak meg. A törvényeknek azonban csak a közigazgatási gyakorlati vizsgára vonatkozó szakaszait hajtották végre. A többi reformok, amelyek a kisgyűlés és közgyűlés hatáskörének módosítását, az eljárások egyszerűsítését, a másodfokú határozat elleni jogorvoslat teljes kizárásával akarták megvalósítani, még a mai napig sem léptek életbe.

A felszabadulás után az ideiglenes Nemzeti Kormány egyik legelső rendeletével gondoskodott a közigazgatás ideiglenes rendezéséről, majd nemsokkal azután részletesebb szabályokat is alkotott. Már a legelső rendeleti alkotások is szembeötlően bizonyítják a demokratikus közigazgatási politika két főjellemvonását: *egyrészt a pusztulásból való menekvést, másrészt a demokratikus fejlődés útján való elindulás törekvését.*

A helyreállítás törekvése elsősorban a közigazgatás szakszerűségének és erkölcsi színvonalának helyreállítását kellett, hogy céljául kitűzze.

Nem tagadható, hogy közigazgatásunk a háborús emberveszteség, a szükségszerű politikai rostálás és nem utolsó sorban egyes helyükön maradt régi tisztviselők elutasító magatartása következtében *a nélkülözhetetlen szakszerűség terén is komoly veszteségeket szenvedett*. Természetes azonban, hogy a szakszerűség helyreállításában a demokrácia, a nép által való kormányzás, jelentős részében új követelményeket is ír elő a gyakorlatiasság, a nép érdekében álló közönségszolgálat és nem utolsó sorban a *szociális szempontú érzés és hozzáértés* tekintetében.

Még a szakszerűségi hiányoknál is súlyosabb azonban az az *erkölcsi sülttyedés*, amely közigazgatásunkat napjainkban is félreérthetetlenül kíséri.

Súlyos teherterhelésként jelentkezik a *háború utáni gazdasági leromlás, a hivatalok elviseelhetetlenül alacsony javadalalmazása*, amely a gazdaságilag megalapozatlan személyeket a korrupció kísértéseibe kergette. A helyreállítást építéssel, tanítással, a köztisztviselői életszínvonal fellemlésével és fokozottabb népi ellenőrzés bekapcsolásával véljük elvégezni.

Ami a demokratizálódási törekvést illeti: a népi szervek, érdekképviseletek és az önkormányzatok közigazgatási jogkörének teljes megadásával és bővítésével, a munkás- és parasztközigazgatási utánpótlás nevelésével és bekapcsolásával, továbbá a testületek és a lakosság útján való ellenőrzés kiépítésével érhetjük el.

A felsorolt kellékek már is igen *mélyreható változásokat* tettek szükségessé, hogy a fejlődés menétét biztosítsák.

Ezen változások közül legjelentősebbek az 1945-ből származó 14-es és 1030-as rendeletek, amelyek a közigazgatás ideiglenes rendezéséről szólnak és amelyek szükségesnek tartják, hogy a helyi önkormányzatok önállóan gondoskodjanak az igazgatási szervek létrehozásáról és működésük biztosításáról azoknak az elveknek megfelelően, amelyeket az Ideiglenes Nemzetgyűlés és az Ideiglenes Nemzeti Kormány elfogadott.

A demokratikus pártok és szakszervezetek küldötteiből újjáalakult önkormányzati testületek a régi törvények, főként az 1929-es törvény alapján megalakított önkormányzati testületek jogaiba léptek. Bizottságokat alakítottak és határozhattak mindazokban a kérdésekben, amelyek korábban jogkörükbe tartoztak. De ezen túlmenően gondoskodni kellett a megürült tisztviselői állásoknak *választás útján való betöltéséről*, valamint az állami kormányzat és önkormányzat összhangbahozása céljából a Nemzeti Bizottságok és az újonnan kinevezett főispánok közbenjöttével a közigazgatási bizottságok megalakításáról. E rendeletek részletes szabályozást tartalmaznak a hivatalból tagok jogállásáról, a tagok választhatóságáról, a választás elleni jogorvoslatról, az önkormányzati állások betöltéséről, a városi tanács újból való visszaállításáról, még pedig annak hivatalnoktanács formájában. Elnöke a polgármester, tagjai: az esetleg megválasztott polgármesterhelyettesek, tanácsnokok, főjegyző s a főügyész.

A városi tanács

- a) a polgármester tanácsadó testülete,
- b) a városi igazgatás végrehajtó közege,
- c) önálló hatóság az 1929. évi XXX. t. c. által a polgármester hatáskörébe újonnan utalt ügyekben.

Határozatai ellen törvényhatósági jogú városokban a közigazgatási bizottsághoz, a megyei városokban az alispánhoz, háztartási ügyekben pedig a törvényhatósági bizottsághoz, illetőleg képviselőtestülethez van felelősség helye. A felülvizsgálati kérelem elbírálása minden esetben a belügyminiszterhez tartozik.

Természetesen e rendeletek magukon viselik a szükségrendeleti jellegét is és helyükbe a végleges törvényhozási rendezésnek kell sürgősen kerülnie.

A fentiekből kitűnik, hogy a demokratikus magyar köztársaság helyesen alkalmazta a demokrácia elveit a közigazgatás terén, amikor már az ideiglenes rendezés során is az önkormányzatok helyreállítását tartotta legfontosabb fefadatának. Elfogadta a francia közigazgatás jelszavát és

azt a régi tapasztalatot, hogy *távolból kell kormányozni, de jól igazgatni csak közelről lehet*. A viszonyok ugyanis nem mindenütt egyformák az országban. Mások a közös szükségletek is, amelyeket a közigazgatásnak kell kielégítenie. A közigazgatás feladata éppen az, hogy az életviszonyok megsokasodásával ne csak igazgatni kell, hanem *közszükségleteket is kell kielégítenie*. Éppen ezért nagyon nehéz az egész országot egy központból jól igazgatni. Az országszerte változó helyi viszonyokat, szokásokat, és különleges kívánalmakat igazán csak a helybeliek ismerhetik. Az állam akaratát is ezek tudják a sajátos helyi viszonyokhoz alkalmazva a legcélszerűbben végrehajtani. A közigazgatás gazdaságossága és eredményessége érdekében ezért bízták régtől fogva a közfeladatok egyrészét a helyi önkormányzatokra. Az *önkormányzat így nemcsak jogot, hanem köteleességet is jelent*. A helyi önkormányzati igazgatásra még inkább szükség lesz, ha a közigazgatási feladatokat tovább terjesztjük. *Minél mélyebben nyúl bele a köz az egyén életébe, annál inkább érezhető annak a tételnek az igazsága, hogy az önkormányzatot nem lehet nélkülözni a közigazgatásban*. Éppen ezért elengedhetetlennek tartjuk az *önkormányzatok teljes szabadságának biztosítását*. Az önkormányzatok *jogszabályalkotási, szabályrendeletalkotási jogát ki kell terjeszteni, pénzügyi önkormányzatukat teljessé tenni és helyre kell állítani a tisztviselőválasztási lehetőségüket is*.

A közigazgatás egyszerűvé, eredményessé, gazdaságossá tétele érdekében eddig is sok kezdeményező lépés történt. Amikor a jövő feladatait vizsgáljuk, megállapíthatjuk, hogy bármilyen szétágazónak látszanak a közigazgatás megjavítására, demokratikussá tételére vonatkozó törekvések, a közigazgatás egyszerűsítése érdekében végzett munkálatok két jellegzetes vonást mutatnak fel. Az egyik *jellemvonás az*, hogy akárhányszor bukik el, vagy merül feledésbe a közigazgatás megjavítására, demokratikussá tételére irányuló kezdeményezés, az mindannyiszor — talán változott formában, esetleg más néven, — de lényegében mindig azonosan újra felmad. Erre vallanak a különböző „reformbizottságok“ eddigi célkiűzései és munkálatai. Egy konkrét példát véve, gondoljunk a tanyai közigazgatás rendezésére. Ezzel a demokratikus szempontból nagyjelentőségű kérdéssel már az első világháborút megelőzően is sokat foglalkoztak. Felszínre került 1922-ben, országos ügy lett 1928-ban, teljes feldolgozásában jelent meg 1936-ban, törvényjavaslat formáját nyerte 1938-ban, törvényé csak 1944-ben lett és e törvény is csak a tanyai kérdés megoldásának a kereteit adja meg.

Ebből is láthatjuk, hogy milyen küzdelmes utat kell megtennie a reformgondolatnak, amíg megvalósuláshoz juthat. Éppen a mi feladatunk, hogy ezt és a többi keretet valóban demokratikus tartalommal töltsük meg.

A másik jellegzetesség, amely kijelölhető a magyar közigazgatás megjavítására irányuló törekvésekből az, hogy ezek a szétágazó törekvések négy mag köré csoportosíthatók. Ezek a csoportok:

- a) szervezeti reformok,
- b) eljárási reformok,
- c) a jogszabályok rendezése,

d) a tisztviselőknek a közszolgálatra való előkészítése és a más közszolgálatában állók továbbképzése.

Sajnos, nincs hely arra, hogy a közigazgatás régmúlt történetéből

vett, akárcsak kiszakított példákkal is, az évszázadok tükrében szemléltetsem a fentemlített két szempontot.

Pedig e példák bizonyítanak azt, hogy napjaink törekvéseiben is alig akad olyan gondolat, amely már évtizedekkel előbb ne jelentkezett volna. Talán a *munkaszervezés tudománya* az, amely újnak tekinthető a közigazgatásban. Ez is a gazdasági életből érvényes tapasztalatoknak az alkalmazása a közigazgatás terén. Ez minden véleményt és elhatározást adatokra, tényekre alapít, *nem pedig érzésekre és feltevésekre*. Így ugyanazt a magatartást követeli az együttes munka minden tagjától, kicsitől és nagytól egyaránt. Így el tudja érni az üzem, a közigazgatás működésének állandó változása közepette is azt, hogy irányítson s az egyensúlyt biztosítsa.

A munkaszervezés tudományának átvitele a közigazgatásra azt jelenti, hogy egy nagy közigazgatási szervezet eredményessége nem az abban működő egyének képességétől függ, mert ha a rendszer rossz, akkor a legnagyobb erőfeszítés és egyéni lelkiismeretesség sem fog teljes eredményt elérni.

A szervezet eredményességének fontos tényezője a *főnök*. Nagyon jellemző a régi felfogásra, hogy a magyar közigazgatás szabályaiban nem találunk olyan szakaszt, amely a főnökről szólana. Mindíg csak *az alárendeltről van szó*. A számviteli törvényben is csak a számvevőség ellenőrzéséről és a pénztárakról van szó, de nincs említés az *utalványozó* hatóságról. Érdekes, hogy a katonai szolgálati szabályzat kifejezetten az előjáró kötelességeiről szól. A munkásszervezés tudományának Taylor által lefektetett elvei a közigazgatásban is fennállanak és azoknak elmaradása már is bebizonyítható, nagy károkkal jár.

Ami közigazgatásunk

s z e r v e z e t é t

illeti, a legfontosabb tagosulás mindenestre a *terület szerinti*. A régi közigazgatási írók éppen a valamely területtel és a területen lakó emberekkel való kapcsolatot tartották egyedül lényeges mozzanatnak. Az alapeiv az, hogy az ország területének minden részén valamely közigazgatási szervezetnek kell lennie. A józan területi beosztás a valóságos helyzethez, a lakosság igényeihez és főleg a településhez igazodik. Ez az a mozzanat, amely a magyar területi beosztásban nem érvényesült eddig. A területi beosztás alapja a község, amely neve szerint is község és főleg a munkának összpontosulásán alapuló egység. A mezőgazdasági jellegű lakosság közséje a falu, az ipari és szellemi foglalkozású lakosságé a város. A magyar községi törvény és az azt kiegészítő jogszabályok ezt az alapvető, meghatározó társadalmi jelleget figyelmen kívül hagyták. Nálunk kis- és nagyközségek között tesznek különbséget, amelyeknek egyetlen meghatározó ellentéte a községi jegyző fizetéséről együttesen, vagy külön-külön való gondoskodás lenne. Ez azonban tisztán *formai jellegű* megkülönböztetés, mert a nagyközségek között számos fejlett, változatos életviszonyokat feltüntető lakosságú helység is van. Ezzel szemben megyei, sőt törvényhatósági jogú városaink egyrésze kifejezetten mezőgazdasági jellegű, ami nemcsak a lakosság többségének foglalkozási statisztikájában, hanem a város *külső képében és életformájában* is kifejezésre jut.

Csak az átalakulás kezdeti megmozdulásai mutatnak arra, hogy

a demokrácia az, amely először vesz tudomást a mezőgazdasági ingatlanon élő parasztságról, vagy a tanyacsoportokról. Még ma is másfélmillió ember primitív közigazgatási feladatainak megoldása nagyon is fogyatékosan megy végbe. A terület tagosulását illetőleg az a helyzet, hogy míg egyrészt kis- és nagyközségeinket mechanikusan uniformizálták és ezzel egyes kisközségekre elviselhetetlen terhet hártottak, a nagyobb községek fejlődését pedig megbénították, addig türtek megyeyeni nagyságú helységeket, amelyek elszórtan, sőt külterületükön szoros települési viszonyban a lakosság tízezreit foglalták magukba, azonban ezeknek még annyi közigazgatási lehetőséget sem adtak, mint amennyi a száz lakosú kisközség népességét illeti.

Pedig az önkormányzati igazgatás szempontjából az az irányadó érdek, hogy az öt választó, illetve megalakító lakosság szervesen összefüggő, földrajzi és gazdasági szempontból természetes tájegységet jelentő területen éljen és ennek következtében az érdekelt nép erejét maga mögött tudó kezdeményezésre és távolsági, érintkezési nehézségekkel nem gátolt, állandó kezdeményező öntevékenységre képes legyen.

Kétségtelen, hogy a területfelosztás mai korhadt gerincét képező vármegyei rendszer nem alkalmas még a kiindulás céljaira sem. Vármegyéinél a királyi közigazgatás, majd a nemesi öncélú kormányzás maradványai és így nem természetes tájegységei az ország megfelelő vidékeinek. Szinte védekezésül termelődött ki a szakigazgatás területén a kerületi igazgatási rendszer. A megye, a kerület és járás fennálló rendszerének válsága is önként veti fel a közigazgatási lépcsőfokok mai redjének megváltoztatását. A legelfogadhatóbb alapnak az a megoldás kínálkozik, hogy a három lépcsőfokról a két lépcsőfokra térjünk át, olymódon, hogy a területi önkormányzat egysége egy mai átlagos megyénél kisebb, a járásnál nagyobb és természetes városközponttal bíró tájegység, az úgynevezett városmegye legyen.

Erdei Ferenc elgondolása szerint a lépcsőfokok ily irányú csökkenése közvetlenebbé és hatékonyabbá tenné a közigazgatást, a kormányzatnak a lakossággal való kapcsolatát és így érvényesülni tudna a népközeliségnek, a néppel való közvetlen érintkezésnek az elve.

Az elgondolás további része az, hogy a kormányzati felügyelet és felülvizsgálat joga a kerületi szervekre helyeződjék át és a minisztérium kizárólag kezdeményező, irányító és szabályozó működést gyakorolna. Czibula Antal is hasonló tervet ajánl. Ehhez azonban még a demokratikus közigazgatási szemlélet további kialakulására van szükség. Szükség van emellett természetesen az állami igazgatási szervezet egyidejű átalakítására is.

A közigazgatás

eljárási részénél

alapvető kívánalom, hogy a közigazgatási eljárás számára egyetlen törvény készüljön, amely ugyanúgy irányadó zsinórmértékül szolgáljon a közigazgatási eljárás minden válfajának, mint például a polgári perrendtartás a magánjogi bíraskodás minden változatának szolgálat. A formai rendszer egyöntetűvé tételét indokolja az, hogy a különböző közigazgatási ügyekben gyakran más és más fokokon kezdődik és jogorvoslat esetén folytatódik az ügy elbírálása. Indokolt, hogy a jogorvoslati rendszerbe az

1933. évi XVI. t.cikkben már kezdeményezett, de életbe nem lépett egyfokú felelősséget egyöntetűen megvalósuljon és ezen felelősséggel szemben csak közérdekű érdemi kérdésekben biztosítsák *birtokon kívül a felülvizsgálatot*, másrészt kizárólag *alaki jog* kérdésekben a közigazgatási *panasz jogát*.

Lényeges azonban az eljárás egyéb tárgyi kérdéseinek a szabályozása is. Fontos a *közvetlenség*, a *nyilvánosság*, a *formalizmus kikerülése* és a gyorsaság biztosítása, *mint a demokratikus közigazgatás főkövetelményeinek* a megvalósítása.

A jog egyetlen ágazatában sem foglal el a

j o g s z a b á l y

fizikailag is olyan hatalmas szerepet, mint éppen a közigazgatásban. Míg a jog egyéb ágazataiban a bírászkodás és a jog alkalmazása megelőszik egy-egy alaptörvénnyel, és annak egy-két novellájával, ugyanakkor a közigazgatás minden új feladatához szinte megannyi jogszabály szükséges. A magyar közigazgatási jog rendezetlen állapota megköveteli, hogy a közigazgatási jog területeit valamilyen kiegészítő és áttekinthető rendszerben készült hivatalos gyűjtemény foglalja egybe, amelyet megfelelő felülvizsgálat előznie meg. Magukat az újonnan létrejövő

j o g s z a b á l y o k a t

pedig lehetőleg szabványos számozási beosztással, tartalommutatóknak és alcímeknek alkalmazásával, *népszerűen, érthető nyelven és magyarul* keltené a jogkereső közönség számára használhatóvá tenni.

Demokratikus országban nem érhetjük be azzal a kötelemmel, hogy a jogszabály *alaki közzétételével egyidőben azonnal ismertté válik*. A jogszabály közzétételének szerves részét kell, hogy képezze annak a *sajtó és hírszolgálat* útján való ismertetése, az érdekelt állami, területi és népi szervek számára való megküldése. A közzététel javítása terén üdvös újtásként kell fogadnunk a hivatalos lap 1947. január 1-ével történt átalakítását, amikor is a benne megjelenő jogszabályokat különválaszthatóan és beköthető nagyságban nyomtatják. Természetes azonban, hogy amikor jogszabályrendezési problémákról beszélünk, nemcsak annak a közdelemnek vagyunk tanúi, amely az *élő mai jog* és az *elavult jogszabályok között* folyik, hanem annak a harcnak is, amely még fokozottabban áll a jog új formájára, amelyet a társadalmi élet minduntalan felmerülő új életviszonyai számára keres a minden oldalról szorongatott törvényhozó.

A technika fejlődése a társadalmi életben annyi új, mindig ismeretlen tény hozott felszínre, hogy ezek hatása alatt gyakran jön zavarba az ítélőbíró is, akinek az érvényben lévő törvények nem mindig adnak útmutatást az új életviszonyok által teremtett ellentétek elbírálásához. Heiyesen mondja tehát az angolok egyik kiváló jogásza a jogszabályok stílusáról és pontos szerkesztéséről: „Amit közönségesen a törvényalkotás művészi feladatának neveznek (néhányek ezt csak technikai munkának tartják), hasonlíthatatlanul nehezebben hajtható végre, mint az, amit erkölcsi résznek lehet nevezni. Másszóval, sokkal könnyebb feléni ésszel, mely törvény hasznos és igazságos, mint azt úgy fogalmazni és megalkotni, hogy céljának valóban és tökéletesen megfeleljen“. Hozzátehetjük ehhez, hogy a közigazgatási munkát végzők számára nemcsak az a feladat, hogy feltétlen érvényre segítsék a felszabadulást követő kevésszámú demokratikus jogalkotás rendelkezéseit, nemcsak az a kötelességük, hogy célul

tűzzük ki néhány alaptörvény sürgős megalkotását, hanem az is, hogy számot vessünk azzal az előbb-utóbb előálló szükséggel, hogy a közigazgatási jog csillagászati papíryanagával szemben helyet biztosítsunk a papírgazdaság által ugyan befolyásolt, de mégis annak hátrányait kiegyenlítő, elismert jogforrásnak: a gyakorlati szokásjognak is.

A köztisztviséget választóknak szellemi és pedig elméleti és gyakorlati készségét is sok régi magyar törvény említi. Hogy a demokratikus államban a

köztisztviselők betöltésénél

egyedül az érdemesség, az arravalóság lehet a döntő szempont, az a demokrácia lényegéből következik.

Régen vitatott kérdés, hogy vajon a *szakemberek*, vagy a *laikusok* dominálnak-e a közigazgatásban. Az a tény, hogy a közigazgatásnak a növekedése az utolsó száz év folyamán az állami főfunkciók között óriási eltolódásra vezetett és csaknem kizárólag a közigazgatási funkció fejlesztését jelentette, ami maga után vonta a mindenkor elnyomó erők kiszorítását is, gondolkodóba kell hogy ejtse azokat, akik ebben az országban demokráciát szeretnének teremteni. A 19. század elején kialakult állami berendezésnek tehát szintén le kell vonnia az óriási gazdasági fejlődés, ipari forradalom és a demokratikus társadalmi átalakulás következményeit. A régi apparátus a mai feladatokat egyedül megoldani nem képes. Természetes, hogy a jogi és szakszerűségi szempontokra feltétlenül szükség van, mert ezeket továbbra sem tudja nélkülözni a demokratikus rendszer sem, de kizárólagossága éppen a fentiekből kifolyólag a gazdaságosságot, eredményességet és annak az elvnek a keresztülvitelét, hogy mindent a népért, a nép által, nem biztosítja. Ezért a laikusok közreműködését a közigazgatásban igénybe kell venni. Ami a közvetlen intézésben hátrány a laikus részéről, az a *közreműködésnél előnyként mutatkozik*. A közigazgatási szakképzettség hiánya a laikust kint tartja az életben. Az itt szerzett tapasztalatokat közölni tudja a szakemberrel, beszámolhat a közigazgatási intézkedések hatásáról. Az egyeseknél jelentkező egyoldalúságot és elfogultságot *kiegyenlítő* szélesebb körök befolyása. A laikus elem így a társadalom szócsövénévé lesz és ezzel fokozhatja a közigazgatás eredményes voltát.

Mindenesetre fontos enyhíteni a különböző képesítési feltételeket.

A demokratikus Magyarország első közszolgálati jogszabályai már kiterjesztik a laikus elemek alkalmazását az önkormányzatok vezető állásainak betöltésénél, a politikai bizalom érdekében pedig módot adnak arra is, hogy a képesítési törvények hatálya alól az érdekelt miniszter egyes állítások betöltésénél a pályázónak felmentést adjon. Az új népi szervek a helyi közigazgatási életet újjáalakító Nemzeti Bizottságok is laikus elemekből tevődnek össze. Kormányrendelet tette lehetővé olyan tanfolyamok tartását, amelyek a népi demokrácia szempontjából alkalmas laikus elemek kiképzését szolgálják az olyan állások elnyeréséhez, amelyekben nem is annyira a szakértelem, mint a bizalmi kérdés domborodik ki. Ez a rendelkezés azonban átmenetet jelent a laikus közszolgálatból a hivatásos közszolgálatba, mert a laikus elemek e tanfolyamok elvégzése folytán hivatásos szakképzett elemekké válnak és kellő gyakorlat után a hivatásos közszolgálati alkalmazottakra háruló feladatokat is el tudják látni.

A személyzeti politika egyik legfontosabb mozzanata a megfelelő személyzet kiválasztása, amely vagy képességvizsgálattal, vagy pedig az *alkalmazottak munkakörének változtatásával történik*, amíg mindenki a képességének megfelelő munkakörbe kerül.

A közjogi személyzeti kérdésben az igazotások, létszámcsökkentések sem hoztak megnyugvást, sok a demokráciával szemben elutasító magatartást tanúsító tisztviselő, akikkel szemben szükség lenne a munkás- és parasztutánpótlásra.

A személyzeti kérdést csak a gyökeres és sokkal megnyugtatóbb státuszrendszer oldja meg véglegesen. A státuszbesorolás szempontja nem lehet kizárólagosan az eltöltött szolgálati idő, hanem ezenkívül szociális, családi szempontok, a rátermettség és képzettség is figyelembe veendő.

Sürgős és szükséges a szolgálati szabályzat mielőbbi megalkotása, amely lehetővé teszi, hogy a köztisztviselők a megfelelő feladatokat lássák el, másfelől *kiepítik a munkafegyelmet*.

Feltétlenül reformálandó a minősítés rendszere is, az ú. n. titkos minősítés nem megfelelő. Célirányosabb, ha a minősítésnél a munkatársak megítélését is figyelembe veszik.

A laikusok bevonása azonban nem homályosítja el a *hivatásos alkalmazás* jelentőségét és annak szükségességét. Ez az új államhatárolás megszilárdulása után is megmarad, ha új emberek lépnek is a régiek helyébe. Az újaknak is épp úgy el kell sajátítaniuk a szakismereteket, mert csak így tudják a közigazgatás céljait a népi demokrácia szempontjából is eredményesen szolgálni.

Végül vannak, akik a közhivatalok betöltésénél a *kinevezési rendszert* tartják a közigazgatás szempontjából megfelelőbbnek. Mi úgy tartjuk, hogy a közigazgatás eredményessége szempontjából nem az alkalmazás módja a döntő és hogy a választási rendszer megfelelő feltételek mellett is épp olyan jó közigazgatást eredményezhet, nem is beszélve arról, hogy ez felel meg a demokratikus államberendezésnek és az önkormányzat teljeségének is.

Az a feladatunk, hogy a demokratikus társadalom szervezett erői közül a közigazgatás nagy erkölcsi, szellemi és fizikai erejénél fogva a legnagyobb eredményeket érje el.

A *demokratikus közigazgatásra* az a nagy feladat hárul, amit Széchenyi úgy fejezett ki, hogy az emberiség számára egy nemzetet mentenek meg és egy másik nagy magyar pedig ekként öntött szavakba: „Strázsát kell állni a rút fergetegben“. A magyarság két nagy elméjének mondását egybefűzve, a *magyar közigazgatás feladatát* úgy fogalmazhatjuk meg: „Strázsát kell állni a rút fergetegben, hogy az emberiség számára *nemzetünket, népünket* mentsük meg“.

ANTALFFY GYÖRGY,