

HENCZ AURÉL

**Törekvések a felsőfokú közigazgatási  
tisztviselőképzés szakszerűbbé tételére  
a két világháború között**



1. A közigazgatási szakemberképzés és -képesítés körüli vita már elkezdődött akkor, amikor a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvény-cikk 1. §-a kimondotta: az igazságszolgáltatás a közigazgatástól elkülönítettik. A közigazgatás kiválóan képeztett jogászait a bírói szervezet szinte egyik napról a másikra saját státusába vitte át, s a képesítés nélküli vagy gyengén képeztett tisztviselők maradtak meg a közigazgatási szolgálatban. Mintegy tizenöt esztendő kellett ahhoz, hogy a képesítés terén a törvényhozás rendet teremtsen. A tisztviselők kvalifikációjáról szóló 1883. évi I. törvény-cikk — számos módosítással és kiegészítéssel — a felszabadulásig alapvető jogszabálya maradt közigazgatási szolgálatunknak. Így mintegy hat évtizeden át törvényes előírás volt, hogy — korabeli szóhasználattal élve — a közigazgatásban impériumot csak jogvégzettek gyakorolhatnak. A jogászképzéssel kapcsolatos reformok — nem sok eredménnyel — a tanulmányi rendet próbálták olyanná formálni, hogy a jogi karok a közigazgatás igényeit figyelembe vevő szélesebb szakismereteket nyújtsanak.

Nem sokkal a Tanácsköztársaság megdöntése után a kormány napirendre tűzi a közigazgatás reformálását. A belügyminiszter a törvényjavaslat indoklásában kilátásba helyezi, hogy sor kerül a tisztviselők képzés és -képesítés új szabályozására is.<sup>1</sup> Ugyanakkor a rezsim parlamenti soraiból súlyos kifogás hangzik el a tisztviselő-utánpótlást biztosító jogászképzéssel szemben. Minthogy a joghallgatók nagyobb része nem látogatja az előadásokat, s a disszertációk a „diploma-börzén” vásárolhatók — olvashatjuk a nemzetgyűlés naplójában —, megtörténik, hogy a szolgabíróvá kinevezett fiatal ember az érettségi után akkor veszi kezébe először a tollat, amikor hivatali íróasztalát elfoglalja. Az érvényes tanulmányi és vizsgarend mellett ez a réteg „rákfenéje a magyar társadalomnak és közéletnek”.<sup>2</sup>

A Magyar Jogászegylet is napirendre tűzi a közigazgatási tisztviselők képzés reformját. A vitaülések során több oldalról merül fel az a kívánság, hogy a leendő közigazgatási tisztviselők elvont és egyoldalú jogi s államtudományi oktatása helyett olyan tanulmányi rendet állapítsanak meg, amely a közgazdaságtudomány s általában a társadalomtudományok alaposabb megismerését biztosítja. A közigazgatást ugyanis vissza kell adni valódi természetének, a szüntelen cselekvésnek, a szabad mozgásnak, a szóbeliségnek, a közönséggel való közvetlen érintkezésnek, s ezt az egyetemi képzésnek is tudomásul kell vennie.<sup>3</sup> A vita során a szakszerűbb közigazgatást kívánók tábora álláspontját a

<sup>1</sup> Nemzetgy. irom. 5. köt. 1920. 369., 370. l.

<sup>2</sup> Nemzetgy. napló. 5. köt. 1920. 182. l.

<sup>3</sup> Magyar Közigazgatás (továbbiakban: MK). 1920. máj. 23. 2—3. l.

következőképpen fogalmazza meg: a közigazgatásban sem az olyan jogász, aki speciális és alapos szakismerettel nem rendelkezik, sem az olyan szakember, aki a jogi ismereteknek és a jogászai gondolkodásnak híjával van, egymagában nem teljes értékű ügyintéző. Ideális megoldás tehát a kettős képzés.<sup>4</sup> A belügyminisztériumban is több értekezletet tartottak a reformmal kapcsolatosan, de az elhangzott javaslatok közül egy sem valósult meg.

A vitatkozások során a parlamentben a kultuszminister részéről hangzik el az a megállapítás, hogy a jogi karokon a képzés korszerűtlen, megállt a XIX. századi történeti iskolánál. Márpedig a jogászképzésben — hangsúlyozza a miniszter — elsősorban államtudományi, közgazdasági és statisztikai alapvetésekre van szükség, ha azt akarjuk elérni, hogy a közigazgatási tisztviselők beilleszkedjenek az eleven, friss életbe.<sup>5</sup>

A miniszteri megnyilatkozás szárnyakat ad a külső igazgatásban működő s tisztábban látó szakembereknek. Hangsúlyozzák: az oktatás nem kisebb reformálásra szorul, hanem radikális műtétet igényel. Ez csak úgy érhető el, ha a közigazgatási képzést a szorosan vett jogi képzéstől függetlenítik. Tehát a tudományegyetemeken önálló közigazgatási kar létesítendő, s ennek tanulmányi rendjében a jogi és közigazgatási tárgyakon kívül helyet kell kapnia a szociál-, agrár-, ipar-, kereskedelmi és kultúrpolitikának, az egészségpolitikának, a műszaki és kereskedelmi alapismereteknek. Természetesen a korszerű képzés igényli a továbbképzés folyamatos biztosítását is.<sup>6</sup>

A szaksajtó vezető jogásza is szorgalmazza a szakszerűbb képzést, de a leghatározottabban fellépnek az ellen, hogy a „közigazgatási impérium” gyakorlatában a mérnökök, az orvosok, a pedagógusok stb. is helyet kapjanak. „Ahhoz, hogy egyidejűleg tudjunk megbírálni köz- és magánérdeket, szem előtt tartani igazságot, méltányosságot és lehetőséget, összhangba hozni mindent a tételes törvényes rendelkezésekkel s ezeknek pontos ismeretével: ehhez olyan különleges gondolkozási mód, felkészültség és felfogás kell, mely semmiképpen nem sajátítható el az orvosi, mérnöki, tanári vagy más szakon” — hangzik a korszerűbb képzést igénylő, de a jogászas szemlélethez erősen ragaszkodó közigazgatási szakemberek megállapítása.<sup>7</sup>

A gyakorlati közigazgatási szakemberek egyike-másika nem mindenben fogadja el az előbbi koncepciót. Fontosak a jogi ismeretek a közigazgatási tisztviselőknél — hangsúlyozzák —, de semmiképp sem fontosabbak, mint a gazdasági, pénzügyi, kereskedelmi stb. szakismeretek. A leendő tisztviselőnek megfelelő ismereteket kell szereznie például az egészségügyből és a mezőgazdaságból is, nem is beszélve a község- és városfejlesztés különféle csinjáról-bínjáról. Ennyi ismeretet négy év alatt csak a katonai tisztképző főiskolához hasonló zárt közigazgatási akadémián lehet elsajátítani, ahol tanszabadság helyett tankényszer uralkodik.<sup>8</sup>

A zajló vita közben a kultuszminister is nyilatkozik a jogi oktatás reformjáról. Egyelőre csak arról tesz említést, hogy a doktori címet tudományos fokozattá minősítik át, hiszen a gyakorlati pályákra készülő ifjúságnak elsősorban gyakorlati irányú felkészítésre van szüksége, s a tanulmányi rendnek ehhez

<sup>4</sup> MK 1922. jan. 29. 3—5. l.

<sup>5</sup> Nemzetgy. napló. 30. köt. 1925. 158., 159. l.

<sup>6</sup> MK 1925. szept. 27. 1—2. l.

<sup>7</sup> MK 1926. ápr. 4. 2. l., ápr. 11. 2. l.

<sup>8</sup> MK 1926. jún. 6. 1—2. l.

kell alkalmazkodni.<sup>9</sup> Ugyancsak a kultuszminiszter részéről hangzik el az az ígéret is, hogy a készülő új oktatási rendszerben az elméleti előadások a mindennapi élettel majd szorosabb kapcsolatba kerülnek. Ennek egyik következménye, hogy például a közgazdaságtan a képzés során nagyobb súlyt kap. Közgazdasági műveltség, közgazdasági szemlélet és gondolkodás nélkül ugyanis senki sem lehet jó közigazgatási tisztviselő — hangsúlyozza a kultuszminiszter.<sup>10</sup> Szükségesnek tartja azt is, hogy a jogi oktatás reformjával egyidejűleg módosítsák a képesítési törvényt. Tarthatatlan helyzet ugyanis, hogy mérnöki, orvosi, gazdasági kvalifikációval ne lehessen a kormányzatba és a közigazgatásba bejutni.<sup>11</sup>

1927 tavaszán a parlament költségvetési vitájában is igen élesen vetődik fel a tisztviselőképzés, illetve a szaktudás igénylése. Kossalka János, a műegyetem nemzetközileg is elismert tudós professzora részesítette erős bírálatban a képesítési törvényt: az ország igazgatásában, főleg önkormányzati szinten nem érvényesül a szaktudás. Hazánk közigazgatásában felesleges kettősség van — állapítja meg Kossalka: egy szakkérdéssel behatóan foglalkozik a szakember, de számára a döntés tilos, mert az érdemi intézkedés az írásba fektetett szakvélemény alapján „az impériummal rendelkező” jogásznak van fenntartva. Kossalka megszüntetendőnek tartja a meglevő helyzetet, s azt javasolja, hogy minden ügydöntő munkakörben dolgozó tisztviselőt — szakképzésétől függetlenül — megfelelő szolgálati idő eltöltése után gyakorlati közigazgatási vizsga letételére kötelezzék.<sup>12</sup>

A mintegy tízéves vita némi eredménnyel jár. A közigazgatás rendezéséről szóló 1929-es törvénycikk egységes gyakorlati közigazgatási vizsga letételét kívánja meg, valamennyi szolgálati ág fogalmazási tisztviselőjétől.<sup>13</sup> E törvénynek a gyakorlati közigazgatási vizsgára vonatkozó rendelkezései azonban nem léptek életbe. Ugyanis szélesebb körben mozgalom indult meg az egységes vizsgával szemben. Ezért a belügyminiszter kénytelen volt megfelelő módosító jogszabály alkotását kezdeményezni. 1933 januárjában törvényjavaslatot nyújtott be az 1929-es törvény egyes rendelkezéseinek módosítására és kiegészítésére, s ebben kívánta a közigazgatási vizsga rendjét újjólag szabályozni. A törvényjavaslat indoklásában ezt olvashatjuk:<sup>14</sup>

A gyakorlati közigazgatási vizsga kérdését azért szükséges újra szabályozni, mert az 1929. évi XXX. törvénycikkben lefektetett rendezés az egységesség szempontjának túlzott előtérbe helyezésével a gyakorlatias megoldást csaknem lehetetlenné tenné, és arra vezetne, hogy követelményeinek senki sem tudna megfelelni, vagy pedig a követelményeket kellene a szükségesnél jóval alacsonyabb mértékre leszállítani. Módosításra szorul tehát az 1929-es törvénynek az a rendelkezése, amely szerint a vizsga a közigazgatás valamennyi ágára egységes. A közigazgatás egész területére, annak minden ágazatára kiterjedő egységes vizsga azonban a cél szolgálatára nem alkalmas és nem is szükséges. A közigazgatás helyes elvégzését igénylő közszükséglet mindinkább a szakok szerint történő elkülönülés irányában foglalkoztatja a közigazgatási tisztviselő-

<sup>9</sup> MK 1926. jún. 13. 1. l.

<sup>10</sup> Újság. 1928. febr. 21. 1. l.

<sup>11</sup> Pesti Napló. 1929. febr. 24. 1. l.

<sup>12</sup> Képv. napló. 4. köt. 1927. 368—373. l.

<sup>13</sup> 1929: XXX. tc. 65. §.

<sup>14</sup> Képv. irom. 6. köt. 1933. 130. l.

ket, és a szűkebb körben alaposabban kiművelt tudás egyre fokozottabb mértékben érezteti irányító hatását a feladatok ellátásának személyi szervezésénél.

Ezeket szem előtt tartva az 1933-ban alkotott törvény akként rendelkezett, hogy jogi képesítéshez kötött olyan közigazgatási állásra, amely a IX., vagy magasabb fizetési osztályba van sorolva, csak azt lehet alkalmazni, aki a megkívánt elméleti képzettségen felül a gyakorlati közigazgatási vizsgát is sikerrel letette.<sup>15</sup> A gyakorlati közigazgatási vizsga két részre oszlik: általános és szakvizsgára. A vizsga általános része a közigazgatás egész területét felölelő általános gyakorlati ismeretekre terjed ki. Ezt a vizsgát minden érdekelt tisztviselőnek le kell tennie. A vizsga általános részének letétele után külön szakvizsgát kell tenni, amely az egyes igazgatási ágakban szükséges gyakorlati szakismeretekre terjed ki. A törvény négyféle szakvizsgát rendszeresít: a) belügyi, b) pénzügyi, c) vallás- és közoktatásügyi és nevelési igazgatási s d) közgazdasági és közlekedésügyi szakvizsgát, attól függően, hogy a fogalmazási tisztviselő milyen igazgatási ágazatban dolgozik. A közigazgatási vizsga — lényege és neve szerint is — gyakorlati vizsga. Ez a gyakorlatiasság az alapja az új vizsgarendnek. A közigazgatásra vonatkozó ismeretek óriási tömegének azonban elméleti alapon kell nyugodni, amelyet az egyetemi oklevéllel igazolt képzettség tanúsít, és amely egyrészt hivatott rendet teremteni, másrészt vezérfonálul szolgálni a sok heterogén ismeret között. Megemlítendő még, hogy az általános vizsga tárgyai a közigazgatási és a közjogi ismeretek mellett a magyar magánjognak és a polgári eljárási jognak a közigazgatással kapcsolatos részei, valamint a büntetőjog és a büntető törvénykezési jog a közigazgatás-sal kapcsolatban.

A közigazgatás szakszerűbbé tétele területén jelentős rendelkezés született a tanügyi fogalmazói karral kapcsolatosan. A tanügyi igazgatást rendező törvény akként intézkedett, hogy a tanügyi fogalmazói személyzet összesített létszámába az nevezhető ki, akinek középiskolai tanári oklevele avagy a közigazgatás körében a fogalmazói tennivalók ellátására hivatott állásokra előírt elméleti képesítése van. A törvény természetesen megkívánta a jogvégzettekől a gyakorlati közigazgatási vizsga letételét is. A közoktatásügyi miniszter tehát lehetőséget kapott arra, hogy pedagógus képesítéssel rendelkezőket is alkalmazzon a fogalmazói karba. A törvény egyúttal kötelezte a közoktatásügyi minisztert, hogy a tanügyi fogalmazói személyzet tanári képesítésű tagjainak közigazgatási elméleti és gyakorlati képzését a belügyminiszterrel egyetértésben szabályozza.<sup>16</sup> Erre 1938-ban került sor, s ekkor rendezték a tanári képesítésű fogalmazók közigazgatási képzését. Meghatározott időn belül kötelesek voltak ők is a gyakorlati közigazgatási vizsgát letenni.<sup>17</sup> A két világháború közötti időszak közigazgatási tisztviselői közül a tanügyi fogalmazási tisztviselők voltak a legszakszerűbben képzettek, éppen említett törvény rendelkezése folytán. Jegyezzük itt fel, hogy az 1930-as évek elején több kiválóan képzett fiatal tisztviselő került be a kultuszminisztériumba (emlékkönyvünk időszűrése miatt hadd említsük meg Martonyi Jánost), s nem kis mértékben nekik köszönhető, hogy a tanügyi fogalmazói kar szakszerűségét biztosító új jogszabályok napvilágot láttak, s végrehajtásuk el is kezdődött.

2. A háború után a szakszerűbb közigazgatási képzést igénylő haladó szakemberek inspirálták az egyetemek jogi karait, hogy működjenek közre az egye-

<sup>15</sup> 1933: XVI. tc. 39. §.

<sup>16</sup> 1935: VI. tc. 11. és 12. §.

<sup>17</sup> 109. 274/1938. VKM. r.

temi közigazgatási képzés eredményesebbé tétele érdekében. 1921-ben a pesti kar neves perjogásza, Plósz János súlyos bírálatban részesíti a jogászképzést, s hangsúlyozza, hogy az 1874 óta toldozott-foldozott tanulmányi és vizsgarend átfogó korszerűsítésre vár. Az élethez közelebb álló oktatást kíván: a közigazdaságtan általános tanítása mellett szükséges, hogy a joghallgatók az egyes gazdasági ágakkal és az ezekhez fűződő érdekekkel is megismerkedjenek. Indokoltnak látja a közigazgatási képzésben az agrárpolitika és az agrárjog, az iparpolitika és az ipari jog, a kereskedelmi és közlekedési politika, a szociális és egészségpolitika, a technológia, valamint a könyvvitelten és a mérlegten kötelező oktatásának bevezetését.<sup>18</sup>

A jogi oktatás reformjának szükségessége 1923 júniusában a Felső Oktatásügyi Egyesület kebelében is felmerül. Ez az egyesület az 1911-es megalakulása óta folyamatosan szorgalmazza a jogi oktatás jobbátételét. Javaslatai között szerepel a közigazgatási képzés szakszerűségének növelése is.<sup>19</sup> Az egyesületnek 1926-os közgyűlésén Marton Géza debreceni professzor kifogás tárgyává teszi, hogy a sokak által szorgalmazott és a kormányzati részről is kilátásba helyezett reformtervek nem veszik figyelembe a nemzetközi tapasztalatokat. Ezért áttekinti a nyugat-európai országok tanulmányi rendszerét és az ottani vitákat. Ezek szem előtt tartásával Marton elejti a bifurkációt, tehát az egységes képzés híve. A specializációt a diploma birtokában eltöltött szolgálat közben gyakorlati vizsgákkal oldják meg.<sup>20</sup>

A jogi karok októatónak erősen civiljogi szemléletével a közigazgatási képzés fontosságát a legszívósabban hirdető Egyed István professzor száll szembe. Szerinte a közigazgatási előképzés szempontjából a jogi karok tanulmányi rendjének legnagyobb hibája az, hogy amíg a szoros értelemben vett jogi (bírói, ügyvédi) pályára készülő hallgatók lényegében már az egyetemen megszerzik azokat az elméleti és tételes ismereteket, amelyek leendő hivatásuk végzésénél nélkülözhetetlenek, addig a közigazgatási szolgálatot választók a későbbi gyakorlati munka során alkalmazásra kerülő joganyagról legfeljebb futólagos áttekintést kapnak. A képzésnél szem előtt kell tartani — hangsúlyozza Egyed —, hogy a modern állam tevékenységében a rendszert mellett mind nagyobb szerepe van a lakosság különböző érdekei gondozásának. Az állam már nem elégszik meg azzal, hogy a társadalmi és a gazdasági élet különféle viszonyai-ban a rendet fenntartja, hanem hatáskörébe vonja a lakosság egészségügyének, gazdasági és szellemi jólétének irányítását is. Ennek következményeképpen a közigazgatás számára egészen új területek nyílnak meg, hiszen például a gazdasági élet egyes megnyilvánulásai (így a közületek vállalatai, ipari, kereskedelmi, közlekedési stb. tevékenysége) kiterjedt közigazgatást igényelnek. Ezért azután a legtermészetesebb — olvashatjuk Egyednél —, hogy a közigazgatási képzésnek mintegy félszázada megállapított és azóta csaknem változatlanul fenntartott rendje nem megfelelő. A túlnyomórészt jogi tárgyakkól összeállított tanulmányi rend idejét múlta. Az államélet új típusú és felkészültségű szakembert kíván. Olyant, aki a nélkülözhetetlen jogi ismereteken felül rendelkezik a gazdasági, műszaki, szociális stb. ismeretek szükséges mértékével is.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Magyar Jogi Szemle. 1921. 8., 22., 23. 1.

<sup>19</sup> Hajdú-Bihar megyei Levéltár. Egyet. jogi kari ir. 462/1931—32. Lapsorsz.: 115—117.

<sup>20</sup> Felső Oktatásügyi Egyesület Közleményei. 1926. 2. sz. 3., 31., 34., 35. 1.

<sup>21</sup> Társadalomtudomány. 1928. 409., 411. 1.

A szakszerűbb közigazgatási képzés körül folyó vitában új szint és súlyt jelentett Magyary Zoltán professzor tevékenysége. Magyary volt az — egyik neves tanítványa, Meznerics Iván megállapítását idézve —, aki az Európa-szerte domináns jogász szemlélet mellett a közigazgatás gazdasági és technikai szemléletének fontosságát hazánkban mindenkinél meggyőzőbben és következetesebben hangoztatta.<sup>22</sup> Magyary professzori kinevezése előtt két évtizedes közigazgatási gyakorlattal rendelkezett, s egyik kiváló tanítványa és munkatársa Szaniszló József megállapítása szerint egymagában csaknem olyan hosszú időt töltött közigazgatási szolgálatban, mint tizenhat tanszékvezető elődje együttesen.<sup>23</sup> Már a 20-as évek elején mint kultuszminisztériumi tisztviselő hangsúlyozza: a jogvégzett miniszteri fogalmazónak szüksége van pedagógiai szaktudásra, a minisztériumban dolgozó pedagógusnak viszont jogi, főleg közigazgatási jogi és államszámviteltani szakismeretekre. A jó szakembereknek a közoktatásügyi minisztériumba való behelyezésén és az ott kifejtett munkájukon áll vagy bukik az ország kulturális igazgatásának és kultúrpolitikájának eredményessége — hangsúlyozta Magyary akkor, amikor még a szakképesítéssel rendelkező tisztviselő fehér hollónak számított az egyes minisztériumokban.<sup>24</sup> Ugyanebben az időben írja Magyary egyik tanulmányában, hogy a közigazgatás fogalmazási szakában dolgozóknak a következő ismeretekre van szükségük: 1. a közigazgatás jogrendjének ismeretére, ami az alaki kötöttséget állapítja meg; 2. a közigazgatási feladat természetének megfelelő tanügyi, egészségügyi, közgazdasági, műszaki stb. szakismeretekre; 3. végül mindezek mellett tisztában kell lenniük a közigazgatási organizmus statikájával és dinamikájával, önmaguk szerepével a gépezetben, s mindazokkal a mozzanatokkal, melyek az általuk végzett munkához kapcsolódnak, hogy ily módon tudatosan alkalmazkodhassanak a szervezet fegyelméhez, melynek biztosítása minden sikeres munkának előfeltétele. Magyary felteszi a kérdést: a hazai államtudományi oktatás kielégíti-e a szükségleteket? Ami a legspeciálisabb államtudományoknak, a közigazgatás tudományának oktatását illeti, az mindössze egy főkollégiumnak, a közigazgatási jognak az oktatásában merül ki. Ide számítandó ennek egyik kiágazása, a pénzügyi jog. De sem a közigazgatási, sem a pénzügyi jog nem tárgya egyik alapvizsgának sem, hanem csak együttesen tárgya mind a jog-, mind az államtudományi doktorátusnak. A közigazgatástan a politika keretében kénytelen meghúzódni. Ez a tény, valamint a jogtudományi tárgyaknak nagy fölénye a leendő közigazgatási tisztviselőt arra a tévhitre vezeti, hogy a közigazgatással való tudományos foglalkozásnak a közigazgatási jog az egyetlen méltó tárgya. Csak akkor lehet előbbre lépni — hangsúlyozza Magyary —, ha a közigazgatási képzésnek egyoldalúan jogi jellegét megszüntetik, helyesebben ha a jogihoz hasonló jelentőséghez juttatják. Magyary az államtudományi végzettséget minden fogalmazási tisztviselő számára nélkülözhetetlennek tartja, de nem elegendőnek. A közigazgatás szakszerűségének biztosítása megkívánja, hogy az államtudományi végzettségen kívül valamely speciális képzettségnek a teljes értékű ismerete is kötelező legyen, például az oktatásügyi igazgatás el látásához a tanári, a gazdasági igazgatás végzéséhez a mezőgazdasági, műszaki vagy kereskedelmi szakképesítés megszerzése. Magyary javasolja azt is, hogy a közigazgatás több önálló főkollégiumban szerepeljen. Fejtegetésének utolsó

<sup>22</sup> Magyary-Emlékkönyv. Bp. 1940. 175. l.

<sup>23</sup> Szaniszló József: A közigazgatástudomány oktatásának és tanszékeinek története az ELTE Jog- és Államtudományi Karán 1777—1977 között. Bp. 1977. 283. l.

<sup>24</sup> Társadalomtudomány. 1922. 74., 75. l.



akkordja: nem lesz addig erős az államvezetés, míg a közigazgatást szakszerűbbé nem teszik, és az organizáció iránti érzék ki nem fejlődik.<sup>25</sup>

Magyarynak a közigazgatás racionalizálásával és a közigazgatási tisztviselőképzéssel kapcsolatos átfogó tevékenysége az egyetemi tanári kinevezése utáni időre esett, amikor először a Tárcaközi Bizottság központi előadójaként, majd a közigazgatási racionalizálás kormánybiztosaként is működött. Nem sokkal 1930 elején történt központi előadói megbízatása után átfogó jelentést terjeszt a magyar közigazgatás racionalizálásával kapcsolatosan a miniszterelnök elé, s ebben foglalkozik a tisztviselői kérdéssel is. Határozottan leszögezi: a közigazgatás jósága a tisztviselőkön fordul meg. A tisztviselőkérdésnek számos összetevője van, de a legfontosabb a tisztviselők kiválasztása és kiképzése. Újából hangsúlyozza: a jog- és államtudományi oktatás nem megfelelő, reformra szorul. A kari tanulmányi és vizsgarendnek a közigazgatás szempontjából az a hátrányos jellemzője, hogy a jogtudományi képzés sokkal erősebb, mint az államtudományi képzés. Ha tekintetbe vesszük — olvashatjuk az előterjesztésben —, hogy a magyar államnak 77 880 alkalmazottja között nincsen egészen 2000 bíró, s a többi túlnyomórészt közigazgatási alkalmazott, akkor a tervszerűség szempontjából nem lehet ezt az állapotot megfelelőnek tekinteni. A jog- és államtudományi oktatás halaszthatatlan reformja hivatott arra, hogy a közigazgatás érdekeit a tanulmányi rend megállapításánál figyelembe részesítse.<sup>26</sup>

Magyary egy másik, ugyancsak a miniszterelnök elé terjesztett jelentésében hangsúlyozza: a tisztviselők szaktudása s ennek következményeképpen teljesítménye nem tart lépést az új idők követelményeivel. Elsőrendűen fontos a tisztviselők képzettségének emelése. A modern közigazgatási tisztviselőt és főleg annak legmagasabb kategóriáját, a fogalmazási kart „az impérium gyakorlásának domináló szempontja helyett” a pozitív feladatok megoldásában álló service public, vagyis a közszolgálat szellemének kell áthatnia. A modern közigazgatásban a fogalmazási ügykört már nem láthatják el kizárólag jogászai képzetséggel, ezért kell megfelelő számban alkalmazni orvosi, mérnöki, tanári, közgazdasági stb. képesítéssel rendelkezőket is. Viszont hiányzik az objektív vizsgálata annak, hogy melyek azok a szolgálati beosztások, amelyekben jogász, s melyek azok, amelyekben valamely speciális szakképzettségű tisztviselő állhatja meg jobban a helyét, és különösen hiányzik az arról való gondoskodás, hogy a közigazgatás magasabb fokon történő irányítását végző jogi képesítésű tisztviselők kellő gazdasági, szociális, műszaki és kulturális tájékozottsággal, illetve a hasonló irányító állásban működő orvos, mérnök, tanár, mezőgazda stb. jogi, illetve közigazgatási képzettséggel rendelkezzenek. Ezen a téren is tehát a kormány részéről tervszerű intézkedés megtétele szükséges.<sup>27</sup> Azt is javasolja, hogy a közigazgatásban speciális szakdiplomával működő tisztviselőket megfelelő gyakorlati idő elteltével kötelezzék a gyakorlati közigazgatási vizsga letételére.<sup>28</sup>

Magyary a minisztertanács megbízása alapján tervezetet készített a jogi oktatás reformjával kapcsolatosan, s ezt 1931 végén benyújtotta a kultuszminiszternek.<sup>29</sup> A kormánybiztos — számolva a pesti kar konzervatív szemléleté-

<sup>25</sup> Budapesti Szemle. 1922. 191. köt. 20—26., 30. 1.

<sup>26</sup> Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás racionalizálása. Bp. 1930. 167—172. 1.

<sup>27</sup> Magyary: A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása. Bp. 1931. 3., 12., 15. 1.

<sup>28</sup> Magyary: A magyar közigazgatás racionalizálásának programja. Bp. 1932. 15. 1.

<sup>29</sup> A tervezet nyomtatásban nem jelent meg, egy gépelt példánya a szerző birtokában van.

vel — csak mérsékelt módosításokat tartalmazó javaslatot terjeszt elő. A gyakorlati közigazgatási vizsga bevezetését fordulópontnak tekinti a közigazgatási szakképzés területén. E szakvizsga — szerinte — magával hozza a bifurkáció elejtésének lehetőségét. Ezért a jog- és államtudományi képzést egységessé kell tenni, ugyanakkor az államtudományi tárgyaknak a jogi oktatásban nagyobb teret kell kapniuk. Így például három félévessé kell tenni a közigazgatási jog oktatását, s új tárgyként bevezetendő a szociológia, a kettős könyvvitel, az üzemtan és az államszámvitel. Magyary óvatos javaslata körül a pesti egyetemen nagy vihar keletkezett. A vita során — Szaniszló Józsefet idézve — „a kar egész szellemi arsenálját dobta a küzdelem serpenyőjébe, s tépte izekre — saját szemszögéből — az új oktatási tervezetet. A kormánybiztos talán még elviselte volna ezt a vereséget, de a professzor már nem vehette tudomásul. Az őt alig két éve meghívó kar ily hamar kikristályosodott elutasító álláspontjával szemben különvéleményben fejtette ki álláspontját tervezete mellett, s a rendelkezésére álló s le nem becsülhető szellemi arsenállal verte vissza a javaslatával szemben kifejtett kari álláspontot.”<sup>30</sup> A vita a ma számára kevés tanulmányt nyújt, s annak kritikai ismertetése túllépné e tanulmány megszabott terjedelmét. Magyarynak a kar álláspontjával szembehelyezkedő különvéleményéből azonban néhány megállapítást kiemelünk.<sup>31</sup> A kari javaslat legfeltűnőbb jellemvonása a „közigazgatás-ellenesség” — hangsúlyozza Magyary. A kar nem vesz tudomást arról, hogy a szakemberek egyöntetű álláspontja szerint a jogi oktatás tanulmányi rendjének alapvető reformálását a közigazgatás joggal igényli. Hiszen közismert, hogy a közigazgatással szemben fokozott kíváncságnak nyilvánulnak meg, s a közigazgatásra világszerte megnövekedett feladatok hárulnak. Ennek következményeként teljesen megváltozott helyzetbe került, amellyel főleg a fogalmazási kari tisztviselők képzésének céltudatos emelése nélkül meg nem birkózhatik. A pesti kari javaslat szerint a magánjogot négy féléven keresztül kell hallgatni, viszont elzárkózik azelől, hogy a közigazgatási és a pénzügyi jogot együttvéve összesen szintén négy féléven át adják elő, s a közigazgatási jogot az alapvizsgák tárgyai közé felvegyék. Nyilvánvaló — hangsúlyozza Magyary —, hogy a kar a közigazgatás igényeinek az igazságszolgáltatás igényeivel azonos jelentőségét elismerni nem hajlandó, és a közigazgatási jog s a pénzügyi jog hátrányos helyzetének kiegyenlítését megakadályozni kívánja. A kar konzervatív tábora nem számol azzal, hogy a közigazgatási tevékenységnek rohamos és még korántsem befejezett növekedése olyan méretűvé vált, hogy az az állami funkciók közt kétségtelenül a leghatalmasabb, és további fejlődésével is számolni kell. Ha a kar szélesebb látókörrel tekintene szét, megláthatná a közigazgatási nagyüzem félelmetes méreteit, a nagyüzem eredményes vezetésének és gazdaságos működésének kielégítően még sehol meg nem oldott életbevágó problémáit. Ez esetben óvakodnék azt a nézetet megkockáztatni, hogy a tudománynak és az egyetemnek nincsenek nagy feladatai a nemzettel szemben közigazgatásának meglévő és jövő problémái tekintetében.

A pesti harc után a jogi oktatás körüli vita egyelőre elcsendesült. Néhány esztendő múlva, az 1936 végén tartott Országos Felsőoktatási Kongresszuson a jogi és az államtudományi képzés vitája során a különféle nézetek igen erősen csaptak össze. A kongresszust megnyitó kormányzói beszéd erőteljesen kiemelte a jogi oktatás és a közigazgatási tisztviselőképzés reformálásának fon-

<sup>30</sup> Szaniszló: i. m. 314—315. 1.

<sup>31</sup> Magyary különvéleménye ... Bp. 1932. 15. 1.

tosságát.<sup>32</sup> A kongresszuson a pesti karnak a már érintett konzervatív véleményét a jogbölcsezet professzora, Moór Gyula fejtette ki. Álláspontjának lényege: nem szabad a magyar jogi oktatás sok tekintetben bevált, történelmileg kialakult rendjét felforgatni, s csak a kirívó hibák és visszaélések lenyesegetése szükséges. Erőteljesen állást foglalt a jogi oktatás „civilisztikus elemeinek” visszafejlesztése ellen: ha ez a tendencia tovább folytatódik, a jogi oktatás megszűnik jogi oktatás lenni. Másrésztől — a közigazgatási jogászok szimpátiáját elnyerendő — azt is hangsúlyozta, hogy „a már egyébként is erősen államtudományi jellegű jogi oktatásban” az állami tevékenység sokrétűsége miatt az államtudományi jelleget „még egy fokkal ki kell hangsúlyozni”.<sup>33</sup>

Laky Dezső, a Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Közgazdaságtudományi Karának dékánja már korszerűbb álláspontot képvisel. A jogszabályok értelmezése és alkalmazása a közigazgatási funkciónak csupán egyik része — hangsúlyozza. Számolni kell azzal, hogy a közigazgatás több szerve működésével javakat hoz létre, szolgálatokat teljesít stb., vagyis oly tevékenységet fejt ki, amely szöges ellentétben áll a régebbi felfogás szerint tulajdonképpen közigazgatási funkciónak elismert munkaterületekkel. Eppen ezért elengedhetetlen a különféle szakembereknek a közigazgatásba való érdemi bekapcsolása. Természetesen szükséges, hogy ezek megfelelő és színvonalas tanfolyamokon ismerkedjenek meg a jogi és a közigazgatási tudományokkal.<sup>34</sup> Ugyancsak közgazdász oldalról hangsúlyozzák: a nemzet önmaga ellen vét, ha nem hív életre olyan közigazgatási nemzedéket, amely telítve van a nagy nemzeti feladatok megismerésével, gazdasági, szociális, kulturális tudással és ismeretekkel. Eppen ezért csak az olyan egyetemi reform felel meg a követelményeknek, amely a közigazgatási képzés központjába helyezi a gazdasági, szociális és kulturális ismereteket.<sup>35</sup>

A kongresszuson többen az önálló közigazgatási képzés mellett foglalnak állást. Hangsúlyozzák: az 1883-as képesítési törvény már önálló közigazgatási képzési formát helyezett kilátásba. Az évtizedek hosszú sorának tényei szükségserűvé tették, hogy a közigazgatástudomány számos, önálló tudományággá vált részével és melléktudományaival végre önálló egyetemi képzési formát kapjon, s ne legyen más képzés alárendeltje, függvénye.<sup>36</sup> Ugyanez a tábor azt is észrevételezi, hogy az egyetemi képzésben közel egy évszázad óta a jogi elem dominál. Ez azzal a veszedelemmel jár, hogy a leendő közigazgatási tisztviselő — ha szerez is egyéb ismereteket — mindent a jog nézőpontjából vizsgál, és fél az életviszonyokba való benyúlástól, az életviszonyok alakításától. Az ilyen oktatásban elvész a teremtő erő, a kezdeményező készség, és a közigazgatási tisztviselő kicsinyessé és félenkké válik. További veszedelem az együttes képzésben, hogy a magánjogi tárgyak túlsúlyra jutnak. A gyakorlatban úgy alakul a helyzet, hogy az államtudományi tárgyak másodosztályúak lesznek, és a magánjog első osztályú. Márpedig a magánjog erősen individualista tudomány — hangsúlyozzák —, még akkor is, ha bizonyos szociális hatások érik. A magánjog az egyénből, az egyén anyagi helyzetéből indul ki, és azt akarja megerősíteni, s intézményessé teszi a gazdaságilag erősebb uralmát a gyengébb felett. A magánjogban felnőtt egyén ettől a hatástól egész életén át nem

<sup>32</sup> Magyar felsőoktatás. 1. köt. Bp. 1937. 8. l.

<sup>33</sup> Ua. 2. köt. 22., 34., 45., 54. l.

<sup>34</sup> Uo. 159., 165., 171—173., 188—189. l.

<sup>35</sup> Uo. 200—202. l.

<sup>36</sup> Uo. 212—213. l.

tud szabadulni. Ezzel szemben a közigazgatási tisztviselő a közösség érdekét védi az egyénnel szemben. Mint adott helyzetet elfogadja ugyan a társadalmi s különösen az anyagi különbségeket, de azokat nem tekinti örökérvényűeknek. A közigazgatásnak éppen az a legfőbb feladata, hogy a gyengébb állampolgárokat az erősebbekkel szemben védje, a közhatalmat a gyengék mellé állítsa. Az individualista magánjogon felnőtt tisztviselő erre képtelen. A közigazgatási tisztviselőknek önálló karon történő képzése lehetővé tenné a számukra szükséges joganyag beható megismerését, és ezen felül mindazon ismeretek megszerzését, amelyekre szükségük van.<sup>37</sup>

Tisztán és világosan — a mának szólóan is — fogalmazza meg az egyetemi képzés hivatását Szent-Györgyi Albert professzor. Az egyetem célja kettős: a tudományok művelése és a szakképzés. Az utóbbi évtizedekben mindinkább előtérbe lép a szakképzés igénye. Az egyetem ezt az új hivatást vállalta, és ha egyszerű vállalta, úgy kötelessége annak minden tekintetben megfelelni. Nem intézhető el a kérdés egyszerűen azzal, hogy az egyetem nem szakiskola, hanem a tudomány műhelye. Az egyetem szakiskola is! Teljesen jogosult szempont az, hogy ha valaki az egyetemre nem a magas tudomány kedvéért, hanem tisztán a szakképzettség elnyeréséért megy, az egyetem kötelessége arról gondoskodni, hogy az illető számára a szükséges szaktudást megadja. Az egyetemnek mindkét hivatást vállalnia kell, egyiket sem hagyhatja el. Ha elhanyagolja a tudomány művelését, akkor a szakképzésre is alkalmatlanná válik, ha viszont másodrendűnek tekinti a szakképzést, úgy le kell mondania azon előnyökről, amelyeket éppen e szerepének köszönhet, és akkor elveszti közéleti jelentőségét.<sup>38</sup>

A Felsőoktatási Kongresszus után az Országos Felsőoktatási Tanács bizottságot alakított a jogi oktatás reformtervezetének előkészítésére. A tervezet készítője a pesti kar álláspontjának már említett képviselője, Moór Gyula volt. Így érthető, hogy az általa készített, majd a bizottság részéről lényegtelen módosításokkal elfogadott oktatási tervezet előbbre lépést nem tervezett a közigazgatási képzés terén.<sup>39</sup>

3. Az első világháború utáni súlyos gazdasági helyzet siettetette annak a régi óhajnak a megvalósulását, hogy egyetemi szinten vezessék be a közigazgatási képzést. A kormány 1920 elején rendeletileg intézkedett „a budapesti Magyar Tudományegyetem mellett létesített Közgazdaságtudományi Karról”.<sup>40</sup> E kar egyébként semmiféle szervezeti kapcsolatba nem került a budapesti tudományegyetemmel. A kar tanulmányi ideje négy év, s egyik szakcsoportja az egyetemes közigazgatási. Ez az egyetemes irányú közigazgatási feladatokra, a közigazgatásra és a mezőgazdasági igazgatásra képez szakembereket. A minisztertanács az egyetemi karon közigazdaságtudományi államvizsgát tett diplomásoknak megadta a lehetőséget arra is, hogy a közigazgatási tisztviselők fogalmazási karában elhelyezkedhessenek.<sup>41</sup> Az új felsőoktatási intézmény kétségtelenül széles körű közigazgatási képzést nyújtott, szakmai szempontból lényegesen többet, mint a tudományegyetemek jog- és államtudományi karai. Az általában közigazgatási jog mellett az egyes szakterületek speciális igazgatása is helyet kapott, s az oktatott tárgyak között találjuk például az alkotmánytant,

<sup>37</sup> Uo. 213—214. l.

<sup>38</sup> Ua. 3. köt. 63. l.

<sup>39</sup> A jogi oktatás reformja. Bp. 1938. 53 l.

<sup>40</sup> 272/1920. ME. r.

<sup>41</sup> 273/1920. ME. r.

a közigazgatást, a községpolitikát, a pénzügytant, a közlekedési politikát és a közlekedési jogot, a városigazgatást és a várospolitikát.

A jogi karok részéről folyamatosan indokolatlan kritikában részesült a Közgazdaságtudományi Karon folyó közigazgatási képzés. A kar oktatói vita közben joggal állapították meg, hogy a jogi karok elsősorban bírákat és ügyvédek képeznek, s közigazgatási szempontból csak igen hiányos ismereteket nyújtanak. Márpedig az országnak nagyszámú, jól képzett közigazgatási szakemberre van szüksége, hiszen „az ország jövő boldogulása az igazságszolgáltatás mellett sokkal nagyobb mértékben a jó közigazgatáson múlik”.<sup>42</sup>

A törvényhozás részben takarékosági okokból, részben művelődéspolitikai megfontolásból elhatározta több felsőoktatási intézménynek egy szervezetbe történő egyesítését. Az 1934. évi X. törvénycikk a József Nádor Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem szervezetébe olvasztotta be a Közgazdaságtudományi Kart is. A kar megtartotta a nevét, s a karon belül továbbra is működött a közigazgatási osztály. Az itt szerzett oklevél birtokában folytatott tanulmányok után elnyert közgazdaságtudományi doktori diploma ugyanazokra az állásokra képesített, mint az 1920-ban felállított Közgazdaságtudományi Kar közigazgatási osztályán szerzett diploma.

A műegyetem közigazgatási osztályán alapos, sokrétű és színvonalas képzés folyt. Ennek ellenére az önkormányzatok részéről erős tartózkodás volt e képesítést szerettek alkalmazásánál. Ezért a műegyetem rektorának panaszára kénytelen a belügyminiszter a törvényhatóságokhoz felhívást intézni és szigorúan figyelmezteti az alispánokat, hogy miután a kialakulóban levő gyakorlat ellenkezik a törvényes előírásokkal, hassanak oda, hogy a közgazdaságtudományi doktorok a pályázatoknál ne kerüljenek hátrányos helyzetbe.<sup>43</sup> A miniszteri rendelet ellenére vajmi kevés közigazgatási tagozatot vezetett közdázás került be az önkormányzati apparátusba, inkább csak a miniszteriális szolgálatban tudtak elhelyezkedni, s itt szakmailag példásan helyt is álltak.

4. A közzolgálat személyzeti képzettségének jobbátételén fáradozó közigazgatási politikusok és szakemberek koncepciója hármass feladatot tűzött ki: a) korszerűbbé tenni a jogi karokon folyó előképzést, b) gyakorlati közigazgatási vizsgát rendszeresíteni és c) a közigazgatási tisztviselők továbbképzését biztosítani. Elképzésük szerint a jogi oktatás reformja biztosítja a tisztviselők elméleti alapvetését a négyéves egyetemi tanulmányi idő folyamán; az ezt követő hároméves szolgálat és a közigazgatási vizsga garanciát nyújt a gyakorlati készségről, és végül a közigazgatási tanfolyam biztosítja a tisztviselői továbbképzést.<sup>44</sup> 1934-ben a gyakorlati közigazgatási vizsga rendszere életbe lépett. A kultuszminiszter kilátásba helyezte a jogászképzés reformjának sürgős megvalósítását. Erre azonban — amiként láttuk — nem került sor. 1936-ban pedig a belügyminiszter elindította a közigazgatási tanfolyamok sorozatát.

A továbbképző tanfolyamok intézménye nem újkeletű, hiszen e téren már korábban — 1911—1913 között — történtek kezdeményező lépések. A kibontakozó, számos kezdeti hibában leledző tanfolyamok sorát a világháború megszakította, majd az 1920 utáni súlyos gazdasági helyzet és számos belpolitikai nehézség háttérbe szorította az újbóli megindítást kezdeményező terveket. A továbbképzés bevezetését már a közigazgatás rendezéséről szóló 1929-es törvény előírja. Felhatalmazást ad ugyanis a belügyminiszternek arra, hogy a közigaz-

<sup>42</sup> Jogállam, 1924. 127. 1.

<sup>43</sup> 99/1938. BM. r.

<sup>44</sup> Közigazgatásunk racionalizálásának eredményei. Bp. 1936. 52. 1.

gatási fogalmazói tisztviselők szakmai ismeretének növelése céljából tanfolyamokat szervezzen, amelyeknek tanrendje, helye és ideje esetenként állapítandó meg. A tanfolyam tartama legfeljebb három hónapra terjedhet. A tanfolyamokra köteles minden vármegye és törvényhatósági joggal felruházott város évenként legalább egy tisztviselőjét elküldeni.<sup>45</sup> Mielőtt még e törvény helyi alkalmazásra került volna, azt az 1933. évi XVI. törvénycikk hatályon kívül helyezte. Az új jogszabály már egyszerűbb tanfolyam elindítására gondolt. Ugyanis csak azt rendelte el, hogy „a miniszterek továbbképző tanfolyamok szervezése útján kötelesek gondoskodni a gyakorlati közigazgatási szakvizsga alól... mentes tisztviselők ismereteinek bővítéséről”.<sup>46</sup> Az új előírás ilyen értelmű alkalmazására nem került sor. Ugyanis a továbbképzés egységes rendezése a belügyminiszter hatáskörébe került, aki szélesebb alapokon oldotta meg a továbbképzést.

Az 1930-as évek derekán a racionalizálási munkálatok előrehaladásával fokozódott a jelentősége annak, hogy a tervezett, illetve folyamatba tett intézkedések megismertetése minél szélesebb körben megtörténjen, és a megismerés lehetőségét a köztisztviselők számára biztosítsák. Ez a körülmény siettetette a közigazgatási továbbképző tanfolyamok mielőbbi megindítását. A belügyminisztérium részéről az előkészítő munkálatokkal megbízott fiatal, az adott körülmények között korszerű szemléletet képviselő, a világba is kitekintő szakemberek arra az álláspontra helyezkedtek, hogy a tisztviselői továbbképzés ügye intézményesen oldandó meg. Az első tanfolyamot 1936 márciusában rendezték meg.<sup>47</sup> E tanfolyam a közigazgatás minden ágára kiterjedő ismereteket nyújtott. A cél az volt, hogy a közigazgatás modern problémáit, főként az újabb, hazai és külföldi közigazgatási jogalkotást és a közigazgatáspolitikai feladatokat részben előadások útján, részben intézmények tanulmányozása révén a fiatalabb, rátermett közigazgatási tisztviselőkkel megismertessék. A tanfolyamra való kiválasztás személyi kiválóság és arravalóság alapján történt. A miniszteri előírás szerint csak olyan tisztviselőt lehetett felvenni, akit egyénisége, eltelt szolgálata és egyetemi tanulmánya predestinált arra, hogy a kapott ismereteket egyrészt munkája végzése során felhasználja, másrészt munkatársai felé haszonnal továbbítsa. A belügyi kormányzat előadókul a közigazgatási jognak és politikának, valamint a közigazgatást érintő egyéb tudományoknak elméleti és gyakorlati képviselőit, országosan elismert szaktekintélyeket kért fel.

Az első tanfolyam sikerén felbuzdulva a következő években rendszeresen megrendezték a tanfolyamokat, volt esztendő, hogy két alkalommal is. E tanfolyamok tematikus munkarendet kaptak, így folyamatosan sorra kerültek az általános és a szakigazgatás időszerű problémái.

Széll József belügyminiszter a harmadik közigazgatási továbbképző tanfolyam megnyitása alkalmából 1938. március 1-én elhangzott beszédében kijelentette, hogy a fejlődés további folyamán — az alapvető munkálatoknak egy-két év alatt való elvégzése után — a belügyminisztérium létrehozza a közigazgatási tisztviselők rendszeres továbbképzését szolgáló „Magyar Közigazgatási Akadémiát”. Ez az intézmény az a végső állomás, amely felé a magyar tisztviselői képesítés és képzés, a tisztviselői nevelés gondolata halad.<sup>48</sup> Nem is kellett két esztendő ahhoz, hogy a második világháború kitörjön, s ez a körül-

<sup>45</sup> 1929: XXX. tc. 66. §.

<sup>46</sup> 1933: XVI. tc. 39. §.

<sup>47</sup> 18/1936. BM. r.

<sup>48</sup> A mai magyar város. Bp. 1938. 6. l.

mény — természetesen — letörölte napirendről a kilátásba helyezett továbbképző akadémia tervét.

A harmincas évek elején felmerült a vezetőtisztviselők kiválasztásának és képzésének a jelentősége is. Magyary Zoltán állapítja meg 1931-ben, hogy a miniszteriális szervek még a probléma felismerésénél is alig tartanak, s e téren még semmi nem történt. Pedig a közigazgatás racionalizálásának ez az egyik legnagyobb jelentőségű feladata, amely azonban nem rendeletekkel, hanem egyéni kiválasztással és a tehetség s a szorgalom tekintetében kiemelkedők legkedvezőbb fejlődési feltételeinek gondos biztosításával érhető csak el — olvashatjuk Magyarynak a miniszterelnökhöz felterjesztett egyik javaslatában.<sup>49</sup> Különösen fontosnak tartja Magyary a magasabb vezető pozícióban dolgozó tisztviselőknek a legjobbak közül történő szakszerű és tervszerű kiválasztását s rendszeres képzését. A képzés átfogó irányítását a miniszterelnök közvetlen rendelkezése alatt látja biztosítottnak. A vezető garnitúrából — lemenve egészen a vármegyéig — katonai vezérkar mintájára közigazgatási vezérkart s a vezérkari iskolához hasonló, folyamatos képzést nyújtó oktatási formát javasol felállítani. Így biztosítható csak az ország különböző területén működő közigazgatási egységek egyenlően magas színvonala.<sup>50</sup> Magyary az 1936-os varsói Nemzetközi Közigazgatástudományi Kongresszusra főelőadói javaslatot készített. Ebben is erőteljesen hangsúlyozza a közigazgatási tisztviselők szakszerű felkészültségét. De a hivatásos és szakképzett személyzet csak „szakképzett és superioris vezetés” alatt tudja képességeit teljesen kibontakoztatni. A hivatásos közszolgálatnál a szellemi vezér, a „vezérkari főnök” csak a közszolgálat legkiválóbb tagja, a legjobban felkészült szakember lehet, olyan valaki, akire a közszolgálat tagjai felnéznek.<sup>51</sup>

Magyary elképzelésének és fejtegetésének nyomán az az álláspont alakult ki, hogy az átlagos tisztviselők kiválasztásának, nevelésének, továbbképzésének kérdésétől külön kell választani a vezető tisztviselők képzését. Régi tapasztalat és megállapítás — hangsúlyozzák a kérdés tudorai —, hogy az átlagtisztviselői kellékek nem azonosak a vezető tisztviselői adottságokkal. Kiváló tisztviselő lehet az, aki mint vezető egyáltalán nem válik be. Ennek belátásához, illetve beismeréséhez olyan nagyfokú önismeret és az egyéni érdekek fölé emelkedés szükséges, hogy nem lehet felpanaszolni, ha ezt az érdekelték közül kevesen tudják megtenni. Általános tapasztalat — olvashatjuk e korszak irodalmában<sup>52</sup> —, hogy valamely kormányzati ág, ügyosztály vagy hivatal működését kedvezőtlenül befolyásolja, ha élen nem a megfelelő értelmi, erkölcsi, sőt — egyes esetekben — fizikai erővel, jó és nyugodt idegekkel bíró főnök áll. A közigazgatás racionalizálásával foglalkozó korabeli rangos kiadványban olvashatjuk, hogy „a céltudatos, gondolatgazdag, tisztafejű, nyugodt főnök keze alatt minden tisztviselő képességeinek maximumát bocsátja a köz szolgálatára, ezzel szemben határozott célkitűzéssel, önálló munkatervvel nem rendelkező, kapkodó, örökké ideges, idejét gazdaságosan beosztani nem tudó főnök valóságos

<sup>49</sup> Magyary: A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása. Bp. 1931. 16., 19. l.

<sup>50</sup> Magyary előszava Julier Ferenc „A vezérkarok szervezete és működése. Bp. 1932.” c. munkához. L. még: Magyary: Közigazgatási vezérkar. Bp. 1938. 41 l., valamint Magyary: Magyar közigazgatás, Bp. 1942. 528—535. l.

<sup>51</sup> Magyary: A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból. Bp. 1936. 149—150. l.

<sup>52</sup> Mártonffy Károly: A magyar közigazgatás megújulása. 2. kiad. Bp. 1940. 202—203. l.

istencsapás közvetlen munkatársainak és az egész szolgálati ágnak, melynek élén áll".<sup>53</sup> Az a korabeli megállapítás is igaz — akkor is, ha ennek kimondói konkrét esetben könnyen elfeledkeznek róla —, hogy közérdek elleni bűn, ha vezető pozícióba olyanok kerülnek, akiknek arra sem rátermettségük, sem szellemi felkészültségük nincsen, mert „minden intézmény, rendszer és reform elgáncsolói azok az egyének, akik hivatásérzés és kötelességtudás, más szóval képesség nélkül vesznek részt” feladatok megvalósításában.<sup>54</sup>

A gyakorlati célokat szolgáló, Londonban 1935-ben tartott Nemzetközi Racionalizálási Kongresszus képzési szakosztálya a vezetők továbbképzését külön tárgyalta.<sup>55</sup> Nálunk ugyancsak a racionalizálási szervek, pontosabban a Magyar Racionalizálási Bizottság vette gondozásba a vezetők képzését, s 1938-ban sorozatos előadások kapcsán vitatták meg a vezetőképzés időszerű teendőit.<sup>56</sup>

5. Harmincöt esztendővel ezelőtt Martonyi János, a kolozsvári egyetem fiatal professzora felkérte egykori mesterét, Magyary Zoltánt, hogy az Erdélyi Múzeum-Egyesület keretében ismertesse közszolgálatunk gondjait. Magyary a felkérésnek eleget téve 1944 februárjában „a hivatásos közszolgálat megoldatlan kérdései” címen átfogó előadást tartott Kolozsvárott. Ebben kitért a személyzeti politika fontosságára is. E politika végrehajtó szerveinek elsődleges feladata a közigazgatási tisztviselők ügyeinek olyan intézése, amely ezek teljesítményét állandóan az elérhető legmagasabb színvonalon tartja. A közigazgatásban a szakszerűség és az eredményesség biztosítása elsősorban a vezetők feladata. A vezetők kiképzésének, a jó főnökről való állandó gondoskodásnak ez a magasiskolája a közigazgatásban még nem fejlődött ki — állapítja meg Magyary. A jó vezető mellett és irányítása alatt szakmailag jól felkészült, önmagukat állandóan képző tisztviselői karnak kell működnie. Sajnálatos, hogy a hazai közszolgálat jogi szabályozása elavult, s ha vannak is újabb, hézagos előírások, ezek megalkotóit „az optimum megközelítésének, de sokszor még megismerésének gondja” sem nyugtalanítja. Tetemre hívja Magyary az egyetemi jogi oktatást is. Kritikus megállapítása.<sup>57</sup>

— Elmúlt az az idő, amikor a tudomány és az egyetemek azt hitték, hogy betöltik azt a hivatást, melyet a nemzet számukra kijelölt, ha a közigazgatással továbbra is csak jogi szempontból foglalkoznak.

Alig telt el egy esztendő, s elkezdődött az a korszak, mely a tudományt, az egyetemet, a közigazgatást és ennek munkásait új gazdasági és társadalmi rend alapjainak lerakására mozgósította.<sup>58</sup>

<sup>53</sup> Közigazgatásunk racionalizálásának eredményei. Bp. 1936. 8—9. l.

<sup>54</sup> A közoktatásügyi igazgatás újjászervezése. Bp. 1935. 6. l.

<sup>55</sup> Mártonffy: i. m. 203. l.

<sup>56</sup> A vezetésre hivatott egyéniségek kiképzése és utánpótlása tárgyában... tartott vitaestély-sorozaton elhangzott felszólalások. Bp. 1938. 63 l.

<sup>57</sup> Magyary: A hivatásos közszolgálat megoldatlan kérdései. Kolozsvár. 1944. 7., 9., 11., 14. l.

<sup>58</sup> A közigazgatási tisztviselőképzés történetével Csizmadia Andor több tanulmányában foglalkozik, s e kérdést „A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig” c. monográfiájában is tárgyalja. A témával részletesebben foglalkozók figyelmébe ajánljuk Szaniszló Józsefnek az előzőekben hivatkozott, valamint Szamel Lajosnak „A magyar közigazgatástudomány” c. 1977-ben megjelent monográfiáját. Jelen tanulmány szerzőjének „Felsőfokú közigazgatási szakemberképzés Magyarországon, 1848—1948.” c. monográfiája a közeljövőben jelenik meg.



BESTREBUNGEN ZUR FACHGERECHTEREN AUSBILDUNG VON  
VERWALTUNGSBEAMTEN ZWISCHEN DEN BEIDEN WELTKRIEGEN

(Zusammenfassung)

In Ungarn löste sich im Jahre 1869 das Justizwesen aus dem Wirkungsbereich der öffentlichen Verwaltungsorgane, in deren Folge die Gerichte die fähigsten Juristen des Verwaltungsapparates zu sich zogen. Von dieser Zeit bis hin zum Zweiten Weltkrieg strebten die Besten der Verwaltungsfachleute fast ständig nach einer fachgerechteren Ausbildung des die Verwaltungslaufbahn einschlagenden Nachwuchses.

Die Entscheidungskompetenz in der öffentlichen Verwaltung wurde in Ungarn fast ausschliesslich von den Juristen wahrgenommen; Fachleute mit übriger Ausbildung versahen lediglich Ratgeberaufgaben.

In der vorliegenden Studie beschreibt der Verfasser die Auseinandersetzungen und Debatten in den Regierungskreisen, Juristenverbänden und Universitäten betreffend der Ausbildung des Verwaltungsfachleute. Die Vertreter des fortschrittlicheren Standpunktes traten dafür ein, dass sich an den Universitäten die Fakultät für Rechts- und Staatswissenschaft in jeweils zwei selbständige aufteile, und dementsprechend sollten die zukünftigen Verwaltungsbeamten auf gesonderten Fakultäten ausgebildet werden. Diejenigen, die zu einer Kompromisslösung bereit waren, akzeptierten die Beibehaltung der einheitlichen Ausbildung, forderten jedoch im Studienplan höhere Stundenzahlen in den zu einer fachgerechteren Ausübung des Verwaltungsdienstes notwendigen Fächern.

Der Verfasser beschreibt einerseits die Vorschläge von Prof. Zoltán Magyary, eines der bedeutendsten ungarischen Verwaltungs-Rechtswissenschaftler seiner Zeit, andererseits die nach 50 jährigen Bestrebungen verwirklichten und auf das Juradiplom aufbauenden Speziallexamina sowie Weiterbildungskurse in Verwaltungskunde und geht anschliessend auf die auf dem Landeskongress für Hochschulwesen im Jahre 1936 geführten Streitgespräche über die Ausbildung von Verwaltungsspezialisten ein.

Die Probleme um die Ausbildung in jener Zeitperiode blieben schliesslich — ähnlich zu zahlreichen anderen Ländern — auch in Ungarn ungelöst, so dass die Schaffung der geeignetsten Ausbildungsform auch heute noch aktuell ist.