



Hi

2109



AFKD

7A

KÖZIGAZGATÁS RENDEZÉSE

A MEGYÉKBEN,
VÁROSOKBAN ÉS KÖZSÉGEKBEN.

A KORMÁNY JAVASLATÁNAK ÉS A BIZOTTSÁG FŐBB MEGÁLLAPODÁSAINAK
BIRÁLATÁVAL

IRTA

HOLLÓ LAJOS.



BUDAPEST, 1891.

GRILL KÁROLY CS. ÉS KIR. UDV. KÖNYVKERESKEDÉSE.

Ára 2 frt.

GRILL KÁROLY es. és kir. udv. könyvkereskedése Budapesten.

Épen most jelent meg:

FELSŐBIRÓSÁGAINK ELVI HATÁROZATAI

1870—1891.

A m. kir. Curia, a kir. ítélőtáblák és a kir. pénzügyi közigazgatási bíróság elvi határozatainak rendszeres gyűjteménye.

Szerkeszti: Dr. MÁRKUS DEZSŐ ügyvéd.
a »Jogi Szemle« szerkesztője.

Ára füzve 8 frt, két csinos vászonkötésben 10 frt.

A most megjelent első kötet megvétele az egész munka vételére kötelez.

A második kötet május hó folyamán fog megjelenni.

E kötet tartalma:

Dologbani jogok. — Tulajdon — Kisajátítás. — Idegen dologbani jogok. Dologi terhek. — Zálogbirtok. — Urbéri jogviszonyok. — Elbirtoklás. — Szerzési jog. 1868: IX. t.-cs.

Telekkönyvi rendtartás. Kereskedelmi törvény. Váltótörvény. A kötelmek joga. Ipartörvény. Csődtörvény.

A mi gyűjteményünk felöleli az utolsó husz év egész gyakorlatát (polgári és büntető-ügyekben), részben az eddig, a különböző gyűjteményekben és szaklapokban közzétett határozatok alapján, részben önálló irattári kutatások nyomán. Egymás mellé vannak állítva az állandó gyakorlatot visszafükröző határozatok és föl vannak tüntetve azok, melyekben ingadozó fölfogás constatálható. A határozatok szövegét (az alsófokúakét is) egész terjedelemben vagy kivonatossan közöljük, a lényeges részeket azonban mindig szó szerint, úgy, hogy nemcsak a concret eset legyen fölismerhető, hanem a különböző bíróságok fölfogása is, a határozatok tartalmából csak az eset elbírálásához fölisleges részek közlését mellőzvé. A közlés mindig a forrás megjelölésével történik. Az anyag a jog egyes ágai és a törvények szakaszai szerint van elrendezve, úgy, hogy néhány perc alatt, minden keresés nélkül, az olvasó maga előtt láthatja felsőbbiróságainknak bármely kérdésben husz év óta követett gyakorlatát.

E gyűjtemény nemcsak a drágább, számos kötetre terjedő és nehezen kezelhető döntvénygyűjtemények megszerzését teszi teljesen fölöslegessé, mert egész tartalmukat magában foglalja, hanem a különböző, felsőbbirósági határozatokkal ellátott törvénykiadásokét is és olcsó ára mellett a teljesség és áttekinthetőség megbecsülhetetlen előnyeivel bír.

E gyűjtemény szerkesztésében kiváló szakférfiak voltak szivesek közreműködni és a határozatok kiválasztása is ezeknek kritikájával történt, úgy, hogy gyűjteményünk tudományos szempontból, valamint a gyakorlati használhatóság tekintetében is, az eddigi gyűjtemények között az első helyet fogja elfoglalni.

A gyűjteményt évről-évre pótfüzetekkel fogjuk kiegészíteni.

A példátlanul olcsó ár e gyűjtemény megszerzését mindenkire nézve könnyen lehetővé teszi.

A megrendelt példányokat postautánvétellel, az előfizetetteket pedig bérmentesen fogjuk megküldeni.

2109

A

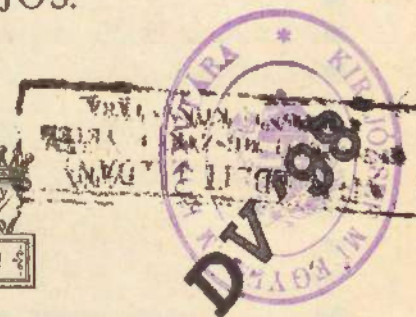
KÖZIGAZGATÁS RENDEZÉSE

A MEGYÉKBEN,
VÁROSOKBAN ÉS KÖZSÉGEKBEN.

A KORMÁNY JAVASLATÁNAK ÉS A BIZOTTSÁG FŐBB MEGÁLLAPODÁSAINAK
BIRÁLATÁVAL

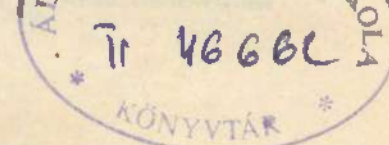
IRTA

HOLLÓ LAJOS.



BUDAPEST, 1891

GRILL KÁROLY es. és kir. udv. könyvkereskedése.



2003

Tartalom.

ELŐSZÓ.

I. A közigazgatás általában 1

II. Közigazgatásunk bajai 10

III. A közigazgatási szervezet általában 15

 a) Önkormányzati szervezet 15

 b) Hatósági szervezet 21

 c) Az önkormányzati és hatósági szervek összeműködése 26

IV. A közigazgatási szervezet egyes alakulatai 36

 1. Törvényhatósági városok 42

 a) A városok jogköre 42

 b) A városok önkormányzati és hatósági szervezete 49

 c) Hatáskörök és összeműködés 54

 2. Rendezett tanácsú városok 60

 3. Nagyközségek 66

 a) A községi közigazgatás általában 66

 b) A községi hatósági szervezet 72

 c) A községek autonomikus szervezete 80

 4. Községi körök 88

 5. Járások 87

 6. Vármegyék 98

V. Közigazgatási jogsérelmek orvoslása 107

 a) Magánjogi és büntetőjogi sérelmek. Fegyelmi eljárás 107

 b) Felelősség és közigazgatási bíróság 114

VI. Fontosabb közigazgatási feladatok 127

 1. Gyám- és gondnoksági ügyek 127

 2. A rendészet 133

 3. Adó- és pénzkezelés 137

*

VII. Állami közigazgatás és önkormányzati közigazgatás	148
1. A közigazgatás jósága	150
2. A jogbiztonság érdeke	160
3. A közszabadság érdeke	170
4. A nemzeti eszme követelménye	175
VIII. A kormány javaslata különösen	183
IX. Az önkormányzati közigazgatás megalkotása	195
X. Külföldi viszonyok	205
1. Az angol közigazgatás	206
2. A francia közigazgatás	219
3. A porosz közigazgatás	236

ELŐSZÓ.

A közigazgatási bizottság már a napokban befejezi munkáját. A javaslat elvi jelentőségű részeit már eldöntötte. Előttünk fekszik tehát főbb vonásaiban a nagy reformmú, a mint az a törvényhozás elé fog kerülni. Jó-e, rossz-e, elfogadható-e, vagy elvetendő? Ez a nagy kérdés, a mire a törvényhozásnak rövid idő alatt meg kell felelnie.

Mert a kormány eddigi eljárásából ítélve, a törvényhozásnak alig lesz hosszabb ideje a bizottság javaslatának és jelentésének tanulmányozására. Czélszerű lesz tehát már most szemügyre venni a bizottság fontosabb megállapodásait.

Alábbiakban e megállapodásokkal kívánok foglalkozni, habár nem kizárólag azokkal, mert a közigazgatási organizáció egy részét önállóan bírálat tárgyává tenni nem lehet.

Azért részemről felöleltem a rendezés egész képét, azt az elvet, a miből ki kell indulni és a minek az egész rendezésen végig kell vonulnia, ha helyes és vég-

leges alkotást akarunk létesíteni. Azért helyezek súlyt a *községi közigazgatásra*, mint a rendezés alapjára, a *fontosabb közigazgatási ügyek rendezésére*, a *közigazgatási jogorvoslatok rendezésére* és a *külföldi viszonyokra*, a melyeket mind figyelemre kell méltatni, ha a megyék mikénti szervezését eldönteni akarjuk.

E munka tehát nem kizárólag az állami és önkormányzati közigazgatás megvitatását célozza, hanem általában megvitatását a *jó közigazgatás kellékeinek*, a melyek mindkét rendszerbe egyaránt felveendők. De e mellett e mű második felében magát a nagy kérdést is vizsgálat tárgyává teszem, minden előítélet nélkül, teljesen objektív szempontokból.

És habár szerénytelenség is részemről a kérdés mai előhaladott stádiumában egy aránylag nagyobb terjedelmű művel előállni, mert már a szorosán vett szakközönség figyelme is ki van merülve, de azért a kérdés nagy fontossága és főleg a rendezés további feladatai arra készítettek, hogy ne szorítkozzam csak a kormány javaslatának és a bizottság megállapodásainak szűk birálatára.

A munka szakadozottságáért és hézagosságáért szolgáljon mentségül az, hogy bár a benne lefektetett rendszer hosszas kontemplációnak eredménye, a kidolgozás legnagyobb részben a bizottság tárgyalásainak folyamata alatt történt, tehát megosztott figyelem és munkásság mellett.

Tudom, hogy a mi benne rendszer, az sokak előtt idealismus lesz, a mi gyökeres javítás, az sokak előtt kihivetlennek fog feltűnni. De mindez nem tartott vissza,

hogy a rendezésnek képét úgy tüntessem fel, a mint az én szerintem egyedül lenne helyesen megvalósítható.

A végcél kitűzése és az elvek megállapítása nélkül lehet kísérletezni, lehet egyik évben lerontani azt, a mit a másikban alkottunk, de maradandó és sikeres alkotást létre nem hozhatunk.

Magyarországnak pedig egyszer már végleges alkotásra volna szüksége!

Budapest, 1891. május 1.

Holló Lajos.

I. A közigazgatás általában.

Hogy a közigazgatás rendezésének kereteit megállapíthassuk, mindenek előtt meg kell vizsgálnunk, mire terjed ki a közigazgatás, mik annak céljai és feladatai?

E tekintetben a tudományos elméletek alapján teljesen utbagyozni nem lehet, mert a közigazgatási tudomány nem simult még teljesen a gyakorlati élethez. Innen van, hogy sok téves jelszó ment a tudomány révén világgá, a mi a gyakorlati életben azután számos confusióra vezetett. És ebben nem annyira maguknak a tudományos elméleteknek — a melyek már eddig is nagy szolgálatot tettek a közigazgatási életviszonyok kuszált ágazatai közt való eligazodásra — mint inkább maguknak a gyakorlati applicatióknak van részük. Ezek az applicatiók ugyanis kikaptak *egyes jelszavakat* a politikai és közigazgatási tudományok elméletéből és azokat a gyakorlati életre tévesen alkalmazták.

Ilyen jelszó pl. az, hogy a közigazgatás az állami életben egyenlő *a végrehajtással*. Míg a törvényhozás az állami akarat kifejezése, addig a közigazgatás az állami akarat végrehajtása. Tehát cselekvés az állami akarat érvényesülése érdekében. Ebből származott azon további tévedés, hogy mivel a közigazgatás az állami akarat érvényesülése és mivel a kormányzat az állami akarat, vagyis a törvény végrehajtásáért felelős, a közigazgatásnak nem lehet *elvileg* másnak, mint államinak és a kormány alá rendeltnek lennie.

A másik téves jelszó ismét az, hogy a közigazgatás egyenlő *a behízigatással*, vagyis *azon tevékenység*, melynek célja megterem-

teni az egyeseknek culturalis és anyagi előhaladását biztosító *feltételeket* és elhárítani azon *akadályokat*, melyek ezen előhaladásnak utjában állnak és a mely feltételeket az egyesek megteremtteni, és a mely akadályokat az egyesek elhárítani *saját erejükből nem képesek*. Itt tehát a közigazgatásnak feladata kipótolni az egyeseknek gyöngeségeit.

A közigazgatásnak a gyakorlati életben szükséges fogalmához sem egyik, sem másik uton eljutni nem lehet.

Azt a történelmi fejlődés alapján kell keresni.

Az államnak megvannak a maga nagy céljai. Ezen célok elérése érdekében akaratát kifejezi törvényhozása által és végrehajtja kormányzata által. Az állami cselekvésnek szervezete az állami célok különbözősége és nagy horderejéhez mérten egész hálózatát teremti meg az állami organumoknak, melyek vezetésének számai mind a kormányzat kezében futnak össze. A külbiztonság megvédése a hadsereg és diplomacia szervezetét, a belső jogvédelem az igazságszolgáltatás szervezetét teremti meg. Azonkívül az államnak a közélet minden terén, a népesedési, a közegészségügyi, művelődési, gazdasági és társadalmi viszonyok összes köreiben vannak feladatai, melyeket csak az állam, mint a nemzettest összes erejének képviselője valósíthat meg. Mindezen feladatok megvalósítására az államnak külön szervei vannak. A hadseregen, diplomatián, konszulságokon és birói személyzetén kívül vannak a posta, vasút, távirat, pénzügyi szolgálat, művelődési intézetek, egyetemek, magasabb szakiskolák, főigazgatóságok, muzeumok, könyvtárak, színházak, kulturmérnökségek, humanitárius intézetek, kórházak, javítóintézetek, dologházak stb. stb. Egy óriási kiterjedt nagy apparatus ez, mely a különböző kormányzati ágak szerint szétszétva működik a nagy állami célok elérése érdekében.

Ezen működésnek irányát megadja a kormány, és a tulajdonképeni végrehajtást végzik *a különböző állami igazgatási szervek*. Ezen nagy apparatus működését együttességében nevezzük *állami igazgatásnak*, melyet a gyakorlati élet sohasem azonosít a tulajdonképeni közigazgatással.

Bármily nagyfontosságú legyen azonban az állam működése, bármily kiterjedten valósítsa is az meg magas feladatait, egy nemzet előhaladásához sohasem elégséges magának az államnak tevékenysége. Első sorban is maguk *az egyesek* vannak hivatva, hogy biztonságuknak, létüknek és fejlődésüknek feltételeit minél nagyobb mértékben önmaguk, saját erejükből és saját tevékenységük által megvalósítsák. Megvalósítsák pedig részint egyéni tevékenységük által, részint *egyesülve* azokkal, a kiknek érdekei velük azonosak. Ezen egyesülések vagy az élethivatások közösségén, vagy a hely közösségén alapszanak és céljaik, hogy hozzátartozóiknak azon érdekeit szolgálják, melyeket az egyén önmaga vagy egyáltalán nem, vagy pedig hasonló célszerűséggel és hasonló könnyűséggel megvalósítani nem képes és a mely érdekek még nem oly magasak és nem oly nagyfontosságúak, hogy azokat az állam, mint az egész nemzet közössége volna hivatva megvalósítani.

Igy keletkezik a legkülönbözőbb egyesüléseknek és életközösségeknek egész sokasága, mint valami nagy nyüzsgő és mozgó tábor, mely szünetlenül azon fárad és azon dolgozik, hogy az egyének legkülönbözőbb érdekeit együttes erővel szolgálja és megvalósítsa.

Az állammal szemben ezt a *társadalom* nagy szervezetének szokás nevezni, melynek egyes sejtjei és atomjai az egyletek és társulatok, alapulva az élethivatás vagy *érdekek* közösségén; továbbá a község, járás és megye, alapulva a *hely* közösségén. Mindenik ily életközösségnek megvannak a maga céljai, a melyek elérése érdekében kifejezi akaratát és azt végrehajtja.

A társadalomnak ezen nagy szervezkedése azonban nem megy az állam közreműködése nélkül. Addig, míg ezen társadalmi corporatiók csupán az önkéntes egyesülésen és önkéntes alávetettségén alapszanak, addig nincs semmi szükség az állam közreműködésére; de midőn céljaik érdekében hozzájárulásra és alávetettségre akarják kötelezni azon tagokat is, a kik arra önként nem vállalkoznak, midőn hozzátartozóik érdekében *kényszerű* akarnak gyakorolni: akkor előlép az állam felhatalmazásának és közreműködésének

szüksége, mert *jurisdictiót* gyakorolni már csupán az államhatalom felhatalmazása alapján lehetséges.

A hol az állam ezen felhatalmazást, részint a történeti fejlődés folyamán, részint kifejezett engedélyvel megadta, mindenütt összekötötte azt azzal, hogy az életközösségek belső szervezetét, a *jurisdictio* gyakorlásának módját és mértékét meghatározta. És ez által a társadalmi corporatiók tulajdonkép *közjogi testületekké* lettek. Az érdekközösségekből *kamarák* és a helyi közösségekből *helyhatóságok* váltak.

Ezek mellett a társadalomnak számos nagyfontosságú egyesülete létezik még, a melyek az államtól kényszerjogot nem nyertek, a melyek kizárólag önkéntességre vannak basirozva, a melyek ennél fogva szervezetüket és eljárásukat is az állami beavatkozástól teljesen menten határozzák meg.

A közjogi szervezettel bíró társadalmi életközösségek közül a *kamarák* specialis célokat szolgálnak, sokszor elszórtan, egymás mellett, minden egymás fölé helyezés nélkül keletkeznek s így jelentőségük állami szempontból véve csekélyebb.

Ellenben a *területi életközösségek* nem egyes különös célokat szolgálnak, hanem a területükön lakók érdekeit *a maguk nagy egészében és kiterjedésében* ölelik fel s így fontosságra nézve messze fölötte állanak az előbb érintett érdekközösségeknek.

Ezen helyhatóságok — azonkívül hogy az állam határozza meg belső szervezetüket és az általuk gyakorolható kényszerjognak módját és mértékét, — teljes önrendelkezési joggal, vagyis *teljes autonomiával* bírnak. Szabadon határoznak azon célok érdekében, melyek szolgálatára hivatvák. Határozataikat szabadon végrehajtják s így az akaró és cselekvő szervek egész complexumával vannak felruházva.

Céljaik a dolog természetéből folynak. A közélet terén megvalósítani azokat a pozitív feltételeket, a melyek hozzátartozóinak előhaladásához szükségesek és elhárítani azokat az akadályokat, melyek ezen haladásnak útját állják, a mennyiben azon feladatok — mint érintettük — nem oly magasak, hogy az állam azt a maga

igazgatási szervezetével lássa el. A népesedés, a közegészség, a közoktatás, a közgazdaság, a forgalom, a szegényügy stb. stb. terén merülnek fel ily feladatok és közös érdekek, melyeket a helyhatóságok autonomikus szabadsággal rendeznek és megvalósítanak.

Az állam ezen tevékenységet nem tekinti ellenséges szemmel. Sőt ellenkezőleg, mint az egyest, úgy ezen közjogi testületeket is csak biztatja és bátorítja minél kiterjedtebb és minél üdvösebb tevékenységre. Mert az állam tudatában él annak, hogy ha az egyesek és ezen közjogi testületek összeteszik kezeiket, ha teljes tétlenségbe merülnek és minden tevékenységet csak az államtól várnak, akkor tulajdonkép egy nagy tespedés és előbb-utóbb egy nagy visszafejlődés következik be. Mert igenis, az állam hivatva van a legmagasabb rangú feladatok elvégzésére, de nem lehet hivatva azon feladatokat is elvégezni, melyeket az egyes saját erejével, vagy közvetlen hozzátartozóinak együttes erejével is képes megvalósítani. A közélet minden ágában lesznek feladatok, melyeket az egyesnek, melyeket a társadalmi testületeknek és melyeket magának az államnak kell elvégeznie.

Tehát az állam nemcsak hogy ellenséges szemmel nem nézi, de még csak közömbösen sem veszi, hogy azokat a feladatokat, a melyeket észszerűen kinek-kinek magának kell végeznie a saját resszortjában, azok az egyesek és testületek valósággal elvégzik-e vagy elhanyagolják? Minthogy az egész nemzet fejlődése csak az egyes tagoknak külön-külön egyénileg való fejlődése által érhető el, azon feladatokat, melyeknek teljesítése a többinek s így a nemzetnek biztonságára vagy fejlődésére kihatással van, az állam *kötelességekként előírja* és törvényei által megköveteli, hogy azon feladatokat úgy az egyesek, mint a testületek valósággal teljesítsék is. Így a közegészségügy terén a gyógyítási kötelesség, himlőoltás, halottkémlés, a nevelés terén a gyermekek taníttatása, a gazdasági kultúra terén bizonyos művelési módok megállapítása stb. stb. mind megannyi külön feladat, melyek teljesítését az állam *az egyestől* pozitív törvényei által megköveteli.

És a mint az egyesnek nincs önkényére bízva, hogy bi-

zonyos nemű feladatokat végezzék-e vagy se, úgy nincs az a közjogi testületeknek sem. Az állam azoknak is kötelességeket ír elő, melyeket a közegészség, közoktatás, forgalom, rendészet stb. terén teljesíteniök kell. Meghatározza a tevékenységnek azon minimalis mértékét, sokszor az ellátásnak azon módját is, melylyel azon feladatot megvalósítani szükséges. Szabadságukban áll annál többet tenni, szabadságukban áll a megvalósítás módozatait rendszerint megállapítani, de a törvényes kötelesség mértékén alul maradni többé nem áll jogukban.

A helyhatóságok még e szerint mindig birnak autonomikus jogokkal, de csak azon körön túl, melyet számukra a törvény, mint kötelességeket meg nem állapít. Azon a körön belül ellenben csak ahhoz van joguk, hogy ne egy idegen szerv, hanem *önmaguk* valósítsák meg a törvényben előirt feladatokat. Mert a mint az egyesnek nem vehetjük el rendelkezési jogát, hogy önmaga végezze a reá szabott kötelességeket, ép úgy a helyhatóságok is maguk valósíthatják meg a törvény alapján megvalósítandó feladatokat. Ezen jog azonban már nem önrendelkezési jog, nem autonomia, *de önkormányzati jog, vagyis a törvényes feladatoknak önmaguk, saját kormányzatuk által való ellátása.*

Igy állnak elő az *önkormányzatok* autonomikus jogokkal és önkormányzati kötelességekkel, a midőn az állam már nemcsak a jurisdictio gyakorlásának módját és mértékét, de *egy-egy feladatok végzését* is, mint kötelességeket számukra előírja.

És a fejlődési processusban még egy lépés van. A mint az önkormányzatok hatalmas szervezetükkel, számos határozó és végrehajtó organumukkal, kényszereszközeikkel előállottak, az állam azokat némely *állami igazgatási teendő ellátására* is felhasználja. Az államnak ugyanis nagy céljai elérésére polgárai részéről anyagi és személyes szolgáltatásokra van szüksége; szüksége van különösen adóra és katonára. Ezeket az államnak mindegyik területen saját közegei, saját igazgatási szervei által kellene beszédenie. Minthogy azonban az önkormányzati testületek már helyileg szervezve vannak, minthogy azok nagyszámú végrehajtó és kényszerközegekkel vannak

ellátva, az állam ezen önkormányzatokat bizza meg, hogy részére azon igazgatási teendőket parancsa és utasítása szerint elvégezzék.

Ekként állnak előttünk hatalmas történeti fejlődés alapján a területi életközösségek, az állam által meghatározott nagy egységes szervezettel, határozó és végrehajtó organumokkal, hozzátartozóik felett jurisdictiót gyakorolva, autonomikus körükben teljes szabadsággal rendelkezve, az önkormányzati kötelességeket teljesítve és *az állami igazgatási teendők egy részét saját területükön végezve.*

És ezen nagy, egységes, egymással és az állammal összefüggésbe hozott szervezet működését nevezzük gyakorlatilag *közigazgatásnak.*

Midőn tehát a közigazgatás rendezéséről van szó, akkor az alatt nem értjük azon specialis igazgatási szervek organizálásának és működésének meghatározását, melylyel a kormányzat különböző ágaiban az állam az ő feladatait megvalósítja. Tehát nem értjük, sem a hadszervezet, sem a külügyi szolgálat, sem az igazságszolgáltatás, sem a posta, távírda, vasut, állami művelődési, közegészségügyi, gazdasági és más állami igazgatási szervek, vagyis még szorosán *az állami beligazgatási szervek* organizálását sem, mert azon szervek mind egy-egy különös célra vannak rendelve és céljaiknak megfelelő sajátos organizálással ellátva.

De nem értjük alatta az *érdekközösségre* alapított közjogi testületek (kamarák) organizálását sem, habár azok is gyakorolnak bizonyos mérvű jurisdictiót hozzátartozóik felett, épen azon oknál fogva, mert azok is csupán specialis célokkal birnak és egységes szervezettel nincsenek ellátva.

Közigazgatás alatt épen ezen specialis állami és társadalmi igazgatási szervekkel szemben *azon egységes szervezet* működését értjük, mely nem egy vagy más különös célra, hanem a *céloknak egész nagy körére, az érdekek ellátásának egész massájára* van organizálva, mely egy-egy területen a hozzátartozókkal szemben *a kös-, vagyis az általános igazgatási teendőket* végezi, egyesítve a helyhatósági, önkormányzati és állami igazgatásnak egy bizonyos területen végezendő feladatait.

Ezen egységes, összefüggő szervezet organizálására és működésének meghatározására terjed ki a *közigazgatás rendezése*.

És ezek után érthetővé válik, hogy miért nem lehet azt mondani, hogy a közigazgatás egyenlő a törvények végrehajtásával? Először is azért nem, mert számos törvény van, mely nem a közigazgatás szervezete által hajtatik végre (hadügyi, igazságszolgáltatási stb. törvények), melynek végrehajtására a közigazgatás működése általán véve ki nem terjed. Másodsor és legfőképp pedig azért nem, mert a közigazgatásnak nem is legszámosabb és nem is legfontosabb feladatait képezik a törvények végrehajtása, hanem a területi életközösség saját határozatainak végrehajtása, vagyis azon sokoldalú és nagyfontosságú teendő, melyet a területi életközösség saját hozzátartozóinak érdekében a közélet minden terén *proprio motu*, önszántából és saját akaratából végez, vagyis az autonomikus teendők, melyek az önkormányzati teendőkkel annyira össze vannak szövődve, hogy azokat egymástól elválasztani teljes lehetetlenség.

És épen ez teszi lehetetlenné azt is, hogy a közigazgatást azonosítsuk a *beligazgatással*. A beligazgatás feladatai igenis egységesen és összefüggően tárgyalhatók és azoknak elvi alapokon való rendszeres tárgyalása nagy előnyére is van a közigazgatási életviszonyok szabatos felfogásának. De ezen beligazgatásnál okvetlenül meg kell különböztetnünk olyan feladatokat, melyeket az állam, olyan feladatokat, melyeket a területi közösségek és társadalmi egyesületek és végül olyan feladatokat, melyeket az egyes kell, hogy megvalósítson. Ezen feladatokat ki kell tűzni, de megvalósításukat az egyesre és területi életközösségekre kell bízni és azonkívül fenn kell számukra tartani a szabadságot, hogy nemcsak az állam által kitűzött feladatokat végezhessek, hanem a jogrenden belül megvalósíthassák azokat is, a miket önmaguk előhaladásuk, létük és biztonságuk érdekében szükségeseknek tartanak. Ha tehát a beligazgatás körébe mindazon feladatokat bevonni akarjuk, melyek a nemzettest előhaladását biztosítják, akkor nem szabad abból kihagynunk az önkéntes társadalmi egyesületek működését sem, a mit pedig társadalmi tevékenységnek igen, de közigazgatásnak épen nem

nevezhetünk. Míg e szerint egyrészt a beligazgatás köre sokkal tágabb, mint a tulajdonképeni közigazgatásé, addig másrészt szűkebb is, mert abba a hadügyi, pénzügyi és igazságügyi igazgatás bevonva nincs, már pedig a közigazgatás számos oly teendőt végez, a mi azon igazgatási ágaknak is helyi feladatát képezi (adók behajtása, katonák előállítás, nyilvántartása, esküdt-listák elkészítése stb.), a miket rendszerint nem tekintünk beligazgatási feladatoknak.

Azon számos tévedés eloszlátása céljából, a mi mindebből ered, leghelyesebb a történeti fejlődés alapján kiindulva, a fent adott módon jutni a közigazgatás fogalmához.

Ott áll az állam az ő nagy céljaival és ezen célok elérésére szolgáló kormányzati és igazgatási organumaival, melyek együttvéve egy nagy és hatalmas állami igazgatási szervezetet képeznek.

E mellett (és nem ezzel szemben) ott állnak a területi életközösségek saját szervezetükkel, végezve azon apróbb, de ezernyi ezer feladatot, melyet az egyes nem képes, az állam pedig nincs hivatva végezni. Ezen életközösségek szervezetét meghatározza az állam, meghagyja autonomikus jogaikban, de körülírja önkormányzati köteleseiket és végezteti velük saját igazgatási teendőinek azon területen végzendő csekélyebb részét, a mi által azon önkormányzati testületek *közigazgatási testületekké*, működésük *közigazgatássá* válik.

Ott, a hol az állam ezen területi életközösségeknek nemcsak jogrendjét határozza meg, de a dolog lényegétől eltérve, azoknak teljes szervezetét is maga viszi keresztül, functionariusait maga nevezi ki és működésüket teljesen saját akaratához fűzi, ott *állami közigazgatásról* van szó.

Ott pedig, a hol a területi életközösségek szervezetüket az állam törvényei alapján önmaguk valósítják meg, cselekvő szerveiket maguk alkalmazzák és azok működését az állam törvényein belül önmaguk irányítják, ott *önkormányzati közigazgatásról* lehet szó.

De a közigazgatásnak ezen egységes szervezete mindkét alakulataiban szemben áll az állami és társadalmi igazgatás specialis szerveivel.

A közigazgatás rendezése csupán azon egységes szervezetre vonatkozik.

II. Közigazgatásunk bajai.

Minden közintézménynek a fennálló társadalmi rendhez kell alakulnia.

Társadalmunk 1848-ig rendi szerkezetű volt, erre volt alapítva minden közintézményünk, tehát úgy törvényhozásunk és kormányzatunk, mint közigazgatásunk.

A törvényhozás és kormányzat már átalakult a jogegyenlőség szerkezet alapján. A közigazgatás azonban mai napig sem nyerte meg ezen alapon való helyes és végleges szervezetét. A visszaságoknak és hiányoknak egyik főforrása ez.

Azon támadás azonban és azon kicsinylés és gúny, a melyet rendi szerkezeten alapuló régi közigazgatásunk, az u. n. régi nemesi vármegyék ellen manapság sokan intéznek, nemcsak meg nem érdemelt, de egyszerűen a történelmi viszonyok ignorálásáról tanuskodik.

Hogy a mi álláspontunkból kiindulva, a rendi szerkezetet egyáltalán nem tekintjük az emberi fejlődés legmagasabb fokának, az természetes; azért változtattuk azt meg az egész vonalon. De hogy az egész emberi fejlődésnek korunkat megelőző időszakában az volt a legmegfelelőbb társadalmi és közjogi szervezet, erről kár vitatkozni, mert erről a népek története tesz tanuságot, mely azon szerkezetet évszázadokon keresztül elfogadta és a mely szervezet a népek fenmaradását és jogrendjét azon idők körülményei között a legjobban biztosította.

Csodáljuk tehát, hogy sokan, a legműveltebb írók közül is, tetszelegnek maguknak abban, hogy a rendi szerkezeten nyugvó

nemesi vármegyéket, mint közigazgatási organisatiót *ma* kicsinyeljék, dehonestálják és a mi felfogásunk szerinti hiányait apróra kimutassák. Ugyanezzel a fáradsággal csak egy ezredévvvel kellene még visszamenniök és őseinknek, a vándor nomád népnek *törésszerkezetét*, hétvezérek rendszerére alapított alkotmányát és patriarchalis igazgatási viszonyait kellene a mai jogegyenlőségi társadalom szempontjából megkritizálniok, a mely szerkezetnek még primitivebb viszonyain bizonyára még több kicsinyelni és még több megróni valót találhatnának.

A történelmi epocháknál egyszerűen meg kell állani és azokat nem a mai kor, de azon idők és viszonyok mértékével kell megmérni. A mi legfőbb közigazgatási szervezetünk, a vármegye rendi volt, mert rendi szerkezetű volt az egész társadalom és ilyenek voltak összes közintézményeink. Hogy működése nem volt elég hatályos, abban része van az elnyomatások és küzdelmek azon száradokra kiható láncolatának, a mely összes nemzeti és állami életünkre végzetes nyomással nehezedett. És ha az idők mértéke szerint és igazsággal akarunk mérni, akkor a nemesi vármegyék és a nemesi rend előtt két tény miatt nagy tisztelettel kell meghajolnunk. Egyik tény az, hogy a vármegyék és nemesség abban a szivós és hosszas küzdelemben egyáltalán *meg tudták védelmeszni* a magyar nemzetnek nemzeti mivoltát és meg tudták menteni hazánknak állami önállóságát. A másik tény pedig az, hogy midőn az emberiség a jogegyenlőségi társadalomra megérett, a magyar nemesség *önként* mondott le kiváltságairól és nemesi előjogairól és azon előjogokat a nemzet többi polgáraival *önként* osztotta meg. Mindkettőnek ellenkezőjére van számos példa, a mely szomorúan tanusítja, hogy nagyobb nemzetek is letűntek már a történelem szinpadáról az alkotmányukat és nemzetiségüket ért nyomások súlya alatt és van arra is példa, hogy a nemesség saját polgártársaival állott harcban, hogy nemesi kiváltságait a maga számára továbbra is megmentse és megvédelmezze.

A nemesi vármegyéknek voltak virágzó és hanyatló korszakai, voltak fényes és borongós napjai, mindezt a történelem van

hivatva megörökíteni. Bennünket ez irányban csak annyi érdekel, hogy a nemesi vármegyék, mint közigazgatási szervezet, a mult társadalmi rendjéhez voltak szabva s azon idők körülményei és viszonyai szerint hivatásukat nehéz megpróbáltatások között mégis szerencsével töltötték be. Ma azonban azon szervezet többé már nem megfelelő és az új társadalmi rend annak átformálását teszi szükségessé.

De a közigazgatási szervezet — mint a kormány javaslata is igen helyesen emeli ki — még a *változott és fejlettebb közélet* igényei szerint is kell hogy átalakítsassék. A mai közigazgatást hatáskörére és feladataira nézve össze sem lehet a mult idők közigazgatási viszonyaival hasonlítani. A viszonyok ezerszeresen kuszáltabbak lettek, az igények a közigazgatással szemben meghatványozódtak, úgy, hogy ma már a régi közigazgatási szervezettel azon feladatokat megvalósítani egyszerűen lehetetlenség volna.

Az átalakításra ismételten megtétettek a kísérletek; hogy szerencsésen-e, azt megmutatja a mai közigazgatás állapota, a melyről alig van eltérő vélemény.

Szerintünk is azok a feladatok, a melyek a közigazgatás ellátására vannak bízva, ma nagyobbára megoldatlanul hevernek. Szerte az országban a legnagyobb kuszáltság, közigazgatási bizonytalanság és hatálytalanság uralkodik. Ki mondhatná azt, hogy a közegészség, rendészet, közoktatás, közgazdaság, árva-, szegényügy stb. sikeresen és hatályosan van ma ellátva a közigazgatás szervezete által? És ki mondhatná azt, hogy az egyesek ma jogi védelemben részesülnek a közigazgatási közegek önkénykedése, pártoskodása vagy szakértelemhiánya ellenében? A mai közigazgatás sem a reá bizott *közérdeket* nem valósítja meg a kívánatos sikerrel, sem az egyének concret közigazgatási ügyeit jogi *garantiák* között el nem látja.

És ha közelről vizsgáljuk közigazgatási állapotainkat, mindennek okát meg is találhatja bárki is a *szervezet gyöngeségében és a közigazgatási jogszabályok hiányosságában*.

Szervezetünk összeállítása telve van képtelenségekkel. A fősúly nem a *végrehajtó*, nem a tulajdonképeni cselekvő szervek erősségére

van helyezve. Ott a helyszínén, a cselekvésnél, túlhalmozott, rosszul fizetett félemberek állanak a közigazgatás rendelkezésére. A fősúly az ellenőrző és felügyelő szervek zavaros hálózatára van fektetve; úgy, hogy semmi teendő sem találja meg a maga tulajdonképeni emberét, hanem a felelőségek elhárítása, a munka-eltologatások és áthárítások egész rendszere fejlett ki nálunk, melynek chaoszában valósággal eltéved az, a ki a közigazgatás labirintusába a lábát egyszer beteszi.

S még hozzá *azok az elemek*, melyek a közigazgatásnál alkalmazva vannak — tisztelet a kivételeknek — általában véve igen gyengék. Nincsenek a mai közigazgatás igényeihez megkívántató, egyöntetű és szélesebb látkörű *szakképzettséggel* ellátva és nincsenek anyagi existenciájukban és előhaladásukban állásuk nagy fontosságához mérten biztosítva.

Az állami dotatio békóba szoritotta a közigazgatást, a fejlődést kizárta, minek következtében sok helyen *nincs kellő munkaerő*, s így az elintézésben megtorlódás és a mi még nagyobb baj, felületesség következett be. E közben az újabb törvények és rendeletek évről-évre újabb feladatokat és teendőket irtak elő és róttak a különböző közigazgatási közegekre, semmit sem törődve azzal, hogy azok a közegek csak physikailag is képesek-e azon teendőket elvégezni?

A *területi beosztás* sok helyen teljesen czélszerűtlen.

Egyrésztől látunk aránytalanul nagy megyéket és képtelen területű járásokat, másrésztől ismét látunk oly csekély kiterjedésű megyéket és járásokat, a melyeken belül egy teljesen berendezett területi közigazgatást szervezni lehetetlenség, vagy legalább is pazarlás.

A *hatáskörök* beosztása zavaros és bizonytalan.

Az *ellenőrség*, daczára a sok ellenőrző szervnek, a közigazgatás egész területén laza.

Végül az egyesek érdekei a közigazgatási hatóságok önkénye ellenében nincsenek *birói védelem* alá helyezve.

Ezek mind a szervezetben rejlő hibák és gyöngeségek, a

melyeknek orvoslása nélkül nem lehet jó, gyors és hatályos közigazgatást várni.

Ezekhez járulnak még a *közigazgatási jogszabályok* fogyatékozsai is. A közigazgatási életviszonyok egy nagy része még egyáltalán nincs szabályozva. Más része régi és elavult szabályokkal van rendezve. Végre az újabb szabályozások általában fogyatékosak, viszonyainkhoz nem illők, vagy legalább egymással és az általános közigazgatási szervezettel helyes összefüggésbe hozva nincsenek.

Mai közigazgatásunk hiányait tehát helyesen vezetik e kettőre vissza, u. m.: *a szervezet gyöngeségére és a közigazgatási jogszabályok* fogyatékoságára.

Az orvoslás is csak e két uton következhetik be. Részünkről alábbi fejtegetéseinkben kizárólag a szervezet főbb vonásaival foglalkozunk.

III. A közigazgatási szervezet általában.

a) Önkormányzati szervezet.

Általános fejtegetéseinkben a közigazgatási feladatok három nagy csoportjára mutattunk reá, u. m.: az autonomikus, önkormányzati és államigazgatási feladatokra. Az autonomikus és önkormányzati jogkör az életben összeolvad, úgy hogy azt mereven egymástól elkülöníteni alig lesz lehetséges, azért is a kettőt egybefoglalva szokás *önkormányzati* feladatoknak nevezni, szemben az *államigazgatási* feladatokkal.

Mindkét csoportjában azután a feladatoknak lesznek oly teendők, melyek a területhez tartozók *összességét*, vagy legalább nagyobb körét érdeklik, és olyanok, a melyek csupán *egyesekek* közigazgatási érdekeire vonatkoznak. Azokat közérdekű ügyeknek, ezeket egyesek konkrét közigazgatási ügyeinek szokás nevezni.

Főleg ezen utóbbi felosztás bír az elintézés és így a szervezet mikéntjére is nagy befolyással, a közérdekű ügyek ugyanis rendszerint *önkormányzati szervek*, az egyesek konkrét közigazgatási ügyei pedig rendszerint *hatósági közegek* által láttatnak el.

Jól összealkotott önkormányzati szervek és megválogatott, kiválóan alkalmas hatósági közegek és ezek pontos összeműködése adja meg a közigazgatásnak jó szervezetét.

A mi első sorban is az *önkormányzati szervezetet* illeti, hogy a területi életközösség minden tagja abba tevékeny szereplőként be nem vonható, az természetes. Ezt lehetetlenné teszi a területen élőknek nagy száma és a működésnek megkívánt sikere. Szemben

tehát az antik államok népgyűléseivel és a rendi szerkezet nemesi gyűléseivel, a mely szerkezetekben t. i. a politikai jogokkal bíró hozzátartozók *valamennyien* be lettek vonva az önkormányzat gyakorlásába, a jogegyenlőségi szerkezet a *képviselőket* fogadta el az önkormányzati szervezet alapjául.

A képviselőket olyatén megalkotása, hogy a *jogegyenlőség* követelményeinek megóvása mellett, olyan alakulat jöjjön létre, mely az ügyeknek *legsikeresebb* eldöntését biztosítja, egyike a közgazgatás terén a legnehezebben megoldható problémáknak.

Nehéz azért, mert a jogegyenlőség két irányban látszik fellátni követelményeket, és pedig először is abban, hogy az önkormányzati kötelekhez tartozók *szabad választás által* dönthessék el, hogy kik által akarják gyakorolni az egészet megillető jogokat, másodsorban abban, hogy a mennyiben az önkormányzati célok vagyoni hozzájárulásokat igényelnek, az önkormányzat kötelekébe tartozók *vagyonaik arányában* birjanak azok eldöntésére befolyással.

Egy további nehézség ismét abban áll, hogy míg egyrészt a képviselőket az önkormányzathoz tartozók *egészenek* közreműködését van hivatva pótolni s így az lehető nagy számban és a hozzátartozók minden árnyalatát felölelve kell hogy konstruáltassék, másrészt viszont az együttműködésnek sikeres volta az érvekkel és meggyőzéssel át nem hatható *tömegek mellőzését* teszi kívánatossá.

Kitérve ezen kérdésnek egyes fontosabb részleteire, nézzük röviden a virilismus, az érdekképviselőket, a szám és a megbízás idejének kérdését.

A mi a *választás és virilismus* kérdését illeti, tulajdonképen mindkettőnek alapja a jogegyenlőség, de míg a választásnál az önkormányzati életnek ethikai jelentősége emelkedik ki, addig a virilismusnál annak anyagi oldala lép előtérbe. És ez dönti el e kettőnek egymáshoz való viszonyát. A községhez vagy általában egy önkormányzathoz való tartozás nem mondható első sorban is anyagi-nak. Az erkölcsi köteleknek, a szülőföld szeretetének, a nemes áldozatkészségnek és ragaszkodásnak ezer és ezer szála fűznek bennünket ahhoz a helyhez, a hol születünk és a hol élünk. Ezen

ethikai szempontot tehát nem lehet elhomályosítani azon anyagi szempontoknak, melyek az egész községi és önkormányzati életet a részvénytársaság gazdasági niveau-jára süllyesztenék le. A választásnak kell e szerint a képviselőket alakításánál az uralkodó elvnek lennie és a virilismus csak mint biztosítékot az esetleges túlkapások ellenében, csak mint ellenőrző és conserváló elvet lehet bizonyos mérvben fentartani.

E szempontból kiindulva, szerintünk semmi esetre sem volna megengedhető, hogy a képviselőket *fele* része virilisekből állíttassék össze; azok számát az összes szám egy *harmad* részére volna szükséges redukálni.

De még itt is fönn kellene tartani a választás kiemelkedő elvét annyiban, hogy a virilisek is a bizonyos összegben felüli adófizetők *választása* alapján foglalják el helyeiket az önkormányzat képviselőketében. Ez által az anyagi képviselőket némileg vesztené nyereségéből és a képviselőket tagjainak egy alapon állása és ez által összhangzóbb működése jobban biztosíthatnák.

A virilismus ezen csökkentett és enyhített befolyása mellett azonban tért kellene nyitni a másnemű *érdekképviselőketeknek* is. Azon önkormányzatokban ugyanis, a hol a különböző élethivatások szervezett korporációkban élnek, azok képviselőketét az önkormányzati szervezetbe bizonyos számban felvenni célszerű és ajánlatos lenne. És pedig kettős okból. Először, mert ez által leginkább lenne biztosítva, hogy az önkormányzat kötelekébe tartozók *minden árnyalata* jogosult befolyáshoz jutna az önkormányzatban. Másodsorban, mert ekként a *hivatottabbak kiválasztása* saját hozzátartozóik által jobban remélhető, mint midőn a választást a választók egész tömege eszközli. Így városokban és megyékben a gazdasági, ipari és kereskedelmi kamarákat vagy testületeket, továbbá az ügyvédi és orvosi kamarákat és a tantestületek tagjait szintén fel kellene jogosítani bizonyos csekélyebb számú képviselőketre.

E szerint az önkormányzatok képviselőtestületei általában véve alakulhatnának $\frac{1}{8}$ -ad részben a legtöbb adófizetők választottaiból, csekélyebb részben, pl. $\frac{1}{8}$ -od részben a fent megnevezett

kamarák és egyesületek választott képviselőiből és a többi fele-
részben általános választás alapján.

A mi a képviseletek tagjainak *számát* illeti, ez bizonyára az
egy-egy önkormányzatok szerint különböző. Minél nagyobb az
önkormányzati testület, minél általánosabbak a feladatok, annál
nagyobb lehet a tagok száma. A mostani számarányt azonban
általában véve *túl magasnak* kell tekintenünk. A mi műveltségi és
gazdasági viszonyaink szerint már magában véve alig lehet oly
nagy számú (5–600) független és értelmes elemet találni, kikben
a képesség és *készség* az önkormányzat sikeres vezetésére tény-
leg megvolna; azért a képviseletek másik fele már csak nagy
nehezen és csak félig alkalmas elemekből szokott kikerülni. A főbb
haj azonban abban áll, hogy a nagy tömegek értelme és meg-
győződése helyes irányban nem vezethető, azokat egy egységes
önkormányzati szellemmel áthatni alig lehetséges. Azonkívül a fele-
lősség érzete nagy tömegekben fel nem kelthető, azt csak egy
ismert és áttekinthető kör tagjaiban lehet felébreszteni.

Nagyobb tömegek, tehát önmaguk az önkormányzati köte-
lélkhez tartozók, csak nagy politikai és adminisztratív *irányok* felett
vannak hivatva dönteni.

Időközönként és pedig elég gyors egymásutánban, a kép-
viseletek megválasztása által a felett dönteni, hogy azon adminis-
tratív irány, melyben a képviselet működik, tetszésükre van-e vagy
pedig egy más képviselet által más irányt kívánnak az önkor-
mányzati életbe behozni: ez a nagyobb tömegeknek, a kötelélkhez
tartozóknak, hivatása.

A képviseletek ellenben tevékeny működésre, az adminisztratív
élet minden ágazatainak áttekintésére és azok vezetésére vannak
hivatva; pozitív feladatok, pozitív kérdések eldöntésére, ellenőrzésre
és sokszor cselekvésre. Ezt csak áttekinthető, érvekkel és meg-
győzéssel uralható szervezet mellett lehet elérni.

Igaz, hogy az önkormányzatok magasabb alakulatai politikai
jogokkal is bírnak és azoktól megfosztani őket senki sem kívánja.
De ezen politikai jogok nem teszik indokolttá, hogy azok meg-

vitatása végett nagyobb számú elemet vonjunk be a képviseleti szer-
vezetbe.

Mert az önkormányzathoz tartozóknak nem ez az egyetlen
módja és alkalma, hogy politikai kérdésekben álláspontjukat kifejez-
hessék. Képviselőválasztások, népgyűlések, sajtó, mind-mind egy-egy
eszköz erre. Az önkormányzati testületek politikai jogai, mint
biztosíték, mint subsidiarius eszköz kell hogy tekintessék, kell hogy
ilyenül fenn is tartassék; de azért ez nem teszi indokolttá, hogy az
adminisztratív testületek népgyűlési alakban és számmal szervez-
tessenek.

100–200 tag tekinthető szerintünk azon maximumnak, a
mely mellett a sikeres önkormányzati működés legjobban remél-
hető; különösen akkor, ha az önkormányzati területeknek óriási
aránytalansága el lesz tüntetve és akkor, ha a bizottsági tagsági
jogok gyakorlása nemcsak jognak, de kötelességnek is tekintetik.

De a csekélyebb szám azután nélkülözhetetlenné teszi a *meg-
bízatás idejének* lezállítását is. Ha az önkormányzathoz tartozók
körében az érdeklődést felkelteni kívánjuk, ha azt akarjuk, hogy
éber figyelemmel kísérjék a képviseletek működését és általában
az önkormányzati élet folyamatát, akkor meg kell adni a lehető-
séget, hogy aránylag rövid időközökben annak újabb alakítása
által az önkormányzati élet vezetésére be is folyhassanak. Még
6 év is indokolatlanul hosszú időköz arra a célra; valamint
helytelen az is, hogy a képviseletnek csak fele része jön egy
bizonyos időben új választás alá. 3 évről 3 évre minden veszély
nélkül lehet az *egész képviseletet* egyszerre újjáalakítani. A kon-
servatív irányt — a mennyiben az szükséges — eléggé biztosítja
a virilis és érdek-képviseleti intézmény, a hatóságok szervezete és
végül egy általános és ismert törekvés, a régi hivatott képviselőknek
újra választása iránt. Mindez biztosítékot nyújt a felforgatás ellen,
több biztosíték nem is kell, mert különben tespedés és a közügyek
iránt való érdeklődés kiveszése következik be.

Az önkormányzati szervezetnek legfőbb alakulata e szerint a
helyesen összealkotott és sikeres működésre képesített *képviselet*.

De az önkormányzati ügyeknek ellátása nem mindenkor maga ezen képviselet által eszközölhető legcélszerűbben. Az önkormányzati feladatoknak csupán nagyobb fontosságú, az egészre kiható, mintegy elvi jelentőségű részei azok, melyeket maga a képviselet kell, hogy ellásson, míg ellenben a csekélyebb jelentőségű feladatok és a nagyobbaknak előkészítése, kivitele, úgy a kivitel ellenőrzése a képviseletnek csekélyebb számú, ahhoz az ügyszűz különösen értő tagjai, mint megbizottak által kell, hogy teljesíttessék. Az eddigi rendezések ezt egy egységes szervezet, *választmány* vagy *tanács* által oldották meg. Ezt azonban szerencsésnek mondani alig lehet. Nem lehet pedig azon oknál fogva, mert fel sem tételezhető, hogy ugyanazon tagok az igazgatási ágak mindegyikéhez egyenlően értsenek és azokban működni egyaránt hivatottságot és kedvet érezzenek. De nem lehet helyes azon oknál fogva sem, mert az egységes szervezet a teendők oly nagy számát öleli fel és helyes ellátás mellett a tagok oly sok idejét veszi igénybe, hogy arra önkormányzati elemek alig vállalkozhatnak. Azért ezen egységes szervezet mindenütt oda fejlődött, hogy az önkormányzati elemek abból kizárattak, vagy önként kimaradtak, vagy csak szórványosan vettek annak működésében részt és ez által azon egységes organum az önkormányzati szervezet *czége* alatt majdnem kizárólag *hatósági közegek döntő fórumává* változott át. Már pedig, ha hatósági döntést kívánunk, ahhoz nem kell, de nem is szabad az önkormányzati szervezetet egyszerűen csak firmául és takaróul felhasználni.

Mіндеzen okoknál fogva állítjuk, hogy a hol az önkormányzati közegek közreműködése kívánatos, ott azt csak oly szervezet mellett lehetséges elérni, hol a feladatok igazgatási ágak szerint szétosztatnak és mindegyik ügyág elintézésében az ahhoz értők, vagy az azon feladatok iránt kiváló érdeklődést tanúsítók vesznek tevékeny részt. A mi azt jelenti, hogy a választmányi vagy tanácsi rendszerről, — ott, a hol az önkormányzati élet fejlettsége azt lehetővé teszi, — át kell menni a *szakbizottsági rendszerre*. Ebben rejlik az önkormányzati élet jövője és ez képezi szerintünk a kormány javaslatának is egyik legsikerültebb conceptióját.

Állandó bizottságok létesítendők a közegészségügyre, közoktatásügyre, gazdasági és pénzügyre, útügyre, építészeti ügyre stb., a mint azt az egyes önkormányzatok viszonyai és fejlődései megkívánják, az ügyeket nem túlságosan szétforgácsolva, de nem is túlságosan tömörítve.

Ezen bizottságoknak azután *jogokat kell adni*, a csekélyebb feladatokban döntéssel kell őket felruházni, nagyobb ügyekben pedig véleményezéssel és a kivittel, vagy a kivitel ellenőrzésével kell őket megbizni. Az egyes ügyágakban kiválóan alkalmas elemeket kiválasztani, a megbizatást elvállalókat a megjelenésre és kötelességeik teljesítésére kötelezni, hogy a bizottságok működése általában véve hatásos és életteljes lehessen.

A szakbizottságok mellett azonban az *egységes szervezet* mint összefoglaló és előkészítő szervezet *választmány* vagy *tanács* alakjában kell hogy fentartassék.

Képviselet, szakbizottságok és választmány teljes képe csak ezeknek a hatósági közegekkel való összeműködésénél tűnik élénkbe, s így a hatósági szervezet általános construálása után ezekkel még egyszer kell foglalkoznunk.

b) Hatósági szervezet.

Egy futó pillantás azokra a feladatokra, melyeket mint az általános közigazgatás szervezete által ellátandókat ismerünk, meggyőz mindenkit arról, hogy a közigazgatást ma arra nevelt, szakképzett, hivatásszerű hatósági közegek nélkül ellátni teljes lehetlenség.

A közigazgatási viszonyok kuszált finomodása és folytonos fejlődése megköveteli nemcsak a szakképzettséget, de a közigazgatással való folytonos és állandó foglalkozást is. Csak e kettő mellett lehetséges behatolni a közigazgatás szellemébe és tradícióiba, eligazodni a közigazgatási életviszonyok tömkelegében és áttekinteni a folyton szaporodó és folyton változó jogszabályokat.

De még egy körülmény veendő itt figyelembe. A rendi tár-

sadalom arra volt alapítva, hogy a kiváltságos rend gazdasági érdekét az alsóbb rend gondozta, az végezte a physikai munkát, az látta el a nemesi rendet az anyagi javak bőségével s így a nemesi rend az ő munkáját ingyen vagy kevés tiszteletdíjért szentelhette a közügyeknek. Háborúban hadakozhatott, békében elláthatta a közigazgatásnak akkor még ugy is primitivebb feladatait.

Ma azonban a nemesi rendnek ez a kiváltsága megszűnt, a társadalom minden rétege kell hogy anyagi megélhetésének föltételeit önmaga saját tevékenységével és munkásságával valósítsa meg.

Ma tehát nincsen egy oly társadalmi osztály, mely összes tevékenységét ingyenesen a közügynek szentelhetné. Ma ily szolgálatokat csupán egyes feladatok megoldásánál, egyes igazgatási ágakban való tevékenységnél lehet követelni, mely tevékenység senkinek *összes idejét* igénybe nem veszi.

E kettős okból a közigazgatásnál ma nem lehet mellőzni a *hivatásszerű, szakképzett hivatalnoki kart*.

Ha egyszer ezen igazságot el kell ismerni, a mint részünkről azt elismerjük, akkor logikai következetességgel el kell fogadni *mindazon eszközöket és módokat is*, melyek ily hivatalnoki karnak teremtését és alkalmazását lehetővé teszik, akkor meg kell állapítanunk azokat a feltételeket is, melyek a hivatalnoki karnak arravalóságát, tehát képzettségét, pártatlanságát, eljárásának tisztaságát és törvényességét biztosítják. Ilyen előzetes feltétel csak kettő van: a tisztviselők szakképzése és existenciájukban való biztosítás. Ha tisztviselőinket feladataik betöltésére neveljük és életállásukban kellően biztosítjuk, akkor előzetesen mindent megtettünk arra nézve, hogy jó hivatalnoki kart nyerjünk. Akkor valóban hivatással bíró elem fogja szolgálatait a közigazgatás rendelkezésére bocsátani. Azután csak az kell, hogy a kínálkozókból a legjobb és a legalkalmasabb rész választassék ki, és hogy az ellenőrzés és jogvédelem működésükkel szemben hatályos legyen. A kiválasztás és jogvédelem kérdését később veszszük külön vizsgálat alá, ezuttal a tisztviselők képzését és az existenciájukban való kellő biztosítást tárgyaljuk.

A tisztviselői kar képzése ma a legelhanyagoltabb és a legrendezetlenebb állapotban van.

Egyszerű platonikus minősítési törvénnyel ezt a kérdést soha sem lehet sikeresen megoldani.

A tisztviselői kart a közigazgatási feladatokra *egyöntetű képesséssel kell nevelni* egy és ugyanazon szellemet, felfogást és lelkesültséget kell beléjük önteni. A közigazgatásnak ugyanazon szabályok szerinti kezelésébe őket valósággal be kell oktatni és a további haladásra és a viszonyok további fejlődésének felfogására képessé tenni.

Ezt pedig csak úgy lehet elérni, ha a közigazgatási tisztviselőknél az egész országra kiterjedő egyöntetű képzését egy *közigazgatási szaktanfolyamban eszközöljük*.

A vasuti szolgálat nagy mérvben gyakorlati ismereteket igényel, mégis szükség volt reá és nagyon helyesen történt, hogy az egész országban vasuti szolgálatra bármely társulatnál csak az alkalmazható, a ki a megszabott egy évi elméleti vasuti szaktanfolyamot elvégezte, azután egy bizonyos ideig külső gyakorlaton volt és itt az országos bizottság előtt a vizsgálatot sikerrel letette.

Mennyivel inkább szükséges efféle intézkedés a közigazgatási szolgálatnál, a hol az igazgatási ágak áttekintése, a bonyolult közigazgatási életviszonyok helyes felfogása, a rendszertelen és nagy-kiterjedésű közigazgatási jogszabályok czélszerű alkalmazása, sokkal több gyakorlati szakképzést igényel, mint az igazgatásnak azon egy speciális ágában.

Itt az ország fővárosában berendezett közigazgatási szaktanfolyam kell hogy nevelje a tisztviselőket, azon ügykör igényei szerint hosszabb vagy rövidebb ideig, a mire magukat szánták.

Ezen szaktanfolyamba természetesen bizonyos elméleti ismeretek alapján történhetik csak a felvétel; a kezelési és pénztári szakban pl. érettségi vizsgálat, a fogalmazói szakokban jogvégzettség alapján.

Mert részünkről még a kezelési magasabb állásokra való képesítést sem vennők ki az egyöntetű képzés alól. A levéltárnok vagy

irattárnok, továbbá a városoknál, megyénél és államnál alkalmazott iktató és kiadó oly fontos szerepet tölt be, hogy azokat egy rövid (talán félévi) kurzusban egyöntetű eljárásra betanítani fölötte czél-szerű volna. Az adó- és pénztár-kezelésnél és a számvitelnél alkalmazott tisztviselőkre ezen egyöntetű kiképzés pedig teljesen elkerülhetetlen, hacsak továbbra is chaoszt és rendszertelenséget nem akarunk.

A fogalmazói szakban körülbelül egy és ugyanazon szak-képzettség volna nyújtandó a szolgabírák, városi és megyei jegyzők, tanácsnokok stb. részére; s erre elég is volna az érintett elméleti képzettség kimutatása mellett 1—2 évi kurzus.

A közigazgatási szaktanfolyamot gyakorlati alapokon, képzett és hivatott erők vezetése mellett lesz szükséges berendezni.

A szaktanfolyam elvégzése után egy évi gyakorlat következhetnék, különösen a fogalmazói szakban és azután a *viassgálat, országos független bizottság előtt*.

Ez uton lehet remélni, hogy a közigazgatást ellátó hivatalnoki kar kellő képzettséggel fog birni azon magas feladatok betöltésére, melyekre az életben a közigazgatás szolgálatánál hivatva lesz.

Azon szakközégek, kik nem az általános közigazgatási szolgálatra, hanem azon belül valamely szakfoglalkozásra vannak hivatva, mint az orvosok, mérnökök, ügyészek, stb. már diplomájukkal igazolják azon szakban való képességüket és így ezeknél további garanciákat keresni szükségtelen.

Hogy képzett hivatalnokokat nyerhessünk, további feltétel, hogy azokat állásuk méltóságához és képzettségükhöz mérten *élet-állásukban biztosítsuk*.

Első sorban tehát oly *fiatelt* kell számukra a közigazgatás egész vonalán törvényhozásilag megállapítani, a mely mellett azok az anyagi gondoktól fel legyenek mentve. E tekintetben a mai fizetések nem elegendők; csak az ország csekély részében találunk ma méltányos fizetéseket. Azokat jövőben arányosan és méltányosabban kell országszerte megállapítani.

Másodszorban kell az *állandóság*. A ki magát a közigazgatás-

nál egy bizonyos szakra szenteli, abban képzettséget szerzett, az nem teheti ki magát és családját a bizonytalanságnak. Minden tisztviselő felett ellenőrzést és fegyelmet kell gyakorolni (nagyobbat, mint eddig), el is lehet őket ez uton mozditani, de a szakállásokban csak az állandó alkalmazás lehet a helyes elv.

Harmadszorban kell az *előléptetés* bizonyos mérvű biztosítása. Ez kettős: vagy ugyanazon hatáskörben magasabb rangosztályokba való előléptetés, vagy pedig egyuttal magasabb hatáskörbe való előléptetés. A közigazgatási szolgálatnál a legnagyobb fontosság az elsőre fektetendő. Ott t. i. kívánatos az, hogy egy tisztviselő állandóan ugyanazon hatáskörben mozogjon, ugyanazon területen és ugyanazon személyek közt működjék; mert a közigazgatási feladatok ellátásához egy bizonyos hely gazdasági, társadalmi és erkölcsi viszonyainak ismerete szükséges, azok nélkül tevékenysége visszás és sok tekintetben csak káros. De nem is szivesen mozdul el egy közigazgatási tisztviselő helyéről, mert meg is szokta és meg is szerette azon helyet, a hol és azon hatáskört, a melyben működik. Például egy szolgabíró, egy városi tanácsnok vagy megyei jegyző nem szivesen hagyják ott állomásaikat és székhelyeiket. Biztosítani kell tehát a tisztviselőt, hogy ugyanazon hatáskörben megmaradva, időről-időre egy-egy rangfokozattal előmegy. Ezen előremenetel részint a czímben, részint a fizetésben való emelkedést jelenti.

Igen helyes és utánozható szabályt állit fel e tekintetben a birói és ügyési szervezetről szóló javaslat.

Ezen rangosztályban, illetőleg fizetésben való emelkedésen kívül azonban meg kell lenni a másik előléptetés lehetőségének is, vagyis annak, hogy a közigazgatási tisztviselő képzettségénél és munkásságánál fogva magasabb *hatáskörben* is alkalmazást nyerhessen. De ezt csak mint lehetőséget kell felállítani, a melyre nézve a tisztviselőnek nagyobb biztosítékot nem szükséges nyújtani, mint azt, hogy a magasabb tisztviselők *rendszerint* az alsóbb tisztviselők munkás és képzetebb elemeiből vétessenek. Ez a tudat, az első sorban érintett előléptetés mellett, elégséges arra, hogy a köz-

igazgatásban alkalmazott tisztviselőknél, ép úgy mint másutt, a továbbképzésre és lelkiismeretes tevékenységre kellő buzdításul és bátorításul szolgáljon.

Negyedszer szükséges a *nyugdíj-igények szabályozása*. Ez is hozzátartozik az existenciális biztosítékokhoz és sehol sem mellőzhető, a hol valamely köztevékenységre, hivatásszerű tisztviselői kart kívánunk alkalmazni. A nyugdíj-ügy ép úgy, mint a népoktatás alkalmazottjainál történt, kell hogy országos szabályozás tárgyát képezze.

E négygyel van az existenciális biztosítékok sora kimerítve. Ha ehhez hozzáveszünk még azon követelményt, hogy a tisztviselő felett *fegyelmi jogot* és fegyelmi hatalmat csak a törvény értelmében lehessen gyakorolni, akkor felsoroltuk mindazon garanciákat, melyek lényegesen befolyanak arra, hogy a *hatósági szervezet* független, képzett és magasabb hivatással bíró elemek által töltsék be.

Hogy ezen hatósági szervezet milyen tagozatokra oszoljék, hogy annak egyik vagy másik tagja az ügyek ellátásában milyen felelősséggel és milyen hatáskörrel vegyen részt, azt részletesebben csak az önkormányzatok egyes alakulatainál lehet meghatározni. Egyet azonban általánosságban is lehet konstatálni: hogy a hatósági szervezetnek és önkormányzati szervezetnek egyöntetű alapokon kell nyugodniok, egy szellemtől kell áthatva lenniök és a közélet összes ágazataiban a legharmonikusabban összeműködniök.

Azért mielőtt magukra a közigazgatási szervezet konkrét alakulataira térnék, az általános szempontok közt ezen összeműködésnek kell még néhány szót szentelnünk.

c) Az önkormányzati és hatósági szervek összeműködése.

Bármiféle alapon szerveztessék a közigazgatás, feltétlenül kívánatos, hogy az *önkormányzat* elemei figyelmükkel áttekintsék a közigazgatás egész terét, abba gondolkodásukat és tevékenységüket

belevigyék. Nem lehet a területi alapon szervezett közigazgatásnak egyetlen olyan ága sem, melyet az önkormányzat elemeinek magukra nézve idegennek, az ő érdekkörükön kívül állónak volna szabad tekinteniök. Még azoknak a feladatoknak is, a melyeket mint határozottan állami igazgatási feladatokat jelöltünk meg, a mennyiben a területi alapon szervezett egységes közigazgatás organismusa által láttatnak el, egy szerves egészzé kell összeolvadniok a közigazgatási organismus egyéb feladataival. Mert a közigazgatást egységes szellemnek, egységes irányynak kell uralnia és átlengenie. És az önkormányzati elemeknek az egész közigazgatást kell tevékenységi körükbe belevonniok.

Önkormányzati elemek és hatósági közegek azután egymást segítve és támogatva működnek össze ezen egy egészzé összeolvadt *közigazgatási hatáskör* feladatainak megoldására.

Ezen összeműködés azonban nem jelentheti a zavart, nem jelentheti a hatáskörök összekuszálását, nem jelentheti a felelőségek teljes megsemmisülését.

A közigazgatás rendezésének ép az a legfőbb feladata, hogy rendet és szabatoságot hozzon be a közigazgatási agendák elintézésébe, hogy gyorsá és sikeressé tegye a közérdekek megvalósítását célzó lépéseket és a netalán jogsérelmeket szenvedőknek védelmet nyújtson, az egyénileg is felelősségre vonható hatósági közegek törvénytelen eljárása ellenében.

Szabatoságnak kell lenni a hatáskörök utolsó izületeig. De ezen szabatoság nem zárja ki, sőt ellenkezőleg megköveteli, hogy minden ügy azoknak elintézési körébe vonassék, a kiknek közreműködésétől és tevékenységétől a *legsikeresebb* elintézés várható.

És itt jön figyelembe a közigazgatási feladatok azon felosztása, melyet e szempontból már megtettünk, t. i., hogy vannak *közérdekű ügyek* és vannak *egyedek concret közigazgatási ügyei*. A közérdekű ügyek rendszerint *önkormányzati* hatáskör alá, az egyedek concret ügyei pedig rendszerint *hatósági* közegek elintézése alá tartoznak.

De ez csak egy általános szabály, mely közelebbi részletezést és megállapítást igényel.

Hatósági közegek intézik el e szerint a törvénynek és önkormányzati határozatoknak egyesekre való alkalmazását. Mind-egyik hatósági közeg a maga szakkörében kell hogy teljes joggal járjon el és teljes felelősséggel tartozzék az azon körben elkövetett minden mulasztásért és minden törvénytelenységért.

Az igazgatási feladatok összes ágazataiban merülnek fel *kizárólag hatósági teendők*. Így a népesedés ügyénél: az anyakönyvek vezetése; az egészségügynél: halottkémlés, temetkezési ügy, piac- és egészségügyi rendészet stb.; közoktatásügynél: tankötelesek nyilvántartása, iskolamulasztók megfenyítése stb.; közrendészetnél: a bűnügyi nyomozás, biztonsági rendészet, igazgatási rendészeti szabályok végrehajtása stb.; közgazdasági ügynél: erdei, vízjogi, halászati, vadászati teendők, iparhatósági teendők, útügy ellátása stb.; adó- és pénzügyeknél: adó- és pénzbeszédés és kezelés, intések, végrehajtások stb.; katonai-ügyeknél: nyilvántartás, sorozás, előállítás stb.; társadalmi igazgatásnál: az árvaügy, hagyatékok gondozása, szegényügy stb.; továbbá az összes bíráskodási teendők s a közjogi feladatoknál az előmunkálatok megtétele. Szóval az igazgatás összes ágaiban azon feladatok, melyeknél praecis törvényeknek és önkormányzati határozatoknak *egyeseikkel* szemben való egyszerű alkalmazásáról van szó.

Ez azonban ki nem meríti a hatósági feladatok körét. A hatósági közegeknek a közérdekű, tehát önkormányzati feladatok tekintetében is nagyfontosságú köteleességeik vannak. Így mindenekelőtt az összes önkormányzati feladatoknak előkészítése és irányítása is az ő köteleességüket képezi. Ők vezetik, ők adnak eszméket az önkormányzati életnek, ők jelölik ki az egyes konkrét célokat és az azok megvalósítására szolgáló eszközöket. Viszont az önkormányzat által kitűzött feladatok keresztülvitelénél a legnagyobb tevékenység, a cselekvés, ismét legnagyobb részben őket illeti.

Az *önkormányzati szerveknek* fő hatáskörét ellenben nem az egyeseknek, mint ilyeneknek, közigazgatási ügyei képezik, hanem azon ügyek, melyek a területi életközösség egészét vagy legalább egy nagyobb körét érdeklik.

Az igazgatási feladatok összes köreiből szintén merülnek fel ily feladatok, melyek ellátására *kizárólag az önkormányzati szervek hivatvák*.

A népesedés ügyénél: az önkormányzat kötelekébe való felvétel; a közegészségügynél: egészségügyi közegek alkalmazása, egészségügyi intézmények, gyógyszerterek, kórházak, ápodák létesítése; közoktatásügynél: művelődési intézetek, óvodák, iskolák, muzeumok létesítése; közgazdasági ügynél: a mezőgazdaság emelése, faiskolák, mintatelepek, fajállatok tartása, utak építése; rendészetnél: szabályzatok alkotása; háztartási és községrendezési feladatok körül: vagyonhasznosítás, szabályozások, kisajátítások, világítás, csatornázás; közjogi feladatok körül: politikai kérdések megvitatása, választási jegyzékek elkészítése és a választások vezetése stb. Szóval mindazon teendők, a hol az összesség érdeke forog kockán.

De a mint a hatósági szervezet működési köre nagyban átjátszik az önkormányzati hatáskörbe, ép úgy az önkormányzati szervezet sem áll mereven a hatósági közegek működése mellett. Annak összes tevékenységét kell, hogy minden részében áttekintse, figyelmével kísérelje és ellenőrizze. De nemcsak ez kell, hogy történjék; szükséges még az is, hogy ott, hol a törvények alkalmazásánál az egyessel szemben *bizonyos discretionális hatalmat kell gyakorolni*, a hol tehát nem a törvény egyszerű alkalmazásáról van szó: ott még egyesek konkrét közigazgatási ügyeiben is kell, hogy önkormányzati elemek vonassanak be az ügyek elintézésébe. Így pl. építési és iparendedélyek, illetékességi, szegénységi, erkölcsi és örökösödési bizonylatok kiszolgáltatásánál, vagy azok megtagadásánál kell, hogy a hatósági közegek az önkormányzati elemek bevonásával járjanak el.

Így játszódik át egyik szervezetnek hatásköre a másikba. Ez okból kell gondoskodni a két szervezet *áthidalásáról*, az összekötés természetes és organikus létesítéséről. Ez pedig megtörténhetik azon már érintett módon, ha az igazgatási ágak mindegyikében a szaktisztviselő, mint hatósági közeg mellett, az önkormányzatnak független és azon szakban jártas elemei csoportosítottatnak.

Ha szaktisztviselő és aránylag csekélyebb számú szakbizottság együttesen, közös gonddal és közös tevékenységgel ápolják a közegészség, közoktatás, közgazdaság stb. ügyeinek azon területen megvalósítandó érdekeit.

Ezen szervezet mellett a *hatósági község* mint szaktisztviselő egyéni felelősségére jár el a maga hatáskörében. A *szakbizottság* figyelemmel kíséri és általában ellenőrzi annak működését. Ott, hol discretionális hatalmat kell egyesek felett gyakorolni és a hol közérdekű ügyekben kell eljárni, a szaktisztviselő közreműködése mellett eljár a szakbizottság, és pedig a csekélyebb rangú feladatokat eldöntve, a nagyobb feladatokat előkészítve. Végül, a hol ezen nagyobb rangú feladatokról, az önkormányzati és közigazgatási élet általános irányainak eldöntéséről, elvi határozatokról és szabályzatokról van szó, ott eljár maga a *képviselő*.

Mindegyiknek ügykörét, teendőit és rendelkezési jogát praecise megállapítják a hatásköri törvények.

Azon megkülönböztetés, hogy az önkormányzati szervezet a *határozó*, a hatósági szervezet a *végrehajtó elem*, nem volna szerencsés. Mert egy helyes közigazgatási szervezetnek az képezheti célját, hogy az ingyenes és független önkormányzati elemeket minél nagyobb számmal vonja be magába a cselekvésbe, magába a közigazgatási tevékenységbe.

És ez jó szervezet mellett meg is valósítható, mert *összes* tevékenységét — mint érintettük — már senki sem szenteli ugyan ingyenesen a közügynek, de a műveltség és gazdagodás terjedésével mind számosabban lesznek olyanok, kik idejüknek és tevékenységüknek egy bizonyos részét abban a ressortban, a melyhez különben is értenek és kedvet éreznek, szívesen hozzák a köznek áldozatul. Az orvos a közegészségügy terén, az ügyvéd a jogi téren, a gazda a mezőgazdaság terén, mások a közoktatás, háztartás, útügyek terén stb.

Különösen akkor, ha *hatáskör és jog is adatik kezükhöz*, mely önértéküket és ambíciójukat méltán fölkeltheti. Ekként helyes munkamegosztás mellett az önkormányzati elemek nemcsak a határozathozatalra, de a tényleges cselekvésre is mind nagyobb szám-

mal lesznek alkalmazhatók. Sorozások vezetése, iskolák, óvodák, szegényházak, árvaházak, gyárak látogatása, felügyelete és vezetése, utak, faiskolák, mintatelepek felügyelete és vezetése stb. stb., az önkormányzat egyes tagjai által lesznek végeztethetők. A közigazgatás fejlesztésének tehát nem hogy elzárnia nem szabad az önkormányzat elemeit a végrehajtástól, de egy oly szervezetet kell felállítania, a mely mellett *mindig több és több teendő és feladat megy át a fizetéses tisztviselők vállairól az ingyenes önkormányzati elemek vállaira*, a mi által a nemzeti munkásságot és öntevékenységet fölkeljük, a közigazgatás terheit könnyebbitjük és a polgárokat a törvények tiszteletére és a törvényeknek önmagukra és önmaguk által való alkalmazására oktadjuk.

Ez okból nem osztjuk azok aggodalmát, kik a bizottsági rendszertől azért félnek, mert általa az erők szétforgácsolódnak és az ügyek elintézésében huza-vona áll be. Helytelen szervezet mellett kétségtelenül nem nagy sikere lesz a bizottsági rendszernek és mint látni fogjuk, nem is lehet azt az önkormányzati élet minden fejlődési fokán teljességében életbe léptetni. Annak egy elasztikus, alkalmazkodó szervezetnek kell lennie, mely a viszonyokhoz és a fejlődés fokához simul. Csupán a benne rejlő egészséges alapelveket kell megmenteni, t. i. azt: hogy az ügyek azok elintézési körébe vonassanak, a kik azokhoz értenek, és hogy az önkormányzati elemek munka-megosztás mellett ne csak a határozathozatalba, de a cselekvésbe is bevonassanak. Ezen belül azután a szervezet kell, hogy az önkormányzat különböző alakulataihoz és fejlődéséhez simuljon. Az időpazarlás és hatálytalanság ellen biztosítékot nyújt az, ha *nem minden ügyet* bocsátunk társas elintézés alá, hanem a közigazgatási ügyeknek egy kiválóan nagy csoportját *egyéni felelősségre, hatósági elintézés alá helyezzük*; másrésről pedig azokban az ügyekben is, a melyek bizottsági elintézés alá kerülnek, nem csupán véleményezést, hanem valósággal *döntő hatáskört* adunk a szakbizottságnak, és a véleményezést csupán a képviselői ügykörnek fentartott teendőkben alkalmazzuk, a hol az előkészítés és a többoldalú megvitatás ugy is szükséges.

Az egységes választmányi és tanácsrendszer e mellett elveszti nagyobb jelentőségét, az csak mint a képviseletnek előcsarnoka jön figyelembe, a melyben a képviseleti közgyűlések előtt az eldöntendő tárgyak előzetes megvitatásban részesülnek, hogy a közgyűlés irányadó tagjai már előzetesen értesüljenek a nagyobb jelentőségű tárgyokról, azoknak részleteiről bővebb felvilágosítást kérhessenek, hogy magában a plenumban elhamarkodások és meglepetések könnyen be ne következheszenek.

A választmány ily alakban helyes, ha fentartatik, mert a közigazgatás feladatainak szaporodásával, az érdekek nagymérvű összetorlódásával mindinkább nagyobb figyelmet kell fordítani arra, hogy az ügyek átszűrődve, a magánérdekek salakjától megtisztulva, nyerjenek biztos és maradandó elintézést. Ez okból a nagyobb fontosságú közérdekű ügyekben a szükséges retortákat alkalmazni éppen nem felesleges.

Ezek után végezetül szóljunk még néhány szót a hatósági közegeknek saját ressortjukban való eljárásáról és az önkormányzati közegekkel szemben esetleg gyakorolható kényszereszközökről.

Kérdés, hogy a hatósági közeg, mint *egy* járjon-e el, vagy több hatósági közeg együttes *tanácsban* intézkedjék? Részünkről a kormány javaslatának ide vonatkozó részével mindenben egyetértünk és a hatósági közegeknek tanácsban való eljárását mi sem helyeselhetjük. Azon tanácsban rendszerint különböző ressortfőnökök vesznek részt, kik saját szakmájukhoz értenek, de a másik szakma viszonyaival és részleteivel nem ismerősök. Azonkívül a felelőség ily tanács tagjai között megoszolván, annak érzete is csekélyebb és hatálytalanabb. Azért a hatósági ügykört lássák el a hatósági közegek *egyéni felelőségre*, saját nevük aláírása mellett.

Mindegyik igazgatási ág élén álljon egy osztályfőnök (tanácsnok, igazgató vagy felügyelő), a ki az illető igazgatási ágot segéd-személyzetével (fogalmazó vagy jegyző) vezeti. Minden érdemleges intézkedés az osztályfőnök által és annak felelőségére eszköz-lendő. Ha a hatáskör oly nagy, hogy egy főnök annak minden

érdemleges teendőjét ellátni nem képes, egy vagy két helyettes állítandó fel, ki a hatáskörnek egy meghatározott részét ismét saját felelőségére látja el. Szóval, kiváló fontossággal bír az egyéni felelőségek szigorú kreálása és a névleges felelőségek és hamis firmák felhasználásának kerülése.

Megtörténhetik azonban, hogy a közigazgatás egész szervezetének élén álló hatósági főnök, vagy egy osztályon belül az osztályfőnök az elintézésnek egy bizonyos módját kívánja némely ügyben keresztülvinni. Megengedhető-e, hogy ily esetben a főnök határozott utasítást adhasson az egyéni felelőségre eljáró tisztviselő részére is? Ilyen jognak a főnök részére való megadása alig lesz elkerülhető, mert a közigazgatás egysége az egyöntetű eljárást megköveteli; de ez esetben megkövetelendő, hogy a főnök vagy általános elvi jelentőségű utasítást adjon az ügyeknek egy bizonyos irányban való eldöntésére (s akkor azon utasításért az illető főnök lesz egyénileg felelős); vagy magát a konkrét ügyet kell a főnöknek saját elintézési körébe vonnia és egyéni felelőségére önmagának elintéznie. Mindkét esetben tehát a felelőség a főnököt fogja terhelni.

Társas elintézés csupán az önkormányzati hatáskörben engedhető meg. És itt is egyéni felelőség terheli az előadót *azon tényállás valóságáért*, melyet előterjeszt. Ez okból kell az írásbeli referálást ez ügyekben általános szabálylyá emelni, hogy a felelőség concretisálható legyen. A döntésért azután felelőség illeti meg a határozathoz hozzájáruló tagokat. Ez a felelőség különben rendszerint csak erkölcsi, mert az ügyek eldöntése nem annyira egyes egyének jogsérelmével, mint inkább valamely közérdekű ügynek téves, vagy káros elintézésével végződhetik, a mi végre teljes jóhiszemű eljárás mellett is bekövetkezhetik. Ezek ellen a jogorvoslat a magasabb önkormányzati szervnél kereshető, a mennyiben annak egyáltalán helye van.

Különben pedig a sérelmek jogorvoslását úgy ezen, mint a hatósági ügykörben a közigazgatási bíróság konstruálásánál lehet fontolóra venni és megoldani.

Még egy általános szempont az, hogy az önkormányzati elemek az ő kötelességeik teljesítésére szoríthatók-e és mikép? Ha az önkormányzati szervek működése a közigazgatási tevékenység körébe bevonatott, ha jogok és teendők bizattak az önkormányzat elemeire, akkor nem közömbös többé az, hogy azok a feladatok és kötelességek elvégeztetnek-e vagy sem? Azokat akkor már valósággal el is kell végezni és így azok elvégzésére az önkormányzat elemeit kötelezni is kell.

Ezt jelenti a *kényszer* az önkormányzati kötelességek teljesítésére. A kik megbízást vállaltak a képviselőben, bizottságokban vagy egyes funkcióknál, azok kötelezhetők, hogy azon megbízásnak eleget is tegyenek. Nem szabad azt többé azon lascivitással felfogni, mint a hogyan azt az önkormányzati tagok általában véve eddig felfogták; eddig jog és kitüntetés volt csupán a megválasztás, melynek senki sem iparkodott komolyan megfelelni, jövőben azonban kell, hogy az *elfogadott megbízás teljesítése komoly kötelességgé* váljék.

Igy például, a ki a gyűlésekről beigazolt jogos indok nélkül ismételtelen elmarad, vagy a ki a magára vállalt egyéb funkciót beigazolt jogos indok nélkül egyáltalán nem, vagy hanyagul végezi el: az birságotlanó, vagy adófelemeléssel sujtandó, ismételt esetben ezenkívül tagsági jogától megfosztandó.

Hogy ez alkalmazható legyen, ezért kell a munkamegosztás elvéhez folyamodni és az önkormányzat tevékenységében résztvevő egyes tagokra túlnagy terhet nem rakni.

A mint a mai közéletet ismerjük, ily kötelességek mellett is fog jó szervezet mellett az önkormányzati teendők ellátására kellő számú elem rendelkezésre állani, a műveltség és vagyonosodás terjedésével pedig azon kör, a melyből ezen elemeket választani lehet, mindig nagyobb és nagyobb lesz.

Nem csekély jelentőségű azonban azon kérdés sem, hogy az önkormányzat elemei eljárásukért díjazandók-e vagy sem? Az önkormányzati kötelességek fogalmával ellenkezik, hogy díjazásról beszéljünk. Az önkormányzat elemeinek *ingyenesen* kell idejöknek

és tevékenységöknek egy részét a közügynek szentelniök. A mint a katonai szolgálatnál az állam polgárainak ingyen kell kötelességeiket teljesíteniök, ép úgy kell ezt a közigazgatásnak különben is csekélyebb tevékenységet kívánó szolgálatánál is tenniök. Más kérdés az, hogy az egyes tevékenységeknél felmerülő *késakiadásai* megtéríttessenek-e vagy sem? A mi szegényebb társadalmunkban erre nézve igennel kell válaszolnunk. Oly funkcióknál, melyek aránylag gyakrabban végzendők, ma még a költségek megtérítését alig lehet elkerülni. A közgyűléseken való megjelenést ezek közé nem soroljuk, de igenis soroljuk a bizottsági és más egyéb oly funkcióknak teljesítését, melyet az illető önkormányzati tagnak *saját lakhelyétől távol* kell végeznie; ez esetben az átlagos és méltányos költségek megtérítését indokoltnak tartjuk.

Mindezek után elmondhatjuk, hogy ha a közigazgatás nagy céljait a maguk kiváló jelentőségében megvalósítani akarjuk, akkor kettőre kell fektetnünk a fősúlyt: úgy mint arra, hogy legyen ügyesen összealkotott *önkormányzati szervezet* hivatott és kötelességteljesítő tagokkal; másodsor arra, hogy legyen képzett *hatósági szervezet* szabatos munkakörrel és egyéni felelősséggel. Ha ezen két szervezet azután, egymást segítve és támogatva hatásosan összeműködik, akkor a közigazgatás nagy céljai valósággal elérhetők lesznek.

Ezen kétirányú szervezetnek és azok összeműködésének *mikéntjét* azonban csupán a területi alapokon organisált közigazgatás *egyed-alkulatai* mutatják meg.

IV. A közigazgatási szervezet egyes alakulatai.

Területi életközösség azok között fejlődik ki, a kik egy helyen laknak és a kik között közös viszonyok és közös érdekek keletkeznek. Ezen közös érdekek ápolása és ellátása teremti meg az életközösségek szervezetét.

Nagyon természetes tehát, hogy ily életközösség és annak organisatiója legkiterjedtebb mértékben a *községi életben* áll elő. Községekben élnek ugyanis az emberek tulajdonkép egymás mellett, ott tűnnek fel a közös célok legnagyobb mértékben, ott merülnek fel a közösség jólétét és előhaladását előmozdító ideák és ott fejlődik ki első sorban azok megvalósítását célzó szervezett tevékenység. De ott is áll elő leginkább, ezen közös tevékenység eredménye gyanánt: a cultura és az anyagi jólét.

Városok és községek a mai művelt világban a civilisationak és gazdagodásnak gócpontjai és ezen oknál fogva a területi alapon szervezett közigazgatásnak is ezek ma a legfontosabb faktorai.

Nálunk azonban csak a legutóbbi időben veszi tulajdonkép kezdetét a községi élet fejlődése; a rendi társadalom uralma alatt, hosszú századokon keresztül, a területi életközösség nem a községekben, hanem egy nagyobb területen a vármegyékben fejlett ki és közigazgatási tevékenységre is tulajdonkép ott volt szervezve. Ezen közigazgatási tevékenység természetesen az akkori viszonyok fejlettsége szerint a mainál sokkal csekélyebb volt és leginkább a közbiztonság megvédésére, az utak jókarban tartására és a társadalmi igazgatás némely ágára, az árvaügy, szegényügy, tolonczügy stb. ellátására irányult. A közegészség-, közoktatás-, közigazgatásügy

alig képezte azon időben közigazgatási gondozás tárgyát. A megyei szervezet azonban egyéb tekintetben nyert gazdag tartalmat; az volt ugyanis a nemzetnek igazságszolgáltatási, hadszervezeti- és politikai organisatiója. A közigazgatási funkciók ezek mellett csak másodrangú feladatot képeztek. A megye ellátta az igazságszolgáltatást, hadba állította a nemesi bandériumokat, tárgyalta a politikai kérdéseket, választotta és utasításokkal ellátta az országgyűlési követeket. Ezek töltötték be a vármegye életét, ezek képezték főcéljait és ezek igényeihez szabta még szervezetét is. A közigazgatási feladatok nem nyomultak még annyira előtérbe, mint ma; a rendi szervezetbe beszorított társadalom még megélt a maga korlátai közt, a fejlődésre vagy haladásra való magasabb igények nélkül is. Az administratio ezen feladatait nagy részben csak a *jogegyenlőségi társadalom szülte*. Az tűzte ki célul: előmozdítani a társadalom minden rétegének előhaladását és jólétét. Az kívánta elhárítani azokat az akadályokat, melyek a fejlődés útjában állanak és a melyeket az egyesek saját erejükből elhárítani nem képesek.

A mint ezen közigazgatási feladatok egyszerre minden oldalról nagy követelményekkel előállanak, a megye régi szervezete azok ellátására képtelenné válik.

Időközben azonban még egy nagyobb változás is állott be a megye életében. Az állam a vármegyék eredeti nagy céljait azok intézési köréből kiemelte és saját hatáskörébe vonta be. Első sorban is a hadszervezeti, azután a politikai feladatokat és végül az igazságszolgáltatás nagy funkcióját, úgy hogy a mi ezen a téren a vármegyének megmaradt, az alárendelt és csekély jelentőségű volt.

A vármegye ezentúl kizárólag közigazgatási szervezatként maradt fenn, a mi eredetileg nem volt, vagy csak mellékesen volt az és a minnek az ő szervezete nem is felelt meg.

És itt merül fel azután az a kérdés, hogy ha már a vármegyének eredeti nagy céljai clestek, a közigazgatás érdekében pedig ugyis újra és gyökeresen kellene azt organisálni: *fentartassák-e a vármegye*, mint a közigazgatási szervezet egyik legfontosabb

alakulata; vagy pedig most már attól eltekintve kell egy modern, a jövő ezredév igényeinek megfelelő közigazgatási szervezetet létesíteni?

A pietás magában véve csakugyan nem politikai raison és egy korhadt intézményt a nemzet életében fentartani, csupán a pietás okáért, nagy és végzetes tévedés lenne.

Azt hisszük azonban, hogy ezen kérdés eldöntése nem ütközik nagy nehézségekbe. A közigazgatást területi életközösségek alapján kell szervezni. A vármegye lakossága között évszázadokon keresztül már ily életközösség állott fenn, nemcsak erős politikai és jurisdictionális szervezet tartotta őket össze, de az érdekek és viszonyok közössége is erős és természetes kapcsolatot teremtett azok lelkületében. A vármegyét tehát, mint történelmi tradíciók alapján álló életképes és erőteljes életközösségeket kell ma is tekintenünk.

De még ha nem is állott volna elő a történelem folyamán a területi életközösségeknek ezen nagyszabású alakulata, azt elvi szempontból is meg kellene teremteni.

A mint ugyanis alább részletesebben látni fogjuk, a községi életnek nem minden fejlődési foka alkalmas arra, hogy egy teljes közigazgatási szervezetet önállóan megvalósítani bírjon. Csupán a városok magasabb fejlődési alakulatai azok, a melyeket a közigazgatási szervezés szempontjából teljesen önálló egyedeknek lehet tekinteni és elfogadni. A többieket segíteni és támogatni kell saját közigazgatási céljaik elérésében is. Ezen támogatásnak és felügyeletnek annál nagyobb mérvűnek kell lennie, minél alacsonyabb fokon áll a községi élet fejlődése. De egy más ok is van, a miért a községeken felül is természetesen előáll egy nagyobb körű életközösség. Ez az ok abban áll, hogy egy bizonyos rangú feladatokat nem a községek külön-külön, hanem csakis együttes erővel bírnak megvalósítani, a mely célok elérése érdekében szükséges közösszervezetbe lépniök és közös tevékenységet kifejteniök. Ez a két ok hozza létre a községek mellett a nagyobb területen szervezkedett életközösségeket is: t. i. a felügyelet és segítség az alacsonyabb fejlődésű községi életközösségek részére és szervezkedés a közös céloknak közös erővel való ellátására.

Mínt hogy a vármegye kereteiben ezen életközösség már történelmileg előállott, nincs ok, hogy miért teremtenék ma mást és miért ne fogadnók el épen ezt egy nagyobb körű közigazgatási szervezet alapjául.

A vármegyei élet természetesen annál hatalmasabb lesz, minél fejletlenebbek a kebelében levő községek és minél több olyan terület van még, a melyek községi életet egyáltalában nem is élnek. Itt a megyei szervezet kell hogy a feladatoknak egész nagy körét ölelje fel. Míg viszont ott, hol a vármegye kebelében nagy és virágzó községi élet van, ott a megyei feladatok köre összeszűkül, a felügyelet és támogatás csekélyebb mérvű, a közös célok is kevesebb számmal fordulnak elő és aránylag kevesebb tevékenységet is igényelnek. A fejlődésnek ez utóbbi irányban kell haladnia; a szellemi és anyagi kultúra a jogbiztonság és nemzeti érdekek egyaránt ezt követelik meg.

A közigazgatás ezen szervezésénél tehát nagy figyelemmel kell lenni arra, hogy a községi élet békóba ne veressék, hogy a szabad mozgásnak és fejlődésnek feltételei a községeknek megadassanak, hogy azok a vármegye gondozása és felügyelete alól önmagukat mind jobban és jobban kiszabadithassák. A szerencsés megoldás a helyes arány és jó középút megválasztásában fog állani, t. i. a középútban a szabadság és támogatás között.

Bármily virágzó fokra emelkedjék azonban a községi élet és bármennyire emancipálják magukat a községek a vármegye gyám-sága alól, a vármegyei szervezet alig lesz valamikor is mellőzhető. Mert a községi élet sehol sem fejlődik odáig, hogy valamennyi község magasabb városi fejlődést érjen el. Addig pedig, míg községek lesznek, mindig lesznek közös érdekek és közös célok is, a melyeket közös erővel kell megvalósítani. Azért azt lehet mondani, hogy a fejlődés különböző phasisaiban csupán a feladatok köre szenved változást. Virágzó községi élet mellett igaz, hogy szűkebb körű és csekélyebb számú lesz a megyei feladatok köre; de *jelentőségben* annál nagyobb lesz az. A mennyit veszít a vármegye a kvantitás, annyit nyer a kvalitás tekintetében. Ha pl. az

utakat megcsinálják már a községek, a megye építi a vicinális vasutakat; ha orvosokat már a községek tartanak, a megye állítja fel a nagyobb szabású kórházakat és sanatoriumokat stb. Mert ne higgyük, hogy a közélet fejlődésével valamikor is megszűnjék a községnek, megyének, vagy az államnak functiója. Változhatik a kör, a melyben egyik, vagy másik eljár; de sem egyiknek, sem másiknak célja nem szűnik meg soha.

Megölni azonban lehet az életközösség egyik vagy másik alakulását; lehet egyiket, vagy másikat elnyomni és életerejében elzsibbasztani, de a közélet ezt mindenkor meg fogja érezni és előbb, vagy utóbb teljes nagyságukban fognak előállani az ebből eredő káros következmények.

Igy volna ez a vármegyei élet megölésével is. Végre is szét lehetne osztani functióit az állam és községek között, de vajjon előnyös lenne-e a megyei önkormányzati élet ezen megölése? Nem hiányoznának-e egy hatalmas faktor ez által a közélet fejlesztése körül; nem járna-e rázkódtatással és állandó veszélyel, ha az állami és községi életnek ezt a természetes összekötő és áthidaló alkotmányát szétbontanók? A vármegyei életben az emberek egy kissé kiemelkednek az ő helyi viszonyaik szűk látóköréből, megszokják a közdolgoknak általánosabb szempontokból való felfogását, tapasztalataik, érzékük, gondolkodásmódjuk tágabb és emelkedettebb lesz. Annyira emelkedett, hogy az állami élet felfogására is nagyobb képességgel bírnak.

De a politikai indokok tárgyalását hagyjuk a maguk helyére, itt közigazgatási szempontból konstatáljuk (a mit különben nálunk senki sem von kétségbe), hogy a megyei életközösségeket a közigazgatási szervezet egyik alapjául el kell fogadnunk és hogy csupán annak organisálását kell a jogegyenlőség és administratív fejlődés mai követelményei szerint eszközölni.

Községek és vármegyék tehát a közigazgatási szervezet egyes alakulatai.

A községek a fejlődés legkülönbözőbb phasisaiban tűnnek fel, kezdve a legprimitív községi életet élő telepektől a hatalmas életteli városokig. Természetes, hogy a községek szervezete is ezen

fejlődés különböző fokaihoz alkalmazkodik. Mindegyik községet e tekintetben, mint egy önálló individuumot kell tekinteni, a melynek egyéniségéhez szellemi és anyagi állapotához kell szabni az ő közigazgatási szervezetét, mint testhez a ruhát. Chablon-szerkezetekbe belekényszeríteni a községi életet nem lehet és nem szabad. És ha meg is állapítunk ily chablonokat, ha fel is állítunk bizonyos fejlődési kategoriákat, az elasticitást, a szabad mozgást és az egyéniség önálló kifejlését minden egyes község részére lehetővé kell tenni.

A kategoriák az eddigi szervezetekben helyesen és az életviszonyoknak megfelelően lettek csoportosítva. E szerint felülről kezdve lefelé: először is vannak közigazgatási szempontból teljes fejlettségű városok, a melyek népességének száma, kulturája és anyagi jóléte oly fokú, hogy mindezekre egy teljes és önálló közigazgatási szervezetet reá építeni lehetséges. Ezeket korlátozni, gyámosság alá helyezni, egy magasabb életközösségbe beleolvasztani, határozottan káros lenne. Szabad és önálló életet kell számukra biztosítani, a mely fejlődésüket és további előhaladásukat legjobban biztosítja. Ezután vannak olyan városok, a melyeknek városias fejlődése szintén megvan, de vagy népességük száma, vagy kulturájuk, vagy anyagi jólétük, vagy talán ezek egyike sem olyan fejlett, hogy egy magasabb életközösség segélyét és támogatását nélkülözhetnének. Harmadik fokon vannak azok a községek, a melyek habár önmaguk nem is elég fejlettek arra, hogy hatósági szervezetet állítsanak fel, ily szervezet felállítására mégis önállóan vésenek figyelembe, a nélkül hogy más községekkel kapcsolatba hozatnának. Végül vannak kis községek, melyek egymással összekötve, egy csoportban egy körben vésenek ily hatósági szervezet alapjául. A községek mindkét csoportjánál azonban az önkormányzati szervezet szabad és minden községben külön-külön önálló. A községeket ezen sorrendben vesszük tehát tárgyalás alá. Először is az u. n. törvényhatósági városokat, azután a rendezett tanácsú városokat, végül a nagyközségeket és községi köröket, kiemelve mindegyiknél a hatáskört, az önkormányzati és hatósági szervezetet és e kettőnek összeműködését. Végül fogjuk tárgyalni a vármegyéket.

1. Törvényhatósági városok.

a) A városok jogköre.

A törvényhatósági városokban a területi közigazgatás szervezetének *teljes jogköre* megvan.

A városok jogkörének e szerint első alapelve a teljes *autonomikus szabadság*. Mindent megtenni, a mit hozzátartozóik érdekében megtenni jónak és célszerűnek tartanak. Megteremtteni a haladás feltételeit és elhárítani az azok útjába álló akadályokat a közélet minden terén. E célból általános kötelező szabályokat alkothatnak, vagy egyes határozatokat hozhatnak és ezen szabályzataik és határozataik végrehajtását eszközöltethetik. Hozzátartozóikkal vagy a területükön tartózkodókkal szemben határozataik keresztülvitele érdekében kényszerjogot gyakorolhatnak, stb.

A városok ezen autonomikus szabadsága két korláthoz van kötve.

Egyik korlát az, a mit *önkormányzati kötelességek* címén már ismertettünk s a mi abban áll, hogy az állam a közélet egyes ágaiban pozitív kötelességeket ír elő az önkormányzatok részére. Ezeket megtenni, vagy meg nem tenni, már nem áll szabadságukban az önkormányzatoknak; ezen kötelességeket egyszerűen teljesíteniök kell. Itt a szabadság csupán kettőben állhat: először is annál a megszokott minimális mértéknél *többet* tenni; másodsor, a mennyiben az ellátás módozata a törvény által megállapítva nem volna, a *kevésbé* módozatait megállapítani. Ily önkormányzati kötelességekkel a közélet minden ága át van szövődve.

Másik korlát az, hogy az önkormányzatok eljárásukban általában a törvény és észszerűség határai közt kell, hogy mozogjanak. Ennek konkrét követelménye pedig *először* is az, hogy határozataik a törvénnyel és törvényes rendeletekkel tartalmilag ne ellenkezzenek; *másodsor*, hogy eljárásuk a törvényes formák között történjék; *harmadsor*, hogy határozataiknál valóban az összérdeket és ne *egyes osztálynak* vagy a hozzátartozók egy bizonyos részének privát és az összesével ellenkező érdekeit tartsák szem előtt; végül *negyedsor*, hogy határozataikkal a köznek anyagi romlását vagy valamely erkölcsi veszélyt elő ne idézzenek.

Első esetben kell, hogy a határozatok ipso jure semmisek, a többi három esetben pedig, hogy azok megtámadás esetén megsemmisíthetők legyenek.

Ezzel kapcsolatban két kérdést kell még megvitatni, t. i. azt, hogy önkormányzati kötelességeket állíthat-e fel más, mint törvény; továbbá azt, hogy a megsemmisítés joga hogyan gyakorolható?

Az elsőre nézve határozottan ki kell mondanunk, hogy kötelességeket az önkormányzati testületek részére csupán a törvény állapíthat meg. A kormányzatnak sem pozitív teljesítéseket követelni, sem tilalmakat felállítani nem áll jogában. Ez kifejezést lel már azon régi alkotmányos elvben is, hogy Magyarországot pátensekkel kormányozni nem lehet. De a jogállamnak is egyik alapelve, hogy az államnak minden polgára és minden testülete a törvények uralma alatt álljon. Bármily atyáskodó jóakarattól és bölcs célszerűségi szempontokból induljon is ki azért a kormányzat, nem áll szabadságában a törvényhozás megkerülésével egyszerűen saját akaratából új és új kötelességeket szabni meg az önkormányzatok részére. Ezt egy jogállamban csak a törvényhozás teheti meg. A kormány csupán törvényhozási felhatalmazás alapján élhet ezen joggal és specialiter csak azon körben és csak azon korlátok között, a melyet részére a törvény felhatalmazása kijelöl. Így különösen élhet a kihágási törvény alapján és annak korlátai között kihágás statuálási joggal és az egyes törvények végrehajtása körül az adott

meghatalmazás keretein belül részletes végrehajtási rendelkezési joggal. Ezen kihágási és végrehajtási rendeleteken kívül vannak még a *szükségrendeletek*, melyeknek kibocsátási eseteit és módzatait az alkotmányjog határozza meg. Ezen szükségrendeletek pótolhatnak egy hiányzó törvényt, sőt bizonyos időre felfüggeszhetik egyes fennálló törvényes intézkedéseknek hatályát is, de minthogy itt a rendelet a törvényhozás akaratát pótolja, sőt azzal szembe száll, éppen ezen oknál fogva csak imminens veszély esetében és csupán akkor hozhatók, ha a törvényhozás alkotmányos uton akadályozva van abban, hogy az állami akaratot momentán kifejezhesse. Ily szükségrendeletek hatálya is e kettőhöz van kötve és érvénye megszűnik, mihelyt az imminens veszély elmúlt, vagy a törvényhozási akarat kifejezhetővé vált.

Mindebből következik, hogy úgy az egyesek, mint az önkormányzati testületek a kormányrendeletek törvényességét *szabad bírálat tárgyává* tehetik és az esetleges törvénytelen rendeletek ellenében jogorvoslattal élhetnek. De míg ezen jogorvoslat sorsa eldőlt, az állam érdekében meg nem engedhető, hogy a rendeletek végrehajtása általában véve felfüggesztessék. E tekintetben az eddigi intézkedések körén túlmenni nem volna czélszerű. Az eddigi törvények ugyanis megengedik, hogy a rendeletek ellenében úgy czélszerűségi, mint törvényességi okok miatt a kormányhoz fel lehessen irni és a végrehajtást a válaszig felfüggeszteni. Csupán a *sürgős* rendeleteket kell (a mennyiben határozottan ilyeneknek vannak megjelölve) tüstént végrehajtani és csak utólag engedtetik meg azok ellenében a felírás. Mindez helyes, csupán a további két intézkedés lenne szerintünk módosítandó. És pedig az, hogy a mennyiben a kormány a fölterjesztésre el nem állana törvénytelen rendeletétől, ne a képviselőháznál, mint azt az eddigi törvények rendelik, hanem független bíróságnál (legfőbb közigazgatási vagy állambíróságnál) lehessen orvoslást keresni. A másik pedig az, hogy két rendeletet *ne is legyen egyáltalán szabad* az önkormányzati testületeknek végrehajtani, u. m. az országgyűlés által meg nem szavazott adók tényleges behajtására és a meg nem ajánlott ujonczok tényleges

kiállítására vonatkozó rendeleteket. Az eddigi törvények tetszésükre bizták a közigazgatási organumoknak az ilyen rendeleteknek végrehajtását vagy végrehajtásuk megtagadását. Az alkotmány biztosítása érdekében azonban ezen rendeletek végrehajtását a közigazgatási organumoknak kifejezetten és határozottan meg kell tiltani.

A mi a másik kérdést illeti, hogy az önkormányzati testületek határozatainak *megsemmisítése* miképen eszközöndő, arra vonatkozólag itt szintén csak az általános elvet vesszük vizsgálat alá.

Ezen elv az, hogy nem szabad az önkormányzati testületekre valamely idegen akaratot reákönyösíteni, azok kell, hogy saját akaratuk vagy a törvényben kifejezett állami akarat szerint kormányozzák önmagukat. A mennyiben az állami akarat teljesítése megtagadtatik, vagy az érvényesülést az önkormányzat kebelében egyébként nem nyer, a kormánynak ellenőrzési esetleg rendelkezési joga a maga teljes egészében kell hogy alkalmazást nyerjen. De a hol az önkormányzati testület saját hatáskörében mozog, ott kell hogy saját akarata teljesen uralkodjék. Nem áll tehát a kormánynak jogában czélszerűségi, vagy bármilyen más szempontból az önkormányzati testület határozatát megváltoztatni és az önkormányzat akaratát helyett a saját akaratát érvényre juttatni. Itt csupán a megsemmisítési jog gyakorolható, az is a törvényben megállapított praecis semmisségi okokból.

Az önkormányzati testületek és ezek között a törvényhatósági városok, mint az autonomikus jogok teljességének birtokosai tehát első sorban is bírnak *autonomikus szabadsággal*, korlátozva egyedül a törvény vagy törvényes rendeletek által megszabott önkormányzati köteleességek és a törvényben megállapított megsemmisítési jog által. Ezt röviden akként fejezhetnők ki, hogy »a törvényhatóságok a törvény korlátai között gyakorolják az autonomia jogait és teljesítik az önkormányzat köteleességeit«.

Ha pedig az autonomiát és önkormányzatot egy fogalomba összevonjuk, akkor mondhatjuk, hogy a törvény korlátai közt »gyakorolják az önkormányzat jogait és teljesítik annak kötele-

ségeit». A kötelesség fogalmának kihagyása (mint az eddig történt) könnyen az önkormányzat valódi jellegének félreértését és félremagyarázását eredményezheti.

Második hatásköre a városoknak: az állami igazgatás törvény által reá bízott feladatainak ellátása. Nem az állami igazgatásnak azon a területen végezendő összes teendői, mert az állam sok teendőt specialis szervek (adóhivatalok, pénzügyigazgatóságok, állami közoktatásügyi, közegészségügyi, közigazdasági stb. intézetek) által végeztet el azon a területen is, csupán azok a teendők, melyeket a törvények az általános közigazgatási szervezet ellátására bízna. Hogy ezek közé főleg az adó- és katonaugyek tartoznak, már kiemeltük. Itt csupán arra a kérdésre akarunk röviden megfelelni, hogy van-e joga a kormánynak új igazgatási teendőket is átadni ellátás végett az önkormányzati szervezetnek? Erre már az előbb kifejtettek adják meg a választ, t. i. azt, hogy *nincs*. Csupán a törvény teheti kötelességükké az önkormányzati szervezeteknek, hogy új állami igazgatási funkciókat ellássanak, az állami igazgatás terén azonban, a mennyiben t. i. azok ellátására a törvény az önkormányzati szervezeteket egyszer már kötelezte, a kormány rendelkezési szabadsága teljes. Ezen igazgatási feladatok tekintetében az önkormányzati közegek eljárásukra nézve a kormánynak teljesen alá vannak rendelve, azoknak utasításokat és végrehajtási rendelkezéseket adhat ki, melyeket azok feltétlenül végrehajtani kötelesek.

Az önkormányzati és államigazgatási feladatokon kívül még a feladatoknak két csoportjával vannak jelenleg a városok és a vármegyék felruházva u. m. a bíraskodási és a politikai feladatokkal; az alábbiakban röviden ezekre is kiterjeszkedünk.

Harmadik hatáskör tehát a *bíraskodás* csekélyebb rangú feladatainak ellátása. A bagatell-, cseléd- és iparügyekben való magánjogi és a kibágási ügyekben való büntetőjogi bíraskodás. Részünkről ezeket csupán czélszerűségi okokból hagynók meg a közigazgatás szervezeténél, csupán ott, a hol bírói szervezet helyben nem létezik s nem volna czélszerű a lakosságot csekélyebb ügyekben is más

helyeken fekvő bírói szervekhez utasítani. Városokban ezen czélszerűségi indok fenn nem forog s azért a *bíraskodási teendőket városokban általában véve a bírói szervezet hatáskörébe tennők át*. Ha még valami tekintetben kivételt lehetne tenni, ez az iparügyi és cselédügyi bíraskodásnál forogna fenn, a hol a magánjogi szempontok, sokszor közigazgatási szempontokkal összevegyítve fordulnak elő, mint pl. a cselédek, vagy tanoncok visszavezetésének kérdése. De egyébként, a hol tisztán magánjogi, vagy tisztán büntetőjogi szempontok forognak fenn, hogy ott a helyben létező bíróság mellőztessék, a hová pervesztesség esetén a felek úgy is fordulni tartoznak, azt sem igazságszolgáltatási, sem közigazgatási, sem czélszerűségi szempontból nem lehet helyesen motiválni. A mostani állapottal csak a haszon nélküli idővesztegetés és huza-vona áll elő, mely sem a hatóságnak, sem a feleknek előnyére nem válik és a melytől mindketten szívesen megszabadulnának.

Végül negyedik hatáskör: a *politikai*. E tekintetben az eddigi állapot körülbelül fenttartható. Politikai kérdéseket szabadon megvitatni, azokban álláspontot elfoglalni, felírni, a többi törvényhatóságokat megkeresni és az országgyűlés előtt kérvényezni. Azonkívül az országgyűlési képviselőválasztást előkészíteni és vezetni. Ezekben merül ki ma a törvényhatóságok politikai jogköre.

Két irányban merültek fel jelentékenyebb vélemények, hogy ezen politikai jogokat ki kellene terjeszteni. Egyik a parlament feloszlására, másik a főrendiház alakítására vonatkozólag a törvényhatóságoknak adandó jog.

Az elsőnek indokolása röviden úgy szól, hogy a parlament jöhet abba a helyzetbe (különösen ha megalakítása öt évi időtartamra történik), hogy nem tekinthető többé a nemzeti akarat valódi kifejezőjének, mert a nemzet többségének akarata és politikai felfogása, a parlament többségének akaratával és politikai felfogásával ellentétbe jutott. Ez esetben a törvényhozás egyik faktora: a korona, bírja azon jogot, hogy a parlamentet feloszlat-hassa; de ezzel a joggal a másik faktor, a nemzet, mai alkotmányunk értelmében, nem bír. Meg kell tehát a nemzetnek is adni

a parlament-felosztatás jogát és minthogy a nemzet a parlamenten kívül csupán a törvényhatóságokban van szervezve, a törvényhatóságok vannak hivatva ez esetben kifejezni a nemzet akaratát. Ez a kérdés azonban eminenter politikai s így mi annak tüzetesebb megvitatásába bele nem is bocsátkozunk. Csak röviden fejezzük ki azon véleményünket, hogy habár kétségtelenül igen sok indok szól is a fenti javaslat elfogadása mellett, mi mai körülményeink között még sem adnók meg a törvényhatóságoknak a parlament felosztására vonatkozó jogot, mert ekként a törvényhatóságok *mintegy a parlament feletti álló bíróságok* szerepelnének, a mi által a törvényhozás és azon csekélyebb jelentőségű területi életközösség közötti jogviszony nagy mérvben megzavartatnék. A korona felosztási jogában nagy veszély nem rejlik, mert akkor is csak a nemzet fejezi ki akaratát és az minél gyakrabban fejezhető ki, annál hitebb és annál valószínűbb. A nemzetre nézve a felosztásból semmiféle hátrány nem háramolhatik, az ellenében tehát biztosítékokat keresni ma legalább szükségtelen. De, ha meg is adatnék a törvényhatóságoknak a fenti jog, azt két megszorításhoz mindenesetre kellene kötni és pedig először is ahhoz, hogy legyen az törvényes formában kifejezett akarata legalább a törvényhatóságok kétharmadának, s másodsor, hogy bizonyos időn belül (pl. 2—3 éven belül) ne legyen azon jog gyakorlása ismételtető, mert különben könnyen megeshetnék, hogy e jog két hatalmas pártnak versenyzésére fog vezetni, mely pártok egyike a parlamentben, másika a törvényhatóságokban jutott többségre. Efféle versengés által pedig csak a törvényhozás működése béníttatnék meg.

Sokkal több jogosultsággal bír a másik kívánalom, hogy t. i. a törvényhatóságok ruháztassanak fel azzal a joggal, hogy a felsőházba tagokat küldhessenek. A felső háznak mai még mindig rendies alakulata, mint átmeneti stádium még érthető, de sokáig mostani szelidebb formájában sem lesz fenttartható, mert az korunkban teljesen anachronismus és a jogegyenlőségi társadalmi szerkezettel homlokegyenest ellentétben áll. A felsőház alakíttassék össze életfogytiglan alkalmazott tagokból, a korona és a nemzet választás-

tottaiból, mely választás bizonyára mindenkor a nemzet kitünőségeire esik, a nélkül hogy a birtok és születés korlátaihoz köttetnék az. Ipso jure törvényhozókat a mai korszellem már el nem tűr. Hogy a nemzet választási jogát a parlament, a törvényhatóságok, vagy az e célra külön organisált nemzet maga gyakorolja-e, vagy pedig a két első szerv közösen, az ismét politikai kérdés, a minek tüzetesebb megvitatása tárgyunktól messze elvezetne. Részünkről a törvényhatóságoknak — részben legalább — ezen felsőházi tagok választásának jogát megadnók, sok más indokon kívül főleg azért, hogy a társadalom magasabb rétegeit ez által jobban helyhez kössük, hogy őket ez által a közügyek szolgálatába jobban belevigyük. Ha a törvényhatóságok azokat választanák meg a felsőház tagjaiul, a kiket ismernek, a kik az illető megye, vagy általában a közügyek hosszas szolgálatában már érdemeket szereztek, akkor nagyobb lenne az inger és a csáb a társadalom magasabb osztályai részére, hogy anyagi gondoktól ment életüket ne kizárólag a társadalmi élvezetek keresésére, hanem a közügyek szolgálatára, egyes vidékek és városok felvirágoztatására fordítsák. Ez egy nagy nemzeti érdek, melyet részben a fenti eszközzel is elérünk, vagy legalább annak elérését megközelítjük. Épen azért részünkről a felsőház leendő átalakításánál a törvényhatóságoknak készséggel megadnók a jogot, hogy bizonyos számú tagokat azokba válasszassanak.

Ezek szerint a városok jogköre a következő:

1. az önkormányzat gyakorlása;
2. az államigazgatási feladatok ellátása;
3. a bíraskodás bizonyos részének ellátása (a mennyiben nem tétetik át a bírósághoz); végül
4. politikai jogok gyakorlása.

b) A városok önkormányzati és hatósági szervezete.

A városok önkormányzati és hatósági szervezete az általánoságban tárgyalta után már kevés fejtegetést igényel.

A képviselőtestület választás utján áll elő. A tagok száma a népesség számarányát figyelembe véve 100—200 között állapítható meg. A tagok fele általános választás, fele pedig a vagyon alapján és a különböző testületek és kamarák, mint érdekképviseltek, választása alapján lép a képviselőtestületbe. Az általános választás a város egyes kerületei szerint, a kerületek népessége arányában eszközölendő. Választói jogot ad az önjogoság, az illetékesség és az adófizetés. A legtöbb adófizetők közül 3—400-ban lenne megállapítandó a választók száma, ezek szótöbbséggel választanak a képviselők $\frac{1}{3}$ -adát és pedig nemcsak a legtöbb adót fizetők, de általában a megválaszthatási joggal bírók közül. Az érdekképviselőkre jogosított testületeket és kamarákat és az általuk választandó tagok számát, a törvénynek kell megállapítani. A verificációt a választások felett a képviselőtestület önmaga gyakorolja; jogsérelmek esetében pedig dönt a közigazgatási bíróság. A képviselőtestület 3 évről 3 évre összes tagjaiban újra választandó.

A bizottságok a közigazgatás különböző ágazataiban az egyes városok viszonyai szerint lennének alakítandók. A bizottságok számát, szervezetét, hatásköri beosztását és ügyrendjét, maguk a városok szabályrendeletileg állapítják meg. Rendszerint a következő bizottságok lesznek célszerűen alakíthatók:

- a) közegészségügyi bizottság;
 - b) közművelődési bizottság (iskolák, színházak, muzeumok és kegyuri feladatokra);
 - c) gazdasági bizottság (vagyonkezelés, faiskolák, szőlő és mintatelepek, fásítás, világítás stb. feladatokra);
 - d) út- és építészeti bizottság (út és építészeten kívül a kisajátítás, csatornázás és városrendezési feladatokra);
 - e) adó és pénzügyi bizottság (az adó és pénzkezelés ellenőrzésén kívül a költségvetési és számadási ügyekre);
 - f) jogügyi bizottság;
- részünkről még az árvaügyek egy részének elintézéséhez is önkormányzati elemek bevonását tartjuk szükségesnek, mint arról később szólni fogunk és azért további bizottság lenne:
- g) az árvaügyi bizottság.

Ezeken kívül egyes városok specialis fejlődése szerint még más ügyek is igényelhetik külön bizottságok felállítását, mint pl. az erdei és vízügyek s viszont lehetséges az is, hogy a fent részletezett bizottságok, a hatáskörök csekélyebb volta miatt itt-ott összevonhatók és egyesíthetők lesznek. Mindezt az egyes városok belsőszervezetére lehet és kell bízni.

Elvileg csak azt lehet megállapítani, hogy sem túlságos szétforgácsolása, sem túlságos tömörítése a hatásköröknek nem ajánlatos. Azért csupán oly hatáskört kell adni az egyes bizottságoknak, a mely hatáskör mellett az önkormányzati tagokra túlzott megterhelhetőség nem hárul. Továbbá ki lehet elvül azt is mondani, hogy az egyes specialis törvények által alkotott külön bizottságok a rendszeres bizottsági szervezet mellett megszűnnek és azok teendőit ezen városi rendszeres bizottságok veszik át. Megszűnnek pl. a városi iskolaszékek, egészségügyi, útügyi bizottságok stb. melyeket külön törvények állítottak fel minden összefüggés nélkül az általános közigazgatási szervezettel.

Egyes bizottságok tagjainak számát a képviselőtestület állapítja meg, körülbelül 5-től 15-ig terjedhet legcélszerűbben ezen szám. A bizottságok évről-évre alakíthatóknak.

Kérdés, hogy némely bizottságba csak a képviselőtestület tagjai választhatók-e be? Részünkről nem találnánk abban semmi nehézséget, ha a képviselőtestület egyes bizottságokba nem képviselőtestületi tagokat is beválasztana, sőt abban sem, ha a törvény, vagy városi szabályrendelet kimondaná, hogy bizonyos állást betöltők hivatalból lesznek tagjai a bizottságnak. Így pl. a városi középiskolák, vagy népiskolák igazgatói a közművelődési bizottságnak, vagy az orvosok néhány választottja a közegészségügyi bizottságnak stb. Megtörtént az eddig is az iskolaszékeknél és a közegészségügyi bizottságnál. Részünkről csupán azon korlátozást tartanók célszerűnek e tekintetben mégis kikötni, hogy az ily tagok száma legfőleg az illető bizottság tagjainak $\frac{1}{3}$ -adát teheti ki.

Az állandó bizottságokon kívül kiküldhet a képviselőtestület még *ad hoc* bizottságokat is, melyeknek mandatum a csupán azon ügyre terjed ki, melynek elintézésére kiküldettek.

A folytonos *ad hoc* bizottságolás azonban a régi rendszernek egyik legnagyobb baja volt s a rendszeres bizottságok szervezését ezen bajnak elkerülése teszi kiváló mértékben indokolttá. Azért jövőben az alkalmi bizottságok kiküldése lehetőleg mellőzendő.

A bizottságok rendszerinti elnöke kell, hogy a város feje legyen, hogy ekként az administratio egysége lehetőleg megmentessék; akadályoztatás esetén pedig a bizottság önmaga választja elnököt. Előadója az illető igazgatási ág vezetője, jegyzője pedig a város feje által kirendelt jegyző.

A választmány vagy tanács rendszerint a képviselő-testület közgyűlési tárgyainak előkészítő bizottsága, csupán némely általános természetű s így szakbizottságokhoz nem utasítható ügyekben ruházható az elődöntési joggal. Tagjainak száma akként állapítandó meg, hogy lehetőleg minden bizottság képviselve legyen benne 2—3 taggal, e szerint legcélszerűbben 15—30 közt változhatnak a tagok száma. A választmány is egy évre volna alakítható.

Elnöke a város feje, előadója az illető szakreferens.

Kérdés, hogy a hatóság tagjai egyuttal tagjai legyenek-e a képviselő-testületnek, bizottságoknak és választmánynak? Részünkről a hatósági és önkormányzati szervezet harmonikus összeműködését tartjuk a közigazgatási siker legnagyobb biztosítékának, azért a hatósági szervezet főbb tagjait tagsági jogokkal feltétlenül felruháznók. Így a választmánynak és bizottságoknak tagja kellene hogy legyen valamennyi főbb tisztviselő (az osztályvezetők), a bizottságoknak pedig a város feje és az illető szakreferens. A hatóság többi tagjai azonban még választás esetén sem lehetnének tagjai az önkormányzati testületeknek.

A mi a hatósági szervezetet illeti, erre vonatkozólag az adott általános kép után a következőket jegyezzük meg.

A közigazgatás élén áll a polgármester, mint a város feje, a neki segédkező főjegyzővel és tiszti ügyészszel.

A közigazgatás egyes ügyágainak elintézésére vannak a szak-tisztviselők, mindegyik ügyágnak vagy ügyosztálynak élén áll a tanácsnok, mint osztályfőnök, segédkezésére rendelt fogalmazói és jegyzői karral, esetleg segéd- és kezelőszemélyzettel.

Ily ügyosztályok voltak eddig is

1. a tanügyi;

2. az adó és pénzügyi;

3. a gazdasági ügyosztály, élén egy-egy tanácsnokkal és megfelelő segéd- és kezelőszemélyzettel.

Egyéb közigazgatási teendők mind különösebb szervezet szerint és az általános organisatióval szorosabb összefüggésbe nem hozott közegekkel láttattak eddig el. Így a városi főorvos, esetleg orvosok, ellátták a közegészségügy egyes részeit; a mérnök, vagy mérnökök szintén egyes teendőkkel megbízott szakközegek voltak. Az árvaszék és rendőrség csaknem különálló szervezettel bírt. Mindezt az általános szervezettel nagyobb összhangba hozni szükséges, azért a fenti 3 osztályt a következőkkel kellene kiegészíteni:

4. közegészségügyi osztály, élén egy főorvossal, mint tanácsnokkal;

5. út- és építészeti osztály, élén a főmérnökkel, mint tanácsnokkal;

6. jogügyi osztály, élén egy tanácsnokkal, ellátva az iparhatósági teendőket és vezetve a közigazgatásilag ellátandó biráskodást; ugyanacsak ezen osztály felügyelete alá lehetne helyezni a katonanyilvántartási hivatal vezetését is;

7. az árvaszék, mint árvügyi osztály, élén az árvaszéki elnökkel, mint tanácsnokkal és az árvaszéki ülnökkel;

8. a rendőrség, mint rendészeti osztály, élén a rendőrfőkapitánynyal, mint tanácsnokkal, kellő számú alkapitányokkal, fogalmazókkal és jegyzőkkel.

Ezen beosztás a helyi viszonyok szerint szűkül, vagy tágul. Egyik helyen több rokon ügyágot egyesíteni, másik helyen egy ügyágot többfelé osztani mutatkozik majd szükségesnek. Azért a hatósági szervezet megállapítását és a hatásköröknek az egyes osztályok között való szétosztását magukra a városokra kell bízni.

A hatósági ügyágak, vagy osztályok, mint láttuk, beosztás tekintetében nem mindenben egyeznek meg a szakbizottságokkal. Vannak ügyágak, a melyeknek részére nem kell külön bizottságot szervezni, pl. a rendészet, vagy a katonaugyek ellátása, míg külön hatósági szervezet azok számára igenis szükséges. Lehet, hogy egy bizottsághoz két szakosztály hatásköre is beosztandó, viszont lehet az is, hogy egy szakosztály hatáskörének ellátására 2—3 bizottság is alakítandó. De ha ez így is van, ha úgy a hatósági szervezetet, mint az önkormányzatnak bizottsági szervezetét külön-külön kell is saját céljaik és feladataik szerint alakítani, az még is kívánatos, hogy ez a két szervezet lehetőleg quadráljon egymással, hogy a beosztás mindkettőnél lehetőleg azonos legyen, mert az összműködés ez által sikeresebbé válik.

c) Hatáskörök és összeműködés.

A hatáskörök tekintetében többször adtunk kifejezést annak, hogy a hatásköröket a legnagyobb szabadsággal önmagának a törvénynek kell megállapítania. Ezen megállapítást azonban nem lehet akként értelmezni, hogy a törvény megnevezze a hatóság azon közeget, vagy azon bizottságot is, melynek elintézése alá minden egyes teendő tartozik. Csakis akként, hogy a törvény jelölje meg, hogy mely teendők azok, a melyek általában hatósági szervezet által és melyek azok, melyek az önkormányzati szervek által láthatók el. Sőt tovább menve a törvény, legalább főbb vonásokban, meg kell hogy jelölje azt is, hogy az önkormányzati szervezet feladatai közül, melyeket lássa el a képviselő, melyeket a választmány és melyeket a bizottság. Ez a jogbiztonsághoz tökéletesen elég. A hatósági szervezetre bízott feladatoknak azután az egyes közegek közt való szétosztását, úgy a bizottságra általában bízott feladatoknak az egyes bizottságok közt való felosztását, maga a város szervezési szabályrendeletében kell hogy eszközölje. És ez által a praecizitás teljessé válik.

Nézzük a fontosabb igazgatási feladatoknak hatásköri be-

osztását, megjelölve nagyjából az igazgatási feladatoknak azt a csoportját, melyet a hatóság, azt, a melyet a bizottság, és azt, a melyet a képviselő van hivatva ellátni. Természetes, a hatásköri törvénynek ezt a beosztást részletesebben és teljes praecizitással kell eszközölnie.

1. Népességügy.

Hatóság: Népmozgalmi adatok nyilvántartása.

Népszámlálások eszközése.

Bizottság: Illetékességi bizonyítványok kiadása.

Népszámlálási munkálatok felügyelete.

Képviselő: Községi kötelékbe való felvétel szabályainak megállapítása és magának a felvételnek eszközése.

2. Közegészségügy.

Hatóság: Utak, utcák tisztántartása, kutak felügyelete, himlőoltás, halottkémlés, temetkezési ügy és általában az egészségügyi törvények és szabályok végrehajtása.

Bizottság: Kórházak, esetleg lelencz-, vagy szülőházak és más közegészségügyi intézetek igazgatása.

Ezen intézetekhez szükséges, vagy általában alsóbb rangú egészségügyi közegeknek pl. szülésznőknek választása.

Képviselő: Egészségügyi intézetek felállítása.

Magasabb egészségügyi közegek (orvosok) választása.

Gyógyszertárak engedélyezése.

Vízvezetékek, vagy artézi kutak létesítése.

Egészségügyi szabályzatok alkotása.

3. Közrendészet.

Hatóság: Bűnügyi előnyomozás.

Biztonsági rendészet.

Az igazgatási rendészet különböző szabályainak kivitele (piacz, tűz, vízrendészet stb.).

Bizottság: Felügyelet és ellenőrzés.
 Javító-intézetek, vagy dologházak igazgatása.
 Képviselő: Ily intézetek felállítása.
 Rendőri szabályzatok alkotása.

4. Közművelődés.

Hatóság: Tankötelesek nyilvántartása.
 Iskolamulasztók birságolása.
 Az iskolák anyagi gondozása.
 Bizottság: Közművelődési intézetek (óvodák, iskolák stb.)
 igazgatása, azok felügyelete és ellenőrzése.
 Tanítók, óvónők választása.
 Képviselő: Intézetek (óvodák, népiskolák, középiskolák, könyv-
 táruk, muzeumok, színházak stb.) felállítása, vagy
 segélyezése.
 Tanárok választása (városi középiskolákban).

5. Közgazdaság.

Hatóság: Út- és építészeti ügyek vezetése.
 Vizi, halászati, erdei, vadászati ügyek ellátása.
 Iparhatósági teendők.
 Bizottság: Közgazdasági intézetek (mintatelepek, fa- és szőlő-
 iskolák) igazgatása és felügyelete.
 Alsóbb rangú közegek alkalmazása.
 Ipar-, építészeti és más engedélyek kiadása.
 Képviselő: Építkezési és más szabályrendeletek alkotása.
 Úthálózat megállapítása.

6. Társadalmi igazgatás.

a) Árva és gondnoksági ügyekben.

Hatóság: Vagyoni és személyi nyilvántartások eszközlése.
 Gyámok és gondnokok számoltatása.
 Bizottság: Élethivatások megválasztása, gyámok és gyámoltak
 közötti viszályok eldöntése, pénzek kiutalványozása.
 Nagykorúsítás, gyám vagy gondnok kirendelése.
 Képviselő: Árvapénzek elhelyezése.

δ) Hagyaték és örökösödési ügyekben.

Hatóság: Haláleset-felvétel, leltározás, a hagyaték zár alá
 vétele, ideiglenes gondnok kirendelése.
 Bizottság: Ellenőrzés és felügyelet.
 Örökösödési bizonylatok kiadása.

c) Szegényügyekben.

Hatóság: Nyilvántartás és határozatok végrehajtása.
 Bizottság: Szegénységi bizonyítványok, koldulási engedélyek
 kiadása.
 Szegényházak igazgatása és felügyelete.
 Képviselő: Szegényházak létesítése és fentartása.
 A szegényügy szabályozása.

7. Háztartási és községrendezési ügyek.

Hatóság: A határozatok végrehajtása.
 Pénzkezelés.
 Bizottság: Községi vagyon, vagy bérletek kezelése. Árverések,
 vagy árlejtések megtartása.
 Fásítás, világítás felügyelete.
 A pénzkezelés ellenőrzése.
 Képviselő: Vagyonszerzés és elidegenítés.
 A vagyonhasznosítás módjának meghatározása,
 szerződések jóváhagyása.
 Kisajátítások, szabályozások, csatornázások, járda,
 világítás, fásítás kérdésének szabályozása és azok-
 ban döntés.
 Költségvetés megállapítása, adómegszavazás. Szám-
 adások felülvizsgálata.

8. Közigazgatási és politikai ügyek.

Hatóság: Választási jegyzékek előkészítése.
 Bizottság: Választási lajstromok összeállítása.
 Képviselőválasztások vezetése.
 Képviselő: Politikai kérdések megvitatási-, felirati- és átirati
 jog, kérvényezés.

9. *Bírósági teendők.*

A mennyiben a közigazgatás hatáskörében maradnak, kizárólag *hatósági* közegek által látandók el.

10. *Allamigazgatási feladatok.*

Hatóság: Adó- és katonaugy kezelése.

Bizottság: Felügyelet és ellenőrzés.

Ezen rövid feltüntetésből is kitűnik, hogy némely igazgatási ágak ellátása túlnyomóan hatósági, másoké ellenben túlnyomóan önkormányzati feladatot képez. E tekintetben általános elvül a már előadottak szerint az szolgál, hogy egyesek concret közigazgatási ügyei hatósági, a közérdekű ügyek ellenben önkormányzati ellátást igényelnek. Egyik szervezetnek a másik ügykörére azonban lényeges befolyása van. Így a hatósági szervezet tulajdonképi vezetője és irányozója az egész önkormányzati életnek. Viszont az önkormányzati testületek a hatósági szervezet összes működését áttekinteni és ellenőrizni vannak hivatva. Ebből az elvből kiindulva, kell a fentebb csak nagy vázlatban adott hatásköri beosztást a törvénynek részletesen megállapítania.

Hogy a hatósági közegek, vagy bizottságok *melyike* intézze el a törvényben a hatósághoz, illetőleg bizottsághoz utasított ügyeket, azt már, mint említettük, nem a törvény, hanem az egyes városok külön szervezési szabályzata állapíthatja csak meg. Mert a törvény nem tudhatja, hogy egyes városok milyen hatósági közegeket és miféle bizottságokat tartanak szükségesnek viszonyaik és fejlődésük szerint felállítani. Egyenlő normákba pedig belekényszeríteni a városokat egyenlő volna azok megölésével. A törvény e tekintetben csak annyit állapíthat meg, hogy a városok egy bizonyos idő alatt *kötelesek* ezt a hatásköri beosztást szabályzatilag megtenni, megadatván a kormánynak is a jog, hogy a szabályrendeletek elkészítésére nagyobb ingerenciát gyakorolhasson.

És a mint a szabályrendelet megvan, akkor kidomborodik a hatósági szerveknek teljes *egyéni felelőssége*. Minden hatósági közegnek meg van szabva a maga hatásköre, melyen belül úgy a mulasztásokért, mint a törvénytelen cselekményekért egyénileg felelősségre von-

ható. Azért kell a hatósági feladatokat egyéni elintézéshez kötni és meg nem engedni, hogy a hatósági közegek tanácsokba menve, vagy más uton, kibujhassanak a felelősség teljes súlya alól.

Az önkormányzati testületeknek (képviselő, választmány és bizottságok) felelőssége, a hatáskörükbe utalt *ügyek természete* miatt — mint már érintettük — inkább erkölcsi, mint jogi. Ők rendszerint közérdekű ügyekben járnak el, ha egyik, vagy másik ügyet tévesen intéznek el, a mennyiben a jogorvoslat ki volna zárva, a választásoknál éreztetik velük működésük eljárásának helytelenségét. A mennyiben pedig jogi felelősségről egy vagy más esetben mégis szó lehetne, erre vonatkozólag mást felállítani nem lehet, mint azt, hogy ezen testületek elé terjesztett *tényállás* valóságáért az előadó hatósági közeg, a *döntésért* pedig a jegyzőkönyvben névszerint megnevezett tagok legyenek felelősek.

Az egyéni felelősség kultusát azonban nem lehet oly túlzásba vinni, hogy annak kedvéért lemondjunk az önkormányzati természetű ügyek testületi elintézéséről és átadjuk egy város minden rendű és rangú közdolgainak ellátását egy embernek, vagy részekre osztva egyes embereknek.

A hatósági ügykörben igenis egyéni elintézés, egyéni felelősséggel, az önkormányzati ügykörben ellenben testületi elintézés testületi felelősséggel állapítható meg általános szabály gyanánt.

Ezekben adtuk a törvényhatósági városok rövid szervezetét. Azoknak teljes eleveenségét és életét természetesen csak az adja meg, ha kifejtést nyer a tisztviselők kinevezésének, vagy választásának továbbá a kormány ellenőrzésének valamint az időleges, vagy állandó alkalmazásnak, a terhek viselésének, a fizetések nagyságának stb. kérdése is. Ezeket a kérdéseket azonban idő és térnyerés szempontjából *az egész szervezetre vonatkozólag együttesen* kívánjuk tárgyalni s így a városi szervezet teljes képét is csak azon későbbi fejtegetések kapcsán fogjuk megnyerni.

2. Rendezett tanácsú városok.

A községi élet hierarchiájában rangban a második helyet a rendezett tanácsú városok foglalják el.

Jogkörük, önkormányzati és hatósági szervezetük nagyban és egészben megegyezik a törvényhatósági városokéval. A különbség mégis abban áll, hogy oly *teljességét* sem a jogkörnek, sem a szervezetnek nem bírják, erejükben egy vagy más tekintetben gyöngébbek, mint a törvényhatósági városok s így a megyei önkormányzatnak felügyelete és támogatása alá vannak helyezve.

A nízus ma általában az, hogy a rendezett tanácsú városok lehetőleg saját szárnyaikra bocsáttassanak, önállókká tétessenek és ez által nekik a fejlődés útja megnyittassék. Ez helyes törekvés és helyes irány, de csakis annyiban, a mennyiben valamely rendezett tanácsú város *már valóban érett a teljes önállóságra* és a vármegyének sem felügyeletére, sem segélyezésére nem szorult. Máskülönb a felszabadítás csak magának az illető városnak és általában a közérdeknek válnék kárára.

Mert ne higyjük azt, hogy a rendezett tanácsú városoknak a megyei életbe való beolvasztása azokra nézve csak káros lehet. Ellenkezőleg a rendezett tanácsú városok a vármegye segélyével *képesek megvalósítani azokat az érdekeiket is*, melyeket önmaguk saját erejükből megvalósítani nem volnának képesek. És ez nem történik a megyei községek rovására, de azoknak csakis előnyére, mert az erők egyesülése minden egyesülőnek előnyére és támogatására válik. A megyei utak és vicinális vasutak, a rendezett tanácsú városokban létesített megyei kórházak, segélyezett gymná-

siumok, földműves iskolák, lelenczházak stb. stb. nemcsak egy városnak, vagy községnek, de a megye egész vidékének válnak előnyére. Helyes és tervszerű beosztás és működés mellett tehát a megyei szervezetben való egyesülés a rendezett tanácsú városoknak, sőt a községeknek is csak emelkedését és előhaladását mozdíthatja elő. Azért a rendezett tanácsú városokat ettől az erőegyesüléstől idő előtt megfosztani, igazán hátrányos volna.

De van még egy ok, a mi miatt ezen korai kiválást nem tartanók szerencsésnek. Ez pedig az, hogy a városokban lévén meg a fejlettebb önkormányzati élet, azoknak polgárai bírnak a közigazgatásban nagyobb jártassággal és gyakorlattal s így a közérdek szempontjából csak hasznos lehet, ha a városok polgárai ezen tapasztalataikat és önkormányzati szellemüket a megyei életbe is beviszik és a fejletlenebb községeket önkormányzati jogaik gyakorlatában segítik és támogatják. A városi polgárok független és demokratikus szelleme nélkül a megyei élet nagyon könnyen eshetik a conservatív tespedésbe, egyes megyei nagyhatalmasságok vagy érdekszövetségek uralma, vagy legalább is túlzott és jogosulatlan befolyása alá. A fejletlen és műveltségben hátramaradt községek önmaguk alig volnának képesek ezt megakadályozni.

E két okból a rendezett tanácsú városoknak a megyei élet alól való emancipációjával csak óvatosan kell bánni, és a viszonyok fejlődését e tekintetben semmi esetre sem szabad megelőzni.

Ebből azonban nem következik, hogy a rendezett tanácsú városokat szabad mozgásukban és fejlődésükben meggátoljuk, ellenkezőleg *a megyei életben azoknak a lehetőség szerint független életet kell biztosítani* és csupán az ellenőrzésnek és érdekközösségeknek azon mértékét kell velük szemben megállapítani, a mi azon fejlődést meg nem gátolja.

A mi az egyes részleteket illeti, mindenekelőtt a rendezett tanácsú városok *jogkörére* nézve megjegyezzük, hogy csupán a politikai jogok tekintetében kell a törvényhatósági városok jogkörével szemben megszorítást tenni.

Politikai jogok tekintetében helyesen vették ki az eddigi tör-

vények is a politikai kérdések megvitatását, a felirati, átirati és kérvényezési jogot a rendezett tanácsú városok hatásköréből. Azok ezen jogot a megyei közgyűlésen úgy is gyakorolják, nem volna tehát czélszerű, ha fejletlenebb önkormányzati szervezeteket a politikai villongások és pártoskodások szinterévé tennők. De az eddigi közjogi teendőket, a képviseléválasztási lajstromok készítését és a képviseléválasztások vezetését, a mennyiben ezen városok önálló választókerületeket képeznek, joggal lehet hatáskörükben meghagyni.

Sorba véve a jogköröket első sorban ők is gyakorolják az önkormányzatot, vagyis megtehetnek a törvény korlátai között mindent, a mit az igazgatás összes ágazataiban hozzátartozóik érdekében megtenni czélszerűnek tartanak, a törvény által megszabott önkormányzati kötelelességeket pedig önmaguk teljesíthetik.

Elv itt is a teljes szabadság, a törvény korlátai között.

Az a kérdés, hogy a vármegyének mint magasabb önkormányzati testületnek van-e joga ily kötelelességeket megszabni a rendezett tanácsú városok részére? Például: megszabhatja-e, hogy kórházat, dologházat, szegényházat, óvodát stb. tartoznak felállítani, ha azt a törvény nem is követeli tőlük. Részünkről nem tartjuk a vármegye részére ezt a jogot megadhatónak. Mert a vármegye joga arra terjed ki, hogy a kebelében levő csekélyebb fejlődésű életközösségeket önkormányzati jogaik gyakorlatában és kötelelességeik teljesítésében ellenőrizze, továbbá arra, hogy a mit azok saját erejükből megtenni nem bírnak, azt az összeség erejével önmaga megtegye. Ellenőrzésből és pozitív cselekvésből áll e szerint a vármegye joga. Ennélfogva azt megteheti, hogy az alantas önkormányzati testeket törvényes kötelelességeik megtételére reászorítja, sőt ezt tenni a megyének kötelelessége is, de új kötelelességeket fel nem állíthat, mert így rést ütünk azon nagyhorderejű elven, hogy mindenki, egyesek vagy testületek, csak saját akaratuknak, vagy a törvények uralmának vannak alávetve. Ha kívánatos és czélszerű, hogy a rendezett tanácsú városok az igazgatás egyik vagy másik ágában valamit tegyenek, a mit eddig nem tettek meg, ám írja ezt elő

sámukra a törvény, de annak parancsa nélkül semmire sem lesznek kötelezhetők.

Ugyanez áll a határozatok megsemmisítésére nézve is. A vármegye önkormányzati testületének igenis megvan a határozat megsemmisítési joga, de nincs joga a határozatok megváltoztatására, vagyis a saját akaratát a rendezett tanácsú város akaratára helyébe nem állíthatja. A megsemmisítési okok ugyanazok, mint a melyeket a törvényhatóságú városok jogaival szemben concedáltunk.

Az önkormányzati jogok gyakorlásán kívül másodsorban ellátják a rendezett tanácsú városok az állami igazgatásnak reájuk bízott feladatait.

Harmadsorban ellátják a bíraskodásnak a közigazgatástól még el nem választott teendőit. Részünkről, a mint a törvényhatósági, ép úgy a rendezett tanácsú városoknál is áttennők ezen hatáskört a helyben létező bíróságok hatáskörébe.

Végül ellátják a közjogi teendőket azon megszorítással a melyet fentebb már kiemeltünk, hogy t. i. politikai kérdéseket nem tárgyalhatnak, fel nem írhatnak és nem kérvényezhetnek.

A jogkör tekintetében e szerint, a politikai jogok gyakorlását kivéve, nincs semmi lényegesebb különbség a törvényhatósági és rendezett tanácsú városok között. A különbség abban áll, hogy a törvényhatósági városok, magasabb fejlődésüknél, nagyobb szellemi és anyagi kulturájuknál fogva gazdagabb tartalmat tudnak önteni az önkormányzati életbe, az igazgatási ágak mindegyikében fokozottabb tevékenységet tudnak kifejteni, nagyobb szabású intézményeket létesíteni, magasabb ideákat megvalósítani.

A különbség továbbá abban is áll, hogy a törvényhatósági városok ezen magasabb fejlődéséhez képest az állam is magasabb mértékkel szabhatja meg azon feladatokat, melyeket a törvényhatósági városoknak végezniök kell, a közegészség, közoktatás, közigazdaság stb. terén. Nálunk ugyan e tekintetben semmi rendszer és semmi elv nem uralkodik, ugyanazon chablonok, ugyanazon kötelelességek szoktak megszabni — kevés kivétellel — a fejletlen

községek, mint a fejlett városok részére, azzal a különbséggel, hogy az állam még inkább a városok feladatait veszi magára és azokat valósítja meg saját erejéből, a helyett, hogy épen a gyengébb községeket segítené feladataik elérésében. A városok támogatása szerintünk nem abban állhat, hogy az állam egyes alsóbb-rangú köteleességek teljesítése alól őket felmentse, hanem abban, hogy azokat törvényes feladataik elvégzésére szorítsa, maga pedig az ő nagyobb és hatalmasabb erejével magasabb célokat tűzzön ki és valósítson meg a városok kebelében és ez által a városokat nagyobb szabású szellemi és anyagi kultúra góczpontjaivá tegye.

Valódi különbség a kétrendű városok között csak akkor állana elő, ha az állam az önkormányzati jogkör egyes ágait a rendezett tanácsú városok hatásköréből egészen kiemelné és vagy saját, vagy a megye hatáskörébe tenné át. Ha pl. kivenné a rendészetet, a gyám- és gondnoksági ügyek ellátását stb. Ez azonban nem történik és helyesen nem is történhetik meg, mert nincs ok, hogy a rendezett tanácsú városokat ezen jogkörök valamelyikétől egészen véve megfoszszuk, a mi már a községekkel szemben fejletlenségök miatt egész helyesen történik. Minutiosus hatáskör-kevesbédések előfordulnak ugyan a rendezett tanácsú városoknál is, így pl. vízjogi engedélyezések, némely iparendélyek megadásának, az útügy egy részének a megyei hatóságra való ruházása által, de ezek általában véve oly csekély számmal fordulnak elő és oly jelentéktelenek, hogy a rendezett tanácsú városok jogkörét lényegesen nem csorbítják. Azért joggal mondhatjuk, hogy önkormányzati jogkör tekintetében a törvényhatósági és rendezett tanácsú városok között nincs lényegesebb különbség.

A mi már most az önkormányzati és hatósági szervezetet illeti, minthogy ez a feladatokhoz van mérve, lényegében szintén ugyanaz, mint a törvényhatósági városoknál. Annak alapelvei teljesen azonosak a törvényhatósági város szervezetének alapelveivel. A különbség ismét csak abban áll, hogy a mint az önkormányzati élet szegényebb tartalommal bír a rendezett tanácsú városokban,

ép úgy szegényebb, egyszerűbb és csekélyebb számú lesz az önkormányzati és hatósági szervezet is.

A *képviselő* kevesebb számú tagokból fog állani, bár ugyanazon elvek alapján alakul.

A *bizottságok* talán kevesebb számmal fordulnak elő, egy-két hasonló körű bizottság itt egyesítettik, de az elvek ugyanazok maradnak.

A *választmány vagy tanács* alakítása és jelentősége itt is ugyanaz.

A *hatósági szervezet* szintén kevésbé tagozott, egyszerűbb és kevesebb közegekből áll.

Mind az önkormányzati, mind a hatósági szervezetnek konkretizálását magukra a városokra kell bízni, a törvénynek itt is csak az általános elveket kell felállítania, a melyen belül azután a viszonyokhoz és fejlődéshez való alkalmazkodás minden egyes város részére lehetővé válik.

A mit nem szabad itt sem az egyes városokra bízni, az a *hatásköröknek* praeciz beosztása a hatóság és az önkormányzati szervek között. Itt is meg kell állapítani, hogy mely ügyek látandók el a rendezett tanácsú városok hatósági közegei által egyéni felelősségre és melyek látandók el a bizottság, tanács vagy képviselőlet által testületi felelősség mellett.

Ha ilyen szervezethez a már másutt említett garanciák járulnak, akkor a rendezett tanácsú városokat bátran lehet saját fejlődésükre bízni, nem lesz ez a fejlődés bizonyára gyorsabb, mint a hogyan fejlődik műveltségben és anyagi jólétben maga a társadalom, de ez a fejlődés még ekkor is gyorsabb lesz, mintha egy gyámkodó vármegye, vagy akár az államnak szoros járszalagára fűznők ezen városokat.

3. Nagyközségek.

a) A községi közigazgatás általában.

Az egész közigazgatási reformnak súlypontja a *községek rendelésében* fekszik. Ha ez sikerülni fog, úgy a közigazgatás legfontosabb bajain már ez által segítve lesz. A nemzet legnagyobb része községi szervezetben él. Ha a községi szervezet nem alkalmas a kultúra, az anyagi jólét, a közbiztonság, a közegészségügy legégetőbb feladatainak megoldására sem, akkor a nemzettest legnagyobb rétegében mindezek a közérdekek nem nyernek megvalósulást. A nemzet milliói hátramaradnak, műveltségben stagnálnak, anyagi helyzetükben visszaesnek és a nemzet műveltebb, de számban csekélyebb részének haladását is meggátolják.

Olyan szervezetről kell tehát gondoskodni, mely a községekben a közérdekeknek ezen jogosult követelményeit megvalósítja.

Kétségtelen, hogy a községek önmagukban fejletlenek, sem szellemi, sem anyagi erejük nem oly nagy, hogy saját belátásuktól és saját képességeiktől remélhetnők azon feladatok ellátását. Még azon esetben is, ha a törvény meg is szabja nekik az igazgatás minden ágában feladataikat, még akkor sem várhatjuk tőlük, hogy ezen feladatokat (az önkormányzati kötelességeket) ők a törvény követelményeinek megfelelően ellátni képesek lennének. A községek rendszerint a nagyobb forgalomtól elzárva fekszenek, se nyilvánosság, se intelligencia nincs keblükben, azon csekélyebb erejű hatósági szerv, a mit önmaguk kreálnak, minden nagyobb ellenőrzéstől menten működik, anyagi existenciájában kellőleg nincs biz-

tosítva s így közel fekszik a lehetőség, hogy állását az értelmetlen s így ellenőrzésre képtelen nép kizsákmányolására használja fel. Azért a községek általában véve a közigazgatás gyöngeségeinek vagy a visszaéléseknek a fészkei. Nem kivétel nélkül, de — sajnos — az ország nagyon sok helyén.

A segítség nem is kereshető abban, hogy az *ellenőrzést* tegyük a községekben hatásosabbá, hanem hogy a hatósági szervet tegyük ott erősebbé. Teremtsünk a községekben valódi életerős végrehajtást. És pedig teremtsük meg azt magukban a községekben.

Eddig a községi hatósági szerv, a jegyző, minden jurisdictionális jogkör nélkül a közigazgatásnak csupán apró, bagatell dolgait végezte. Maguk a főbb közigazgatási teendők a járási hatóságoknak, a szolgabíróságoknak kezében voltak, a melyek távol a községi élettől, csekély személyzettel, rendkívül felhalmozott munkakörrel egészben véve képtelenek voltak a községekre vonatkozó közigazgatási feladatokat gyorsan és sikerrel megvalósítani. A községekben ellátandó közigazgatási feladatok: a rendészet, közegészség, művelődés, közigazdaság, szegény- és árvaügy stb. mint Mahomed koporsója függtek a levegőben és a két hatóság egyike sem látta el azokat a kívánatos módon.

A községi reform első kelléke azért véleményünk szerint abban rejlik, hogy *a községekben erőteljes végrehajtást kell szervezni*. Az ottani hatósági szervet jurisdictionálissal kell felruházni és a községekben megvalósítandó közigazgatási feladatokat annak tevékenységi körébe kell utalni.

Azon hatáskört tehát, a melyet ma a községekre vonatkozólag a szolgabíróságok nagyobb terjedelemben és a községi jegyzők kisebb terjedelemben gyakorolnak, *egyesíteni* kell és az egyesített hatáskör ellátására képzett és erre alkalmas szervet kell a községekben felállítani.

Ezzel szemben sokan azt vitatják, hogy az erőteljesebb végrehajtási szervezetet nem a községekben, hanem a *járásokban* kell organizálni és a községekben csupán gyöngébb erejű megbizottakat kell alkalmazni. Ezt a megoldást határozottan czéltévesztettnek és

sikertelennek tartjuk, mert az tulajdonkép nem jelent mást, mint a mai állapot fentartását. Három indok szól különösen a községi szervezetnek a járási szervezettel szemben való elfogadása mellett. *Először* is, mert ha a végrehajtást a járásokban koncentrálnuk is, lehetetlenség, hogy az alsóbb rangú feladatok ellátására magukban a községekben bármi gyenge szervet is ne konstruáljunk. Ezen két szervezet között pedig folytonos surlódás és a felelőségek áthárítása fog bekövetkezni, a mi eredményezi, hogy tulajdonkép egyik sem fogja a közigazgatási teendőket kellő erélylyel és egyöntetűséggel ellátni. *Másodszor* a járási végrehajtási szervezet a községi élettől *távol* áll, a hatósági működésnek *köszvetlensége és gyorsasága* tehát részére teljesen ki van zárva. Az csak bürokratikus, a konkrét viszonyoktól elvonatkozva képes egyes intézkedéseket megtenni, intézkedéseinek végrehajtása azonban ismét kérdéses, mert azt vagy magukra a fejletlen községekre, vagy az odaállított gyenge hatósági szervre kell bízni, úgy hogy a járási végrehajtási szervezésből tulajdonkép tévesztett intézkedések, rapszodikus ellenőrzés és hatálytalan és akadozó végrehajtás fog bekövetkezni. *Harmadik* ok végre magának a népnek, a kormányzottaknak az érdeke. Azoknak nem az fekszik érdekükben, hogy mindenféle közigazgatási ügyekben a községtől távol legyenek kénytelenek vándorolni, hanem hogy *ott helyben* találják meg azt a hatósági szervet, a mely az ő apró ezer és ezer közigazgatási ügyeket és bajaikat elintézi. De azonkívül nekik a maguk önkormányzati életükben is támogatóra és vezetőre van szükségük, a ki nagyobb látkörrel, tanulmánnyal és tapasztalattal bír és őket a közélet minden terén segíti és támogatja. Az a hatósági szerv tehát, a ki a községi közigazgatást vezeti, nemcsak egyszerű hatósági szerv lesz a községben, hanem ennél több: egy hatalmas társadalmi szerv is, mely azon helyen az erkölcsi, önkormányzati és társadalmi életnek valóban irányozója és vezetője lesz. De hogy ez lehessen, annak hatósági jogkörrel, tekintélylyel és törvényes közigazgatási hatalommal kell felruházva lennie, életállásában pedig teljesen biztosíttatnia, hogy összes munkásságát tisztességgel és teljes megnyugvással szentelhesse a köztevékenységnek.

Mindez indokolja, hogy erőteljes községi hatósági szervet kell konstruálnunk, a mely szerv a közigazgatási végrehajtást és tevékenységet azon községben teljes jogkörrel végezi.

Hogy e mellett mi legyen a járási szervezet, azt annak helyén látni fogjuk, de itt is megjegyezhetjük, hogy az első sorban is *ellenőrző* szerve lesz a községi organumoknak és másodszor *cselekvő* szerv lesz azon feladatok ellátására, melyeket a *vármegye* nem az egyes községekben külön-külön, hanem az egész járásra vonatkozólag együttesen kíván megvalósítani.

Ha a községi élet még saját helyhatósági és társadalmi tevékenységében is támogatóra szorul, ha fejletlensége, kulturájának és anyagi erőforrásainak primitív volta még azt igényli, hogy azt a fejlődés útján vezéreljük, akkor nagyon természetes, hogy a községet magát nem tekinthetjük egy olyan erőteljes területi életközösségnek, a melyre ezen fentvázolt teljes és önálló közigazgatási szervezetet reá fektetni lehetne. Azt azon magasabb életközösség képezheti csak, melybe a községek beolvadnak, melyben a községek egymással egyesülnek és a melynek szervezetében az erők egyesülése folytán teljes önkormányzati életet fejthetnek ki. Ez a magasabb életközösség pedig a vármegye. A vármegye van e szerint hivatva a községi élet gyengeségeit kipótolni, a közigazgatási tevékenységet a megye egész területén, tehát a községekben is, szervezni és ellátni.

A községeknek mint ilyeneknek közigazgatási jogköre e szerint távolról sem lehet oly bő, mint a városoké.

A városoknak négy részben ismertetett jogköréből a legnagyobb rész a községek jogköréből ki kell hogy emeltessék és azon magasabb életközösségnek, a vármegyének jogkörébe kell hogy átvitessék.

Igy át kell vinni első sorban is a teljes *politikai* jogkört. A községek sem a politikai megvitatások jogával, sem a felirati és kérvényezési joggal nem bírhatnak. De nem bírhatnak egyéb közjogi funkciókkal sem, melyeket a városok a képviselőválasztásokra vonatkozólag gyakorolhatnak. Mindezt a községek a vármegye szervezetében együttesen gyakorolják.

Át kell vinni továbbá az egész *biráskodási* jogkört, mert a községek önmagukban nem képesek megvalósítani oly szervezetet, mely ezt szakértelemmel és pártatlansággal ellátná.

Át kell hogy vitessék az *állami igazgatás* ismertett feladatainak ellátása is ugyanezen okokból.

Végre az *önkormányzati* jogkörnek tulajdonkép önkormányzati része. És itt kell a különböztetést jól megtenni és a határvonalat jól megvonni. A községek szintén teljes *autonómikus szabadsággal* kell, hogy bírjanak. Tehát ők is mindent megtehetnek, a mit hozzátartozóik érdekében a közelet bármely terén megtenni jónak és czélszerűnek tartanak. A közegészség, közoktatás, közgazdaság stb. terén határozatokat hozhatnak, intézményeket létesíthetnek, azokat igazgathatják, szóval a fejlődésnek minden feltételét megteremthetik és minden akadályát elháríthatják. E czélből hozzátartozóikat szolgáltatásokra kötelezhetik, velük szemben tilalmakat állíthatnak fel, és mindezen határozataik érvényesítésére kényszerjoggal élhetnek. Szóval bírják a teljes autonómikus szabadságot és az ő jogkörük határa csupán ott kezdődik, a hol az *önkormányzati köteleességek* veszik kezdetüket. A hol az állam pozitív feladatokat szab meg az életközösségek részére, ott ezen feladatok megoldását már általán véve nem lehet a fejletlen és gyenge szellemi és anyagi erővel rendelkező községekre magukra bízni. Ott már azon magasabb életközösségnek kell átvenni az önkormányzat feladatainak megvalósítását, mert csak azon magasabb életközösség bírja a jogot, az állam törvényeit *saját kormányzatával* keresztülvinni, szóval az önkormányzatot területén gyakorolni. De az önkormányzat feladatainak ezen átvétele nem történhetik a községekben sem merevséggel. A községek individuális fejlődése szerint ezen önkormányzati feladatok megoldásába be kell vonni lehető nagy számmal a *községeknek autonómikus elemeit is*; a mennyit reájuk lehet bízni, a mit általuk lehet végeztetni azon feladatok közül, azt vezetés és támogatás mellett az ő tevékenységi körükbe kell utalni. Ez bizonyára egy finomabb szervezeti alkotást igényel, a melynek kell hogy főmottója legyen, hogy első sorban is a törvény által megszabott

közigazgatási feladatok ellátása feltétlenül biztosítható, de e mellett a községek különböző fejlődése szerint azon feladatok ellátásába a községi autonómikus elemek is minél nagyobb számban bevonassanak.

Ezek szerint a községnek jogkörét képeznek: az *autonómikus* vagy mondjuk helyhatósági ügyek és az önkormányzati feladatok körüli segédkezés.

A vármegye jogkörébe pedig átmennének: a *politikai* ügyek, a *biráskodás*, az *államigazgatási* feladatok és az *önkormányzat* feladatainak ellátása.

A politikai jogkört a vármegye központilag kell, hogy kezelje, a biráskodás, államigazgatási és önkormányzati feladatok ellátására pedig kell, hogy a községekben állítson fel hatósági szerveket.

Igy tehát a községekben két szervezet áll elő:

- a) a községeknek önmaguknak autonómikus szervezete;
- b) a vármegye által felállított hatósági szervezet.

Ez a két szervezet, habár élesen különbözik is egymástól mind alakulatára, mind jogkörére nézve, lehetetlenség, hogy egymással szemben álljon, de sőt, hogy egymástól teljesen elkülönítve is működjenek.

A két szervezet tevékenységének harmonikusnak kell lenni, az önkormányzati feladatok egész körében egymással érintkezniök és összeszövődniök kell. A viszony itt is hasonló, mint a városok szervezeténél, a hol a hatósági és önkormányzati szervezet egymást segítve és egymást támogatva működik össze a közcélok megvalósítására. Érdekei, törekvései mindkét szervezetnek azonosak: minél sikeresebben megvalósítani a közfeladatokat, minél többet tenni az igazgatás minden ágában, a község lakosainak művelődése, biztonsága, egészségügye és anyagi jóléte érdekében. Ha már a célok közösek, az érintkezési pontokat és az összeműködés formáját a helyes szervezetnek kell megteremtenie. A községet minden gyöngesége mellett sem lehet fejlődésében megakasztani, sőt ellenkezőleg bölcsen odavezetni, hogy erőforrásai, kulturája gyarapodván, idővel városi szervezetet vehessen fel. A közigazgatási szervezés

czélja tehát nem az elnyomás, de a segítség és támogatás lehet és ezeknek csak oly mérvűeknek kell lenni, a mily mérvű maga a gyöngeség, a mit pótolni kell. A fokozatos emelkedéssel és erősödéssel tehát a támogatásnak mindig kevesebbnek és az önállóságnak mindinkább nagyobbaknak kell lenni. A mely szervezet ezt az emelkedést és fejlődést lehetővé nem teszi, a mely egyforma kényszerzubbonyba öltözteti a községeket, az tulajdonképp megsibbasztja az életet és következményeiben csak károkat és visszaesést fog eredményezni.

De ezen szabadság mellett a támogatásnak is valódnak és hatásosnak kell lenni. Nem a viszonyokat összekuszálni, nem terheket rakni, nem tisztátalanságot eredményezni, hanem sikeres, közvetlen és hatásos tevékenységet kell a községekben megteremteni.

b) A községi hatósági szervezet.

Vizsgáljuk ezek után első sorban a *hatósági szervek* minőségét és jogkörét a községekben.

A vármegye látván el a tulajdonképpeni községi közigazgatást, a minő lesz a vármegyei szervezet, olyan kell hogy legyen a községekben alkalmazott hatósági közeg is.

A nélkül, hogy praecupálni akarnánk a választás vagy kinevezés kérdését, ki kell emelnünk, hogy a községi közigazgatás vezetőjének teljesen szakképzett, jól fizetett, állandóan alkalmazott, rangfokozatban és fizetésben előlépő és nyugdíj igényekkel bíró hatósági közegnek kell lennie. Részünkről a mai jegyzői kart általában véve azon feladatok betöltésére gyöngének tartjuk és határozottan sokkal jobban fizetett és ehhez képest teljesen képzett elemekkel kívánjuk a községi hatósági állásokat betölteni. A községi hatósági közeg egyedül áll, elzárva a világtól és a szakemberekkel való könnyű érintkezés lehetőségétől; neki önmagának kell teljes és befejezett szakismerettel bírnia és minden közigazgatási viszonyt önmagának kell gyorsan és közvetlenül elbírálnia; az ő tévedése és képtelensége nagyon sokszor alig helyrehozható

hibákat eredményezhet. Ezért kell a teljes közigazgatási szakképzettség. De azonkívül a községi hatósági közeg ki van téve az ellenőrzés nagymérvű hiánya folytán a csábnak, hogy állását anyagi érdekei kielégítésére használja fel. Ez okból kell, hogy existenciájában hivatalánál fogva teljesen biztosítva legyen.

Arra nevelt, képzett, állandó és független hatósági közeg látván el e szerint a községi közigazgatást, természetes, hogy *hatásköre* is joggal lehet kiterjedtebb, mint a mai községi jegyzőé és e tekintetben a szolgabíróhoz utalt teendőket, a mennyiben azok a községi közigazgatásra vonatkoznak, szintén hozzá lehet — mint már érintettük is — legnagyobb részben utalni.

A községi hatósági közeg látná tehát el az *állami igazgatásnak* a községben végzendő feladatait: az adók nyilvántartását és beszedését, a katonai nyilvántartást és előállítását.

Ez látná el a *biráskodást* és pedig a bagatell, cseléd-, ipar- és kihágási ügyekben való biráskodást, a mi eddig nagy részben a szolgabíró hatásköréhez tartozott.

Továbbá az *önkormányzati* feladatokként felsorolt teendőket.

A legszámosabb teendő ezen körből fog kikerülni.

Itt első sorban is ellátják ezen közegek az igazgatási ágak mindegyikében azon teendőket, melyek mint *hatósági teendők* lettek megjelölve, vagyis a melyek *egyesek konkrét közigazgatási ügyeként* tekintendők.

Mindaz, a mit a hatósági szervezet együttvéve a városokban ellát, ugyanaz látja el a községben a községi hatósági közeg önmaga. Csupán egyes feladatok lesznek itt átvive vagy a járási, vagy a központi megyei szervek intézési körébe, főleg azok, hol az egyesek közigazgatási ügyei bizonyos *discretionális* hatalom gyakorlása mellett döntendők el. Pl. korcsmáltatási, színházi, vadászati, vízjogi, némely iparág üzésére stb. vonatkozó engedélyek kiadása. De nagyban és egészben véve a hatáskör ugyanaz marad.

E körben különösen ellátják a községi hatósági közegek: a *népesség-ügy* terén a népmozgalmi adatok nyilvántartását (ha behozat-

nék, a születési, házassági és halálozási anyakönyvek vezetését); az egészségügy terén a himlőoltási, halottkémiési, temetkezési, piac- és járványrendészeti feladatokat; a művelődésügy terén tan- kötelesek nyilvántartását, iskolamulasztók birságolását, óvodák, iskolák anyagi gondozását; *köngazdaság* terén az építészeti, víz- jogi, erdei, halászati és vadászati hatósági teendőket, iparhatósági feladatokat; a *rendészet* terén a bűnügyi nyomozásokat, továbbá a biztonsági és igazgatási rendészet minden ágát (tűz-, vízrendészet stb.); a *társadalmi* igazgatás terén a közgyámi teendőket, hagyaték- leltározását, örökösödési bizonylatok kiállítását, szegényügy ellátását stb.

A teendőknek ezen vázlatos csoportosításából is kitűnik, mily nagyfontosságú feladatok igényelnek mindennapi, közvetlen, szak- szerű és kiválóan lelkiismeretes ellátást a községekben.

De ez még nem minden. Az önkormányzati feladatok azon második része is a hatósági szervezet ellátásához tartozik, a melyet városokban az *önkormányzati elemek* (bizottságok, képviselő) hatá- skörébe utaltunk és a melyeket *közérdekű*, vagy szorosan vett ön- kormányzati ügyeknek szoktunk elnevezni.

A községi hatósági szervnek itt kell kipótolnia a községnek már érintett önkormányzati gyöngességét és azt vagy vezetnie kell ezen feladatok ellátására, vagy — a mennyiben az arra nem képes — önmagának kell azokat elvégeznie.

Ide tartoznak leginkább a közcélokra szolgáló intézetek felállítása, igazgatása és felügyelete, azokban a megfelelő számú személyzet alkalmazása; pl. óvoda, népiskola, árpolda felállítása és igazgatása, kutak, tűz- és vízvédelmi eszközök beszerzése és fel- ügyelete, faiskolák felállítása és gondozása stb., a mennyiben t. i. mindennek felállítását a *törvény* a községek kötelességévé teszi. A vármegyének a községekkel szemben sincs jogában ily kötelessé- geket megszabni, azoknak is csak a törvény írhat elő feltétlenül megvalósítandó feladatokat.

Magunk részéről a községi hatósági szervnek ezen bizonyára már magában véve is széles kiterjedésű és nagy horderejű hatás-

körét a kormányzottak érdekében még két irányban tartjuk ki- terjesztendőnek.

És pedig először is a *biráskodás* terén a hatáskörnek kitági- tása által úgy a magánjogi, mint a büntetőjogi téren. Ha a község lakosainak egymás ellenében csekélyebb összegű magánjogi követelé- seik vannak, már ha 25—30 frtnyi ezen követelés, akkor úgy a feleknek, mint a tanuknak be kell ma fáradniok, talán több alka- lommal is, a távolabb fekvő bíróság székhelyére és napokat el- vesztegetniök, hogy követeléseikhez juthassanak. Ha a község lakosai közt kisebb összeszólalkozás, becsületsértés, kisebb dulako- dás, vagy akár pár forint értékű lopás történik, a panaszosnak és tanuknak ismét napokat kell minden kárpótlás nélkül ma veszte- getniök, míg a távolabb fekvő bíróságnál maguknak némi elégtételt szerezhetnek. Ez okból a felek *inkább lemondanak* az elégtétel szerzésről, vagy ami még rosszabb, önmaguk vesznek maguknak elégtételt, semhogy anyagi érdekeik oly világos károsodásával jussanak némi praecarius jogvédelemhez. Különben is az igazság- szolgáltatás alig ér valamit, ha az nem gyors és nem közvetlen. Ha a panaszbejelentést, tárgyalást, tanukihallgatást, végrehajtást, árverést úgy kell hosszú utánjárással a bíróságnál kizaklatni, annak általában véve alig, csekélyebb jelentőségű ügyben pedig abszolúte nincs semmi értéke. De van igenis kára, mert az emberek elveszi- tik becsülésüket és tiszteletüket az állam köztisztviselői iránt, a bűncselekvények pedig nagyon sokszor megtorlatlanul maradnak.

Nincs rosszabb, mint abstract mottók után indulni. Ilyen mottó pl. az is, hogy az igazságszolgáltatást *utolsó isületében* is el kell választani a közigazgatástól. El, a hol lehet. A hol azonban a czélszerűségi szempontok azt meg nem engedik, ott egyesíteni kell azokat és másban kell a garanciákat keresni. Mert végre a községekben is el lehetne választani az igazságszolgáltatás alsóbb rangú feladatait a közigazgatástól, a mint helyesen tesszük ezt a városokban, csak hogy akkor tessék a községekben is *külön igazság- szolgáltatási* szerveket felállítani. Mert azt követelni a község lako- saitól, hogy apró-cseprő igazságszolgáltatási bajaikban, télen-nyáron,

dologidőben vagy munkaszünetben mértföldekre járjanak be a városokba egy ügyben kétszer vagy háromszor is, az egyszerűen embertelenség. És azt hinni, hogy ez az állapot igazságszolgáltatás, egyszerűen theoretikus hallucináció, mert a kinek baja van, az egyszerűen nem megy be és nem veszi igénybe azt a közigazgatástól elválasztott híres »igazságszolgáltatást«, a ki pedig véletlenül mégis bemegy és igénybe veszi, az annak keserveit és nyomorúságait örökre meg fogja emlegetni.

Itt van már egyszer az ideje, hogy a közintézmények ne a »szürke teoriák«, hanem az élet követelményei szerint legyenek berendezve. Hogy ne a teherviselő népet szorítsuk bele idegen és erőszakos intézményekbe, hanem annak viszonyai és érdekei szerint rendezzük be igazságszolgáltatási és közigazgatási apparátusainkat.

A városokban igenis választjuk szét teljesen a két funkciót egymástól, de a községekben, a hol kétféle szervezet felállítását viszonyaink meg nem engedik, azon két szervezet alacsonyabb funkcióit egyesítsük. Különböző elvi akadály ezen egyesítés ellen nem is vethető fel akkor, midőn a 20 forintos bagatell- és a kihágási ügyeket ugyis a közigazgatási hatáskörbe utaljuk. Ekkor már egyszerűen csak célszerűségi szempontról lehet szó, hogy vajjon a *határvonal* hol állíttassék fel. Mi nem habozunk kijelenteni, hogy a polgári ügyeket 200 frtig, a büntető jellegű ügyekben pedig nemcsak a kihágásokat, de csaknem az összes vétségeket is községekben a közigazgatási hatósági szerv (vagy mondjuk, a közös szerv) hatáskörébe tartjuk szükségesnek utalni.

A garanciákat másban keressük. — *Először* is abban, hogy a közös funkciót gyakorló szerv bírjon a bírói függetlenségnek lehetőleg minden attributumával (képzettség, jó fizetés, állandóság, fegyelmi törvények védelme). *Másodszor*, hogy eljárása törvényesen szabályozott legyen. *Harmadszor*, hogy második fokon már rendszeres bírói jogorvoslat legyen használható (ugyanaz, a melyet a járásbíró ítélete ellenében igénybe lehet venni). Ezek mellett nincs ok, hogy a község lakosainak egymás közt felmerült csekélyebb jelentőségű magánjogi és büntetőjogi surlódásait kivegyük

azon jogvégzett és gyakorlott hatósági közeg elintézése alól, a ki hosszas tapasztalataival az ottani személyi és társadalmi viszonyokat ugyis legjobban ismeri, a ki tehát ezen okból azon viszályok első sorban való eldöntésére legilletékesebb.

Talán az esetleges visszaélésektől való félelem tart vissza bennünket?

Hát nem nagyobb érdekű közigazgatási ügyek vannak-e azon közegek ellátására bizva, a hol a feleknek sokkal nagyobb károsodásokat idézhet elő azon közeg, mint itt? És ha azoknál megelégszünk a képzettségben, függetlenségben és biztos anyagi existenciában nyújtott előzetes garanciákon kívül: a rendszeres hivatali ellenőrzésben, az eljárás törvényes szabályozásában, és végre a *bíró elé állíthatás jogában*, vajjon mindez a garancia itt már nem lesz-e elég? Nem tudjuk, hogy az igazságszolgáltatás szervei maguk is ennél nagyobb garanciákat nyujtanának.

De kitégítanók a hatáskört még egy más irányban is, a mit a községi jegyzők eddig is gyakoroltak — mert a községekben azt gyakorolni feltétlenül szükséges is, — csak hogy a jegyzők azt meglehetősen lelkiismeretlenül és képzetlenül gyakorolták eddig, t. i. az *okiratok felvételére*. Ezt a hatósági szerv működési köréből kizárni képtelenség, mert a község lakosainak rendszerint nincs semmi jogismerő közegük, a ki előtt szerződéseket kötni, vagy végrendeletet tenni módjukban állana. És ha a pereknek és a telekkönyvi és hagyatéki kuszáltságoknak óriási masszáját megszüntetni akarjuk, akkor meg kell gátolni, hogy a község lakosai (alias a nemzet millióinak túlnyomó része) jogviszonyaikat, hagyatéki és telekkönyvi állapotaikat vagy egyáltalán ne rendezzék, vagy zugirászokkal és képtelen emberekkel rendeztessék. Mert hogy a városba fáradjanak be ily okiratok felvételeért, az csak ritka esetben történik meg és joggal nem is lehet kívánni, hogy az a távolabb élő község lakosai részéről minden esetben megtörténjék.

Ha e szerint úgy sem lehet mellőzni a hatósági közegek részéről az okiratok felvételét, akkor annak szabályait meg kell állapítani és felvételük módozatait teljes jogi garanciákkal kell körülvenni.

E tekintetben részünkről a községi hatósági közeget a *községi okiratok felvételénél* megkövetelt alakszerűségekhez kötnök és okirataikat is hasonló érvénnyel ruháznánk fel.

Ezek szerint tehát a *hatósági jogkör* a községekben állana:

1. az *állami igazgatás* (adó- és katonaugy) eddigi feladatainak ellátásában;
2. az *önkormányzati* feladatok közül
 - a) egyesek konkrét közigazgatási ügyeinek ellátásában;
 - b) a közérdekű ügyek vezetésében;
3. a *bíráskodásnak* ellátásában és pedig:
 - a) polgári ügyekben 200 frintig;
 - b) büntető ügyekben: a kihágási és vétség ügyek ellátásában;
4. *közokiratok* felvételében.

Lehetséges, hogy ez nagyon gazdag hatáskör és annak betöltése tágkörű képzettséget igényel. Ezt nem is vitatjuk, azért mondtuk, hogy *teljes jogi és közigazgatási szakismeret* kell a községi közigazgatást ellátó hatósági közegeknél. De azon hatáskörnek egy személy által való elvégzése nemcsak nem lehetetlenség, de sőt természetes. Mert az ügykör bármilyen változatos, még sem nyújt aránytalanul sok agendát. A községi élet fejletlensége minden igazgatási ágban csak nagyon csekély számú és nem is túlnagy jelentőségű feladatokat teremt. Sokféle teendő fordulhat tehát elő, de ritkábban és csekélyebb számban. Azon személy pedig, a ki folyton ugyanazon község viszonyaiban működik, megszerzi a személyeknek és viszonyoknak ismeretét, csekélyebb fáradsággal gyorsabban és közvetlenebbül intézheti el azon ügyeket, mint azon hatósági közegek, a kik a községi viszonyoktól távol élnek.

Különben is ezen hatósági közegnek az irodai teendőkben és külső functiókban kell hogy némi segédeszköz adassék rendelkezésére. Így az irodai teendők ellátására egy írnök vagy díjnok, a külső functiókra községi orvos, esetleg halottkém, szülésznő és rendőri közegek. Körülbelül ezekből állana a hatósági szervezet a községekben.

Ezen szervezet alkalmazása nagyon természetesen nem tör-

ténhetik meg minden községben. Csupán a nagyobb lélekszámú és fejlettebb községek alkalmasak arra, hogy azokat *önállóan* egy ily közigazgatási szervezet alapjául tekinthessük. Fejletlenebb és kisebb községek kell, hogy hatósági szervezet szempontjából egyesíttessenek és miként eddig is történt, ezen együtteségükben mint *községi körök* vétessenek egységes hatósági szervezet alapjául.

Az eddigi *nagyközségek* aligha fognak valamennyien alkalmasak lenni ily önállóságra; bár a szám nem fog nagy mértékben változni.

Ugyszintén az eddigi *községi körök* is valószínűleg kell, hogy tágíttassanak és egy-egy kör kell, hogy valamivel több községet vegyen fel magába, mint eddig. De itt sem hiszszük, hogy az eltérés és változás jelentékeny legyen.

A criterium mindig az lesz, hogy mely község fejlett annyira önmagában és mennyi község (a szomszédságból csoportosítva) ad együttvéve oly fejlettséget, hogy egy-egy ily szervezetnek *teljes munkakörét* meg fogja adni. A hol már van egy ily hatósági szervezet számára elegendő munka és teendő, ott azon hatósági szervezet feltétlenül felállítandó lesz.

Lehetséges, hogy egyes nagyobb, különösen alföldi községek oly munkakört adnak, hogy egy hatósági közeg annak ellátására nem lesz elegendő. Ilyen helyeken két, sőt esetleg három személy is alkalmazandó a hatósági teendők ellátására. Az alkalmazás a járásbíróságok analogiájára történhetik, a hol a munkakör nagysága szerint ugyanolyan képzettségű, ugyanolyan függetlenségű közegek alkalmaztatnak egy, primus inter pares, adminisztrálása mellett, a kik a hatásköröket egymás közt felosztva, azokat egyéni felelősségre intézik. Sőt ez már a községnél is fejlettebb állapotot teremtené, mert egyik közeg a szorosán vett közigazgatási, másik a bírói, közokirat-felvételi, közgyámi és hagyatéki teendőket végezhetné.

A mely községben végre a fejlődés oly nagyfokú, hogy 3-4 önálló hatósági közeg működését is igénybe veszi, ott a rendezett tanácsú várossá való átalakítás van indikálva és azt

törvényhozás útján, esetleg a község akarata ellenére is keresztül kell vinni.

Mert a rendes községi szervezet áll egy hatósági közegből irnokkal, egy orvossal és egy szülésznővel. A hol két hatósági közeg alkalmazandó, az már erősen fejlett községi életről tesz tanúságot; 3—4 vagy több hatósági közeggel pedig a község már túl van fejlődve és reá a községi szervezet többé előnyös nem lehet.

c) A községek autonomikus szervezete.

Hogy milyen legyen másodszor a községeknek *autonomikus szervezete*, erre vonatkozólag általánosságban annyit lehet megjegyezni, hogy az a községek fejlődése szerint igen különböző.

A legfejlettebb községi életben ezen szervezet nagy mérvben megegyező a városok szervezetével, legalább alapelveiben. Ott is van mindenekelőtt *képviselő*, csekélyebb számú tagokból alakítva, mint a rendezett tanácsú városokban, de nagyjából ugyanazon alapokra fektetve. Általános választás és virilismus hasonló arányokban alkalmazható, de az érdekképviselőre alig nyílik a községekben tér, minthogy ott azonérdekkorporációk szervezve nincsenek. A *bizottságok* csekélyebb számmal, de a fontosabb ügyágakra itt is szervezendők, például az iskolaügy, gazdasági ügyek gondozására. A *választmányra* vagy tanácsra ellenben nincs semmi szükség, mert maga a képviselő is csekélyebb számú tagokból áll s így könnyebben összehívható s a tanácskozások is könnyebben eszközölhetők.

Kisebb fejlődésű községekben már a bizottságok is elmaradnak s csupán a 10—15 tagból álló képviselő dönti el az autonomikus ügyeket.

Kérdés, hogy a községeknek legyenek-e *külön végrehajtó szervei*? Magunk részéről rendszeres fizetéses hivatalnokokból álló végrehajtó közegeket nem alkalmaznánk, hanem a mennyiben valamely határozatnak keresztülvitele ily hatósági szervezet által esz-

közlendő, azt a községben levő és már ismertetett (megyei) hatósági szervezet által láttatnók el. Ellenben a fejlődés mérve szerint lehető nagy számban alkalmaznók magukat az autonomikus elemeket (esetleg némi tiszteletdíj mellett is) egyes önkormányzati funkciók ellátására.

Igy mindenekelőtt a *községi bíró* lenne a képviselő és általában az autonomikus szervezetnek feje. A *pénztárnok* az autonomikus, esetleg önkormányzati jövedelmeknek és kiadásoknak kezelője. A községi adókat azonban a hatósági szervezet szedné be a többi adókkal egyetemben és a községi jutalékot a községi közegeknek időről-időre ő adná ki; a község egyéb jövedelmeit önmaguk szedik be, a községi kiadásokat pedig önmaguk eszközlik. Ezen pénzkezelésnél és a számadások elkészítésénél és felülvizsgálatánál a hatósági közeg gyakorolná az elsőfokú hatásos ellenőrzést. Az *iskolagondnok* gondozná az iskolákat. A *szegényügyi gondnok* (szegényatya) vezetné a szegényügyet. Ezenkívül más önkormányzati feladatokra, más és más önkormányzati szerv állítható fel, a ki a melléje adott 3—5 tagból álló bizottsággal vezetné azon igazgatási ágban előforduló feladatok megvalósítását, alávetve magukat eljárásukban a képviselő határozatainak és ellenőrzésének.

A községi szervezetnek, mint érintettük, lehetőleg elastikusnak kell lennie. Azért ezen szervezetet a vármegye hozzájárulásával a törvény korlátain belül önmaguk a községek állapítanak meg. Elv az — mint már fontosságánál fogva többször kiemeltük — hogy a község autonomikus szervezetén kívül álló hatósági közeg irányozza és ellenőrizze a község autonomikus működését is. Hogy e mellett az önkormányzati feladatok elintézésébe lehetőleg minél nagyobb számmal vonassanak be maguk a községeknek autonomikus elemei, átadva nekik annyi teendőt, a mennyinek ellátására fejlettségüknél fogva képességgel bírnak. Lehető önállóság és mindig nagyobb és nagyobb fokú önállóságra való *nevelés* legyen elve ezen berendezésnek.

A berendezés concretisálását azonban másra, mint magára a szervezési szabályrendeletre bízni nem lehet.

Még csak egy pár megjegyzést teszünk ide vonatkozólag.

A költségvetést megállapítja a község képviselő-testülete; a mennyiben azonban a törvényben előirt önkormányzati feladatok költsége abba fel nem vétetnék, a vármegye azt a költségvetésbe felvétetheti.

Határozataik az autonomikus jogkörben csupán megsemmisíthetők, de kizárólag a törvényben előirt semmiségi okokból. Az önkormányzati feladatok körül ellenben meg is változtathatók és a vármegye azon feladatoknak törvényben körülirt megvalósítását saját hatósági szervével eszközöltheti.

A község autonomikus jogával szemben, a községben létező hatósági szervet csupán az ellenőrzés joga illeti meg, a községek felett tulajdonképeni *fenhatóságot* magának a vármegyének áll jogában gyakorolni.

Végül a községeknek fejlettségük szerint szintén megadandó a jog, hogy a hatósági szerv működését folytonos figyelemmel kísérhessék, ellenőrizhessék és arra vonatkozólag fölterjesztéseket tehessenek.

Ezen kettős szervezet mellett el lesz érve azon cél, hogy a községekben sikeres végrehajtás, gyors és hatályos közigazgatási tevékenység fog előállni és az ország törvényeinek keresztülvitele nem lesz irott malaszt, de valóság.

A fejlődés a közélet terén, tehát a nemzet millióinak nagy tömegében is megindul, a községek nem lesznek a visszaéléseknek és a nép kizsákmányolásának melegágyai. Mindenki felett uralkodik a törvény és minden sérelemre lesz jogvédelem.

Viszont a községek szabadságukban nem lesznek elnyomva, ellenkezőleg a fejlődés és haladás útjára terelve és oly önállósággal felruházva, a minőt csak fejlettségük megenged.

4. Községi körök.

Az előbbi fejezetben a községi köröknek jogállása és szervezete is már fejtegetve volt.

A *hatósági szervezet* itt is ugyanaz, mint a nagyközségekben, a szervezet hatásköre is teljesen megegyez a nagyközségek szervezetének hatáskörével. A különbség abban rejlik, hogy a községi körökben nem egy község, de a községeknek egész csoportja (3–4 vagy 5) van azon közigazgatási hatóságnak alárendelve.

Külön tárgyalást e szerint csupán az *autonomikus szervezet* igényel.

Sokan (talán a közigazgatás rendezésével irodalmilag foglalkozók közül a legtöbben) a községi körhöz tartozó községeket, a mint az hatósági szempontból történt, úgy *autonomikus szempontból is egy testté akarják tömöríteni*. A községi kör részére egy közös határozó szervet (egy képviseletet) kívánnak felállítani, részükre közös célokat kifizni, arra közös vagyont és közös jövedelmeket teremteni.

Ez a törekvés szerintünk félreismerése a helyzetnek. Megengedjük, hogy szimmetrikusabb beosztás lenne egy hatósági és egy önkormányzati szervezet felállítása. De a közigazgatást nem lehet aritmetikai szabályok szerint organizálni. A közigazgatási szervezetnek az *individuális* viszonyokhoz és a *fejlődés* igényeihez kell szabva lennie.

A községi körben levő kisközségek mind külön-külön individuális élettel bírnak. Alakulatuk, céljaik, fejlődésük egészen különböző, mert a hol mindez egyforma, ott egy nagyközség keletkezik és nem keletkeznek külön községek. A hol már ezek keletkeztek, ott maga az élet mutatta meg, hogy a viszonyokban

lényeges eltérések vannak. És az államnak nem lehet célja ezen különböző viszonyokat erőszakosan nivellálni és az individuumokat elnyomni. Az állam célja helyesen csak az lehet: hogy az individuumokat fejlessze.

De nem is volna az egyesítésnek célja, mert az önkormányzati feladatokat külön-külön kell minden községben úgyis megvalósítani, külön kell ott iskoláról, ivóvizről, tüzoltószerekről stb. gondoskodni.

E szerint a kisközségek is kell, hogy *külön autonomikus étellel* és fejlődésüknek megfelelő autonomikus szervezettel bírjanak. Legyen tehát minden községben *képviselő, bíró, esetleg pénztárnok, iskola-gondnok, szegény-gondnok* stb., a mint minden községnek különös fejlődése azt megköveteli. Legyen külön költségvetésük, szabályozott pénzkezelésük, számadásuk. Szóval, legyen külön községi életük. Természetes, hogy ez a hatósági szervnek nagyobb gondot fog okozni. Neki kényelmesebb lenne, ha egy közös *képzelt* község egyesített organumával volna csak dolga, mintha külön kell vezetni, ellenőrizni és támogatnia a körhöz tartozó 3-4, esetleg 5 kisközségnek autonomikus életét és szervezetét is. De hogy ez minden kényelmetlenség dacára sem lehetetlen, mutatja a mostani körjegyzőségek szervezete, a hol a kisközségek külön étellel bírnak és a jegyző időről-időre mindegyik községben megjelenik és ott a felmerült közigazgatási teendőket elvégzi.

Jövőben is a községi kör hatósági főnökének meghatározott időben kell ezen agendákat az egyes községekben teljesíteni. Természetes, hogy az ügyvitel egyszerűsége szempontjából nem lehet *minden hatósági teendőt* ott a helyszínén elvégeznie, nagyon sok teendő lesz, a mi minden községre nézve benn a hatóság székhelyén lesz célszerűen végzendő. De ez mind az ügyvitel dolga, a melynek alkotásánál úgy az ügyek sikeres elintézésének, mint a községek lakosainak érdekeit egyaránt figyelemre kell méltatni. Az ügyvitel dolga lesz továbbá megállapítani azt is, hogy mely napok lesznek az adófizetésre, melyek a törvénykezésekre és okirat-fölvételekre és melyek a gyűlézésekre kitérve. Itt csak annyit mond-

hatunk, hogy a rendszer és jó beosztás nagy mértékben fogja könnyíteni az ügyek gyors és sikeres ellátását.

Ha a kisközségek külön étellel bírnak is, kérdés, hogy ne legyenek-e mégis *közös önkormányzati feladataik*, melyeket egyesült erővel valósítanak meg? Részünkről ezt nagyon csekély körre redukálnánk. Mert először is az oly telepeket vagy pusztákat, melyek abszolúte semmi községi étellel nem bírnak, azon községekhez tartjuk csatolandóknak, melyekhez legközelebb fekszenek, a melyekkel forgalmuk és vallási ügyeik tekintetében úgyis érintkezésben állanak. Ez által lehetővé tesszük erősebb községek keletkezését. Másodszor ott, hol egy fejlettebb étellel bíró község állít fel bizonyos intézményt (iskolát, szegényházat stb.), melyet egy más kisebb község is igénybe vesz, ott igen is némi szabályozott anyagi hozzájárulást állapíthatnánk meg a kisebb községek részéről, de azon intézmény vezetését és gondozását meg kellene hagyni azon nagyobb község önkormányzati hatáskörében. Ezek figyelembe vételével alig lesz oly önkormányzati feladat, melyet teljesen *közössé* kellene tenni. És ha mégis lenne, az előbbi elv alapján csupán az anyagi hozzájárulást volna célszerű közössé tenni, de a közös feladatok ellátását a hatósági szerv és *azon község* önkormányzati szervezete kellene bizni, a melynek területén a közös feladat megvalósítandó. Közös autonomikus organum teremtésétől mi semmi sikert nem várunk és így annak kreálásába nem is bocsátkoznánk bele.

Végezetül szenteljünk pár szót a községi hatósági közeg mi-kénti elnevezésének is. Hogy községi *birónak* nem nevezhetjük, az nyilvánvaló, mert a bíró a község önkormányzati szervezetének a feje és minden kis községben külön állítandó fel. A *jegyző és körjegyző* elnevezés szintén nem megfelelő, mert a jegyzői elnevezés fogalmában benne van az önállóság hiánya, a jegyző csak segédje és alárendelt közege lehet a tulajdonképp hatósági jogokat gyakorló szervnek. Már pedig a községekben kreálandó hatósági közeg nem alárendelt személy, de a községi közigazgatásnak, a jurisdictionnak, önálló és független kezelője. A birói és jegyzői elnevezés azonkívül a közéletben már egy bizonyos értelmezést nyert, azoknak más

hatáskörre való alkalmazása csupán félreértésekre és félremagyarázásokra adna hosszú időn keresztül alkalmat. Lehetne községi főnöknek, intézőnek, vezetőnek, felügyelőnek vagy biztosnak nevezni, de mindez a kifejezés nem adja vissza híven a fogalmat és a közéletben sem bir semmi traditionális alappal. De az elnevezést szerintünk nem is kell messze keresni, mert az megvan, történelmi multtal, tekintélylyel bir és híven visszaadja azon hatósági jogkör fogalmát és ez: a *szolgabírói* elnevezés. Ha a szolgabírói hatáskör ugyanis decentralisálva lesz a községekbe, ha az kiterjedt közigazgatási és bíraskodási joggal lesz ugyanis felruházva, olyannal, a mivel eddig csak a szolgabírák birtak, sőt teljesen ma már azok sem birtak, akkor joggal lehet ezen hatáskör betöltőjét, a nagyközségek és községi körök közigazgatásának független vezetőjét *szolgabírónak* nevezni. Ez a kifejezés annyival is inkább szerencsés, mert a szolgabíró valóban bíró is lesz a maga közigazgatási területén.

Hogy a *járás* vezetője és hatósági közege ezzel szemben miként neveztessek el, az ismét nem okoz nehézséget, mert egész helyesen és korrektül lehet azt a *főszolgabírói* (esetleges helyettesét főszolgabírói helyettes) elnevezéssel illetni. Ebben a kifejezésben benn van azon fogalom is, hogy a főszolgabíró a községi szolgabírák ellenőre és működésüknek korrektora.

Az elnevezések korrektsége a rendezésnek ugyan nem lényege, de azért kiváló fontosságát senki kétségbe nem vonhatja.

5. Járások.

A járások szervezeténél két irányban folyik nagyobb vita. Először is abban, hogy milyen hatáskör adassék a *járás hatósági szervezetének*, másodsor abban, hogy szerveztessék-e járasonként *önkormányzat*?

Ez utóbbi kérdést kell első sorban megvitatni, mert ennél döntendő el az egész járási szervezetnek főalapvonása.

Önkormányzat csak ott lehetséges a hol egy területen életközösség létezik. Ezen életközösséget pedig megteremtheti a historiai összetartozás, mely a tradícióknak és közös intézményeknek egész láncolatával fűzi össze az egy bizonyos területen lakó embersokaságot. Ilyen életközösség volt az egyes vármegyékben, továbbá a jászok, kunok, hajdúk stb. területén, a hol azonos intézmények, kiváltságok és jogok, hosszú századokon keresztül közös szellemet és közös érzelmeket teremtettek. Mert az önkormányzati életet nem lehet egyszerűen a közigazgatási organisatio egy részének tekinteni, a hol az emberek összejönnek, döntenek, szétmennek s ezzel minden kapcsolatnak közöttük vége. Az önkormányzat egy élő, gondolkodó, akaró és cselekvő organismus, a melyet a hozzátartozók bizonyos szeretettel és lelkesültséggel vesznek körül, magukénak tartanak, sorsáért és fejlődéséért aggódnak. Az önkormányzatnak egyéniséggel kell birtania, mert más-különben lehet szó tömegről és embersokaságról, mely egy bizonyos területen él és mely ott administrálandó, de nem lehet szó szerves életközösségről, melynek tagjait az utolsó izületig ugyanazon vérkeringésnek kell áthatnia, a mely vérkeringés életre és közös gondolkodásra galvanisálja a hozzátartozó embersokaságot és azt egy öntudatos egységes önkormányzati testté alakítja át.

A mi járásainkban ilyen életközösség ma nem létezik és nem is létezett a múltban sem. Arról lehet tehát csak szó, hogy *most teremtsünk-e* járásonkint ily közösségeket és azok alapján önkormányzati életet? Hogy kívánatos, célszerű lesz-e a közigazgatási viszonyok rendezése érdekében, a járási életközösséget ha a múltban nem is volt meg, most megteremteni?

Kétségtelen, hogy a historiai fejlődésnek mindig kell valahol kezdődnie, s így kétségtelennek tartjuk azt is, hogy ha járásonkint a sokaságot közös intézményekbe szorítjuk, számukra közös érdekköröket kijelölünk, őket azoknak megvalósítására, közös szolgáltatásokra és közös tevékenységre kötelezzük, *akkor idővel a járásokban valódi önkormányzati élet fog keletkezni*. Mert ugyanazon okok rendszerint ugyanazon eredményeket szülik.

Részünkről azonban és pedig specialiter a mi hazai viszonyaink szempontjából, nem tartanók célszerűnek, ha *jelenleg* a közigazgatási rendezés feladatai közé ezen járási önkormányzatok megteremtését is felvennők még oly alakban sem, mint azt a kormány javaslata tervezi.

És pedig főleg azon oknál fogva nem, mert a mi művelődési és anyagi viszonyaink, még távolról sem fejlettek oda, hogy számos önkormányzati életet igazi tartalommal betölteni tudnánk. Egy bizonyos területen lakóknak el kell látniok a községi önkormányzati életet, közre kell működniök a vármegye önkormányzati életének intézésére és végre távolabbról véve részt kell venniök az államnak önkormányzati életében is. Mindez nemcsak a különböző viszonyok folytonos figyelemmel kísérését, nemcsak a gondolkodásnak különböző irányban való lekötését, de egyuttal mindhárom téren a köztevékenységnek bizonyos massáját is igénybe veszi. Ha objective és kissé a viszonyok fölé emelkedve tekintjük a dolgot, akkor be kell látnunk, hogy nálunk ma még nincs meg sem a kellő szellemi erő, sem a kellő anyagi jólét, sem az ezekre alapított kellő áldozatkészség arra nézve, hogy az önkormányzatnak ezen három ágazatában a kívánatos tevékenység kifejlődhetnék. A községi életben nagymérvű pangás és kezdetlegesség

tapasztalható, a vármegye önkormányzatának ellátásánál pedig habozás és tájékozatlanság, sőt még az állami élet iránt sincs meg azon nemes érdeklődés, melylyel egy szabad állam polgárainak az iránt viseltetniök kellene.

Ha most a járási szervezetben *egy újabb önkormányzati életet akarunk megteremteni*, nemcsak azt nem leszünk képesek életre kelteni, de elvonjuk az erőt a községi és vármegyei élettől is. Már pedig, ha választani kell, hogy melyiket keltsük életre a vármegyét és községet-e, vagy a járást, akkor mi részünkről nem habozunk az előbbieket mellé állani. A községekben és vármegyékben már a történelem megteremtett egy önkormányzati szervezetet, azokat kell csak elevenebb életre és sokszorozottabb tevékenységre kelteni és a modern kor követelményeihez képest újabb organizációval ellátni. Előbb a megyét és községet kell aléltságából feltámasztani, azután lehet csak szerintünk a járás önkormányzati életének megteremtésére gondolni.

De különben is a mai könnyű és sűrű érintkezés és a mai nagy nyilvánosság lehetővé teszi, hogy egy oly nagyobb területnek is, minő egy közép kiterjedésű vármegye, viszonyait áttekintsük, közös érdekeit felismerjük és azok érdekében közös tevékenységet kifejtünk. A megvalósítandó feladatok ma inkább *a nagy erők* alkalmazását teszik kívánatossá, az együttes anyagi és szellemi erőknek egyes nagyobb célokra való koncentrálását kívánják. Ugy, hogy joggal lehet mondani, hogy kifejlett és erőteljes községi élet mellett — mely a helyi feladatokat megoldja — inkább van szükség megyei szervezkedésre, mely elég erős arra, hogy magasabb célokat (vasutak, csatornázások kórházak, gazdasági intézetek stb. létesítését) tűzhessen ki feladatául, mint kisebb-körű járási szervezetre, mely a maga kisszerű eszközeivel alig volna képes nagyobb alkotások terére lépni.

De, ha a vármegyére helyezzük a fősúlyt, akkor gondoskodnunk kell arról is, hogy a vármegye ne legyen *egy-egy tartomány* — megmérhetetlen dimenziójú területtel és kiismerhetetlen viszonyokkal. Egy akkora terület, a minő ma átlag egy *törvényszéknék* a

területe, tökéletesen elég, magasabb önkormányzati élet kifejlésére.

E szerint a járási önkormányzat mellőzésével részünkről ma a járást kizárólag, mint *közigazgatási hatósági szervezetet* organissálnók.

Fejlett községi és fejlett vármegyei élet mellett körülbelül adva van ezen szervezetnek alapjellege is.

Mint középhatóság hivatva van ez a községek rendszeres ellenőrzését gyakorolni, és a vármegyének azon feladatait, melyek azon járás területén valósítandók meg, keresztülvinni.

Főleg két ilyen megyei feladat merül fel, úgy mint az *ut-* és az *egészségügy*, ez mindkettő a vármegye kiváló gondozásának tárgyát kell, hogy képezze.

Az utak készítését és fentartását csak nagyon alárendelt mérvben kell a községek hatáskörében meghagyni és pedig nemcsak azért, mert az utak egymással összeköttetésben vannak, mert rendszeres hálózatban és megállapított tervszerűséggel építendő ki, hanem azért is, mert a községek külön-külön megfelelő szakértőket és közegeket nem tarthatnak, vagy pedig azok tartása épügy, mint bizonyos anyagszereknek beszerzése aránytalanul sok költséget okozna az egyes községeknek. Az utügyet tehát lássa el járásonként a vármegye és csak nagyon csekély rendelkezési kör hagyandó fenn e téren a községeknek.

Az *egészségügynél* már sokkal több a községi feladat, úgy, hogy el lehet mondani, hogy a főbb és a legnagyobb számú egészségügyi teendők községekként az ottani hatósági szervek által látandók el. Nemcsak minden járásnak, de minden nagyközségnek és községi körnek külön orvossal kell helyes szervezet mellett birnia. Mindazonáltal a járásban is megmarad a folytonos felügyeleten kívül több nagyfotosságú közegészségügyi feladat ellátása, mint pl. járási kórházak, esetleges lelenczházak igazgatása, mocsarak lecsapolása stb.

Ezen két igazgatási ágon kívül még főleg a *kösgadasági* ágban vár több feladat a járási hatóságok elintézésére. Így pl.

gazdasági iskolák, mintatelepek, fa- és szőlő-iskolák kezelése és gondozása, az állategészségügynek az egész járás területén való egyöntetű ellátása stb.

De végig kellene az igazgatási ágak összes feladatain mennünk, ha praecis ki akarnánk jelölni, hogy milyen teendője van a községi és milyen a járási szerveknek.

Elég itt annyit ismételni, hogy a tulajdonképeni végrehajtás és közigazgatási ténykedés nem a járásokba, hanem a községekbe van helyezve, hogy a járások csupán azon functióknak *végrehajtására* vannak hivatva, a melyek nem külön-külön az egyes községekben, hanem az egész járás területére vonatkozólag közösen és együttesen valósítandók meg. Ezen positiv tevékenységen kívül csupán a községeknek *ellenőrzésére* vannak a járási hatóságok hivatva.

A járási hatóság állhat egy *főszolgabiróból* (irnokkal, vagy jegyzővel), egy *orvosból*, egy *mérnökből*, egy *számvevőből* és egy *állatorvosból*.

Ez a hatóság átlag 8—10 nagyközség, illetve községi kör felett teljes sikerrel gyakorolhatná a fenhatóságot. A mai járási terület tehát inkább kiterjesztendő, mint szűkítendő lenne, bár a mai járások átlagos területe körülbelül megfelelőnek mondható.

Hogy a rendezett tanácsú városok a járások szervezetéből ki vannak véve és egyenesen a vármegye fenhatósága alatt állanak azt már említettük.

A területen levő többi községek azonban a járási hatóság szigorú és rendszeres felügyeletének és ellenőrzésének, kell, hogy alávetve legyenek. A járási főszolgabiró, számvevő és orvos kell, hogy időről-időre a községek közigazgatását a helyszínén felülvizsgálják, az esetleges panaszokat meghallgassák és a törvények végrehajtását a községekben a legszigorúbban ellenőrizték.

Hogy mennyiben van a községi hatóság egyes határozatai ellen a főszolgabiróhoz *felebbezésnek* helye, ezt a közigazgatási bíróság hatáskörének tárgyalásánál fogjuk megvizsgálni. De itt is

kijelenthetjük, hogy részünkről a járási hatóságot általában véve *nem tekintjük felelősségi forumnak*, ezen felelősségi hatóság, a mennyiben nem a vármegye közigazgatási hatósága, úgy csupán a közigazgatási bíróság lehet.

Ezek után áttérhetünk a közigazgatási szervezetnek hatalomban és terjedelemben legimpozánsabb alakulatára: *a vármegyére*.

6. Vármegyék.

Multban, tradíciókban, közigazgatási és alkotmányos jelentőségben legkiemelkedőbb önkormányzati szervezetek a vármegyék.

Történelmük össze van forrva a nemzet történelmével, küzdelmeik a nemzet küzdelmeivel.

Politikai nagy jelentőségük azonban a multban sem rejlett tulajdonképeni szervezetökben. Igaz, hogy követ-küldés jogával bírtak, de a megyék politikai jelentőségét még sem ez adta meg. Megadták azt egyszerűen az akkori idők szomorú alkotmányos körülményei. Mindenütt, a hol egy nemzet idegen érdekek nyomása alatt áll és mint nemzet egészében szabad politikai életet nem élhet, visszavonul ezen politikai élet a nemzet alsóbb rangú szervezeteibe és a jog- és alkotmány-védelem azok sánczai közül folytattatik. Élénk emlékezetünkben lehet még, hogy midőn az utolsó évtizedekben az elnyomás legsötétebb korszaka nehezedett a hazára, a politikai élet a gazdasági egyesületekbe és kaszinókba vonult vissza. És ezek a szorosán vett társadalmi egyesületek a politikai eszmék és az alkotmányos szellem ébrentartásának hatalmas faktoraivá váltak. Politikai tartalmat öntött beléjük az idő.

A vármegyéknek is ez szülte politikai jelentőségét. A nemzet egészében el volt nyomva, szabadsága és önállósága meg volt nyirbálva, alkotmányos intézményei tartalom nélküli formákká váltak. Törvényhozási működése sikertelen volt. Mindez eredményezte, hogy a vármegyék, mint alsó rangú szervezetek, szolgáltak a nemzeti érzelmek, a nemzeti ideák és a nemzeti jelleg fentartására. Nem volt ez már jogállapot, csak jogvédelem; nem volt ez haladás, csak a további súlyosodás megakadályozása.

És a mit nem hiszünk és a mitől többé nincs okunk félni: de ha hasonló szomorú állapotok hazánkra nézve valamikor mégis bekövetkeznének, akkor a nemzeti élet ismét le fog szorulni a vármegyék és a városok önkormányzati szervezetébe és ha onnan is kiüzetnék, a társadalmi egyesületek körébe és csak végül, mint utolsó menedék-várba, a családi tűzhelyek köré. Csakugyan sáncok ezek, melyeket a nemzet utolsó erőfeszítéseivel védelmez és a melyeket az alkotmány ellen intézett erőszaknak lépésről-lépésre kell nagy küzdelmek árán elfoglalnia.

Azért szerencsés az a nemzet, a melynek a törvényhozáson, mint egy nagy központi erősségen kívül az alkotmányos szabadságra *egész védelmi vonalai* vannak szervezve és felállítva. A hol a törvényhozás ellen intézett egy döntő ütközettel nem lehet egy nemzeti életet semmivé tenni.

A vármegyétől azonban ma nem kell élénk politikai életet kívánni, hanem a mit kívánnunk és teremtenünk kell, az *az erőteljes önkormányzati élet*. Legyen a vármegye ne csak a közigazgatási hatóságoknak területi kapcsolata, hanem legyen az egy élő önkormányzati organismus. A politikai jogkör reserválandó számára, melylyel kell, hogy időről-időre éljen is: de az igazi lényeg a mintegy félszázad óta elnyomott önkormányzati élet ujrakeltésében rejlik, mely békében a közérdekek szolgálatát, vész idején pedig az alkotmányos szabadság védelmezését fogja ismét teljesíteni.

Kiemeltük már, hogy a vármegye régi szerkezetében nem restaurálható többé, mert a rendi szerkezetet, a jogegyenlőség társadalmi szerkezeté váltotta fel és mert a közigazgatási viszonyok az utolsó században lényegesen megváltoztak. A vármegye ezen igényekhez képest lesz reformálandó. A mai szervezet azonban több kísérlet daczára még mindig nem a megfelelő és pedig azért nem, mert az önkormányzati életnek nem kedvez, azt nemcsak hogy nem fejleszti, sőt napról-napra mind jobban elsorvasztja és lényegében meghamisítja; továbbá azért nem, mert a közigazgatási feladatokat kívánatos mérvben meg nem valósítja, bizonytalanságot, gyöngesé-

get és tisztátalanságot eredményez és a jogosult magánérdekeket védelemben nem részesíti.

Ezen bajok csak úgy lesznek elháríthatók, ha a vármegyékben erőteljes önkormányzati életet és erőteljes hatósági szervezetet létesítünk és azoknak szabatos összeműködését biztosítjuk.

Ez okból ki kell jelölni itt is mindenekelőtt a feladatoknak azon körét, a melyeknek ellátására a vármegyei szervezet hivatva van; azután megállapítani, hogy mily alakulatokban lesz az önkormányzati és hatósági apparatus legképesebb ezen feladatokat megvalósítani?

A mi mindenekelőtt a vármegyék *jogkörét* illeti, erre vonatkozólag azt jegyezhetjük meg: hogy ezek, épen úgy, mint a törvényhatósági városok, birják és gyakorolják a területileg szervezett közigazgatás *összes jogait*. Van mégis két irányban eltérés a városok érintett jogától. Először is abban, hogy a vármegyék jogköre sokra nem terjed ki, a mi a városoknak kiváló fontosságú feladatait képezi. Ez a dolog természetében rejlik. A szorosán vett községi feladatok (községrendezési, csatornázás, világítás, járda stb. ügy) nem képezhetik a vármegye gondozásának tárgyát, azokat el kell látniok, a vármegye kebelében levő rendezett tanácsú városoknak és községeknek külön-külön saját területükön. De más irányban a vármegye hatásköre ismét bővebb, mint a városoké, a meny nyíben feladatát képezi a kebelében levő községek ellenőrzése is, ez pedig sokoldalú és igen kiterjedt tevékenységet igényel a vármegye részéről.

E szerint a vármegye hatásköréhez tartozik:

1. a *közjogi feladatok* ellátása és pedig úgy a politikai kérdések megvitatása, mint a képviselőválasztások vezetése;
2. a *biráskodás ellátása* a községekben;
3. az *államigazgatási feladatok* ellátása;
4. az *önkormányzat* gyakorlása;
5. a *községek ellenőrzése*.

Ezen feladatok az előző fejezetekben már előadottak után csupán némi kiegészítést igényelnek, különösen arra vonatkozólag,

hogyan gyakorlandó az?

A vármegye önkormányzati jogát mi úgy fogjuk fel, hogy a vármegye önmaga bírja egész területére nézve az önkormányzat teljes jogát. Épen a vármegye kebelében levő községek fejletlensége szüli azt, hogy ne a községek önmagukban véve, hanem azon nagyobb területi életközösség tekintessék egy oly alapnak és egy oly egységnek, melyre egy teljes és szervezett közigazgatási organizmust fektetni lehet.

E mellett meg kell, hogy maradjon a vármegye kebelében minden községnek *autonomikus szabadsága*; sőt fejlődésük szerint kell, hogy a községek a területükön megvalósítandó önkormányzati feladatok intézésébe is bevonassanak. Láttuk, hogy a rendezett tanácsú városoknál csaknem a teljes önkormányzati jogkör át van adva ellátás végett maguknak a városoknak, csupán az útügy, vízügyek, némely engedélyek megadása és más kevésbé lényeges feladatok vannak a vármegyének fentartva. A községeknél ellenben a szabály az, hogy csaknem a teljes önkormányzati jogkör fenn van tartva a vármegyének és csak egyes feladatok vannak a községeknek fejlődésük szerint átengedve.

A vármegye a maga önkormányzati jogkörét ellátja először is *központilag* azokra a feladatokra nézve, a melyek az egész vármegye területére bírnak kihatással; másodsor *járásai szervei* által azokra a feladatokra nézve, melyek egy bizonyos járás területére bírnak érvénnyel; végre *községi szervei* által azokra a feladatokra nézve, melyek külön-külön egy községi körben valósítandók meg.

A hatalom, a *jurisdictio*, a rendelkezés joga a vármegye kezeiben van, a mely gyakorolja azt saját hatósági közegei által, mely községeknek egy egységes vármegyei hatósági szervezetet kell képezniök.

A *községi hatósági szervezetet* már láttuk. Az önkormányzati helyi feladatokon kívül ez látja el az államigazgatási és bírósági feladatokat is a községekben, úgy hogy a vármegyének e két utóbbi hatáskörben további ténykedése alig van, minthogy az állam-

nak úgy az adó- és katona-ügyre, mint a bíraskodásra külön másodfokú hatóságai és szervei vannak, melyekkel a vezetést és ellenőrzést azon igazgatási ágakban viszi. E téren a vármegye járási és központi szerveinek csupán némely összefoglaló intézkedésre és az általános hatósági felügyeletre kell szorítkozniök.

A *járásai hatósági szerveket* ellenben a községi feladatok nem terhelik, csupán az ottani hatósági községeknek ellenőrzése, de viszont ellátják a vármegye által megszabott és járásonként megvalósítandó feladatokat, melyeknek körére már reá mutattunk.

Végül a *központi szervezet* ellátja a politikai jogkört, vezeti az egész vármegye önkormányzatát, ellenőrzi az alsó szervek működését, positive pedig végrehajtja mindazon önkormányzati feladatokat, melyek nem egy községre, nem egy járásra, hanem az egész vármegyére vonatkoznak.

Ilyen önkormányzati feladatok az összes igazgatási ágakban előfordulnak. Így a népesedés terén: a telepítési kérdések megoldása; a közegészségügy terén: megyei kórházak, leleczházak felállítása; a közoktatásügy terén: magasabb kulturális intézetek, muzeumok, könyvtárak, színházak, középfokú iskolák, ipar- és kereskedelmi akadémiák létesítése; a közigazgatási téren kiválóbb fontosságú feladatok: úthálózat, vicinális vasutak, magasabb mezőgazdasági teendők, mintatelepek, versenyek, kiállítások, vízi és erdészeti ügyek ellátása; a rendészet terén: a karhatalom beosztása, ellátása és kirendelése, építkezési, tűz- és vízrendészeti szabályzatok készítése; végül a társadalmi igazgatás terén: szegényházak, menházak, árpoldák felállítása és a községi árvaügyek ellátása.

Kimeríteni ezen feladatokat nem lehet, mert az élet majd egy, majd más terén teremti meg a szükségleteket és lép fel újabb igényekkel. Egyet azonban általánosságban lehet konstatálni, hogy t. i. a törvényhozás még eddig csupán a városoknak és községeknek irt elő önkormányzati kötelelességeket, a vármegyék általában véve ki voltak véve ezen kötelelességek megszabása alól. Ott, a hol együttes erő van, a hol alkotások szép sorrendben, minden nagyobb

megterhelhetés nélkül valósíthatók lennének, ott a törvény alig gondol reá, hogy ily alkotásokra és közhasznú tevékenységre serkentse, sőt itt-ott kötelezze is az életerős megyei önkormányzatokat. A helyett maga veszi át a feladatokat, sőt az önkormányzatokat még maga is fizeti (1) szűkkörű és élettelen tevékenységek ellátásáért. Azért a vármegyék, habár látszólag teljes autonomikus szabadsággal bírnak is, ma bénák és tehetetlenek. És mindaddig mozdulatlanok is maradnak, míg valódi szabadságukat jogokkal és kötelelességekkel és saját teherviselésükkel vissza nem nyerik.

A mi már a *községek ellenőrzését*, mint a vármegye sajátos jogkörét illeti, ez kettős irányban gyakorlandó. Először is ellenőrzendők a községi *hatósági* szervek és pedig részint hivatalból, rendszeres hatósági felügyelet által, részint pedig felebbezés folytán minden egyes konkrét ügyben. Ezen hatósági ellenőrzés kiterjed úgy a rendezett tanácsú városok hatósági közegeire, mely közegeket tudvalevőleg a rendezett tanácsú városok önmaguk állítanak fel, mint a községek hatósági szerveire, mely szerveket maga a vármegye creál minden egyes nagyközségben és községi körben.

A második irányú ellenőrzés a községek *autonomikus és önkormányzati* jogaira vonatkozik. És itt a vármegye ugyanazon ellenőrzési jogot gyakorolja, mint a mit a kormány a vármegyékkel és törvényhatósági városokkal szemben gyakorol. Őket először is önkormányzati kötelelességeik teljesítésére *reá* *suoríthatja*, a törvény által előírt feladatokat általuk elvégeztetheti, a megkövetelt közintézményeket velök felállíthatja, az ezekre vonatkozó költségeket költségvetésükbe felvétetheti, szóval nemcsak a felügyeletet, de a rendelkezés jogát is igénybe veheti, hogy a törvény uralmának velök szemben érvényt szerezzen, de csakis *a törvény uralmának*, mert magának a vármegyének nincs jogában — bármilyen üdvös szándék vezérlené is — az alsóbb fokú életközösségek számára újabb önkormányzati feladatokat előírni. Ha erre szükség van, ám írja azt nekik elő a törvény, a mit pedig a vármegye akar megtenni, azt tegye meg önmaga, az egésznek erejével és

ne rója az alsóbb fokú, de azért individualis szabadsággal bíró életközösségek terhére.

Míg a vármegye az egyes községeket önkormányzati kötelelességeik teljesítésére szoríthatja, az autonomikus jogkörben a vármegyét kizárólag a megsemmisítési jog illeti meg. A községek ott, a hol működésöknek a törvény korlátot nem szab, teljes rendelkezési szabadsággal bírnak. E téren a vármegyének nincs több joga, mint hogy a már ismertetett semmiségi okokból a községek határozatait nullificálhatja. Ha t. i. a község határozata *tartalmilag* valamely törvénnyel, vagy törvényes rendelettel ellenkezik, ha *alakilag* hibás formák közt jö létre, ha *osztályérdekből* az *összeség* érdeke ellenére hozatott, végül ha a köznek *anyagi romlását* okozná, vagy *erkölcsi veszélyt* rejtene magában: mindezen okokból a községek határozata megsemmisíthető, de még ez esetekben sincs jogában a vármegyének a határozatot megváltoztatnia és saját akaratát az alsóbb fokú önkormányzatok akarata helyébe állítania.

Az, hogy a határozat megfeleltetett-e vagy sem, a vármegye jogkörére nézve közömbös, t. i. nem lesz bővebb a vármegye jogköre felebbezés esetén sem. A különbség abban állhat, hogy az első semmiségi okból (ha *tartalmilag* törvénytelen) a határozat ipso jure semmis, míg a többi esetben csupán megtámadás esetén semmisíthető meg. Ily megtámadást pedig nemcsak a magánfeleknek, de a községi hatósági közegeknek is meg kell engedni, sőt ez utóbbiaknak köteleességüké is kell tenni, hogy a semmiségekbe ütköző határozatokat felülbírálat végett a vármegyéhez fölterjesszék. Míg a rendezett tanácsú városok jegyzőkönyvei a vármegye hatóságához fölterjesztetvén, a semmiségi okok hivatalból észlelendők.

Kétségtelen, hogy az ellenőrzésnek miként való gyakorlása nem csekély nehézséget okoz és éles és finom megkülönböztetést igényel.

A megoldás még sem lesz fölötte nehéz, ha a szabályozásnál helyes elvi alapokból indulunk ki, a mikre a fentiekben reámutatni iparkodtunk.

A vármegye jogkörének vázolója után nézzük röviden a megyének *önkormányzati és hatósági szervezetét*.

Az önkormányzat legfőbb szerve a vármegyénél is a *képviselőtestület*. Összealkotásánál a korlátozott virilisi intézmény, az érdekképviselőtestület csekélyebb számú bevonása, végre az általános választás veendő figyelembe.

A virilismusra és érdekképviselőtestületre általánosságban már megtettük észrevételeinket. A megyei bizottsági tagválasztások ellenben, tekintettel a terület és a választók nagy számára, némi külön méltatást igényelnek.

Hogy a választás nem történhetik központilag, még csak nem is járásilag, az természetes; a választásoknak lenni a községekben kell megejteniök. A kérdés csak az, hogy maguk a választók eszközöljék-e a választást és ne bizzuk-e azt a községek képviselőtestületére? Ez utóbbi álláspont mellett igen sok érv szól: a községi választókban a megyei ügyek iránt való érdeklődés nem olyan nagy, a hatás és érintkezés részükről a vármegyével nem oly közvetlen, hogy tőlük a legjobb kiválasztást lehetne, különösen a mai fejletlenebb állapotok mellett, várni. Ellenben a községek képviselőtestületei gyakori érintkezésben állanak a vármegyével, azok jobban meg tudják ítélni a megyei kormányzat irányát s így az ő küldötteikben, illetőleg választottaikban a viszonyok ismeretére nézve nagyobb garanciákat lehet feltételezni. Szerintünk azonban mindez nem elég ok arra, hogy a *közvetlen választást* mellőzzük. A megyei önkormányzati életnek remélhető fellendülésével az érdeklődés a megyei ügyek iránt is nagyobb lesz, különösen, ha a terület-rendezéssel aránylag kisebb területre szorítottatik a megyei élet. A különböző irányok küzdelmének tehát az egész megyében szabad tért kell engedni és a bizottsági tagoknak a polgárok részéről való közvetlen választásával a megyéhez való tartozást a polgárok érzületében fel kell kelteni és időszakonként gyorsabban ismétlődő választásokkal ezt ébren is kell tartani, a mi mind nem történhetik meg, ha a megyei megbízottak választása elzártan a községi képviselőtestületek szűkebb köreiben eszközöltetik.

A választást 3 évről 3 évre kellene szerintünk megejteni.

A választandók száma a lélekszám arányában volna ugyan megállapítandó, de úgy, hogy minden nagyközség és községi kör legalább 2 taggal legyen képviselve.

A választások országsszerűen egy bizonyos időben eszközölnödök és pedig ugyanazon időben a megyei és községi választások, hogy a választók érdeklődése és figyelme lehetőleg koncentrálva legyen.

Hogy tisztviselők választhatók-e bizottsági tagokká, erre vonatkozólag csak ismételnünk kell, hogy a központi főbb tisztviselők hivatalból kell, hogy tagjai legyenek a vármegyei képviselőtestületnek, de ezenfelül, véleményünk szerint, tisztviselők még választás útján sem foglalhatnak a bizottságban helyet, mert különben épen a tisztviselők működésének ellenőrzése, a mi egyik legfontosabb önkormányzati jog, válik illuzoriussá.

A megyei képviselőtestület mellett (a minnek nem megfelelő elnevezése a törvényhatósági bizottság, mert a bizottság szó mindig kiküldetést és egy magasabb és pedig szervezett testület *megbízását* jelenti) a vármegyében is alakítandók: választmány és szakbizottságok.

A *választmány* az ügyek előkészítésére és a csekélyebb jelentőségű, de általános természetű önkormányzati feladatok eldöntésére. Tagjainak száma a főbb tisztviselőkkel együtt (kiknek ezen testületbe is be kell vonatniok) alig lehet több 35—40-nél.

A *szakbizottságok* a különböző ügyágak szerint szervezendők és pedig az egész ügyágnak vezetésére és irányítására, az alsóbb rangú önkormányzati feladatok eldöntésére és az önkormányzati elemeknek a cselekvésbe való bevonására. Egy-egy bizottság tagjainak száma 8—10-ben lenne legcélszerűbben megállapítható. Ezen számban a vármegye élén álló tisztviselő és a szakosztály főnöke, mint a bizottság rendes tagjai, benfoglaltatnának.

A különböző törvények által alkotott bizottságok megszüntetésével, a következő bizottságok volnának itt is legcélszerűbben alakíthatók:

1. egészségügyi,
2. közművelődési,
3. közgandásági,
4. út és építészeti,
5. adó- és pénzügyi,
6. jogügyi és
7. árvaügyi bizottság.

A közigazgatási bizottságnak ellenben a választmány és a szakbizottságok mellett nincs semmi jogosultsága. Csak egy fölösleges és akadályozó szerv ez, mely az önkormányzat formájába burkoltan valósággal *hatósági közegek* döntő forumát képezi. Ott pedig, a hol hatósági döntésre van szükség, nem szabad, hogy testületi döntés történjék, hanem kell, hogy a tisztviselők *egyéni felelősségre* járjanak el. (Különben erre, úgy a törvényjavaslat egyéb eltérő intézkedéseire vonatkozólag észrevételeinket egy külön fejezetben fogjuk előadni, itt csak rövid általános képet kívánunk adni a megkezdett irányban a vármegyékről is.)

A *hatósági szervezet* alapvonása az, hogy az általános önkormányzati közigazgatás élén álljon egy hatósági főnök, a ki egykét melléje rendelt hatósági személylyel az egész megyei közigazgatás irányát és jellegét megadja.

E mellett a szorosán vett hatósági teendők *szakosztályokba* kell, hogy beosztassanak. Egy-egy szakosztály élén álljon egy főnök (felügyelő, igazgató, tanácsos vagy más címmel), a ki a melléje rendelt segédszemélyzettel (fogalmazókkal vagy jegyzőkkel) egyéni felelősségre látja el az azon igazgatási ágban felmerült hatósági teendőket. Ha egy ügyosztály munkaköre oly bő, hogy azt egy főnök érdemlegesen ellátni nem képes, melléje helyettes alkalmazandó, ki a hatáskörnek praecis meghatározott részét ismét saját felelősségére intézi el. Ha valóságos felelősséget akarunk megteremteni, akkor feltétlenül meg kell adnunk a lehetőséget, hogy az egyéni felelősségre eljáró személy minden elintézett ügyet önmaga áttekinteni és érdemleg elbírálni is képes legyen.

A javaslatnak ide vonatkozó hiányaira később különösen reámutatunk.

A vármegyei közigazgatásba feltétlenül bevonandó lesz a *tanügy* és pedig annak népnevelési és általános művelődési része, mert a tanügy is csak nyerhet általa, ha a községen és államon kívül a vármegye is hoz áldozatokat a népnevelés és közművelődés emelése érdekében. Bevonandó lesz az út- és építészeti ügy is, a mely par excellence megyei feladatot képez. Az állami adó és pénzügy, úgy a katonai-ügyek másodfokú ellátásának azonban szerintünk külön állami igazgatási szervek hatáskörében kellene maradnia, mert azon ügyek ellátása oly kiterjedt tevékenységet igényel és azoknál az állam annyira érdekelve van, hogy egy általános közigazgatási szervezetbe azon feladatokat belevonni az ügy világos hátránya nélkül alig lehetséges.

Ezek figyelembe vételével a vármegyei közigazgatástál a hatósági szervezet következőkép konstruálható:

I. Általános közigazgatás: az alispán, főjegyző és főügyész.

II. Szakosztályok:

- a) *egészségügyi*: a főorvos, segédszemélyzetével;
- b) *közművelődésügyi*: a tanfelügyelő, segédszemélyzetével;
- c) *közgandásági*: a gazdasági felügyelő, segédszemélyzetével;
- d) *út- és építészeti ügyi*: a főmérnök, segédszemélyzetével;
- e) *vagyonkezelés és pénzügyi*: a főszámvevő a számvevői és pénztári személyzettel;
- f) *jogügyi*: a főügyész, segédszemélyzetével;
- g) *végül az árvassék*: az árvasszéki elnökkel és segédszemélyzetével.

Mindegyik ügyosztály élén álló főnök egyéni felelősségére intézi az azon ügyágban előforduló hatósági teendőket. Az alispán az általános, különösen az önkormányzati és az egyes ügyosztályokhoz be nem osztott ügyeket vezeti, azonfölül a közigazgatás egyöntetűségét eszközli. Erre vonatkozólag a már érintett hivatalfőnöki jogkör neki megadandó. És pedig először, hogy általános elvi jelentőségű utasításokat adhasson minden ügyosztály részére az ügyeknek egy bizonyos irányban való elintézésére (ez esetben

az utasításért a felelősség őt terheli); másodsor, hogy konkrétan bármely ügyet saját intézési körébe vonhasson és egyéni felelősségére önmaga intézhessen el.

A mi végül a *hatáskörök* beosztását és a hatósági és önkormányzati szervek mikénti *együtműködését* illeti, erre vonatkozólag csak felsoroljuk a főszempontokat:

Hatósági teendő lesz: 1. egyesek konkrét közigazgatási ügyeinek ellátása, a mennyiben discretionális hatalmat az egyesekkel szemben nem kell gyakorolni, hanem a törvény vagy rendelet egyszerű alkalmazásáról van szó;

2. az alsó fokú hatósági közegek *felelősségi* határozatainak felülbíráltatása;

3. az alsó fokú hatósági közegek működésének *hivatalos* felülbíráltatása;

4. az önkormányzati élet irányítása és vezetése;

5. az önkormányzati határozatok végrehajtása, a mennyiben az nem ingyenes önkormányzati elemekkel történik.

Bizottsági teendő lesz: 1. egyesek konkrét közigazgatási ügyeinek eldöntése, ha valamely engedélyt, vagy jogositványt megadni, vagy meg nem adni és általában, ha discretionális jogot kell egyesekkel szemben gyakorolni;

2. a szaktisztviselő ellenőrzése;

3. az illető igazgatási ág gondozása, az önkormányzati feladatok kitűzése, megérlelése és előkészítése;

4. csekélyebb jelentőségű és azon igazgatási ághoz tartozó önkormányzati ügyekben való döntés;

5. ingyenes cselekvés az önkormányzati határozatok végrehajtásánál.

Választmányi teendők: 1. az általános (és nem egyes igazgatási ághoz tartozó) csekélyebb jelentőségű önkormányzati ügyekben való döntés;

2. a képviselőtestület ügyeinek előkészítése.

Képviselői teendők: 1. nagyobb jelentőségű önkormányzati ügyekben való döntés;

2. az egész vármegyei hatósági szervezet ellenőrzése;

3. az alsóbb fokú önkormányzati testek (városok, községek) ellenőrzése.

Természetes, hogy a törvénynek itt is praecis kell a hatásköröket beosztania, meg kell határozni szabatosan, hogy miket tekint egyesek konkrét közigazgatási ügyeinek, miket discretionális jellegű ügyeknek, miket bizottsághoz tartozó csekélyebb rangú önkormányzati feladatnak és végre miket utasít a választmányhoz és a közgyűléshez. Ha rendet és jogbiztonságot akarunk, a törvénynek mindezt szabatosan meg kell határoznia.

Az egyes hatósági közegek és az egyes bizottságok közt való beosztást azután részint a dolog természete, részint a szervezési szabályrendelet van hivatva eszközölni.

Ezekben röviden vázoltuk a vármegye szervezetét, a közelebbi részletekre nézve részint az általánosságban mondottakra, részint a későbbi fejtegetésekre utalunk, melyek hivatva lesznek a vármegyének általunk kontemplált életét a maga eleveenségében és életképességében bemutatni.

Csupán azt jegyezzük még általánosságban meg, hogy az önkormányzati élet, habár nagy történelmi multtal bír is, a vármegyében nem lesz egyszerre életre kelthető. Azon nagy nemzeti munkásság, a melynek az önkormányzati szervezetekben folynia kell, csak a művelődési és vagyoni viszonyok emelkedésével, a közügyek iránt való érdeklődés és áldozatkészség felkeltésével érhető el. Az önkormányzat ma még ép oly gyöngye lesz, mint a mily gyöngye maga a nemzet. De vajjon nem így van-e ez más intézményeinkkel is? Vajjon maga a parlament nem hordozza-e magában a nemzet minden gyöngeségeit és azért ki volna oly botor, hogy a parlament intézményét eldobja, mert az ma nem egyenlő más hatalmas és szabad nemzetek parlamentáris intézményeivel? A szervezet helyes alapjait kell lerakni, az irányt kell a fejlődésre és az életteljességre megadni, a többit a nemzet előhaladásától, kulturális és anyagi erősödésétől kell és lehet is várni.

De addig is, míg azon fejlődés és megerősödés bekövetkezik, biztosítani kell a közigazgatási agendák sikeres ellátását. *És ezt biztosítja a szakképzett független hatósági szervezet, biztosítják azok a törvények, a melyek ezen hatósági szervezet eljárását a közigazgatás egész területén szabályozzák és a polgároknak jogi biztosítékot nyújtanak a hatóságok önkényes eljárása ellenében.*

V. Közigazgatási jogsérelmek orvoslása.

a) Magánjogi és büntetőjogi sérelmek. Fegyelmi eljárás.

A közigazgatás rendezésének körében a legnehezebben megoldható problémák egyike: a jogsérelmek mikénti orvoslása.

Nemcsak azért, mert kétségtelen, hogy a közigazgatásnál úgy a közérdek, mint a magánérdek megvédelmezendő és egyiket sem szabad a másik kedvéért elnyomni, hanem főleg azért, mert közérdek és magánérdek a közigazgatási funkcióknál *annyira össze van egymással szövődve*, hogy legtöbbször egyiket a másiktól elhatárolni és megkülönböztetni sem lehet. De azután az is nagy nehézség, hogy a sérelem igen különböző jellegű. Kezdve az egyszerű tévedéstől, egész a szándékos és roszhiszemű jogsértésig, előfordul itt a jogsértő cselekvényeknek minden válfaja. Különböző lehet továbbá a jogsértő személy és különböző a sértett fél is, a mi mind befolyásolja a jogorvoslatok mikénti megállapítását.

Ugy, hogy el lehet mondani, hogy a közigazgatásban a jogorvoslatok helyes és tökéletes rendszerét felállítani még eddig nem sikerült és mindenki meg lehet elégedve, ha csak egy-egy sugarat tud vetni a közigazgatási viszonyok kuszált tömkelegére és csak egy lépéssel is közelebb viszi a gyakorlati életet a helyes és végleges megoldáshoz.

A mi ezen *jogsértéseket* illeti, a közigazgatás körében először is előfordulnak olyan sérelmek, melyek kizárólag *magánjogokat* érintenek.

Sértő lehet az állam, önkormányzat és hatósági közeg, viszont a sértett is lehet maga az állam, önkormányzat, de leggyakrabban az egyes személy.

Ezek a sérelmek csak annyiban vannak a közigazgatással összefüggésben, a mennyiben valamely közigazgatási ténykedés folytán, vagy annak kapcsában állanak elő, de máskülönben jellegük-nél fogva teljesen *magánjogiak* és elbírálásuk is kizárólag a *polgári bíróságok* hatáskörébe tartozik. Ide szokás általában a szerződéses viszonyból előálló jogsérelemeket sorolni pl. az állam vagy önkormányzat és azok hitelezői, adósai, vállalkozói között felmerülő magánjogi viszonyok elbírálását.

De tévedés volna azt hinni, hogy kizárólag csak *szerződésből* eredő jogsérelmek tartozhatnak ide. A magánjog egész területén (kivéve a családjogból eredő viszonyokat) állhatnak elő ily sérelmek, melyeket azért kell itt hangoztatni, mert manapság nem egyszer történik meg, hogy a közigazgatási hatóságok, nem tekintve ezen viszonyoknak magánjogi jellegét, önhatalmúlag és közigazgatási kényszereszközökkel járnak el, saját ügyeikben bíraskodva. Itt a határvonalat praecise meg kell vonni és a hol az állam, vagy önkormányzat, mint egyik fél áll szemben a másik féllel és a jogvita az enyém és tied körül forog: annak eldöntését ki kell vonni a közigazgatási hatóságok hatásköréből és a civilis bíróságok jogkörébe kell utalni.

Ide tartoznak még a jogsértő közigazgatási tényből előálló *kártérítési igények* is. Ezek tulajdonképp delictumbeli kötelmek és szorosan a magánjog körébe tartoznak, de a nagy kérdés itt az, hogy a kötelelem jogalapját, vagyis azt, hogy forog-e fenn valamely közigazgatási jogsérelem, melynek folyománya a kártérítés, maga a civilis bíróság állapítsa-e meg? A polgári bíróságot ez által a közigazgatási hatóságok működésének felülbírálójává tesszük, a mit célszerűségi szempontból általánosságban véve alig lehetne helyesezni. Szerintünk e kérdésben a helyes álláspont csak az lehet, a mi a criminális delictumoknál szabály gyanánt elfogadtatott, hogy t. i. előbb a büntető bíróságnak kell megállapítania, hogy forog-e fenn büntetendő cselekvény és van-e ennek alapján a félnek kártérítési igénye, és csak ezután lehet ezen igény érvényesítése céljából a civilis bírósághoz fordulni. De ez csak általános szabály,

a kivételek itt is helyesen vannak megállapítva, először is abban, hogy a csekélyebb jellegű és könnyen tisztába hozható károsításoknál *maga a büntető bíróság* állapítsa meg a kártérítési összeget is; másodsorban abban, hogy a mennyiben a büntető eljárás elévülés vagy más ok miatt lefolytatható nem lenne, *maga a polgári bíróság* döntse el a bűnösség kérdését, mint alapját a kártérítési jogigényeknek.

Ezen szabályok alkalmazhatók a közigazgatási jogsérelmekből előálló károsításokra nézve is. Előbb meg kell állapítani itt is illetékes úton (büntető, fegyelmi, vagy közigazgatási bíróság útján) a jogsérelem fenforgását, továbbá csekélyebb és könnyebben tisztába hozható ügyekben meg kell állapítani mindjárt a kártalanítási összeget is ugyanazon bíróságnak, vagy hatóságnak. Ellenben ott, hol akár elévülés, akár leköszönés, akár elhalálozás, akár más ok miatt azon előzetes eljárás meg nem indítható és le nem folytatható, *magának a civilis bíróságnak kell megadnunk a jogot, hogy a kártalanítás alapjául szolgáló jogsérelmet is elbírálhassa.*

A ministeriális javaslat ide vonatkozólag igen kevés határozatot tartalmaz és a mit tartalmaz, az sem szerencsés. Mert igenis helyes, hogy a kártalanítás alapját előbb meg kell az illetékes forumnak állapítania, de az nem lehet a mai fegyelmi hatóság, vagyis nem lehet maga a minister, hanem kell, hogy az egy független hatóság (a büntető, fegyelmi, vagy közigazgatási bíróság) legyen; továbbá még ezen elvet sem szabad a maga kizárólagosságában felállítani, hanem meg kell engedni, hogy a civilis bíróság maga is bírálat alá vehesse a fentérintett esetekben a bűnösség kérdését.

Az államnak, esetleg az önkormányzatnak *saavatossága* tisztviselőikéért helyes és liberális álláspont, melyet már régebbi törvényeink is megállapítottak, bár eddig a viszonyok rendezetlensége folytán ezen elv alig járt hatályos következményekkel.

A jogsértések második neme a *büntető jellegű jogsértések*. A ki hivatalos hatalmát jogsértő szándékkal használja, vagy pedig ott, a hol kellene, egyáltalán nem használja, büntetendő cselekvényt

követ el. Ha ezen jogsérelem nagyobb jelentőségű és súlyosabb, úgy a büntetés is súlyosabb lesz és a megtorlás *criminalis* úton következik be; ha ellenben csekélyebb a jogsértés, úgy az *fegyelmi* vétséget képez és fegyelmi úton toroltatik meg. A *criminalis* és fegyelmi vétségek között alig lehetne *elvi* jelentőségű különböztetést felállítani. Ugy a jelenkori, mint a régebbi törvényhozások változó felfogással, de mindig önkényesen vonták meg a határvonalat a kétféle delictum között. A római *crimen repetundarum* tana, és a régebbi magyar törvények a kir. tisztek és ítélőmesterek megfenyítéséről, egyaránt tájékoztatlanul hagynak bennünket a kétféle vétség közötti *elvi* különbségre vonatkozólag. Nem is vonható ily elvi határvonal meg, mert nem mondható pl., hogy a *szándékos* jogsértések *criminalis* ultra tartoznak, a nem jogsértő szándékkal elkövetett, de mégis *culposus* cselekvények (hanyagság, gondatlanság vagy vastag tévedés) pedig fegyelmi *utra*. Mert a szándékosság a tett elkövetésére nézve itt mindig fenforog, a kérdés csak az, hogy jogsértésre volt-e irányozva a szándék vagy sem, kárt akart-e tenni a tisztviselő vagy sem, *malitia*, vagyis rosszakarat vezette-e őt eljárásában vagy sem? De ez a *dolosus* szándék el van rejtve, azt a legtöbb esetben igazolni sem lehet, így tehát meg kell elégedni azzal, hogy a tett nagyobb szabású, súlyosabb következményekkel járó kötelesség-megszegés vagy mulasztás volt-e, avagy csak csekélyebb? Első esetben büntetendő cselekményről, második esetben fegyelmi vétségről van szó. A mi büntető törvénykönyvünk elég szabatosan megállapítja, hogy mikor emelkedik a jogsértés, hogy úgy mondjuk, *criminalis* magaslatra, a mi azon alul marad és még jogsértés, az fegyelmileg torlandó meg.

Itt ezen két eljárásnak egymástól való elhatárolására nézve még csak annyit kell megemlíteni, hogy rendszerint kerülni kell az életben ezen kétféle eljárásnak paralell való alkalmazását, mely zavart és kapkodást idéz elő. A *criminalis* jellegű vétséget át kell adni a *criminalis* bíróságnak és a fegyelmi hatóságnak csupán addig kell mennie, a míg a bűnösség kiderítésére szolgáló lépések megtétettek és a bizonyítékok beszerezettek, továbbá a míg

a felett lehet határozni, hogy az illető tisztviselő hivatalát továbbra is viheti-e, avagy állásától felfüggesztendő?

Mindkét eljárásnál bizonyára elv az, hogy a tisztviselő nyugalma és önérzete ok nélkül ne zavartassék és ne háborítottassék, viszont hogy a valódi sérelmek kiderítése elé semmiféle akadály ne gördíttessék. Eljárni tehát csak *positiv panaszra és vádra* lehet, a melyet vagy a hivatalos felülvizsgálat folytán a vizsgáló közeg hivatalból emel, vagy a magánfél terjeszt elő. Részünkről a közhivatalnok ellenében *bármely önjogú polgárnak* megadnók a kir. ügyészszel concurráló vádlási jogot, természetesen azon jogkövetkezményekkel, melyekkel a rosszhiszemű, vagy a könnyelmű vádlás egyáltalában jár. A kir. ügyész, ki nem a saját tapasztalatai alapján jár el, a ki rendszerint távol él a visszaélésekkel vádolt tisztviselőtől, vagy ha ott él és működését ismeri, bizonyos személyes impressiók alól alig menekülhet és a pártkormányzat nyomása alól sincs teljesen függetlenítve: nem lehet egyetlen bírója annak, hogy valamely hivatalnok követett-e el visszaélést vagy sem és állítható-e bíró elé vagy sem? Ezzel a joggal kell, hogy minden polgár bírjon; kell, hogy a közhivatalnok eljárása fölött a bíróság ítéletét mindenki provokálhassa, az alaptalan vádaskodót azután sújtsa a törvény szigora.

A mi a szorosán vett *fegyelmi jogsértéseket* illeti, ide vonatkozólag még megjegyezzük, hogy a büntető bíróság elé tartozó esetek természetesen egyuttal fegyelmi vétséget is foglalnak magukban, ezenkívül fegyelmi vétséget képeznek a kötelesség-megszegésnek és mulasztásnak kevésbé *dolosus* és *culposus* esetei is, továbbá *a hivatal-ellátásra való képtelenség és a botrányos élet*. Czélszerű volna azonban a fegyelmi eseteket a mainál nagyobb szabotossággal megállapítani.

A fegyelmi hatóságra vonatkozólag ki kell jelentenünk, hogy míg a tisztviselőt a felettes hatóság *rendelkezési jogának* feltétlenül alárendelendőnek tartjuk, addig kívánjuk, hogy fegyelmi hatalmat a tisztviselő fölött csak törvény alapján és csak független bíróság által lehessen gyakorolni. Ezt a biztosítékot meg kell adni úgy

a tisztviselőnek, mint az egyesnek, ki a pártkormányzatnál az önkényes tisztviselő ellenében biztos védelemre alig találhat.

A felettes hatóságnak meg kell adni a vizsgálat jogát, a rendbüntetések alkalmazásának, a fegyelmi eljárás elrendelésének és a felfüggesztésnek jogát. Meg kell adni továbbá minden fegyelmi eljárás nélkül is a rendelkezési állapotba való helyezés lehetőségét, de *fegyelmi ítéletet* önmaga a felettes hatóság tisztviselői felett nem mondhat ki, ha csak a jog uralmának egyik fontos feltételét el nem akarjuk távolítani a közigazgatás teréről.

De mi czélból is kellene a fegyelmi hatalom kezelése a felsőbb hatóságnak, mondjuk a kormánynak kezébe? Törvényben ki van mondva, hogy az alsóbb hatóság tartozik teljesíteni (bizonyos elvi esetek kivételével) a felsőbb hatóság rendeleteit. Törvényben meg van állapítva, hogy ennek megszegése fegyelmi vétséget képez. Tehát a törvény alapján álló független bíróság el fogja ítélni, el fogja marasztalni, esetleg el is fogja mozdítani az engedetlenkedő tisztviselőt. Az eljárás gyorsítása sem indok a fegyelmi hatóság administratív kezelésére, mert a felsőbb hatóság *azonnal felfüggesztheti* a tisztviselőt és rendeletét mással vitetheti keresztül. Lehetnek azonban szerintünk is oly esetek, a mikor egy tisztviselő csak kárt tehet hivatalos működése által az állameszmének, vagy általában a közérdeknek, de egy törvény alapján eljáró bíróság fegyelmileg nem mozdíthatja őt még sem el, mert a fegyelmi eset nem domborítható ki oly élesen, hogy az elmozdításra elegendő törvényes ok fenforogna. Ekkor van helye annak, hogy a tisztviselő fizetési igényeinek fentartásával rendelkezési állapotba helyeztessék, mert neki ahhoz igenis van joga, hogy anyagi existenciája biztosíttassék, de nincs joga ahhoz, hogy egy hivatalos hatáskört megbízójának akarata ellenére is betöltsön.

Az államnak és felettes hatóságnak a föltétlen alárendeltség mellett ezen érintett jogokon kívül tisztviselői felett semmi discretionális jogot nem engednénk. Ugy is megvan még az előléptetés, a kitüntetés, a jutalmazás jogának gyakorlása vagy annak megvonása; mindez oly erős pressióval hat az alantas hatósági

közegekre, hogy azok függése még az esetben is inkább túlzott lesz, mintsem csekély.

Fegyelmi *büntetésekül* helyesen állapítottatott már eddig is meg, a rosszalás, a pénzbüntetés, az áthelyezés és az elmozdítás.

Itt még csak két kérdést akarunk röviden felvetni, hogy valamennyi fegyelmi büntetést független bíróság állapítson-e meg és hogy az áthelyezés csak fegyelmi bünteteskép legyen-e megszabható?

Az elsőre nézve többen különbséget akarnak tenni a fegyelmi esetek közt és a bíróság elé csupán azon eseteket akarják vinni, a melyek elmozdítással, vagy kártérítési kötelezettség megállapításával járnak, vagy a melyeknél a jogsértés a polgárok politikai szabadságára vonatkozólag követtetett el. Ezen megkülönböztetésnek nincs sok értéke, mert *előre* nem lehet megállapítani, hogy melyik fegyelmi vétség fog kártérítési kötelezettséggel, esetleg elmozdítással járni. Ezt csak a bíróság mondhatja ki, mikor már átvizsgálta az esetet. No már ha a bíróság egyszer érdemileg felülvizsgálta az elébe terjesztett fegyelmi vétséget, akkor csak mondjon is felette érdemileg ítéletet. Különben a fegyelmileg való elítélésben nemcsak a tisztviselő anyagi existenciája, de általában véve annak *önérzete* forog kockán, azt tehát csekélyebb esetekben is joggal helyezhetjük birói védelem alá.

Ez azonban nem jelenti azt, hogy a fegyelmi bíróság a közigazgatáshoz nem értő tagokból alakíttassék össze. Ép úgy, mint a felső közigazgatási bíróság, vegyesen birói és közigazgatási tagokból lenne az szervezendő, úgy hogy tagjai teljes birói függetlenséggel bírjanak.

Azt sem képzeli senki, hogy minden fegyelmi eset felvitetik egyenesen a legfőbb fegyelmi hatósághoz. Első fokon szabad független önkormányzati elemekből álló bíróságnak kell döntenie és csak ennek határozatait legyen szabad úgy az állami, mint a magánérdek szempontjából a felső bírósághoz felebbezni.

As áthelyezést legtöbbször a felső hatóság egész természeteszerű jogának tekintik a közigazgatás terén, ha az állam veszi kezébe a közigazgatás vezetését.

Mi ezt a nézetet nem osztjuk. A közigazgatás lényegével is ellenkezik az áthelyezés, mert kell, hogy egy tisztviselő egy helynek társadalmi, gazdasági és erkölcsi viszonyait ismerje és áttekintse, e nélkül működése nem lesz áldásos. De az áthelyezés, t. i. a tisztviselő akarata ellenére való áthelyezés, a tisztviselőnek egész existentialis létét alapjában támadja meg, oktalan és érthetetlen függést teremt, a minnek nem lehet annyi haszna, a mennyi hátrány fog belőle előállni. Mert tévedés azt hinni, hogy a tisztviselőt minden önértetétől, férfias gondolkodásától és minden függetlenségétől meg kell fosztani. A garantiákat nem a szolgálai alávetettségben kell keresni arra nézve, hogy jó és az állameszme iránt hűséggel viseltető tisztviselői kara legyen az államnak: hanem kell azt keresni az egyöntetű és szakszerű képzésben, az országos vizgálatban, a jó fizetésben, a szigorú ellenőrzésben, a felettes hatóság törvényes rendelkezési jogának megállapításában stb. stb. Ha mindezek mellett mégis — bizonyára nagy kivétellel — előfordul oly eset, a midőn egyes tisztviselőt nem szabad állásában tovább működni hagyni, legyen meg a rendelkezési állapotba való helyezés joga. Ez szerintünk elég biztosíték, de a kisebb rossz elkerülése céljából a nagyobbbat semmi esetre se választjuk, nehogy néhány kivétel kedvéért az ország egész tisztviselői karát oktalan függésben és örökös rettegettségben tartsuk.

b) Felelősség és közigazgatási bíróság.

A polgári, büntető és fegyelmi jogsértéseken kívül van még egy negyedik jogsértés, a tulajdonképeni *közigazgatási jogsértés*. A polgári jogsértésektől ez annyiban különbözik, a mennyiben nem magánjogokat érint, hanem közjogokat és legfeljebb ezek folyamánként állanak elő magánjogi sérelmek is. A büntető és fegyelmi jogsértésektől ismét annyiban különbözik, a mennyiben se nem dolosus, se nem culposus, hanem csak valamely törvénynek, rendeletnek, vagy határozatnak *helytelen alkalmazása* folytán áll elő. Tehát nem bűncselekvény és nem vétség, de azért mégis jogsértés,

mert egy fennálló jog lett az adott esetben *tévesen* alkalmazva és ez által a fennálló jog megsértve.

Ma általában elfogadott elv, hogy a közigazgatási jogsértéseket is *független bíróság* által kell orvosoltatni. És pedig tekintet nélkül arra, hogy ki legyen a sértő: az állam, önkormányzat, vagy egy hatósági közeg-e, és ki legyen a sértett: az állam, az önkormányzat, vagy egy magánszemély-e?

A nehézség nem is ebben rejlik, hanem abban, hogy mi tekintessék közigazgatási jogsértésnek, hogy a bírói oltalom mily fokon következék be és hogy a mi nem *jog-sértés*, az részesüljön-e és minő védelemben?

Sem a törvényhozásoknak, sem a tudománynak nem sikerült még praecis meghatározni, hogy mi tekintessék közigazgatási jogsértésnek és mi soroltassék e szerint a közigazgatási bíróságok hatáskörébe? Mert nem szabad itt egészen elvi alapokon indulni, hanem a czélszerűségi szempontok és az egyes államok viszonyai is figyelembe veendők.

Ha általános elvről mégis szó lehet, akkor az szerintünk csak abban volna megállapítható, hogy *minden közigazgatási tény*, mely egy fennálló törvénybe, rendeletbe vagy határozatba ütközik, ilyen jogsértést képez és bárki által és bárki ellenében követtetett is az el, orvoslás végett független bíróság elé vonható.

Kell tehát első sorban is egy *közigazgatási jogszabály*, mely megsértetett.

Kérdés az, hogy csupán *írott* lehet-e azon jogszabály, vagy a jogszokás a közigazgatás terén is állapít meg ily szabályokat? Véleményünk szerint a mi közigazgatásunk még annyira kiépitetlen, hogy egyedül írott jogszabályokra támaszkodni nem lehet. De nem is volna czélszerű, hogy a bíróság, mint a közigazgatási jogképződés egyik leghatalmasabb faktora, megfosztassék attól, hogy gyakorlás által az elszórtan levő, határozatlan és ellentmondó jogszabályokat egyöntetű és élő közigazgatási jogba összefoglalja. A közigazgatási hatóságoknak el kell járniok, akár van írott jogszabály, akár nincs. Ha valamely egységes bíróság nem ad helyes irányt, akkor mindegyik hatóság különbözőképen jár el, saját felfogása sze-

rint és egy rendszeres és egységes közigazgatási jog soha sem fog keletkezhetni. Ezért kell a jogsértéseket nemcsak az írott jogok megsértéséhez kötni, hanem a bíróságnak általában az élő közigazgatási jognak figyelembe vételét és alkalmazását megegyedni.

A közigazgatási jogsértések mellett előfordulhatnak még u. n. *érdeksértések* is. Jogsértés ugyanis nem forog fenn ott, hol a panasz tárgyát nem az képezi, hogy egy közigazgatási ténykedés által valamely élő (írott vagy nem írott) jogszabály megsértetett, hanem az, hogy azon közigazgatási tény *nem tartalmaz czélszerű intézkedést és ez által valamely érdek* ok nélkül sért. Ezen érdeksértéseket a közigazgatási bíraskodás szempontjából a jogsértésektől élesen meg szokás különböztetni. Nem azért, mintha az érdeksértéseknél jogorvoslatokról nem kellene gondoskodni, hanem azért, mert az rendszerint ki van véve a *bírói* oltalom alól és másnemű védelemben részesíttetik.

Alsó fokozatokon a két sérelem orvoslása összefoly, rendszerint egy és ugyanazon forum által intéztetik el, de már a felső fokon elválik és a jogsértés határozottan független bíróság hatáskörébe utaltatik, míg az érdeksértés megmarad a közigazgatási elintézés körében.

A közigazgatás minden ágában az állami, önkormányzati és hatósági jogkörben egyaránt merülnek fel ugy jogsértések, mint érdeksértések, melyek ellenében a jogorvoslatot igénybe veheti az, a kivel szemben az elkövetetett, tehát ugy az egyes, mint az önkormányzat, sőt bizonyos tekintetben maga az állam is.

Ezek szerint a főbb elvi szempontok itt azok, hogy a jogsértések legfelsőbb fokon független bíróság által orvosoltassanak, hogy az érdeksértések a közigazgatás körében maradjanak és ott nyerjenek védelmet, hogy a sértés bárki által és bárki ellenében követtetett el, a jogorvoslat szabadon legyen használható.

Ezen elveken belül a többi csak czélszerűségi kérdés és a fő az, hogy az ügyek minden nagyobb complicatio nélkül lehető gyorsan, olcsón és sikeresen intéztessenek el és hogy az állam érdeke a közigazgatás egész területén megvédelmeztesse.

Nem czélunk ezeket a részleteket kimeríteni, csupán az ügyek főcsoportján keresztülmenve, kívánjuk nagy vonásokban kimutatni, hogy a jogorvoslatok miként ágaznak el.

A jogorvoslatok szempontjából mindenekelőtt el kell választani a közigazgatástól azon feladatokat, melyek nem szorosan vett közigazgatásiak. Ezek a bíraskodás és a politikai hatáskör.

A *bíraskodásra* vonatkozólag már kifejtettük nézeteinket. Ezek szerint a bíraskodás csupán a községekben volna meghagyandó a közigazgatás szervezetében, de itt is csak az első fokon. Második fokon már feltétlenül bírói ellátás alá kellene, hogy ezen ügyek vonassanak és pedig a büntető jellegű ügyek a büntető bíróság, a civilis természetűek pedig a polgári bíróság ellátása alá. Közigazgatási hatáskörben a második fokon csupán annyiban volnának ezen ügyek hagyhatók, a mennyiben nem jogi, de közigazgatási szempontok forognak fenn.

A *politikai jogkör* hasonlóképp szükséges, hogy a közigazgatási ügyek rendszeres ellátása alól kivonassék és hogy az ide vonatkozó főbb rendelkezéseket, különösen a képviselőválasztás vezetésére vonatkozókat, az alkotmányos törvények önállóan határozzák meg. A politikai ügyek közül az első a közkérdések megvitatása és a felirati jog gyakorlása, teljesen szabad és itt felebbezésről, vagy jogorvoslatról érdemileg szó sem lehet, de azért ugy itt, mint egyéb közjogi teendőknel *jogsértések* igenis előfordulhatnak, a melyek elbírálását részben a közigazgatási bírósághoz, részben a megállapítandó kuriai bíraskodáshoz lehet utalni.

A tulajdonképeni *közigazgatás* körén belül a jogsérelmek orvoslása azután egységesen szabályozandó. Hogy itt szabatosabb áttekintést nyerhessünk, legczélszerűbb a közigazgatási teendőket azon felosztásukban venni szemügyre, a mint azok a közigazgatás szervezetében *elintézést* nyernek.

Először is, a mi az *önkormányzati ügyeket* illeti, láttuk, hogy ezek azon teendők, melyek a területhez tartozók egészének vagy nagyobb körének érdekeit érintik, tehát közérdekű ügyek, szemben az egyesek concret közigazgatási ügyeivel. Így pl. az iskolák, kórházak felállítása, útvonalak megállapítása stb.

Ezen ügyeket ellátják az önkormányzati szervek: csekélyebb jelentőségű ügyekben a bizottságok, azután a választmány vagy tanács, végre fontosabb részekben maga a képviselő.

Miféle sérelmek fordulhatnak itt elő? Ugy jogsérelmek, mint érdeksérelmek.

Jogsérelmek pl., hogy iskolák, utak a törvényes számban vagy módon nem állíttatnak fel. Általában véve a határozatokban a törvény vagy törvényes rendelet követelményeinek megszegése, figyelmen kívül hagyása, vagy a határozatok hozatalánál a törvényes formák mellőzése, mind jogsérelmet képez az önkormányzati hatáskör kezelésénél is.

Itt az orvoslás helyesen a következőképp volna megállapítható: *felelősség* az alsóbb fokú önkormányzati szervtől a magasabbhoz, vagyis a bizottságtól és választmánytól egyenesen a képviselőlethez, ugyanúgy a községi és rendezett tanácsú város képviselőlethez, a megyei képviselőlethez, a képviselő határozata ellenében pedig *felelősség a központi kormányhoz.*

A magasabb felelősségi fórum az alsóbb fok határozatát *jogsérelmi szempontból* bírálja csak felül. Az autonomikus jogkörben azután a sérelem fenforgása esetén a határozatot csupán megsemmisíti, az önkormányzati jogkörben pedig, vagyis ott, hol a törvény köteleseket ír elő, meg is változtathatja és a törvényes kötelesegek teljesítésére az alsóbb fokú önkormányzatokat kötelezheti.

Hogy miért szükséges az önkormányzati, vagyis közérdekű ügyekben a jogsértéseket is felelősség útján a központi kormány elintézése alá bocsátani és nem a közigazgatási bírósághoz vinni, annak oka abban rejlik, hogy minden igazgatási ág fejlesztésének a központi kormány kezében kell összefutnia. A központi kormány kell, hogy a törvények végrehajtását, saját feladatai körében, a maga igazgatási szerveivel eszközölje, az önkormányzatok körében pedig azok végrehajtását hatályosan ellenőrizze és a kötelesegek teljesítésére az önkormányzatokat reászorítsa. Mindez csak úgy történhetik meg, ha az önkormányzati teendők körében elkövetett jogsérelmek felett első sorban is ő intézkedik és a szükséges orvoslásokat ő eszközöli.

Az lehet tehát csupán a kérdés, hogy ha a központi kormány nem orvosolja a panaszolt sérelmet, vagy pedig ellenkezőleg az önkormányzattal szemben ő követ el ilyen sérelmet, a kormány ezen ténye a közigazgatási bíróság elé vonható-e? Szerintünk igen, mert ha jogsérelem bármily magas hatóság részéről (tehát, ha a minister részéről) követetett is el, akár az önkormányzattal, akár az egyessel szemben, azon sérelem kell, hogy független bíróság előtt orvosolható legyen. A parlamenti felelősség nem elég itt, mert épen a jog uralmát szükséges a pártkormányzattal szemben biztosítani. Azért kell a jognak szilárd alapjait lerakni, hogy arra életerős és szabad parlamenti élet emelhető legyen. Ha a parlamentnek bírónak kell lennie kicsiny és nagy *jogsérelmek* felett, a parlament valódi hivatását fogja elveszíteni.

Nézzük ezután az önkormányzati hatáskörben az *érdeksérelmeket*, vagyis azon sérelmeket, a hol a panasz nem az, hogy a határozat törvénytelen vagy jogtalan, hanem az, hogy nem helyes, nem célszerű és az egésznek, vagy többeknek érdekeit ok nélkül sérti. Itt már a bírói jogorvoslatot részünkről teljesen mellőznők, sőt még a felelősségi jogorvoslatot is korlátoznók.

A felelősség az érdeksérelmek esetében ugyanazon önkormányzati testület kebelében engedhető csak meg, tehát a városok vagy megyék bizottságaitól és választmányaitól a képviselőlethez. Ez lesz csak jogosítva az ő alsóbb fokú önkormányzati közegeinek eljárását *célszerűségi szempontból korlátlanul* felülbírálni. Ellenben a megyében a községek önkormányzati határozatait, viszont a kormánynak a megyék és városok önkormányzati határozatait *célszerűségi szempontból* rendszerint nincs jogában felülbírálni. Csupán két esetet soroltunk fel, a melyekben a felülbírálat szerintünk jogosult lenne, ha t. i. a határozat azért nem célszerű, mert *anyagi romlását* idézné elő az önkormányzatnak, vagy *erkölcsi veszélyt* rejtene magában. Ez esetben helye van véleményünk szerint is a megsemmisítési jognak, de még ekkor sem a határozat megváltoztatásának.

Az a kérdés, hogy ha a felsőbb önkormányzat, illetve a központi kormány túllépi itt is jogkörét és ez által jogsérelmet okoz,

lehet-e az ellen az önkormányzatnak a közigazgatási bírósághoz fordulni? Mi részünkről minden jogsérelmet orvosolni engedünk és kívánunk, tehát a közigazgatási bíróság igénybevétele itt is szükségesnek tartjuk. Természetesen a központi kormány közigazgatási ténye kizárólag a legfőbb közigazgatási bíróság által bírálható felül és az alsóbb fokok ítélkezése ez esetben mellőzendő.

Második nagy csoportja a közigazgatási teendőknek a hatósági teendők azon része, mely egyesek *concret közigazgatási ügyeire* vonatkozik (egyesek út-, adó-, víz-, ipar-, katonaugye stb.), de a melyeknél nem a törvénynek, rendeletnek vagy határozatnak, szóval nem egy közigazgatási jogszabálynak egyszerű alkalmazásáról van szó, hanem a melyeknél az egyesekkel szemben bizonyos *discretionális hatalom* gyakorlandó.

Ezen közigazgatási teendők ellátását részünkről, kivéve a községeket, általában véve önkormányzati szervekre tartottuk bizandónak, nem felelősségre, de mindjárt első fokban, a mint ezt a bizottságok tárgyalásánál már részletesen kifejtettük.

Milyen sérelmek támadhatnak itt? Először is jogsérelmek, ha az alkalmazandó jogszabály nem tartatott meg; másodsor érdekserelmek, ha a határozat csak méltánytalan és a fél érdekeit ok nélkül sérti. Sem egy, sem más esetben nem tartanók helyesnek, ha a nagy önkormányzati szervek (a képviselőtestületek) elé tereltetnének ezen kizárólag egyeseket érdeklő ügyek. A jogorvoslatot ezekben együttesen kell nyújtani mindkét sérelemre nézve és pedig első sorban is *felelőssé*g útján, úgy hogy az alsóbb fokú önkormányzat bizottságától menjen az ügy a magasabb fokú önkormányzat bizottságához és innen a központi kormányzathoz.

Kérdés, hogy miért tereljük ezeket az ügyeket egyáltalán a kormány hatáskörébe? Hogy bizonyos csekélyebb ügyekben, különösen két egybehangzó határozat esetén, a további felelőssé meg-szorittassék, ez szerintünk is szükséges; de a kormányzatot ezen ügyekből kizárni azért nem volna helyes, mert a diskretionális hatalomnak egyesekkel szemben való kezelését végső fokban a *helyi kötelekektől függetlenül* kell elbírálni. Már pedig a bíróságot

nem lehet az igazgatás minden ágazatában a *közigazgatási czélszerűség* elbírálására feljogosítani, mert akkor ő válik igazgatási szervvé, a mire sem képessége, sem hivatása. A kormányzatnak kell vezetnie az összes igazgatást; a maga nagyobb szakszerűségével, a közigazgatási érdekek teljesebb felismerésével, csupán ő lesz képes elbírálni, hogy egy *concret* esetben megsértetett-e valakinek közigazgatási érdeke, a nélkül, hogy annak helyes oka és közigazgatási ratiója lett volna?

Ezért tartjuk mi szükségesnek, hogy a közigazgatási ügyek ezen második nagy csoportja felelőssé útján a központi kormányzathoz vitessék fel, megadva annak nemcsak a megsemmisítés, de az érdemleges határozathozatal jogát is.

Ha azonban a minster a jogsérelmet nem orvosolja, vagy intézkedéseivel épen ő idéz elő jogsérelmet, igénybe vehető itt is a legfelső közigazgatási bíróság segélye, ennek ítélete azonban szerintünk az érdekserelemre már ki nem terjedhet.

Az ügyek harmadik nagy csoportját a tulajdonképeni *hatósági ügyek* képezik, vagyis egyeseknek oly konkrét közigazgatási ügyei, melyeknél kizárólag valamely törvény, rendelet vagy határozat nyer alkalmazást. A felülvizsgálat és czélszerű jogorvoslat leginkább itt válik szükségessé, mert ezen ügyek elsőfokúlag nem önkormányzati elemek, hanem egyéni felelősségre eljáró *hatósági községek* által nyernek elintézt.

De itt a jogorvoslat kérdése nem is idéz elő nagy nehézséget. Minthogy ezen esetekben valamely jogszabálynak helyes, vagy helytelen alkalmazásáról van szó, egyszerűen a kérdést a legrövidebb uton *birói döntés alá kell bocsátani*. A kormányzat felülbírlása ez esetben czéltalan és szükségtelen volna, mert itt nem közigazgatási érdekekről, de jogszabályok alkalmazásáról van szó, a felett pedig végső fokban úgy is a bíróság dönt, az államnak érdekeit más uton lehet és kell biztosítani.

De részünkről még itt sem mellőznök az alsóbb fokú önkormányzat hatósági közegetől a *felelőssé*g a felsőbb fokú hatósági közegehez, vagyis a község, rendezett tanácsú város, vagy

járás hatóságaitól a megyei hatósághoz, illetőleg államigazgatási ügyben a másodfokú állami hatósághoz (pl. pénzügyigazgatósághoz). Ezen hatóságok az egész megyére nézve egységesebben kezelik a törvény alkalmazását, a controvers kérdéseket behatóbban ismerik és sok tévedést vagy elnézést korrigálhatnak ki rövidebb úton, a nélkül, hogy mindjárt a bíróság nehezkesebb működését kellene igénybe venni.

Mielőtt magát a közigazgatási bíróság szerkesztését ezek után röviden vizsgálat alá vennők, reassumálhatjuk a közigazgatási jogsérelmek orvoslásának mikéntjét, melynek első tekintetre való kuszáltsága az életben teljesen el fog tűnni.

Önkormányzati ügyekben a bizottság vagy választmány határozatát meg lehet appellálni a közgyűléshez. A közgyűlés korlátlan revisio jogával bír. A községek és rendezett tanácsú városok képviselő-testületeinek határozatát appellálni lehet a megyéhez és a megyéjét a ministerhez. De ezeknek revisionalis joga már korlátolt. Ha a sérelem az, hogy az önkormányzatok nem teljesítik törvényes köteleességeiket, arra reá lehet őket szorítani. Ha azonban a sérelem az, hogy a határozat nem célszerű, akkor a felsőbb hatóságokat csak megsemmisítési jog illeti meg, a már érintett esetekben. Az önkormányzatok jogaik megsértése miatt a minister rendelete, vagy határozata ellenében a felsőbb közigazgatási bírósághoz fordulhatnak.

Discretionális jellegű közigazgatási ügyekben első fokban a bizottságok döntenek, ezek határozatát a magasabb önkormányzat bizottságaihoz és ezeket a ministerhez lehet felebbezni. Ha (mint a községekben) első fokban nem bizottság dönt, úgy a felebbezés először is a megyei hatósági közeghez megy és csak innen a bizottsághoz. A miniszteri határozatban foglalt jogsérelmek itt is a felső közigazgatási bíróság előtt nyernek orvoslást.

Végre a szorosan vett közigazgatási ügyek először a magasabb hatósági közeghez felebbezendők (alispánhoz vagy pénzügyigazgatóhoz), innen az ügy az elsőfokú közigazgatási bírósághoz terjesztendő fel, a honnan megy az a felső közigazgatási bírósághoz, a központi kormány teljes kikerülésével.

Látjuk tehát, hogy a jogorvoslatnak két útja van, a felebbezés és a közigazgatási bíróság. Látjuk, hogy a közigazgatási célszerűségi kérdések, vagyis az érdek-sérelmek, még ha jogsérelmekkel vannak is összekötve, első sorban felebbviteli uton orvoslandók és csak, ha a jogsérelem ez uton fenmarad, vehető a felső közigazgatási forum igénybe. A jogsérelmek ellenben a felebbviteli jogorvoslat elkerülésével egészben véve bírói uton nyernek megoldást. Annak csúcsán a központi kormány, ennek a felső közigazgatási bíróság áll.

A felebbviteli eljárásban igénybe vett bizottsági eljárásra nézve még csak annyit akarunk megjegyezni, hogy az nyilvános és szóbeli eljárás mellett, a felek meghallgatásával és a tényállás teljes földerítésével hozza határozatait.

A mi már most magát a közigazgatási bíróság szervezetét illeti, annak kifejtése bizonyára maga egy külön tanulmányt igényelne, azért e helyen csupán az alapvonásokra kívánunk reá mutatni.

Mindenekelőtt nézzük, hogy egységes legyen-e az első fokú bíróság vagy szakszerű; önkormányzati elemekből álljon-e, vagy rendes fizetések tagokból? A kérdés két része egymással igen szorosan összefügg, mert ha önkormányzati elemeket akarunk alkalmazni, akkor az egységes szerkezet alig lesz fenttartható.

Részünkről első fokban határozottan az önkormányzati elemekből összealkotott közigazgatási bíróságnak vagyunk hívei. Egy ily közigazgatási bíróságban a szakszerű elemet képviseli az elnök és előadó, ezeknek egyoldalságát és hivatali túlbuzgóságát pedig ellensúlyozzák a független önkormányzati elemek, kik az élethez közelebb állanak és a kik a kormányzottak érdekeit jobban tudják összhangba hozni a közérdekkel. Nálunk, a hol mint érintettük, nincsenek tételes jogszabályok, a szakszerű bíró nem találja meg mindig az alkalmazandó normát, míg az önkormányzati elem a két érdek közt való középúton megmaradva, könnyebben tud a követendő helyes irányhoz alkalmazkodni. De ha mindez nem is lenne elég indok, bennünket már magában véve azon egy körülmény is az önkormányzati elemek választásához vezetne, hogy ez

által munkához és cselekvéshez vezessük az önkormányzat elemeit, hogy minél nagyobb mérvben ismerjék meg azok a törvényeket és lassan-lassan azokat önmagukra is képesek legyenek alkalmazni.

De ha a szakbiróság helyett első fokon az önkormányzati bíróságot tartjuk előnyösebbnek, akkor egyúttal lehetetlennek találjuk az egységes birói szervezetet is, mert az önkormányzati elemek nem értenek általában véve az ügyek mindegyikéhez és oly sok idővel nem is rendelkeznek, hogy az egy bíróságba szorított összes teendőket ellátni képesek lennének. Ha pedig már tanácsokat kell alkotni, akkor ne legyen az alkotás eventualis, hanem némileg szakszerű, vagyis olyan, hogy mindenki azon igazgatási ágban működhessék bíró gyanánt, a melyhez legtöbb hivatottságot és hajlamot érez. Ezzel azonban már a szakbizottsági rendszerre térünk vissza. És mi minden tartózkodás nélkül meg is valljuk, hogy az első fokú közigazgatási bíróságot a szakbizottsági rendszerrel a legszorosabb összefüggésbe hozandónak tartjuk. Ugyanazok, a kik azon szak-ágban dolgoznak, a kik annak fejleményeit, multját, igényeit és szabályait ismerik, azok tudják leghelyesebben elbírálni az azon igazgatási ágban felmerült concret eseteket is. A szakbizottság tagjai, mint bírák, tegyenek esküt, az eljárás legyen contradictorius, nyilvános és szóbeli. Ezek mellett a szakbizottság tulajdonkép ugyanaz lesz, mint a közigazgatási bíróság. A szakbizottságnak ezen bírósággal való azonosítására annyival nagyobb szükség van, mert a bizottság részint első fokon, részint felebbezésileg már dönt is ily concret ügyekben, azokban t. i., a melyek tulajdonkép kényesebbek és nehezebbek, a discretionális ügyekben. Ha ezekben megadjuk a döntés jogát a bizottságoknak, úgy meg kell adnunk a közigazgatási birói jogot is.

Legyen tehát az elsőfokú közigazgatási bíróság szakágak szerint és akként alakítva, hogy abban az önkormányzati elemek túlnyomó többségben legyenek.

A közigazgatási bíróság mindegyik törvényhatóság részére külön lesz alakítandó, tehát külön a városokban és külön a megyékben, még ha ugyanazon székhelyvel bírnának is.

Vajjon a rendezett tanácsú városok, a melyek szakbizottságokkal is rendelkeznek, nem volnának-e szintén felruházhatók közigazgatási biráskodási joggal? Azt tartjuk, hogy nem, mert ezekben az államérdek megvédelmezéséről nem lehetne egy könnyen gondoskodni, míg a megyéknél a bíróság feje mindenesetre az államérdek egyik képviselője: a főispán. De a helyi kötelékből a birói szerep helyes betöltésénél ki is kell emelkedni, az pedig csak nagyobb önkormányzatokban remélhető.

Lényegesebb kérdés az, hogy a megyei közigazgatási bíróság és a legfőbb közigazgatási bíróság közé ne ékeltessék-e be egy közbeeső forum, a mint azt több tekintélyes szakember kívánja.

A dolog bizonyára meggondolandó, különösen most, midőn már a másodfokú bíróság decentralisatiója is keresztülment. Ez különösen az esetben volna szükséges, ha a felebbezés a ténykedésre is kiterjesztetnék, a mi sok tekintetben kívánatos lenne.

Részünkről azonban mai közigazgatási viszonyaink között, a mikor még a közigazgatási bíróság egészen új intézmény, megelégednénk egy helyesen szervezett elsőfokú és egy teljesen független felső közigazgatási bírósággal, a középső fok szervezését pedig a későbbi idők fejlődésének hagynók fenn.

A közigazgatási biráskodásnak a közönséges bíróságokra való ruházását, a mit sokan hangoztatnak, részünkről szintén nem tartanók szerencsésnek. Nem látnánk ugyan semmi veszélyt abban sem, ha a legfelső fokon a Curia venné kezébe a közigazgatási biráskodás gyakorlását, de a helyesebb összealkotás és szakszerűség szempontjából mégis czélszerűbbnek tűnik fel előttünk, ha a Curia függetlenségével bíró önálló közigazgatási bíróság alkottatik, a melyben a közigazgatás terén gyakorlati jártasságot szerzett tagok a birói tagokkal egyenlő számban alkalmaztatnának.

A hatáskör szerintünk úgy lenne megállapítandó, hogy minden közigazgatási jogsérelem a közigazgatási bíróság elé legyen vihető és a kivételeket kellene a törvénynek taxative felsorolnia. Azon jogsérelmek, melyek polgári perútra tartoznak, egyáltalán nem volnának a közigazgatási bíróság elé vihetők. A fenyítő és fegyelmi esetet

képező sérelmek ellenben a neheztelt közigazgatási tény sürgős orvoslása céljából közigazgatási úton is lefolytatandók lennének és a fenytő és fegyelmi eljárás ettől függetlenül teendő — esetleg hivatalból is — folyamatba. Ha a félnek kártérítési igénye van, állapíttassék az is meg a közigazgatási birói eljárás folyamán és pedig csekélyebb jelentőségű esetekben mindjárt számszerűen, súlyosabb és bonyolultabb esetekben pedig csupán maga az igény.

A felelősség rendszerint birtokon belül történhetik. Ha az alaphatározat egyedül a birtokon kívüli felelősség lehetőségét mondotta ki, a mennyiben a másodfokú határozat az elsőt megváltoztatja, az elsőfokú határozat végrehajtása nyomban (esetleg sürgőnyileg is) felfüggesztendő lesz.

Végül megemlítjük, a mi különben már eddigi előadásainkból is kitűnik, hogy a közigazgatási bíróság az érdemleges határozathozatal és nem egyszerűen a *cassatio jogával* lenne szerintünk felruházandó.

Ezekben foglaltuk össze nagy vonásokban a közigazgatási jogsérelmek orvoslásának alapjait. A kormány javaslata és tervezeete igen szűk keretekben mozog. A fegyelmi jog egészen hibás, a tisztviselő kizárólag a kormány hatalmának van alávetve, végső fokban mindig a minister dönt a tisztviselő eljárása és existenciája felett. A közigazgatási bíráskodás, a mennyiben ma ismeretes, az első fokban tévesztett, t. i. egységes és önkormányzati, ez a kettő pedig össze nem egyeztethető. A felelősségi jogorvoslat a legzavarosabb és a legbizonytalanabb, a mi nem is csoda a hatásköröknek oly példátlan összekuszálása mellett, mint a melyet a javaslatban találhatunk.

A jogorvoslatokat csakis egységes és elvi alapokon való felfogás mellett lehet helyesen megállapítani, a mitől pedig a javaslat szerintünk igen távol áll.

VI. Fontosabb közigazgatási feladatok.

1. Gyám- és gondnoksági ügyek.

A közigazgatási szervezet és az azzal összefüggő jogorvoslatok tárgyalása után néhány fontosabb közigazgatási hatáskört kívánunk fejtegetni, a melyeknél leggyakrabban fordulnak elő contro-versiák és bizonytalanságok. Ezek az árvaügyek, rendészet, adó- és pénzkezelés.

A mi a gyám- és gondnoksági ügyeket illeti, ezek egyike a legfontosabb közigazgatási feladatoknak. Egy állam jó közigazgatását méltán ítélik meg a szerint, a mint azon államban az árvaügyek ellátnak. Jelenlegi közigazgatásunknak ez képezi egyik sötét foltját. Az árvaügyek kezelése, mint általában a közpénzek kezelése laza, nincs rendszeres és szigorú ellenőrzésnek alávetve. A közgyámi teendőkre általában véve nincsenek szakértő és megbízható elemek. A gyámhatósági teendők kezelése pedig annyira kúszt és hosszadalmas, hogy abból a hagyatékok kezelésére és a gyámoltak és gondnokoltak jogviszonyaira nézve a legnagyobb bonyodalmak keletkeznek.

Szóval itt a gyökeres rendezésre felette szükség van.

Hogy az árvaügyeket az általános közigazgatás köréből kikapjuk és vagy a bíróságra, vagy a közigazgatástól egészen független szervezetre bizzuk, azt részünkről nem tartanók szerencsés megoldásnak.

Az árvaügyeknek csekélyebb jelentőségű feladatai ott lenn a helyszínen intézendők el. Így az árváknak és gondnokoltaknak személyi

viszonyai: azok ápolása, neveltetése és pályaválasztása; az anyagi viszonyok közül: az ingatlan vagyon kezelése és hasznosítása, a kiskorúak és gondnokoltak szükségleteinek megállapítása, a gyámok és gondnokoltak megszámloltatása stb. mind olyan teendő, mely ott lenni a községekben kell, hogy elvégeztessék. Ezen *községi* teendőknek a községekben való elvonása annyit jelentene, hogy a községi teendők *egyáltalán nem láttatnak el*, vagy csak oly módon, a mi a sikert a mainál még csekélyebb mértékben biztosítja.

Mert ki gondol akkor a községekben lakó árvákra és gondnokoltakra és azok ingatlan vagyonának kezelésére, ha nincs *ott helyben* egy hozzáférhetetlen és megbízható közeg, ki a magán-gyámok és gondnokok sáfárkodásait folytonos figyelemmel kíséri? Egy járási község a járás székhelyéről csak a bajokat láthatja már meg, azt is csak akkor, a mikor nem lehet többé rajtok segíteni. Ezért tartjuk mi teljesen célt tévesztettnek nemcsak azon gondolatot, hogy az árvaügyek általában véve bírói szervekre bízassanak, de még a kormánynak azon tervét is, hogy a községi teendők ne községenként (illetve községi körönként), hanem járásonként láttassanak el. Mi lesz ily körülmények közt a megnyíló hagyatékokkal, ki veszi azokat rögtön zár alá, ki biztosítja a javakat sürgős leltározás által az elkönfiskálás elől, ki rendel nyomban az árváknak ideiglenes gondviselőt stb.? Lehetetlenség, hogy ezekre a feladatokra a községi hatósági szerv fel ne hatalmaztassék. Ha pedig ezekre a kizárólag községi feladatokra már öt felhatalmazzuk: micsoda ok van reá, hogy a községi feladatoknak egyéb, szintén a helyszínén végezendő és aránylag csekélyebb jelentőségű feladatait elvonjuk tőle?

A kormány és a vele együtt gondolkodók mindig beleképzelik magukat abba a helyzetbe, hogy a községi jegyző általában véve egy tehetetlen és megbízhatatlan közeg, a kire nem lehet bízni árvaügyi teendőket még a legcsekélyebb mérvben sem. De hát segítsünk először is ezen a bajon. Képezzük és függetlenítsük a jegyzői kart, adjunk annak illő fizetést, a technikai munkában segítséget, vegyük körül működését minden törvényes garanciával,

gyakoroljunk felette rendszeres és szigorú ellenőrzést és állítsuk öt jogsértések esetében bíró elé. Szóval, ha a mai jegyzői kar közfelfogás szerint gyenge, szervezzünk a községekben olyan hatósági organumot, a melyre nyugodtan reá lehet bízni a községekben végzendő igazgatási feladatokat a maguk összeségében. Miért vegyük ki épen a községi teendőket ezek közül? Hát fontosabbak ezek, mint akár a rendészet, akár a közegészség, akár a népnevelés, akár a gazdaság, akár a toloncz- és a szegényügy feladatai? Semmivel sem.

A községi teendők ellátását azonban a községekben nem kell *önkormányzati* elemekre bízni, mert arra alkalmas elemek a községek fejletlensége folytán azokban ma még nincsenek és ha vannak, az azon tiszttel járó rendszeres munkára ingyenes elemek nem vállalkoznak. Csupán a községi teendők egyes részeit lehet a községek fejlődése szerint ilyen ingyenes elemekre bízni, vagy egyes teendőket, pl. leltározásokat lehet ily elemek közreműködése mellett elvégeztetni.

A járási szerveket e tekintetben a rendszeres ellenőrzés jogával és kötelességével kell felruházni. Erre azonban nem szükséges külön közeg (mint a javaslat azt a járási községek felállításával kontemplálja), hanem elégséges maga a hivatalfőnök, a főszolgabíró, a ki a községi hatóság összes hivatalos működését, tehát ezek közt a községi teendők ellátását is folytonosan figyelemmel kíséri és ellenőrzi.

A mi pedig a *gyámhatósági teendőket* illeti, ezek ellátását már inkább lehetne a bíróságokra bízni, minthogy ezeknél igen sokszor magánjogi viszonyok elbírálása forog szóban. Részünkről azonban ezeknek is az általános közigazgatási szervezetben való meghagyását tartjuk szükségesnek. Először is azon oknál fogva, mert a magánjogi jogviszonyok mellett rendszerint bizonyos közigazgatási érdekek, vagyis célszerűségi szempontok is merülnek fel, a melyek elbírálására sokkal hivatottabbak a közigazgatási hatóságok, mint a bíróságok, pl. annak elbírálására, hogy a kiskorúnak vagyona eladandó-e, hogy azon más vagyon szereztessék, vagy a meglevő

instruáltassék, vagy a kiskorú képzésére fordítottassék, hogy a kiskorúnak önálló üzlet-alapítása és abba a vagyon egy részének befektetése, vagy a kiskorúnak nagykorúvá nyilvánítása megengedhető-e stb? Mindezek annyira czélszerűségi kérdések, hogy helyes elbírálásuk a személyi és helyi viszonyoknak, a közgazdasági és más szempontoknak figyelembe vétele nélkül egyáltalában nem lehetséges. Erre pedig nem a bíróság van hivatva, a mely kizárólag jogszabályokat alkalmaz, hanem a közigazgatási hatóság, mely összes működésével a közérdekeket karolja fel és azokat szolgálja. De másodszor a határvonal a közgyámi és gyámhatósági teendők közt szigorúan meg sem vonható, ennek a két szervezetnek egymással szoros összefüggésben kell lenniük, hogy az ellenőrzés, a közgyámnak utasításokkal való ellátása és működésének folytonos figyelemmel kísérése megtörténhessék. És végül, a mi a gyám- és gondnoksági ügyek közül szorosán bírói teendő, az a bíróságoknak már úgy is, át van adva (gondnokság alá helyezés, kiskorúság meghosszabbítása, atyai hatalom megszüntetése, ingatlan hagyatékok bírói átadása stb.) és a mi netalán még czélszerű lenne hogy a bíróság hatáskörébe vonassék, az a jövőben még bármikor átadható lesz a bíróságoknak, de az általános gyámhatósági ügykör a bíróságra helyesen át nem ruházható, annak a közigazgatás körében kell megmaradnia.

Az eddigi gyámhatósági szervezet azonban nem volt egészen czélszerű. Nem emelkedett ki abban az egyéni felelősség és nem volt meg az önkormányzati elemek helyes bevonása. Mint az általános közigazgatási szervezetet, ezt is e kettős alapra kell fektetni. Állapítottassék meg itt is a kétféle hatáskör, és azon ügyeket, a melyeket hatósági közegek által kívánunk elláttatni, láttassuk el képzett független elemekkel *egyéni felelősségre* és ne, mint eddig történt, kollegialis szervezetben; azon ügyeket pedig, melyek discretionális jellegűek, melyek túlnyomóan czélszerűségi szempontokat tartalmaznak (nagykorúsítás, ingatlanok eladása stb.), döntessük el a szakhivatalnok referálása mellett *önkormányzati elemek* által.

A hatóság állhat épúgy, mint eddig, egy árvaszéki elnökből

mint hivatalfőnökből, a ki általában az administratív vezetést és ellenőrzést viszi és a fentartott ügyeket egyéni felelősségre intézi, továbbá a szükséges számú ülnökökből, kik saját ressortjukat külön-külön egyéni felelősségre látják el.

Az önkormányzati szervezet pedig állhat egy *árvaügyi bizottságból*, melynek elnöke az árvaszéki elnök, referense az illető ülnök, tagjai pedig az önkormányzat képvisellete által választott 6—8 tag. A bizottság havonként egyszer tartandó üléseiben a számára fentartott ügykört bizonyára elláthatná. Ha mégis két tanács lenne az ügyek nagy száma miatt alakítandó, akkor az annak megfelelő számban választott önkormányzati tagok bizonyos időközönként sorshuzás útján osztathatnak be a két tanácsba s mindegyik tanács külön-külön végezheti teendőit.

Részünkről az önkormányzati elemek kihagyását itt sem tartanók czélszerűnek, ép úgy, mint az igazgatás többi ágaiban. Azt az egyoldalúságot, melyet a tisztviselőnek az élettől való elzárkózása okoz és azt a sajátos felfogást, melyet a tisztviselőnek a négy fal közt való hosszas hivataloskodása eredményez: itt is paralyálni kell és kiegyenlíteni az életről bevitt friss és üde önkormányzati szellemmel. De azonkívül az árvaügyeknél talán még nagyobb szükség van az *ellenőrzésre*, mint másutt. Itt nagyon is kívánatos, hogy az ügyek mikénti vezetésébe folytonosan belelássanak idegen elemek, a kik értik az ügykezelést és ellenőrzik a hivatalnokok működését, de mindez csak úgy lehetséges, ha az önkormányzati elemeket szervezetileg vonjuk be a munkásságba és nekik a megfelelő hatáskört törvényileg biztosítjuk.

Hogy a községek nem alkalmasak ily gyámhatóságok szervezésére, az mindenki előtt ismeretes, a községek számára a gyámhatóságot megyéknként kell organizálni. De abban már nem értünk egyet a kormányval, hogy a *rendezett tanácsú városok* se volnának alkalmasak arra, hogy azoknak kebelében gyámhatóságokat szervezzünk. A rendezett tanácsú városok, ha méltán viselik ezt a nevet és méltán vannak általában önkormányzati szabadsággal felruházva, akkor már a műveltségnek, anyagi jólétnek és a népesség

számának oly mértékével bírnak, mely őket a gyámügyi teendők ellátására teljesen képesíti. De hogyan is képzeljük a városoktól elvonhatónak ezeknek a csekélyebb jellegű kérdéseknek eldöntését hogy pl. egy ottani kiskorú nagykorúsítható-e már, kiadható-e neki saját kezelésére a vagyon egy része, czélszerű-e egy birtok eladása stb.? Ezen feladatok ellátását még a községektől is csak azért kell elvonni, mert nincs bennök teljes hatósági szervezet és nincs oly számú művelt önkormányzati elem, a melyből egy gyámhatóságot jól konstruálni lehetne. Már az is nagy baj, hogy ezt a községekre nézve megyeileg és központilag kell kezelni, a mi az ügyek gyors és sikeres elintézését nagyban hátráltatja. De miért szaporítanak még a városok rettenetes számú gyámügyeivel is a megyei árvaszékek teendőit, hiszen sok vármegyében ez oly ügykört hozna létre, a melyet még csak áttekinteni sem lehetne, nem hogy jól elintézni lehetne. És a kormányzottak is jól járnának, ha pl. az Alföld 20—30.000 lakosságú városainak polgárai kénytelenek volnának felkerekedni és a távoli székhelyekre vándorolni, hogy apró-cseprő gyám- és gondnoksági ügyeiket a vármegyénél elintézhessék. Már ebben az esetben csakugyan állana az, hogy medicina peior morbo. A rendezett tanácsú városokat, a melyeknek polgármesterei, szaktanácsnokai és nagy kezelési apparatusai, képviselői és szakbizottságai vannak, a melyek ellátják a közegészség, közművelődés, közigazdaság és közrendészet teendőit és viszik a nagy állami adókezelést is, nem tudjuk belátni, hogy miért kellene éppen a gyámügyi teendőktől megfosztani. Ha egy város nem képes a gyámügyi feladatokat helyesen ellátni, akkor nem lesz képes a rendezett tanácsú város többi feladatainak ellátására sem, akkor egyáltalán hiányzik nála a feltétel arra, hogy rendezett tanácsú város lehessen.

Az árvaügyi *pénzkezelésről* alább fogunk szólni a többi pénzkezeléssel egyetemben, itt még röviden a gyámügyekben használható *jogorvoslatokat* említjük fel.

A közgyám intézkedései ellenében felebbezéssel lehet élni az árvaszékhez.

A rendezett tanácsú városok *hatósági* közegeinek intézkedései ellenében felebbezéssel lehet élni a vármegye hatósági közegeihez, ezek intézkedése ellenében pedig a megyei bizottsághoz.

A rendezett tanácsú városok *bizottságaitól* a felebbezés megye egyenesen a vármegye bizottságához, a megyei hatósági közegek teljes mellőzésével.

Végre a megyei és törvényhatósági városok bizottságaitól a felebbezés *a felső közigazgatási bírósághoz* lenne felterjesztendő.

A bizottságok eljárásukban contradictorius, szóbeli és közvetlen módon kell, hogy eljárjanak.

Az alapelv a jogorvoslatoknál tehát az lehetne, hogy hatósági közegetől hatósági közegethöz megy a felebbezés, a mi az ügyek gyors elintézését teszi lehetővé.

A megyei bizottság pedig gyámügyekben, mint quasi első fokú közigazgatási bíróság járna el, a hova úgy a megyei hatóságoktól, mint a rendezett tanácsú városok bizottságaitól az ügyeket felebbezni lehetne.

Legfőbb fokon pedig állna a felső közigazgatási bíróság, mint a jogrendnek az árvaügyekben is legfőbb őre.

2. A rendészet.

A *rendészet* jó ellátása kettőt tételez fel, hogy legyen kitűnően fegyelmezett és kellő számú *karhatalom* és másodsor, hogy legyen hozzáférhetetlen és szakképzett *rendőrhatalom*.

A karhatalomra nézve igen jó intézménynek bizonyult már eddig is az országosan szervezett *csendőrség*. Ezt fentartani, fejleszteni, egyöntetű szellemben kiképezni és folytonos katonai fegyelmelemben tartani szerintünk a jövőben is szükséges lesz.

A csendőrség az egész országra kiterjedőleg e szerint egy egységes szervezetet kell, hogy képezzen. Dislokálni azonban a csendőrséget *vármegyénként* szükséges, mindegyik vármegyébe oly

számú karhatalmat adva, a mennyi ott a rend és csend fentartására szükséges.

A vármegyei közigazgatási hatóság azután a községekkel egyetértve, dislokálja a megyei csendőrséget tovább a községekbe és községi körökbe.

Részünkről a csendőri karhatalomnak járásonkint való csoportosítását, mint az a jelenben van, nem tartjuk czélszerűnek. A járási csendőrség rendszerint későn érkezik a tett színhelyére, akkorra már a bűnjelek és a bűnyomok elvesztek s így a bűncselekvények nagy része, a közbiztonság nagy hátrányára, felderítetlenül marad. De a járási csendőrség nem képes a *praeventiv rendőri szolgálatokat* sem teljesíteni, az csak úgy érhető el, ha 1—2 csendőr állandóan a községben, illetőleg a községi körben tartózkodik, ott a helyi viszonyokkal ismerős lesz, a gyanús elemeket folytonosan szemmel tartja és a közbiztonságnak megzavarását már lehetőleg előzetesen is megakadályozza. A csendőröknek járásonként való csoportosítása mellett okvetetlenül szükség lenne még jövőben is községi rendőrökre, a kik rendszerint rosszul fizetett és megbizhatatlan elemek, úgy hogy ezek nem hogy előmozdítanak, de sajnos, tudatlanságukkal vagy lelkiismeretlenségükkel még legtöbbször csak akadályozzák a bűncselekvények kinyomozását; a közbátorság megzavarásának előzetes meggátolására pedig absolute alkalmatlanok.

A karhatalmat tehát ne járásonkint, hanem községenkint osszuk szét. Ha itt-amott rendkívüli esetekben nagyobb erőre van szükség, a szomszédos községek karhatalmait, esetleg a járási, vagy megyei tartalékot táviratilag, vagy más rövid úton lehet a tett színhelyére koncentrálni.

Egy község, illetve községi kör karhatalma legalább két tagból álljon és fegyelem és szervezet dolgában a megyei csendőrpáncsnokságnak legyen alávetve.

A csendőrség azonban sok tekintetben több, mint karhatalom, mert nem mindig a rendőrhatalom parancsára és utasítására jár el, hanem önmagától is rendőri szolgálatokat teljesít s így a bűn-

cselekvények kinyomozásánál és a rend fentartásánál úgy saját észleleteire, mint magánosok följelentésére is eljárni és a sürgős teendőket megtenni köteles.

Ez okból elengedhetetlenül szükséges, hogy a csendőrség eljárása praecis szabályokkal irassék körül, hogy mit tehetnek a csendőrök saját észleleteik alapján, mit tehetnek mások panaszára, mikor van helye letartóztatásnak és házkutatásnak stb.? Épen nem lehet célja ezen szabályoknak a csendőrök kezét a bűnügyi nyomozásoknál túlságosan megkötöni, de megint a csendőri visszaéléseknek és túlkapásoknak is elejét kell venni.

Kiterjesztessék-e a városokra is a csendőrök működése? Azt hisszük, hogy a városi rendőri szolgálat egészen más jellegű, mint a községi. A városi rendőrnek inkább *biztosnak* kell lennie, nagyobb ismeretekkel és több rendészeti képességgel. Az utcái, piaczi, színházi, vasuti, erkölcsi rendészet stb. nem egyszerűen csak katonai fegyelmezettséget igényel, hanem igen nagyfokú ítélőképességet, alkalmazkodást és a társadalmi viszonyok ismeretét. E tekintetben még a főváros sem érte el azt a fejlődést, a mit a városi rendészet terén elérni kellene, mert itt is még inkább a karhatalomra, mint a biztos szolgálatra van a fő súly fektetve.

A városoknak e szerint önmaguknak kell rendőri közegeiket fejlődésük és viszonyaik szerint kiképezniök. Egy azonban lehetséges, az t. i., hogy oly rendőri szolgálatokra, a hol csak karhatalom alkalmazásáról van szó (pl. foglyok őrzésére, őrzáratok, nyomozások, házkutatások tartására stb.) a városok is csendőrségi közegeket, mint ezen szolgálatra már betanított és katonailag fegyelmezett elemeket alkalmazhatnak, a mely esetben a vármegyei létszámból nekik a kívánt erő át volna adandó. A csendőrség ezen igénybe-vételét azonban szerintünk teljesen a városok tetszésére kell bízni, mert a városi rendészet kizárólag csendőrökkel el nem látható, azt pedig, hogy a kétféle szervezet költségét egy város elbirja-e, vagy általában egy városban czélszerű lesz-e kétféle rendőrségi közegek alkalmazása, azt mindegyik város önmaga bírálhatja csak el. A városokra ily irányban kényszerrel gyakorolni nem

volna helyes, hanem azt igenis lehetne a városoknak törvényes kötelességükké tenni, hogy megfelelő számú és alkalmas rendőri közegekről gondoskodjanak és ezen kötelességük teljesítésére őket szükség esetén reá is kellene szorítani.

A mi a rendészet jó ellátásának második feltételét, a *rendőrhatalóságot* illeti, erre vonatkozólag, mint legfőbb szempontot itt is mindjárt azt emeljük ki, hogy a rendőrhatalóságot szintén a *községekbe kell decentralizálni*.

A rendőrhatalóságnak a járási szolgabíróság kezében való összpontosítása legnagyobb részben oka a községekben tapasztalható nagy közbiztonsági zavaroknak és a bűnesetek folytonos szaporodásának. Ezen a bajon úgy lehet segíteni, ha mint a karhatalmat, úgy a rendőrhatalóságot is községenként, illetőleg községi körönként szervezzük. Csak a községben levő hatósági közeg teheti meg nyomban a szükséges rendőri intézkedéseket, a karhatalom alkalmazását, a gyanúsított egyének nyomozását, a bűnjelek gondos megőrzését, a vizsgálóbíróság sürgős értesítését, orvosrendőri boncolás eszközöltetését stb. stb. Hogy mindezt megtehesse, törvényes rendőri hatalommal kell őt felruházni, ténykedésében ellenőrizni és *minden mulasztásért szigorúan felelősségre vonni*. A nagyközségben, illetve községi körben levő hatósági közeg a maga két csendőrével a helyszínen a szükséges intézkedéseket nyomban megtéve, sokkal több sikert érhet el, mint a másnap, vagy harmadnap megérkező főszolgabíró akár egy egész szakasz csendőrséggel. Nagyobb veszedelem idején a koncentrálás, mint érintettük, úgy is megtörténhetik.

A községek tarthatatlan közbiztonsági viszonyainak egyedüli orvosszere tehát a rendőrhatalóságnak községi decentralizációja.

A miket idevontatkozólag általában a községi és járási szervezetre vonatkozólag már elmondottunk, felmentenek bennünket ezen állítás igazolásától. A községi hatósági organum kell, hogy a végrehajtásra általában véve berendezve legyen; a járási hatóság pedig az ellenőrzést kell, hogy vigye. A községi hatósági közegeknek nem lehet rosszul fizetett és félembereknek lenniök, azoknak szerin-

tünk teljes képzettséggel, teljes függetlenséggel és teljesen biztosított anyagi helyzettel kell birniök. Csak úgy lehet reájuk bizni azoknak a nagy érdekeknek ellátását, melyek magukban a községekben valósítandók meg.

A városok rendőrhatalóságát az általános közigazgatási szervezetbe beleillesztett hatósági szervek, rendőrfőkapitány, esetleg alkapitányok egyéni felelősségre látják el. A városokban az általános közigazgatásból a rendészetet kivonni teljesen ok nélküli lenne. Egyedül a fővárosra kell kivételt tenni, bár itt is látjuk a hatásköri összeütközések nagy hátrányát. Kisebb városokban azonban a rendőrhatalóságnak csak az általános közigazgatási szervezet egyik ágazatát kell képeznie, mert az összefüggés és a relatio a rendészet és a többi hatósági teendők között oly nagy, hogy az elválasztás csak fennakadást és kiszámíthatatlan zavarokat idézne elő és mindkét szervezet működését megsibbasztaná.

3. Adó- és pénzkezelés.

Megfoghatatlan, hogy mily gondatlanság tárgyát képezte eddig az adó- és pénzkezelés. Az állam, megye és község egymásra való minden tekintet nélkül állapotották meg követeléseiket az adózók irányában. Különböző, egymást keresztül-kasul szeldelő adókulcsokat alkalmaztak, a címletek legnagyobb variációját találták ki, a mi magában véve mind igen természetes dolog volt az előírásánál, de megbocsáthatatlan hiba volt a lerovásnál, a hol ennek alapján minden címletet külön-külön kellett a pénztári közegeknek az adózóktól behajtani. Így az állami direct adókat, a hadmentességi díjat, az iparkamarai illetéket, a jogilletéket, az országos közmunkaváltságot (most már útdót), a megyei katona beszállásolási adót, betegápolási adót, tisztviselői nyugdíj-pótadót, esetleg más megyei pótadót, a községi pótadót, iskolaadót, községi közmunkaváltságot, kataszteri költséget, kéménybért, esetleg párbért és még más díjakat *mind külön-külön címleteken és külön-külön naplókra kellett a pénztári közegeknek beszédniök*. Képzelné lehet, mily rettenetes munka volt —

különösen a községekben, — minderről külön könyveket vezetni és az állammal, megyével és községgel minden címletre nézve külön elszámolni. A legnagyobb jóhiszeműség mellett is a tévedések és zavarok egész légiója állott e miatt elő az adókezelésnél. És ha még hozzáveszszük ehhez, hogy a három nagy adókövetelő fél közül mindegyik *csak a maga járulékaival gondolt*, hogy az állam absolute nem törődött a megyék pénzével, a megye nem törődött a községekével: akkor elképzeltetjük, hogy az egyik pénznek a másikkal való ideiglenes pótolgatása és egyéb manipulációk folytán mily mértéke állott elő a visszaéléseknek az adókezelésnél.

Ha ezekre az állapotokra gondolunk, akkor elmondhatjuk, hogy mesterségesen és teljes öntudatossággal sem lehetett volna már nagyobb zavart és a bűnös cselekvényekre több alkalmat és ingert nyújtani, mint a mennyit a mostani rendszer, vagy inkább teljes rendszertelenség nyújtott.

Hogy itt nem kizárólag a pénzkezelő közegekben van a hiba, az természetes.

Hogy mindezek a bajok elháríthatók legyenek: az állami, megyei és községi adóztatást összhangba kell egymással hozni, a kezelésnél észszerű és egyöntetű szabályokat kell megállapítani és az ellenőrzést mindenféle közpénzre nézve egyforma hatálylyal és szigorúsággal kell kiterjeszteni.

A törvényjavaslat azon intézkedése, hogy a szolgabírák pénzeket a jövőben nem kezelhetnek, hanem minden pénzérték a kir. adóhivatalnál fog kezelteni, alig bír valami jelentőséggel, mert a szolgabírák eddig sem kezeltek tulajdonkép pénzeket, hanem kezeltek *a községek és városok*, a melyeknek pénzkezelési mizériáin a mai javaslat semmit sem segít. A bajok pedig itten állottak elő és ezeken kell égetően segíteni.

A pénzkezelést a községektől és városoktól elvonni nem lehet, mert az adók nagy részben ott szedendők be, azonkívül a községeknek saját szükségleteik ellátására mégkívántató pénzeket ott kell kezelniök és a kiadásokat ott kell ellátniök, azonkívül minden község és város bír egy vagy más alappal, a mi szintén

ott kezelendő. Mindez igényli, hogy a városok és községek *összes pénzkezelése* egyöntetű szabályozás alá vétessék. Helyes pénzkezelés szempontjából a következő pénztárak volnának szervezendők:

1. *adópenztár*, kiterjedve az állami, megyei és községi különböző és pedig *rendszeres* előírás tárgyát képező adócímletek kezelésére;

2. *illetékpénztár*, kiterjedve az *időközönkint* előírt jogilletékek kezelésére;

3. *közpénztár*, kiterjedve a községi háztartás szükségleteinek és fedezetének kezelésére;

4. *alapítványi pénztár*, kiterjedve a különböző alapok kezelésére;

5. végül a városoknál, a mennyiben ott meghagyatik, a *gyámpénztár*, kiterjedve a gyámoltak és gondnokoltak értékeinek kezelésére.

Mindegyik pénztárnál, de különösen a három utóbbinál, meg kell hogy különböztessük a rendszeres kezelés alatt álló pénztárt a *letéti pénztártól*, a hová bizonyos értékek időlegesen elhelyeztetnek, míg t. i. azoknak rendes bevételezése vagy kiadásba helyezése szabályszerűen bekövetkezhetik.

Röviden kiterjeszkedni kívánunk mind az öt pénztár, de különösen az adópenztár kezelésére. Nem azért, hogy részletekre menő kezelési szabályokat hozzunk javaslatba, ez a szakemberek dolga, hanem hogy néhány elvet emeljünk ki, a melyet a rendezésnél figyelemre méltatni felette szükséges.

Először is az *adópenztárt* illetőleg a javítást három irányban kellene keresztülvinni, u. m. az előírásnál, a beszédésnél és az elkönyvelésnél. Mindezeknél a javítás azon okoknál fogva szükséges, hogy az adózó polgárok kellő időben és egész szabatossággal és *részletességgel* tudják meg, hogy az állam, megye és község irányában miféle adótartozásokkal vannak megterhelve; továbbá, hogy a lehető legnagyobb garancia legyen meg arra nézve, hogy az adóztól befizetett összegek valósággal az illető fél adótartozásaira fordíttatnak és az illetékes helyre beszállíttatnak; végül, hogy a

hatósági közegek részére a kezelés és ellenőrzés lehetőleg könnyű, egyszerű és világos legyen.

E három czélt mozdítja elő az előírás, beszédés és elkönyvelés szabatosága.

Az előírásnak első szabálya, hogy kellő időben történjék meg. Az adókiivető közegeknek mostani eljárását nem lehet eléggé megírni. Sokszor eltelik az adózó évnél fele is, mikor az adókönyvek a pénzügyigazgatásoktól megérkeznek. Ekkor indulnak még csak meg a pótdó-kivetések, t. i. a megyei és községi adók kivetése, a mi sokszor az év utolsó negyedében fejeztetik csak be. Közben az adófizetés folyik a régi alapon, a mi természetesen nem egyezik meg a folyó évi kivetéssel, a miért is a felek sokszor ok nélkül zaklattatnak, tartozásaikra nézve tájékozva nincsenek, a hatósági közegek irányában bizalmatlansággal viseltetnek, túlfizetések és még inkább nagy számú hátralékok keletkeznek, a mi mind csak zavart, felesleges munkát, intéseket és zaklató végrehajtásokat eredményez.

Ha rendet akarunk csinálni, akkor első kellék az, hogy a kivetési munkálatok kellő időben befejeztessenek, hogy azok alapján az előírások mindegyik adónemre nézve az előző év végén már megtörténhessenek. Az előírási könyveknek mindjárt az év elején az adóbeszedő közegeknek rendelkezésére kell állaniok és pedig úgy az állami, mint a megyei és községi adók előírásával. Évközben csupán az időközi változások, törlések és szaporulatok vezethetők be a kiadott végzések alapján. Lehetséges, hogy a múlt évi hátralékok és túlfizetések, vagyis a múlt évi zárlat eredményei nem lesznek nyomban az év elején előírhatók. Ezek természetesen a zárlat befejezése után vezetendők be, de felette kívánatos, hogy az év elején a pénztári tisztség inkább a beszédésekkel szüneteljen és a zárlatot bevégezze, a hátralékokat és túlfizetéseket előírásba vegye és a beszédési munkálatokat az egész szabatosan kitüntetett előírási összegekre nézve egyszerre kezdje meg.

Az előírások második szabálya, hogy a kivetési és előírási czimletek lehetőleg kevesbittessenek. Az állami adóknál ez a mainál

nagyobb mértékben alig lehetséges, kivéve azt, hogy a hadmentességi adót és az iparkamarai illetéket a rendes állami tartozások közé kellene besorolni. A megyei és községi adóknál azonban már a czimletek összevonásának nagyobb mértékben kell bekövetkeznie. Szerintünk a megyének és községnek összes szükségletei költségvetésbe lennének összefoglalandók és a fedesendő hiányra együttesen volna kivetendő a szükséges pótdó. Tehát nem kell út-, iskola-, katonabeszállásolási-, betegápolási-, nyugdíj- stb. pótdót külön-külön, esetleg tized és tört százalékokban is kivetni és beszédetni, hanem mindezen szükségleteket összefoglalni és a fedezetet együttesen megállapítani és együttesen, mint megyei adót behajtani. A mai eljárás olyan, mintha az állam minden egyes közczélra külön adót vetne ki, külön birói, hadügyi, iskolai, vasuti stb. adókat és mindezeket külön szédetné be és külön könyveltetné. Ez az adóztatásnál régi és elavult álláspont és szomorú dolog, hogy a törvényjavaslat ezt a megyéknél jövőre is fentartja, sőt még tetézi azzal az engedélylyel, hogy a vármegye ismét egy új adót vethet ki.

Ugyanigy van az a községeknél is, ott is útra, iskolára, általános közigazgatásra, kéménybérre, kataszteri költségekre stb. külön-külön vetik ki százalékokban és százalékok tizedrészében a pótdót, külön szedik azt be és külön könyvelik el. A helyett, hogy egy költségvetésbe foglalják össze az összes szükségletet és arra állapítanak meg a kellő fedezetet. Hiszen, ha csak azt akarjuk, hogy a különböző adóalapok egyes költségekhez különböző adóarányokban járuljanak, azt úgy is meg lehet tenni. Külön kell venni a jövőben is, mint eddig történt, a földadóra és a többi adóra vetendő költségeket és meg kell állapítani, hogy a házadó fizet az összes költségekre pl. 27^o/_o-ot, a földadó pedig 14^o/_o-ot, ezt fenn lehet végre a jövőben is tartani, habár részünkről ennek a különböző arányokban való megadóztatásnak éppen nem vagyunk barátai és valamennyi jövedelemnek az összes közczélokra való egyenlő megadóztatását tartjuk a közteherviselés elvével egyedül megegyeztethetőnek. De nemcsak ekként a czimleteket kell egyszerűsíteni és redukálni, hanem azonkívül szükséges, hogy minden egyes adózónak

állami, megyei és községi adóczimletei, hátralékai és folyó évi kivetései *összesíttessenek* és a folyó évben *beszedésre előírt tartozás egész összegben* is feltüntetessék, az időközi változások pedig úgy az adófőkönyvekbe, mint a fél adókönyvecskéjébe tüstént bevezetessenek.

Az adókezelésnek második része a *beszedés*.

Itt az első módosításnak szerintünk abban kellene állani, hogy az adózónak minden egyes befizetése az ő összes adótartozásainak arányos törlesztésére fordíttassék. Eddig is volt e tekintetben némi intézkedés, de az keresztül nem vitetett, mert keresztülvitele határos volt a lehetetlenséggel. Ha pl. most az adózó fizetett egy ízben 10 frtot, azt a különböző czimletek szerint így kellett volna helyesen szétbontani: 4 frt 23 kr. állami adó, 65 kr. hadmentességi díj, 28 kr. iparkamarai illeték, 1 frt 20 kr. megyei katonabeszállásolás, 83 kr. megyei betegápolás, 48 kr. megyei nyugdíj, 1 frt 45 kr. községi pótagó, 15 kr. kataszteri költség, 06 kr. iskolapótagó, 46 kr. országos közmunka, 13 kr. községi közmunka, 03 kr. kéménybér stb., összesen 10 frt. Természetes, hogy ez egy absurdum munka lett volna, történt tehát az, hogy az adóbeszedő közeg arra fordította az összeget, a mire neki tetszett, vagy a minék a behajtására jobban szoritották, különösen az államadó fedezetére, vagy legrosszabb esetben némi megközelítő arányokban az állami és községi követelésekre. Ámde az egyedül helyes álláspont csak az lehet, hogy minden befizetési részlet valamennyi adótartozás aránylagos törlesztésére fordíttassék. És ez elérhető lenne akként, ha az egyes részletek a befizetés alkalmával szét nem bontatnának, hanem egy összegben vételeztetnének be, mint az összes adótartozás egy részének törlesztései. Az ekként befolyó pénzek azután két hetenkint, vagy havonkint a három nagy adókövetelő félnek (az államnak, megyének és községnek) az előírások végösszegei arányában szállíttatnának be, mindegyiknek pontosan a maga jutaléka. Ennek a könyvelés rendkívüli egyszerűsítésén kívül még azon nagy előnye is meg volna, hogy a község, megye és állam minden időben arányosan jutna a bevételekhez, nagy hullámzások, ezen vagy azon

a czimleten való elmaradások, egyiknek vagy másiknak különös előnyben való részesítése be nem következhetnék.

Az egyes adózónak egész éven történt befizetései azután az év végén összegeztetnének és csak azután a végösszeg volna a követelések arányában, az állam, megye és község közt egyenként is szétosztandó. Ha így az év végén történt egyéni szétosztás valami különbséget mutatna ki, az évközben beszállított összegek és a tényleg kinek-kinek járó jutalék között, arra nézve egyszerű elszámolásnak volna az állam, megye és község között helye. A különbség azonban, azt hiszszük, alig tenne ki számbavehető összeget.

A beszedésnek különösen a visszaélések meggátlása czéljából második szabálya az volna, hogy a beszedett összeg a naplóba és a kis könyvbe *betűkkel is kiírassék*, továbbá, hogy a naplóba vezetés alkalmával *egyidejűleg a lerovási főkönyvbe is bevezetessék*, hogy ez által a könyvelésnek némi kettőssége legyen elérhető.

Harmadik szabály volna, hogy a naplóban *napi zárlatok*, a lerovási főkönyvben pedig *havi és negyedévi zárlatok* eszközöltessenek és mindezek a felülvizsgáló közegek által azonnal megvizsgálattassanak.

Végül kívánatos a pénztárkezelésnél lehetőleg *jobb személy alkalmazása*. Legczélszerűbben három személy volna (különösen a városokban) alkalmazható; egy a pénzszedésre és rövid pénztári napló vezetésére; másik, mint ellenőr, a rendszeres napló vezetésére; harmadik, mint számtiszt, a lerovási főkönyvbe való egyidejűleges bevezetésre.

A községekben is két személy lenne alkalmazandó és pedig, vagy a hatósági közeg és segédje, vagy pedig a hatósági közeg és a járási számvevő. Ez okból lehetne a községekben havonkint adófizetési napokat kitűzni, a mikor a számvevő megjelenne és az adószedést a hatósági közeggel együttesen eszközölné.

A mi az adókezelésnek harmadik részét: az *elkönyvelést* illeti, az a lerovási főkönyvnek egyidejűleges vezetésén kívül az *évi zárlat* elkészítéséből állana. Szükség esetén ezt a könyvek alapján a járási

vagy megyei központban is lehetne eszközölni, bár szerintünk azt a községi közeg is minden fennakadás nélkül, sőt a legcélszerűbben épen ő eszközölhetné. A zárlatnál, mint érintettük, az adózó fél évi befizetései összesítettnek, a követeléssel szemben kitüntettnék az esetleges hátralék vagy túlfizetés és mindez az állami, megyei és községi követelések arányában szétosztatnék, elkönyveltetnék és a mérleg mindegyikkel szemben (t. i. az állam, megye és községgel szemben) pontosan megállapítottatnék.

Mindez a mainál sokkal pontosabb, megbízhatóbb és áttekinthetőbb adókezelést eredményezne és e mellett a kezelési munkálatokat egy harmadára leszállítaná.

Végül még egy irányban kellene az adókezelést pontosabbá tenni, t. i. a *késedelmi kamatok, kamattérítések, intési és végrehajtási díjak* szedése és elkönyvelése tekintetében. Ezek a díjak és kamatok eddig egész önkényesen szedettek, elkönyvelésükre pedig semmi gond nem lett fordítva, úgy hogy ha sehol nem, de itt valóban minden ellenőrzés nélkül lehetett visszaéléseket elkövetni.

Ez irányban a következő változtatásokat volna célszerű tenni: késedelmi kamat szedendő úgy az állami, mint a megyei és községi adótartozások után; ezek mint évközbéni *előírások*, illetve szaporulatok a főkönyvben és az adózó kis könyvecskéjében is kitüntetendők és az évi mérleg elkészítésénél úgy ezek, mint az esetleges kamatvisszatérítések is pontosan figyelembe veendők.

A végrehajtási és intési díjak meghatározott fix összegekben számítandók és szintén mint évközbéni *előírások*, illetve szaporulatok a főkönyvbe és kis könyvekbe bevezetendők. Ezek kizárólag a *községek* esnek javára és annak követelését szaporítják és a mérleg készítésénél egyedül annak javára veendők figyelembe.

Hogy az itt részletezett elvek gyakorlatilag mint volnának applikálhatók, az — ismételjük — a szakférfiak dolga. Mi e kérdéssel azért tartottuk ez általános munka keretében is nagyobb részletességgel foglalkozni, hogy az ügy kiváló fontosságára a figyelmet felhívjuk. A kormány javaslata is tartalmaz egy megoldást t. i. azt, hogy a megye az ő adóját egy összegben vetheti ki a községekre,

azok azt költségvetésükbe állíthatják és úgy gondoskodhatnak a megyei adók fedezéséről. Miféle adóztatási rendszer ez? Minden adózónak meg kell tudnia, hogy mi az ő állami, megyei és községi adója. De nem is lehet a községet, mint erkölcsi személyt felelőssé tenni a hanyag, vagy egyáltalán nem fizető adózókért, a községnek csak a behajtás a kötelessége és nem a szavatosság.

Lássuk még röviden a többi pénztárakat is.

Az *illetékpénztár* azért kell, hogy az állami adóktól elkülöníttessék, mert az illetékek időről-időre vettnek ki, az örökösödések, birói ítéletek, bélyegcsonkítások stb. alapján. Ezek nem képezhetik, miként az adók, rendszeres előírás tárgyát, hanem a pénzügyi hatóságok megkeresései alapján időről-időre hajtandók be. Az illetékekről tehát egyszerűen külön napló vezetendő és a behajtott összegek az adóhivatallal külön számolandók el.

A *közpénztár* a községi bevételeket és kiadásokat kezeli. Az adópénztár ennek is épúgy átadja kéthetenként, vagy havonként a behajtott adókat, mint az államnak, vagy megyének.

A községekben a már előadottak szerint a közpénztár kezelését önkormányzati elemekre kellene bízni. A behajtott pótdók nekik kiadatnának, a többi jövedelmeket pedig önmaguk szednék be és maguk fordítanak azokat a költségvetésileg megállapított kiadások fedezésére. De a községi pénztárkezelésnek a község házában kellene történnie és nemcsak egy ember által kellene azt vezetetni, hanem mellé ellenőrt, esetleg néhány tagból álló bizottságot is adni. A hatósági közegeknek pedig havonként vagy negyedévenként rendszeresen meg kellene vizsgálniok a pénztárkezelést és a számadásokat.

Az *alapítványi pénztár* kezelné a különböző célokra letett vagy összegyűjtött alapokat. Ilyenek a kegyes alapítványok, kórházak, árvaházak és más jótékonyági intézetek alapítványai vagy alapjai.

Ezeknek kezelését sem lehet bizonyos tekintetben a községektől elvonni. Azokat a csekélyebb alapokat helyesen kezelhetik maguk a községek. Az elvonás, eltekintve a községek autonó-

mikus szabadságának megsértésétől, még azért sem volna helyes és czélszerű, mert ekként a község lakosai nem nyernének biztatást hasonló alapítványok tételére. Azok az egyszerűbb emberek áldozatkészre csak úgy serkentetnek, ha elődeik példája folyton előttük lebeg, ha ők maguk látják és tudják, hogy mily üdvös eredményeket lehet ily alapítványok által elérni. Az alapítványoknak a megye pénztárába való bevonása egyenlő volna az ő szemükben a megsemmisüléssel és az elenyészéssel.

De azután a szigorú ellenőrzést és a helyes pénztárkezelést ezekre is ki kellene terjeszteni.

Végül van a *gyámpénztár*. Ezt a községekben már nem lehet kezelni. Itt nagyobb könyvelésről, rendszeres kamatoztatásról és nagyobb számú és nagyobb értékű összegekről van szó, a melyek helyesen csak ott kezelhetetnek, a hol maga a gyámhatóság is van.

Mégis a községekben is kell legalább átmenetileg árvapénzeket bevenni és kiadni. Így halálozások esetén a leltározott értékeket, hagyatéki tárgyak árverésénél, gondnokok, gyámok számoltatásánál a befolyt összegeket mindaddig a községekben kell kezelni, míg a gyámhatósághoz azok be nem küldetnek. Viszont a gyámhatóság is küld le a községi hatósághoz a felek részére kiadandó összegeket, a melyek nem oly nagyok, hogy azokért a feleknek a messze eső székhelyre volna érdemes fáradniok. Ez okból a befolyt és kiadott árvapénzekről a községben is külön naplók lesznek vezetendők.

A rendezett tanácsú városokat azonban a gyámpénztár kezelésétől egyáltalán nem volna szabad eltiltani. A mily szükség van ott a gyámhatóságra, ép annyira szükséges, hogy a gyámpénztár is ott kezeltesék. A ki csak valaha közelről látta az árvaszékek működését, látnia kellett azt is, hogy a gyámhatósági és pénztárszervezet egymással örökös relatióban van. De a felekre nézve is óriási hátránnyal járna, ha mindenféle befizetésért, vagy pénzfelvételért a megyéhez vagy az adóhivatalokhoz kellene fáradniok.

De arra igenis szükség van a rendezett tanácsú városoknál is, hogy rendszeres pénztárkezelési szabályzat és szigorú ellenőrzés

állapittassék meg úgy ezen pénztár, mint általában a közpénzek kezelésére nézve.

A községekben tehát az adó-, illeték- és gyámpénztár (a mennyiben t. i. az utóbbi a községekben kezeltek) a hatósági közeg; a közpénztár és alapítványi pénztár ellenben önkormányzati elemek által lesz kezelendő.

A városokban pedig mind az öt pénztár egy és ugyanazon pénztári hivatal, sőt lehetőleg egy és ugyanazon pénztári személyzet által volna legczélszerűbben vezethető. Ismerünk pl. 30.000 lakosságú várost, a hol mind az öt és pedig nagy forgalmú pénztárt ma is egy pénztárnok, egy ellenőr és néhány számtiszt viszi nagy sikerrel és szabatossággal. Szerintünk épen nagyon is fontos dolog az, hogy a pénzkezelés lehetőleg koncentrálva legyen, hogy így az ellenőrzés egy helyre legyen összpontosítható. Egy pénztárnok és egy ellenőr kizárólag a pénzbeszedést és kiadást, ugy a főnaplók vezetését is minden nagyobb megerőltetés nélkül elvégezheti. Csupán a könyveléseket szükséges kellő számú számtishti személyzet által végeztetni. A főkasza azonkívül a pénzügyi osztályfőnök (az adóügyi tanácsnok) által is lezárolandó és csupán a napi pénztár szükségletei lesznek a pénztárnok és ellenőr szabad kezelése alá adandók.

Ott azonban, a hol a forgalom mégis nagyobb, az adókra külön beszedési pénztárt lehet szervezni, de még ez esetben is czélszerű lenne az egy főpénztári intézményt fentartani.

A rendszeres ellenőrzés mellett kell még az *időszaki* ellenőrzést is meghonosítani. Ez pedig a hatósági közegek részéről minden pénzbeszállításnál, legczélszerűbben a havi zárlatok alkalmával, az önkormányzati közegek (pénzügyi bizottság) részéről pedig minden negyedévben történhetik.

Ezen szervezet mellett körülbelül meg van téve minden, a mi a visszaélések elkerülése végett emberileg ma megtehető, a nélkül hogy a kezelés túlzottan nehézkes, vagy akadozó lenne, a minek elkerülésére a pénztárkezelésnél szintén kiváló figyelmet kell fordítani.

VII. Állami közigazgatás és önkormányzati közigazgatás.

Az előbbi fejezetekben eltekintettünk azon kérdéstől, hogy a közigazgatás államilag vagy önkormányzati legyen-e berendezve? A közigazgatásnak vannak oly feltételei, melyeket mindkét rendszer mellett egyaránt meg kell valósítani. Képzett hivatalnoki kar, jó fizetés, praecis törvények, független közigazgatási bíróság, önálló fegyelmi hatóság, mindkét rendszer mellett egyaránt szükséges, ha egyáltalán jog- és cultur-államról akarunk beszélni. Meg is van mindez, az önkormányzati közigazgatás minta-államában Angliában ép úgy, mint a mai állami közigazgatás minta-államában Poroszországban.

Az az összehasonlítás, a mit nálunk uton-utfélen tesznek, talán inkább gyermekes, mint illoyalis. Elébünk állítanak — legalább képből — egy hatalmas és mindenféle jogi biztosítékokkal körülbástyázott állami közigazgatást, jól fizetett tisztviselőkkel, kellő számú munkaerővel, közigazgatási bírósággal stb. és ezt összehasonlítják a mai közigazgatás nyomoraival, rendezetlenségével, pajtáskodásaival, vagy a mi még érdekesebb, a mult idők rendi vármegyéivel, azoknak kaszt-szellemeivel és tehetetlenségével. A kik ezt az összehasonlítást megteszik, azokkal valóban kár volna vitatkozni, azoknak tévedéseit egyszerűen meg kell bocsájtani.

Szomorúbb a dologban az, hogy ezzel az argumentummal azok is szeretnek élni, a kik a közigazgatás mai állapotának tulajkép okosói, a kik a kiegyezés óta eltelt 28 évnek békés viszonyait nem használták fel arra, hogy a közigazgatáson igazán javit-

sanak, hogy jogrendet hozzanak be abba, törvényeket alkossanak az eljárás szabályozására, bíróságot a sérelmek orvoslására, képzett és kellő számú hivatalnoki kart a teendők ellátására, de sőt ellenkezőleg az egész közigazgatást a legrútább kortesszolgálatokra és pártérdek kielégítésére engedték felhasználni. Az eddigi rendezés mindössze abból állott, hogy a főispánokban valóságos agentura szerveztetett, mely nem a visszaélések kiirtásával és a közigazgatás rendezésével, hanem a megállapított képviselői létszám beszállításával törődött. A választásokra folyt a pénz bőségesen, de már ha egy dijnok kellett is a közigazgatás javítására: arra pénz 20 év óta sohasem telt; a megszabott dotáció kereteibe, mint Prokrustes ágyába beleszorították a megyei közigazgatást, ha kezét és lábát kellett is levágnia. Ha az elkeseredett fél jogvédelem után futkosott, a bíróság helyett a párthatalom rémséges örvénye tátongott elé, mely elnyelt minden jogot, igazságot és méltanyosságot. Egy szörny volt az, mely a közélet terén elpusztította a nemes idealismust és az önérzetet, de teremtett saját képére és hasonlatosságára: kegyhajhászatot, lélekvásárlást és — korrupciót.

Lehetetlenség ezekről a dolgokról bizonyos keserűség nélkül megemlékezni.

És a keserűség érzete csak nagyobbodik, ha látjuk, hogy azok, a kik a mult kormányzati regime támogatása mellett hozzájárultak a mai corrupt viszonyok előidézéséhez, a mai állapotokat mutatják be önkormányzatnak és ezekkel szembe helyezik az állami közigazgatást, melyet, mint a becézett gyermeket, minden eszközzel ellátnak arra, hogy kötelességeit jól teljesíthesse.

A ki igazságosan akar eljárni, annak össze kell hasonlítani a jól rendezendő állami közigazgatást, az ugyanoly jól rendezendő önkormányzati közigazgatással és a következtetéseket akkor kell levonnia. Mind a két felet egyenlő fegyverekkel kell ellátni és egymással úgy szembeállítani, nem pedig az egyiket lassankint és észrevétlenül lefegyverezni és védtelen állapotban megtámadtatni.

Mi az összehasonlítást az alábbiakban ez alapon tesszük meg. Felteszszük, hogy mindkét szervezet mellett egyenlően van-

nak praecis közigazgatási törvények, melyek a hatóságok eljárását szabályozzák, egyenlően vannak jól fizetett és állandósított szak-tisztviselők, a kiket törvénytelen eljárásukért bíró elé lehet állítani és egyenlően van szigorú ellenőrzés és fegyelmi eljárás. És ily körülmények közt fogjuk megvizsgálni, hogy melyik rendszer jobb és előnyösebb?

És pedig 1. hogy melyik rendszer mellett lesz jobb a *közigazgatás*, 2. melyik védelmezi meg jobban az *egyeselek jogait*, 3. melyik lesz kedvezőbb a *kösszabadságra* és 4. melyik fog inkább a *nemzeti eszme* szolgálatában állani?

Sokan a kinevezést vagy választást alárendeltee jelentőségű kérdésnek tartják. A lényeg csakugyan nem ez. Lehet, mint pl. Angliában még ma is van, hogy az önkormányzatnak jelenleg is nagyfontosságú közegei, a békebirák (legalább formailag) a korona kinevezése folytán nyerik megbizásukat. De kell, hogy ez esetben ezek a koronától eljárásuk és anyagi helyzetükre nézve függetlenek legyenek, a mint az angol békebirák teljesen függetlenek is, a kik a kormánytól sem fizetést nem huznak, sem előléptetést, sem kitüntetést nem várnak, sem pedig a kormány akaratához kötve nincsenek, egyedül a törvényt tartozván eljárásukban alkalmazni.

Az állami és önkormányzati közigazgatás mindazonáltal élesen szemben áll egymással abban, hogy az állami közigazgatásnál a hatósági közegek utolsó izületig a központi kormánytól vannak függővé téve és teljesen a kormány akaratának vannak alávetve, az önkormányzati közigazgatásnál pedig ezen függőség nincs meg és a kormány kizárólag a törvények korlátai közt rendelkezhetik a közigazgatás közegeivel, egyébként pedig azok az önkormányzat akaratához vannak kötve.

Mindezt különben az alábbiakban részletesen fogjuk látni.

1. A közigazgatás jósága.

Az a jobb közigazgatás, a mely a közérdekeket jobban viszi előbbre, a mely jobb egészségügyet, jobb iskolákat, utakat, gazdasági fejlődést, közbiztonságot stb. teremt.

Hogy ez miként érhető el legjobban, arra nézve nem foroghat fenn semmi kétség, mert egyértelműleg mindenkinek el kell ismernie, hogy csakis akként, ha *az állam, az önkormányzatok és az egyesek* egyaránt a legfokozottabb tevékenységet fejtik ki ezen közcélok fejlesztése érdekében. Magában véve és külön-külön egyik sem éri el a kívánt eredményt. A fejlődés félszeg lesz, zavarokat eredményez és előbb-utóbb visszaesést szül, ha akár az egyik, akár a másik hiányzik, vagy munkátlan lesz a fejlesztés fent megnevezett három faktora közül.

Az állami közigazgatás hivei ezt elismerik, csak azt állítják, hogy *az önkormányzati élet nem lesz előlve* az által, ha az állam átveszi a területi közigazgatás vezetését, de sőt ellenkezőleg, az önkormányzat ekként saját feladatai körébe lesz utalva, ott nagyobb tevékenységet fejthet ki, elevenebb életet élhet és az állam még segítségére lesz az által, hogy saját közegeit bocsátja a határozatok végrehajtásánál az önkormányzatok rendelkezésére.

Szerintünk ezen álláspont már elvileg véve ellenmondást tartalmaz, következményeiben pedig az önkormányzati élet teljes megsemmisülésével, sőt még az egyéni munkásság megsibbasztásával is fog járni.

Elvi ellenmondás a közigazgatást az önkormányzattól elválasztani, mert ebben a felfogásban az van kifejezve, hogy a mit az állam által kinevezett szervek végeznek, az közigazgatás lesz, a mit pedig az önkormányzat szervei tesznek, az már nem lesz közigazgatás. De ez a felfogás tévedésen alapszik, mert mindkét szervezet egy célra működik közre, mindkettő a közigazgatási érdekeket szolgálja, az önkormányzat határozata ép úgy szükséges ahhoz, hogy valamely közcél eléérések, mint a hatósági szervek működése.

Mert ugyan hol is volna megvonható a határvonal a közigazgatás és önkormányzat közt? A kettőnek közös feladata egy bizonyos területen a közoktatás, közegészség, közgazdaság stb. érdekeit előmozdítani. Már most pl. közigazgatási feladat lesz a nevelésügy terén: a gyermekeket iskolába kényszeríteni és a távol-

levőket megbüntetni, de nem lesz az: iskolákat felállítani, felszerelni, tanítókat bele alkalmazni stb. Hát ezek a feladatok nem tartoznak-e ahhoz, hogy jó iskolák legyenek és hogy a nevelésügy előmozdítottassék? Cél pl. az, hogy jó utak legyenek, erre vonatkozólag ismét közigazgatási feladat lesz: az útépités és útjavítás eszközlése, de nem lesz az: az út kiépítésének elrendelése, arra való költségek megszavazása, jó minőségű fedőanyagok beszerzése stb. Hát ezek a teendők nem együttesen eszközlik-e azt, hogy egy bizonyos területen a cél, a jó utak létesítése eléressék? Látjuk tehát, hogy nem lehet a közigazgatást az önkormányzattól elhatárolni, ha csak az egésznek lényegét alapszabályban fel nem forgatjuk.

A mit el lehet választani és a minnek elválasztását az állami közigazgatás hívei tulajdonképpen czélozzák is, az nem a közigazgatás, hanem ennek keretén belül a *hatósági működés*. Ugyanis az önkormányzatnak a közigazgatási feladatok megvalósítására, mint láttuk, különböző szervei vannak. Testületi szervek, ingyenes önkormányzati elemek és hivatásszerű tisztviselők, a melyek mind együttesen működnek össze az önkormányzat céljainak, a közigazgatásnak, megvalósítása érdekében. Az állami közigazgatás ezen szervek közül a *hivatásszerű tisztviselői kart* kiveszi, azt államosítja, a kormánytól teszi függővé, a kormány kizárólagos rendelkezése alá helyezi, míg a többi szerveket meghagyja önkormányzati jellegűeknek. Így a *hatósági szervezet* és a tulajdonképi *önkormányzati szervezet* egymás mellett állana.

Nézzük, hogy megegyeztethető-e ez a közigazgatás alapelveivel? Az állami igazgatás hívei szerint igen, mert a hatóság a cselekvést viszi, az önkormányzat pedig a határozatokat hozza s így a kettő egymás mellett a kétféle szervezet dacára is sikeresen működhetik.

Éz azonban nem áll, mert a hatóság nemcsak a cselekvést viszi, hanem az egész önkormányzati életet vezeti és irányozza, a csekélyebb feladatokban önmaga határoz, a nagyobb ügyekben pedig előkészíti és irányozza a határozatot. A hatóság nem egy-

szerű cselekvő szerve, de valósággal *kormány* az önkormányzatnak, mint a parlamentnek az ország *kormány*a. Ez vezeti és ez irányozza a törvényhozás egész működését és azért kell a kormányzatot ugyanazon alapokra fektetni, mint a melyen maga a törvényhozás áll. Mert végre a törvényhozásnál is lehetne az egész kormányt állandóan kinevezni, ekkor is a törvényhozás parancsolna annak és a kormány a törvényhozás akaratát egyszerűen végrehajtani volna köteles. A kinevezett kormányról is el lehetne mondani, hogy jobb lenne, ha a pártélettől függetlenítették, ha annak tagjai állandóan és nagy szakértelemmel szentelhetnék magukat az állami igazgatási feladatok ellátására. És ez mégis egy non sens állapot és az egész parlamentáris intézménynek felforgatása lenne, mert a cselekvő szerv itt is több, mint egyszerűen cselekvő szerv, az az egész állami életnek vezetője és irányzója. Annak nem lehet más szellemmel és más gondolattal áthatva lennie, mint magának a törvényhozásnak. Mindkettőnek egy és ugyanazon alapon kell állaniok, mert különben a működés nem lesz összhangzó és nem lesz sikeres.

Az analogia tökéletesen és teljesen ugyanaz az önkormányzatnál is. Ennek hatósági szerve is valósággal az önkormányzat *kormány*a, annak egész életének vezetője és irányozója. A kettőnek tehát nem lehet elvi szempontból kétféle alapon állani, mert az *contradictio*, a lényeg meghamisítása és az önkormányzatnak alapszabályból való kiforgatása.

És ha a *hatóság* államivá tétetik, ha az egy központi kormányzattól hozatik teljes függésbe, ha az a cselekvésre való minden akaratot és eszmét onnan kap, akkor annak kárlehetlen logikai következménye, hogy az önkormányzati szervek is ezen hatósági közegek által vezetettvén, ugyanazon akarattal töltetnek be, önmaguk nem gondolkodnak, nem is gondolkodhatnak s így határozni is képtelenek lesznek. Ugy, hogy minden gondolat kihál a köztevékenység terén a központi kormányén kívül, mely *kormány* onnan felülről intézi el azokat az apró ezer és ezer életviszonyokat, melyeket onnan sem áttekinteni, sem helyesen megítélni, sem okosan eldönteni nem lehetséges.

Elvi szempontból tehát sem a közigazgatást nem lehet elválasztani az önkormányzattól, sem a hatósági szervezetet nem lehet más alapokra fektetni, mint az önkormányzatot.

Itt kettő közt kell határozottan választani, vagy az állam magához veszi az összes közigazgatás vezetését, tehát az igazgatási teendőknek csekélyebb rangú feladatait is és ezzel az önkormányzatokat a köztevékenység teréről leszorítja, vagy pedig az állam megtartja magának a magasabb rangú feladatok keresztülvitelét és a helyi feladatok ellátását átadja maguknak a területi életközösségeknek, az önkormányzatoknak és az állam ezen a téren csupán az ellenőrző és vezető munkát viszi.

E kettő közt kell és lehet csak választani. Hogy *elvi* szempontból melyiket kell választanunk, azt már előző fejtegetéseinkben kiemeltük, midőn többszörösen hangsúlyoztuk, hogy az államnak nem szabad elnyomnia az önkormányzatok és az egyesek működését, de sőt azokat is a legtevékenyebb munkásságra kell serkentenie.

De az állami közigazgatás hívei ezzel szemben *gyakorlati* szempontokra hivatkoznak.

Azt mondják először is, hogy a közérdekek azért nem valószínűsíthetők meg jól önkormányzati szervezet mellett, mert az önkormányzatnak választás mellett nem állnak rendelkezésre ma már oly *hatósági kösegek*, a kik képesek lennének a közigazgatási feladatokat a mai kor kívánalmai szerint megvalósítani.

Láttuk, hogy mindkét rendszer mellett egyaránt kell gondoskodni arról, hogy a közigazgatási szakfeladatok elintézésére igazán képzett és existenciájukban állásuk méltóságához és tisztességéhez mérten biztosított tisztviselők álljanak a közigazgatás szolgálatára. Az önkormányzat sem nélkülözheti ma már a hivatásszerű tisztviselői kart, és ha az állam *teljes szabadságot* engedne e tekintetben az önkormányzatoknak, azok előbb vagy utóbb önként megtennék az ez irányban szükséges intézkedéseket. Hisz látjuk, hogy a nagyobb társadalmi egyesületek is, a melyek teljesen szabad önkormányzattal bírnak, mint pl. a bankok, vasuti társaságok,

biztosító intézetek, minden kényszer nélkül saját belátásuk alapján a szaktisztviselői rendszert alkalmazzák, illő és méltányos fizetéssel, állandósággal, nyugdíjigényekkel, bizonyos fizetési és rangfokozati előléptetéssel stb. És van-e az államnak jobb, megbízhatóbb, szakképzetesebb tisztviselői kara, mint ezen önkormányzati testületeknek, a mely tisztviselői kart azok maguk választanak, minden kormánybeavatkozás nélkül. Sem fegyelem, sem rend, sem szakértelem, sem tisztaság nincs sehol nagyobb, mint ezen szabad választáson nyugvó önkormányzati testületeknél.

És ugyanez fog bekövetkezni a területi önkormányzatoknál is, ha az állam teljes szabadságot enged nekik. De hát ne engedjen. Szabja meg maga az állam az önkormányzati hatósági szervezetnek a mai korban kívánatos feltételeit. Szabja meg, hogy csak az lehet közigazgatási tisztviselő, a ki az országosan szervezett közigazgatási szaktanfolyamot elvégezte és bizonyos gyakorlat után a vizsgát országos független bizottság előtt letette. Továbbá szabja meg, hogy az állásokhoz mérten mily fizetés adandó, az előléptetés bizonyos rangosztályon belül hogyan történjék, hogy a szaktisztviselők állandóan alkalmazandók, hogy nyugdíjakkal látandók el stb. Ha mindezt az állam megszabja, miért lennének a választott tisztviselők rosszabbak, mint a kinevezettek? Ellenkezőleg a választott tisztviselőknél az önérték, a szabad gondolkodás, hivatásnak megbecsülése sokkal inkább meglesz, mint a bürokratizmus által felnevelt, minden önállóságról és szabad gondolkodásmódról leszoktatott tisztviselői karnál.

Az önkormányzati szervezetet tehát, ha a modern kor követelményei szerint akarjuk azt átalakítani, akként kell konstruálni, hogy egy bizonyos területen lakók az önkormányzatot szellemükkel és gondolkodásukkal áthathassák, a kormányzat irányát időről-időre megállapíthassák s e célból nemcsak gyors periódusokban a képviselőket alkothassák önmaguk össze, de a hatósági szervezetnek irányadó kormányzati elemeit is időről-időre ők választhassák meg. A dolog természete jelöli ki az itt követendő utat, a mint a nemzet egységes önkormányzatánál (a törvényhozásnál) és a mint

az egyes testületek önkormányzati szervezeténél van, ép úgy kell eljárni a területi önkormányzatoknál is.

Meg kell alkotni itt is a *képviselőtestület* szabadon, a képviselőtestület alkotja azután össze időről-időre a *kormányzatot* és ez vezeti az állandóan alkalmazott *igazgatási szervekkel* a közigazgatást.

Az önkormányzatok élén álló és az általános közigazgatást vezető tisztviselőket *időről-időre* kell választani, hogy az önkormányzatnak eleve és üdése folyton meglegyen, hogy az önkormányzat tagjait átható ideák a köztevékenységbe is belevitesenek. A szakteendők ellátó igazgatási szerveket ellenben *állandóan* kell alkalmazni és életállásukban teljesen biztosítani.

Véleményünk szerint megyékben az alispán, főjegyző és főügyész, városokban a polgármester, főjegyző és főügyész időszerű választása és a többi tisztviselőknél állandó alkalmazása volna az önkormányzati hatósági szervezet összealkotásának legcélszerűbb módja. A változó állásokat aránylag magasabb fizetéshez és gyorsabb nyugdíjigényekhez kellene kötni, hogy a helyzetnek anyagi bizonytalansága még azoknál az állásoknál is lehetővé tegye a mértékre szorítottassék. A tapasztalat is azt mutatja, hogy a változás leginkább az önkormányzat fejében szokott megtörténni és kell, hogy ez a lehetőség a jövőben is fennmaradjon.

Ha a szakállások e szerint rendezve és állandósítva lesznek, ha a tisztviselők képzésének ügyét az állam veszi, nem platonikus minősítési törvényekkel, de realis szaktanfolyam berendezésével kezébe, ne féljünk, hogy nem áll elegendő számú képzett elem rendelkezésre, melylyel az önkormányzati közigazgatási állásokat betölteni lehet.

De az állami közigazgatás hívei azt mondják, hogy a törvények keresztülvitelét még mindez nem biztosítaná, mert a kormány csak úgy lehet felelős a törvények végrehajtásáért, ha önmaga saját szerveivel eszközli a végrehajtást.

Hogy a kormányt felelőssé kell tenni a törvények végrehajtásáért, az parlamentáris államban feltétlenül szükséges. És igenis a kormány felelős is azért, nemcsak hogy a maga igazgatási szer-

veivel végrehajtja az állam kötelességeül előírt feladatokat, de hogy az önkormányzatok és egyesek is a nekik törvényesen előírt kötelességeket szintén végrehajtják. *A kormánynak erre vonatkozólag a legszélesebb ellenőrzési és kényszerjogot kell megadni az önkormányzatokkal és egyesekkel szemben.* Eleinte, míg a törvények tisztelete és alkalmazása a nemzet minden rétegének vérebe át nem ment, ez a reáshorítás és reakényszerítés erősebb lesz, később azonban az önként minden kényszer nélkül megy, mert megszokássá és törvényes renddé fog az átváltozni.

Csak hogy kell, hogy a törvények az életviszonyokhoz legyenek alkalmazva és hogy tényleg végrehajthatók is legyenek. A mi törvényeink, a mennyiben a közigazgatás terén ilyenek vannak, nagyon sokszor túllőnek a célon, fejlettebb állapotokat tételeznek fel, és nálunk keresztülvihetetlenek, máskor pedig nagy anyagi igazságtalanságot foglalnak magukban. Egy végre nem hajtható és tényleg végre nem hajtott törvény pedig a törvény iránti tiszteletlenségnek legnagyobb terjesztője.

Az államnak azonban nem lehet azt tenni, hogy ha az önkormányzatok és egyesek eleintén még lazábban veszik is a törvények végrehajtását, hogy önmaga vegye kezébe a végrehajtást, hogy önmaga intézkedjék a legapróbb közigazgatási viszonyokban is. Hiszen ha ezt az egyesekkel szemben is alkalmazni akarnók, akkor a legridegebb phalanster-rendszert kellene az államnak behoznia. Ha pl. az egyesek azon törvényes kötelességüket, hogy egészséges lakházakat építsenek, a gyermekeket gyógykezeltessek, tanítsassák stb. nem hajtják végre, vagy csak rosszul hajtják végre, az államnak ezen elv következetes alkalmazása mellett azt kellene tennie, hogy önmaga építi a lakházakat, hogy a gyermekeket önmaga ápolgatja, tápláltatja és nevelteti. Ezen elv mellett a phalanster-rendszer csakugyan a legjogosultabb és a leghelyesebb álláspont lenne. Ebből látszik, hogy mily abszurdum azt állítani, hogy *a törvénynek mindennemű végrehajtása* direkte az államnak feladata. Az államnak feladata csak az lehet, hogy saját munkakörének ellátásán túl az egész nemzetet munkásságát és tevékenységét a nemzeti

előhaladás, a nemzeti kultúra és a nemzeti jólét érdekében *felkeltse és a nemzetet a törvényes köteleességek teljesítésére reászorítsa*. Mert — mint érintettünk — csak ezen általános és harmonikus munkásság biztosítja az igazi nemzeti előhaladást.

De még egy más ok is van, a *miért* az államnak az önkormányzatok helyett a tényleges cselekvést átvenni nem lehet. Az önkormányzatokban nemcsak a törvények végrehajtása folyik, sőt lehet mondani, hogy ez az önkormányzat által ellátott közigazgatásnak csak csekélyebb rangú feladatát képezi. Az önkormányzatoknak önmaguknak kell a közélet fejlesztésére irányuló feladataikat megszabni, önmaguknak kell kezükbe venni a közegészség, közoktatás, közgazdaság stb. érdekeinek saját területükön való előmozdítását, maguknak kell határozni, rendelkezni, intézményeket felállítani, azokat vezetni és fejleszteni, a törvény csak itt-ott szab meg minimális köteleességeket számukra, de a többi reájuk van bízva. Ugy, hogy ha mi csak a törvények végrehajtását kívánjuk meg az önkormányzatoktól, akkor tulajdonképp csak nagyon kevés fog történni az előhaladás érdekében, mert a törvény csak a mindenütt egyenlő és általános viszonyokat veheti figyelembe, az illető helynek különböző érdekeit, életcéljait, fejlődési feltételeit meg nem szabhatja, azt csak maguk az azon helyhez tartozók állapíthatják meg.

Ha tehát mi a cselekvésből és a tevékenységből a területi önkormányzatokat kizárjuk, ha őket saját érdekeik felismerésétől és az arra irányuló rendelkezésektől leszoktatjuk, akkor hiába minden áldásos törvény és hiába annak minden bölcs állami végrehajtása, a közélet fejlődése meg fog akadni és pangás és tespedés fog csak beállani.

És ez vezet reá a közigazgatás terheinek kérdésére is. Az állami közigazgatásnál az állam kell, hogy viselje a terheket. Az önkormányzat nem bocsát az idegennek tekintett állami közigazgatás rendelkezésére áldozatokat, csak a most meglévőket konfiskálhatja még el az állam, de újabbakat nem fog kapni. Látjuk már most is az állami dotációnál, hogy a legégetőbb és legszüksége-

sebb kiadásokra sem szavazott meg a vármegye semmit, mert már is lábra kapott a jelszó, hogy »fizesse az állam«. Jövőben az állami közigazgatásnál nem hogy adna, de kér és követel az önkormányzat. A szabad, független, a munkás és áldozatkész önkormányzattól kéregető, csuszó-mászó, vagy duzzogó, de mindig tehetetlen, saját erejére nem támaszkodó önkormányzat lesz.

És így pusztul el vele a nemzeti munkásság, egy atyáskodó kormány lép helyébe, mely egy burokrata hadsereggel a központból papírról intézi az apró helyi ügyeknek millió és millió legióját, kuszáltan, zavartan és siker nélkül.

Ha tehát az első kérdésre akarunk válaszolni, hogy melyik közigazgatás szolgálja jobban a közérdekeket, melyik viszi előbbre a nemzeti fejlődést, vajjon az állami-e, vagy az önkormányzati, akkor erre azt hisszük, nem lehet kétséges a válasz, hogy csak az önkormányzati.

Mert ez nem zárja ki az államot a nemzeti tevékenységből, de sőt ellenkezőleg, a közélet minden terén a valóban kimagasló feladatokat egyenesen annak intézési körébe utalja. Az állam maga hatalmas igazgatási szervezetével, az állami hivataloknak szétágazó óriási hálózatával az igazgatás minden ágaiban tevékenykedik, munkálkodik és a cselekvést és végrehajtást viszi.

De az állam mellett munkára kell szervezni a nemzetet is és a közélet minden terén azokat a feladatokat, melyeket egy bizonyos területen lakók önmaguk elvégezhetnek, reájuk kell bízni és általuk kell végeztetni, hogy ne minden tevékenység és munkásság csak az államtól jöjjön, hogy ne vegyen a nemzetet erőt a tétlenség, a lemondás és a csüggedés, hanem a mit önmaguk saját erejükből végezni bírnak, végezzék azt el az állam polgárai.

És ebben van az egyik főkülönbség az állami és önkormányzati közigazgatás között. Hogy az állami közigazgatás megteremti az állami socialismusnak egy nemét, midőn csak a központi kormány gondolkodik és cselekszik az egész nemzet helyett, míg az önkormányzati közigazgatásban az állam mellett maga a nemzet is munkára van szervezve.

És ez az, a mit mi óhajtunk, mert nemzetünk életét nem néhány évtized határai közt, de századokra kihatólag veszszük figyelembe, távolabbi jövőbe nézve pedig *nem néhány bölcs kormányférfi busgóságától várjuk és reméljük a nemzet előhaladását és megizmosodását, hanem várjuk magától a nemzettől, annak munkásságától és annak öntevékenységétől.* És minél kisebb egy nemzet, annál szükségesebb, hogy minden izmát munkára feszítse, minden tagjának erejét megedze és annak tevékenységét a nemzeti előhaladás érdekében felhasználja.

A nemzeti munkásság szervezését keressük mi és találjuk fel az *önkormányzatban.*

2. A jogbiztonság érdeke.

A második vád az önkormányzati közigazgatás ellen az, hogy a *tisztviselők* a közhatalmat azok érdekében használják fel, a kiknek kegyétől sorsuk és előmenetelük függ; továbbá, hogy az önkormányzat kebelében a *megyei hatalmasságok* elnyomják a gyengébbek jogait s ott tulajdonkép klikk- és érdekuralom jut felszínre.

Hogy minden emberi intézményben lesz bizonyos gyengeség és visszásság, az természetes. Ez a visszásság annál nagyobb lesz, minél deprimáltabb és minél erőtlenebb *maga a társadalom*, mely az intézményeket betölti. Ha a társadalom szelleme corrupt, annak káros hatását minden intézmény egyaránt meg fogja érezni, a törvényhozás úgy, mint az állami igazgatás és önkormányzat. Ott első sorban magát a társadalmat kell gyógyítani. Azt kell élet-erőssé, szabaddá és önérzetessé tenni, hogy magától minden tisztátalanságot távol tartson s a salakot, mint a nemes fém, kebeléből kivesse.

A mi társadalmunk szegény és culturában is hátramaradt, azonkívül kétségtelenül érezhető még rajta ma is az utolsó századok süllyedt erkölcsi felfogásának nyoma, a mely századokban t. i. az árulások, a politikai hitszegések, a vagyonelkobzások és más erő-

szakoskodások valóságos morális elfajulást idéztek elő és a jogérzet megszilárdulását hosszú időre lehetetlenné tették. Az utolsó évtizedek viszontagságai, gyásza és erőszakosságai sem nevelhettek egy erkölcsi cseiben és jogérzetében erőteljes nemzedéket. Az alkotmányos aerának kellett volna azt egy okos és tervszerű politikával nevelni.

De az új aerában a parlamenti hatalom mámorelragadta a pártokat. A hatalmon levő párt a csalhatatlanság és pótolhatatlanság rögeszméjébe esett és a nemzet »érdekeit« úgy vélte legjobban szolgálhatni, ha a nemzet erkölcsi érzületét előli és ekként a hatalomra törekvő másik pártnak — mely pedig szintén becsületes és okos hazafiakból állott — alkotmányos uralomra jutását megakadályozza. Így indult meg csodálatos rövidlátással a politikai erkölcsöknek »en gros« pusztítása. A helyett, hogy egyszer férfias munkával hozzáláttunk volna már a százados baj orvoslásához: pénzzel, érdekhajhászattal, cím- és rangkórsággal neki estünk a a nemzet még romlatlan elemei tönkretételének is. És a baj fent és lent egyaránt előállott. Tisztes nevek, a melyekhez a multban semmi folt sem tapadt, nem tartották most az erkölccsel ellenkezőnek, ha a haza dolgában egyszerűen oda állnak, a hol több kényelem, több kilátás, több társadalmi és más előny kínálkozik, a nélkül, hogy csak egy percze is komoly és lelkiismeretes megfontolás tárgyává tették volna, hogy a haza érdeke a jelenben és a távolabbi jövőben, mit követel. A nem törődés, a nem tudás, a legfontosabb ügyekben való tájékozatlanság, e mellett még csak említésre méltó hibát sem képezett azoknál, a kik hivatva voltak e nemzet legvitálisabb érdekei fölött dönteni.

Mindez egy végzetes nagy baj, a melyet csak a társadalom alapos reorganisatiójával lehet gyógyítani, a melyhez minden számbavehető tényezőnek, minden rendelkezésre álló eszközzel hozzá kell látnia.

De nagy tévedés volna azt hinni, hogy épen az *önkormányzat megsemmisítésével* fogjuk a kívánatos czélt legkönnyebben elérhetni. Ellenkezőleg, az önkormányzat van hivatva, hogy a polgárokbá

szabad gondolkodást, önérzetet, férfiaságot és függetlenséget neveljen. Az edzi és képezi az egyest. Annak tisztító tüzeiben válik az polgárrá. Az önkormányzat nyilvánossága és hosszas iskolája a legbiztosabb út a politikai erkölcsök megtisztítására. A hivatalok előszobái, hajlongás és kegyhajhászat csak a szolgáltságot, az alattomoságot és az érdekeknek minden áron való előmozdítását szokta eredményezni.

De ne várjunk az önkormányzattól sem csodákat, ne várjuk, hogy az már *holnap* jóvá tegye azt, a mit századok rontottak és ne várjuk, hogy az egyáltalán segítsen akkor, ha a politikai életben két kézzel hintjük továbbra is a mételynek és a politikai erkölcsök megrontásának magvait.

Az önkormányzat csak minden tényező közreműködése mellett fogja a kívánt célt elérni. De még ez esetben is szükséges lesz, hogy eltávolítsuk abból a szervezetben rejlő hibákat és megteremtjük a mai viszonyok által követett jogi garantiákat.

Igy különösen: a közigazgatási életviszonyokat és hatóság eljárását törvényesen kell szabályoznunk, meg kell állapítanunk, hogy a hivatalnokot törvénytelen eljárása esetén bíró elé lehessen állítani, hogy a szaktisztviselők életállásukban ne függjenek többé a kormányzattól, hogy részükre tisztességes fizetés, bizonyos mérvű előléptetés, állandóság és nyugdíj biztosítsék stb.

Azonkívül a kormányzatnak nemcsak joga, de kötelessége is az önkormányzati közigazgatás felett rendes és szigorú felügyeletet és ellenőrzést gyakorolni ép úgy, mintha azt saját közegei felett gyakorolná.

Ezen előfeltételek mellett azután tulajdonképp a jogbiztonságra nézve közömbös, hogy a közigazgatást miféle tisztviselők látják el, államiak-e, vagy önkormányzatiak? Azaz, hogy egészen közömbösnek még így sem lesz az mondható, mert — szerintünk — az állami közigazgatás mellett az egyesek jogos magánérdekei *nem* lesznek annyira megvédelmezve, mint az önkormányzati közigazgatásnál.

Ugyanis az állami közigazgatás közegei a bureauban felnevelt,

az élettől teljesen elszakadt hivatalnokok lesznek, kik minden szabad gondolkodástól és a viszonyok helyes mérlegelésétől el vannak szokva és a kik mindent csak feletteseik gondolkodásmódja, szokása és akarata szerint mérlegelnek. Ezeknek nyugalma és existenciája a felettések és végső fokban a pártkormány kegyétől függ. Hogy ezen kegyet megnyerhessék első sorban is *túlhajtják hivatalos kötelességeiket*, talán nem a törvények megsértésével, de azon a tág körön belül, melyet a közigazgatási törvények megengednek. Nem nézik ezek a kormányzottak jogos érdekeit, hanem csak azt, hogy felfelé minél több érdemeket szerezzenek; egész észjárásuk és érzelmük oda tendál hogy a reá bizott teendőikben minél több, és pedig sokszor csupán látszólagos eredményt érjenek el, ha ellenkezik is ez a magánfelek jogosult érdekeivel. És a másik törekvése annak a burokratikus testületnek az lesz, hogy a kezében levő hatalmat *a pártkormányzat érdekében használja fel*, hogy azokat az apró és nem apró kedvezéseket, a melyeket a törvény keretein belül a közigazgatásnál bőségesen meg lehet tenni, a pártkormányzathoz hűséggel viseltetők irányában tegye meg, a kiktől viszont az egyes tisztviselők pártfogást, ajánlást és illő helyen jó minősítést remélnek.

Míg ezzel szemben az önkormányzatnak szakszerű, állandóan alkalmazott és bizonyos előléptetésben részesülő hivatalnokai nincsenek érdekelve és nincsenek szolgálai függésbe hozva senkitől. Ha ők törvények és törvényes rendeletek szerint járnak el, nem történik semmi bántódásuk és így önérzetük és szabad gondolkodásmódjuk nem vész el. Velük szemben a polgároknak nincs okuk félni sem a hivatalos túlajtástól, sem a pártkormányzat nyomásától.

Mert nem azoknak az apró helyi érdekeknek nyomása lesz az egyesekre nézve terhes, hanem *annak a nagy és hatalmas pártkormányzatnak nyomása*, mely óriási hivatalos apparatusával, mint vasgyűrűvel szorítja össze a jogosult magánérdekeket és egyedül üdvözítő elvként a pártérdekek uralmát állítja fel.

Azoknak az apró helyi érdekeknek nyomása az állandóan

alkalmazott és felső ellenőrzés alatt álló tisztviselőre nézve alig jöhet figyelembe. Különben is ellensúlyozható az az érdekeltség kizárásával, hogy t. i. a tisztviselő nem járhat el oly ügyben, a melyben ő vagy hozzátartozói érdekelve vannak. Azután az egyik tisztviselőre gyakorolt érdeknyomás ellensúlyozva van, a másakra gyakorolt másnemű befolyással.

De bárminő legyen is ezen *helyi* befolyás, az alól ép úgy nincs kivéve az állami tisztviselő, mint az önkormányzati. Mert az állami tisztviselő is helyben lakik, rokoni, baráti és ismerősi körben él, ezek befolyásainak tehát ép úgy ki lesz téve, mint az önkormányzat közege. Azon orvoslást pedig, hogy a közigazgatás tisztviselőt ide-oda dobáljuk, egyáltalán ki kell zárunk, mert a közigazgatás ellátása helyi ismereteket, megszokást és állandóságot igényel.

Mindent összevéve tehát, a jogbiztonság érdekeinél a mérleg semmi esetre se billen az önkormányzati közigazgatás tisztviselőinek terhére, de sőt ellenkezőleg az állami közigazgatásnak bürokratikus, az élettől elszakadt, hivatalos kötelességeit túlhajtó, a pártkormány kegyeit kereső apparatusának terhére, a mely apparatus ellenében a magánosok érdeke távolról sincs úgy megvédelmezve, mint meg van az az önkormányzati közigazgatásnál.

De hát nézzük a *gentryskedés* vádját. E szerint, ha a hatósági eljárás pártatlan voltában kellő garantiák mellett még meg is lehetne nyugodni, azt nem lehet meggátolni, hogy a *megyei közgyűlések* termében ne a megyei hatalmasságok domináljanak. Ott a közhatalmat klikkek szerint fogják kezelni; nem a közérdeket, de egyesek érdekeit fogják nézni és magának a népnek, vagy egyes vidékeknek érdekei egészen el lesznek hanyagolva.

Tegyük fel, hogy ez mind így van, vajjon megszünteti-e ezt a tervezett állami közigazgatás? Hiszen az is meghagyja a megyei közgyűléseket, az is reájuk akarja a megyei önkormányzatokra bízni a helyi érdekek ápolását. A megyei hatalmasságok tehát a közgyűlésen jövőben is ép úgy dominálhatnak, ép úgy kedvezgethetnek — utak készítésében, intézetek létesítésében stb. — egyeseknek, vagy vidékeknek, mint eddig.

Vagy igaz tehát az, hogy a jövőben is lesz önkormányzati élet és akkor a gentryskedéssel ott vagyunk, a hol voltunk. Vagy nem igaz, és akkor a javaslat egész conceptiója egy nagy valótlanság.

De hát valójában miben is áll a gentryskedésnek és a megyei hatalmaskodásnak vádja?

Hogy a megyei nemes családok elnyomják a megye közönségét, hogy terrorizálják és leszorítják a többséget, hogy mindez sérti a jogegyenlőséget és demokrátiát?

Ennek a vádnak, közelebbről tekintve, van egy jogosult és van egy jogosulatlan értelme.

Ha a vád az, hogy a megye előkelősége *törvénytelen* követ el, megkerüli és kijátsza a *jogszabályokat* és ekként jogsértő uton tartja kezében a hatalmat és azt jogsértő módon használja fel, ha mindez igaz, úgy ezt a vádat joggal lehet hangoztatni és az ellen orvoslást is kell keresni.

Ezt az orvoslást pedig meg lehet találni abban, hogy az önkormányzati életben felmerült bármiféle törvénytelenéget és jogsértést jövőben független bíróság elé kell utalni, mely a megyei nagyhatalmasságok és az egyszerű polgárok felett egyenlő mértékkel fog mérni. Eddig is volt, igaz, jogorvoslat és pedig *a kormány*nál. És ha most az állami közigazgatás hívei azt hangoztatják, hogy a megyei nagyhatalmasságok leszorították a megye közönségét a jogosult hatalomról, hogy törvénytelenül uralkodtak a vármegyében és hogy mindez már tűrhetetlen állapotot idézett elő: akkor ezzel ők maguk mondják ki, hogy az eddigi pártkormányzat rútul visszaélt hatalmával, mert nem orvosolta a felmerült bajokat, hanem kezét fogott a megyei olygarchákkal és a képviselőválasztásoknál tett vizontszolgálatok fejében hagyta őket lenni a megyében kényük-kedvük szerint jogfosztogatásokat és erőszakoskodásokat elkövetni. A mint hogy ez — sajnos — sok tekintetben úgy is van.

De hát most ebből az-e a logikus következtetés, hogy ha a pártkormányzat *eddig is* ily elszomorító irányban érvényesítette a

megyei életre való befolyását, most még korlátlanabbá és még féktelenebbé tegyük annak hatalmát egyesek és önkormányzatok felett?

Nem az következik-e ebből helyesen, hogy épen azt kell jövőben megakadályozni, hogy a megyei nagyhatalmasságok a pártkormányzattal kezét fogva, továbbra is elnyomhassák a gyengébbeket?

És mi által lehet mindezt megakadályozni? A garanciákon kívül az által: ha az ügyek *nem a ministeri bureaukban*, zárt ajtók mellett, titkos információk alapján, hanem az önkormányzatok termeiben, szabadon alkotott képviselők által, *nyilvános tárgyalás és megvitatás mellett döntenek el*. A nyilvánosság és az ügyek eldöntésébe való tágkörű befolyás lesz egyedüli kiirtója a klikkuralomnak, a titkos és jogosulatlan befolyásoknak.

Hiszen végre pártélet lesz az önkormányzatban, az bizonyos. Lesz az, hogy egy időben egyik irány, más időben másik irány jut ott malomra. De ez helyes és kívánatos állapot. Hiszen csak így lesz meg a szükséges ellenőrzés és így lesz meg a hatalmon levő párt részéről a túlkapásoktól való tartózkodás, mert egy botlás és törvénytelenység a hatalom elvesztését eredményezhetné számára.

Hogy életerős pártélet legyen az önkormányzatokban, az — ismételjük — felette kívánatos, a hol az megvan, ott már határozottan fejlettebb életről lehet szó. Ott izmosodnak valósággal az erők és ott ébred fel az igazi közszellem.

Megengedjük, hogy az önkormányzati pártélet ép úgy, mint a parlamenti pártélet, visszasságokkal jár, hogy annak hibái és gyengeségei is lesznek. De egy intézménynél a hátrányokkal szemben mindig figyelembe kell venni azokat az *előnyöket* is, a melyek azzal járnak és ezek az előnyök oly kimagaslók a pártéletre alapított parlamentnél és önkormányzatoknál, hogy az aránylag csekélyebb hátrányoktól bátran el lehet azok kedvéért tekinteni.

Különben is az önkormányzati párturalom absolutismusa ellen nagyobb biztosítékokat lehet találni, mint a parlamenti absolutis-

mus ellen. Egyik az a már többször érintett biztosíték, hogy az önkormányzat minden törvénytelen lépését a bíróság által meg lehet semmisíttetni, másik, hogy a közhatalom mikénti kezelését az önkormányzatnál részletesebb törvényeknek kell körülírni, végre, hogy az önkormányzatot bizonyos mértékig a kormány felügyelete alá kell helyezni. Ezekben a lehető garantiákat felállítottuk az önkormányzati pártélet esetleges túlkapásai ellenében. De a bajnak úgy elejét venni, hogy az önkormányzati életet egyszerűen megsemmisítsük, az csakugyan egyenlő volna azzal, mintha a folyók kiáradásai ellen úgy akarnánk védekezni, hogy azoknak medrét egyszerűen eltöltjük, a helyett, hogy észszerű gátakat, átmetszéseket, sok helyen pedig az elposványosodott meder kimélyítését eszközölnénk. A mi önkormányzati életünkben is valósággal legnagyobb szükség van az *önkormányzat medrének kimélyítésére*.

A másik értelme a megyei előkelőségek ellen emelt vádnak az volna, hogy ők a közhatalmat *nem törvénytelen* eszközökkel és *nem jogtalan* uton szerzik meg, de egyáltalán megszerzik és a megyei élet vezetésében *irányadó szerepet visznek*. Hát ennek a vádnak már nincs semmi jogosultsága. A magyar nemesség mai származéka ez esetben csak azt teljesíti, a mit tőle a nemzet méltán várt, hogy a közügyek iránt való érdeklődését elveszíteni nem fogja és a közélet vezetésében továbbra is tevékeny részt fog venni.

Vajjon az lett volna-e kívánatosabb, ha a nemesség visszavonult volna és átadta volna a tért a nemzet más rétegeinek? Aligha.

A nemesség kell, hogy hazafias szellemével és a közügyek vezetésében szerzett tapasztalataival a nemzet minél nagyobb rétegét *áthassa* és a köztevékenységbe, azt ekként átalakítva, belevonja. És pedig áthassa először is azt a *polgári elemet*, mely a magyar állameszméhez hű ugyan, de a melynek nyárspolgárius felfogásától távol állott eddig az áldozatkészség, a közügyek iránt való lelkesültség és a közfelfogásnak bizonyos emelkedettsége. Másodszor áthassa azt az elemet, melyet bizonyos *cosmopolitismus*, sőt sok tekintetben nemzetietlenség is vezérelt érzelmeiben. A

nemesség tehát valóban hazafias missiót teljesített és teljesít még ma is, midőn őrt áll a nemzet vitális érdekeinek védelmezésénél. És daczára annak, hogy a nemességet a multban ért nagy csapások és az újabb birtokrendezések anyagilag rendkívüli mértékben meggyengítették, már is lehet látni annak az átalakulásnak üdvös és áldásos voltát. Mind nagyobb és nagyobb lesz a megyei önkormányzatokban azoknak a száma, a kik a régi nemesség sarjadékaival *egy művelt középosztályá összeolvadnak* és együtt küdenek a közélet fejlesztése és a magyar állameszme megszilárdulása érdekében. A volt magyar nemesség — nagyban és egészben véve — nem hogy idegenkednék a művelt magyar demokracia tagjaitól, de azokban csak saját erősödését és a hazának mindig nagyobb és nagyobb támaszát látja.

És ez az áldásos összeolvadási processus nagy részben az önkormányzatok kebelében folyik le, a mire annyival is inkább szükség van, minél inkább hatja át magát a társadalmat a separatismus szelleme. A társadalmi körök és egyesületek széttagozzák a nemzetet a különböző hivatások és társadalmi állások szerint, úgy, hogy kiki csak a saját körében és saját hozzátartozói között keres társadalmi összeköttetést. A politikai élet pedig nem teremt állandó kapcsolatot a nemzet különböző rétegei között, nagy időközökben, a képviseléválasztások alkalmával történik csak ily érintkezés, az sem természetes és igen ritkán morális alapokon. Egyedül az önkormányzat tehát az, mely a nemzet különböző társadalmi állású és különböző élethivatást űző tagjait egy szerves egészsze összeköti, azokat egy élő organismusban összefoglalja és ekként *egy egységes és nagy művelt középosztály képződését* előmozdítja.

Lassan megy ez az összeolvadás, az bizonyos, de a türelmetlenséggel nem siettetjük a processust. Annyival kevésbé, mert a türelmetlenség alig helyrehozható hibákat eredményezhet. Nekünk ugyanis nemcsak művelt középosztályra, de *magyar középosztályra* is van szükségünk s így a beolvasztott rétegeket előbb át kell hatni nemzeti érzelemmel, a polgári elemeket pedig emelkedettebb felfogással és nemzeti öntudatossággal.

Kicsinyes és szűk látkörű felfogás tehát épen a nemességet támadni meg, a mely a jegecedési góczpontot képezi az alakuló és forrongó tömegben. A helyett, hogy gyengeségeit kipótolnók, hogy biztatást és bátorítást adnánk neki, hogy hibáit és félszégsegeit javítanánk: kicsinyeljük és korholjuk őt, vagy oly irányban támogatjuk, a mi neki csak hátrányára válik. Állásokat adunk nekik képzettség nélkül a helyett, hogy a mai kor követelte komoly munkára és készülségre reászorítanánk. Vagyonuk tönkretétele után semmittevő positiókban állami pensiokat juttatunk számukra, a helyett, hogy jó mezőgazdasági és hitelpolitikával tönkremenetelét gátolnók meg.

A nemzet kiváló szerencséje, hogy a *nagyobb rész korán észre vette az idők komolyságának jelét*, conserválta vagyonát és szellemi erejét, úgy hogy ma az a nemzet egyik legmunkásabb és legrealisabb elemét képezi. És ha a nemesség a demokracia újabb tagjaival egy hatalmas művelt középosztályá összeolvad, az önkormányzatnak élete is gazdagabbá és nemesebbé válik és egyesek jogosulatlan felülkerekedését és ezzel a jogbiztonság megtámadását is lehetlenné teszi.

Mindezeket komolyan fontolóra véve, az önkormányzati közgazgatásban nem lehet azt az intézményt látni, mely az egyesek jogos érdekeit veszélyezteti, mely az önkényre és a hatalmasok erőszakosságára vezet. Sőt ellenkezőleg, *az önkormányzat független tisztségviselői* bizonyára jobban fogják a kormányzottak érdekeit figyelembe venni, mint a burokratizmusnak érzéketlen és minden önállóságról leszoktatott közegei; a nyilvános pártélet küzdelme pedig nagyobb biztosíték lesz a hatalmasok túlkapásai és a klikk-uralom ellen, mintha az ügyek a ministeri bureaokban titkos informatiok és befolyások alapján döntetnek el, mert a ministeri bureaokig nem az elnyomottaknak, hanem a hatalmasoknak keze szokott rendszerint felérni.

3. A közszabadság érdeke.

Az állami közigazgatás legnagyobb bajának a közszabadság szempontjából azt szokták tartani, hogy a *pártkormányzat a parlamenti életet meghamisíthatja*, mert az akaratától és kegyétől függő hivatali hálózattal a választások szabadságát megsemmisítheti és a neki tetsző többséget mindenkor megteremtheti.

Ez egy oly természetes és közel fekvő igazság, hogy nem is szükséges azzal hosszasan foglalkozni, csupán egy ellenvetésre akarunk ide vonatkozólag válaszolni. T. i. azt mondják némelyek, hogy a kinevezett tisztviselőnek nem lesz annyi befolyása, mint a választottnak és miként a mostani állami tisztviselők (bírák, pénzügyi tisztviselők stb.) nem befolyásolják a választást, ép úgy nem fogják azt az állami közigazgatási tisztviselők sem befolyásolni.

A kik ezt állítják, azok alig vannak tisztában a helyzettel. A közigazgatási tisztviselőnek a néphez való viszonya egészen más, mint a bíróság tagjaié. A közigazgatási tisztviselő a legszélesebb körű discretionális hatalmat gyakorolja az egyesek felett, a községekben és járásokban a népnek csaknem kizárólagos vezetője, a ki hivatta van az ő magasabb és helyesebb felfogását a nép akaratává és meggyőződésévé tenni. A közigazgatás egész szervezetének arra kell basirozva lenni, hogy a nép fejletlenségét jó hatósági szervezettel kipótoljuk. A cél az, hogy ez a hatósági közeg befolyásolja a népet, legyen annak vezére és tanácsadója.

Már most, ha azon hatósági közeg a pártkormányzat kegyétől és akaratától van függővé téve, hivatalos hatásköréből kifolyó befolyását nem kizárólag a pártkormányzat javára fogja-e felhasználni és érvényesíteni? Nem minden kényszer nélkül is, a népet tetszése szerint fogja a pártkormányzat zászlaja alá sorakoztatni. Hiszen a mai jegyzői kar is — a mely pedig általában véve se hatalomban, se tekintélyben, se megbízhatóságban nincs ott, a hol a községi hatósági közegeknek állniok kellene — tetszése szerint vezeti a község népét, hát ha még a valódi jurisdictionalis hatalmat és a hivatali tekintélynek egyéb kellékeit is kezébe adjuk!

Állami közigazgatás mellett a választások sorsa az ország legnagyobb részében feltétlenül és minden kétséget kizárólag a községi és megyei közigazgatási tisztviselők kezébe lesz letéve.

Hiába mondjuk azt, hogy el fogjuk őket tiltani a választásokba való beavatkozástól és hogy a választások szabadságát a Curia által fogjuk megvédelmezteni. Mindez csak üres szó fog maradni.

Mert az állami közigazgatási tisztviselőt nem lehet függetlenné tenni a pártkormánytól, alá van az vetve a kormány mindennemű parancsának és rendeletének, melyet vakon tartozik teljesíteni. Azonkívül a kormány bármikor felfüggesztheti az állami tisztviselőt, a fegyelmi vizsgálat alatt fizetésének egy részére szoríthatja őt, az ország bármely zúgába áthelyezheti, mellékfoglalkozástól eltilthatja és előléptetésből, jutalmazásból kizárhatja. Mindez egy nyomasztó és függő helyzetet teremt a tisztviselő számára, a melynek súlya alatt bizonyára a legkevesebb, a mit megtenni kész, az lesz, hogy a gondjaira bizott népet a pártkormányzat zászlaja alá hajtja.

Már ma is nehéz küzdeni, különösen a városokban, az *állami hivatalnokok* és azok hozzátartozóinak nagy phalanxa: a törvényszékek, járásbíróságok, pénzügyi igazgatóságok, államépítészeti hivatalok, állami iskolák, vasutak, posta, dohányjövédéki és más állami hivataloknak és vállalatoknak szavazó tömege ellenében, ha még ezekhez hozzájönnek a közigazgatás kiterjedt hálózatának alkalmazottjai, akkor többé sem a városok, sem a községek nem lesznek képesek a pártkormányzat nyomása alól kiszabadulni.

Azt mondják, hogy az önkormányzatnak *választott* tisztviselői is befolyásolják a választást. Ezt kétségbe sem vonjuk. Csakhogy a választott tisztviselők *nincsenek a centralis hatalomtól függővé téve* s így az ő befolyásuk nem a pártkormányzat nyomásából ered. Szabadon és önkénynt foglalnak pártállást és pedig különbözőkép minden vármegyében, minden városban és minden községben, nem pedig az egész országra egységesen, a mint azt a központi kormány parancsolja. Ők, mint polgárok érvényesítik politikai jogukat, az a parlament szabadságát tehát sohasem

veszélyeztetni. De azért a választott tisztviselőket is el kell tiltani állásuknak jogosulatlan és illetéktelen politikai felhasználásától.

Az állami közigazgatásnak azonban nem ez legfőbb alkotmányos fogyatkozása. A nagyobb hiba abban rejlik, hogy elvesztettünk minden alkotmányos garantiát a *törvények uralmára nézve*.

A parlamentnek az önkormányzati közigazgatás képezi kiegészítését és biztosítékát. Az önkormányzat által *csupán a törvények és törvényes rendelkezések* nyerhetnek érvényesülést.

Az állami közigazgatásnál ellenben az utolsó községig kiterjedő hierarchiai szervezet által minden ellenmondás és minden gondolkodás nélkül hajtatik végre a központi kormány parancsa és akarata, *legyen az törvényes, vagy törvénytelen, alkotmányos, vagy alkotmányellenes, észszerű, vagy észszerűtlen*.

Hol van akkor biztosíték arra nézve, hogy az országban a törvényhozás akarata, a nemzet szentesített törvényei fognak érvényesülni és uralkodni?

Biztosíték van *a személyekben*, a kormányférfiak hazafiságában mondják. Nem is hisszük, hogy ezekben hamarosan csalódnia kellene a nemzetnek. De hát szabad-e *a ma élő nemzedéknek* az intézményekben rejlő ezredéves alkotmányos garantiákat eldobni és *mindent csak a személyekben rejlő garantiára* változtatni át? Szabad-e a századokon keresztül megszerzett alkotmányos kincseket a személyes bizalom aprópérezére felváltani?

De egy csalódás is van a dologban. Nem a kormányférfiak kezébe teszi le a nemzet alkotmányos jogait, *hanem az államfő* kezébe. A mindenkori fejedelem fog rendelkezni a felett, hogy a kormányhatalmat kik és hogyan kezeljék? Tehát az államfő akarata és gondolata nyer jövőben feltétlen érvényesülést egy hatalmas centralisticus gépezet által.

És ezzel az államhatalom két factora, a nemzet és a korona közt az alkotmányos viszony és egyensúly megzavartatik. A nemzet jogaitól megfosztva áll a korona feltétlen souverainitásával szemben.

Az állami közigazgatás hivei a fejedelem alkotmányos érzel-

meire gondolva, semmibe se veszik ezt a veszélyt. Mi sem félünk az uralkodóház alkotmányos érzelmeiben történendő változástól. De hát ismét azt kérjük, szabad-e egy alkotmányt lehetőségekre, személyes hitre és emberekbe vetett bizalomra alapítani?

Azt mondják, hogy az alkotmány biztosítékát ma már a parlamentben és magában a nemzetben kell keresni.

Igen helyes. Egy szabad, független és hamisítatlan alapokon nyugvó parlament és ennek alapját képező szabad és önérzetes nemzet képezi az alkotmányosságnak legnagyobb biztosítékát.

De szükséges, hogy a parlament és a nemzet *valósággal ilyen is legyen!*

Szükséges, hogy a parlament a nemzeti akaratnak szabad és hamisítatlan kifolyása legyen. Már pedig, ha az államfő által kinevezett kormány centralisált hivatali apparatusával reá nehezedik a választásra, a nemzeti akarat nyilvánulásának teljesen tetszés szerinti formát adhat és a parlamentet saját akarata és kívánsága szerint alakíthatja össze.

Azonkívül a nemzet csak úgy lesz képesítve a parlamentarizmus életre, ha arra nevelve lesz. És erre a nevelésre egyetlen egy tényező: a szabad önkormányzati élet. Itt szokja meg a nemzet kicsinyben a közügyekkel való foglalkozást, az áldozatkészséget, a törvények iránt való tiszteletet és azoknak önmagára való alkalmazását. A mely nemzet nem képes magát kicsinyben kormányozni, nem lesz az képes az ország kormányzását sem szabadon és függetlenül vinni.

Igy függ össze parlament és önkormányzat egymással, nem mintha a parlament *ellen* kellene a nemzetnek biztosítékot keresni, de sőt ellenkezőleg arra kell egy hatalmas és életerős biztosíték, *hogy a parlament hamisítatlanul, mint a nemzeti akarat szabad kifolyása állhasson elő és hogy a nemzet a parlamentarizmus élet betöltésére képesítve legyen.*

Az egy nagy önámítás, hogy a parlament magában is elég a közszabadság biztosítására. Az a parlament olyan lesz, mint a homokra épített épület, melynek semmi alapzata, semmi támaszfala nincs, a mely előbb, vagy utóbb önmagától össze fog omlani.

Az a tan pedig, hogy ha a parlamenti szabadság veszélyeztetve van, *majd megvédi azt a nemzetet*, a politikai élet gyermekéibe illenek inkább be, mint a jelen korba.

Ma az ultima ratióval, a nemzet felkelésével és alkotmányának személyes megvédésével, a politikában nem állanak elő. Ma az államélet berendezettségében, a politikai tényezők harmonikus egyensúlyában és a törvényes intézményekben állítják fel a közszabadságnak állandó védelmi eszközeit. Ma már nem kell a szabadság megvédése érdekében az állami erőre apellálni, miután a közhatalomnak rendszerint úgy kell kezelnie, hogy a közszabadság megsérthető se legyen.

Ne higgye tehát senki, hogy midőn az önkormányzatot támadja meg, a parlamentet erősíti, sőt ellenkezőleg, a valódi parlamentarismusként alapjait ássa alá. Egyet azonban megerősít: a parlamenti élet absolutismusát és pedig nem azon parlamenti többségét, a melyet a nemzet jogainak és érdekeinek képviselőjére önmaga kiválasztott, hanem azt, a melyet a kormány saját céljainak és terveinek támogatására összehozott. Ezen többségben jövőben az élet még nyugalmasabb és még kényelmesebb lesz — mint az aulák alatt kényelmes a gond nélkül élő seregnek élete is — a feltétel mindig csak egy lesz: »nolite turbare circulos meos«, szokjatok le minden önállóságról és egyéniségről. De vajjon mindennél nem lenne-e még nyugalmasabb egy bölcs és atyáskodó fejedelem uralma, a ki összegyűjtené udvarába hiveit, meg is hallgatná őket, de tenne teljesen az ő tetszésére és akarata szerint. Végre itt is megvolna az a lehetőség, hogy ha a dolgok nem mennek a nemzet tetszése szerint, erejére, az ultima ratióra appellálhatna. A nemzetnek pedig a parlamentarismus üres formájának elkerülése csak anyagi megkönnyebbülést eredményezne.

Bizony nem lenne csoda, ha a mai kor opportunismusa ily következtetésre jutna. A nemzet, mintha érzéketlenné vált volna azon közszabadság iránt, melyért 40 évvel előbb életét és vérért áldozta. Engedi, hogy lassan-lassan meghamisítsák, valójából kiforgassák, biztosítékaitól megfoszszák. Nem vezérli az a szívósság,

az a gondosság, melylyel a kivivott szabadságot a nemzetnek megtartania, sőt fejlesztenie mindig szükséges. Pedig egy nemzet előhaladását és szabadságát nem az időközi eruptiók, hanem a következetes és kitartó munkásság és körültekintő gondosság teremtheti csak meg.

Nemzeti munkásság és nemzeti szabadság tehetnek egy nemzetet nagygyá és hatalmassá.

4. A nemzeti eszme követelménye.

Nunc veniamus ad fortissimum! Most jövünk az állami közigazgatás legnagyobb fontosságú argumentumához. E szerint az állami közigazgatást *a nemzeti eszme érvényesülése* követeli meg. Ha a közszabadság és alkotmányosság szempontjából nem is mindenben megfelelő az állami közigazgatás, azt mondják, hogy meg kell azt teremteni a magyar állam kiépítése érdekében, mert csak ez által lehet az állami akaratot a nemzettest utolsó izületében is érvényesíteni, a magyar állameszme ellen való izgatást meggátolni és a nemzet különböző nyelvű és származású rétegeit a magyar államhoz való tartozás és ragaszkodás érzetével áthatni.

Mindenki elismeri ennek az állami érdeknek kiváló fontosságát. Mert valóban szükséges, hogy a magyar államhatalom és a magyar állameszme mindenkivel szemben érvényesüljön. Lehetnek különböző nemzetiségek az országban, de nemzetnek és államnak *egynek* kell lenni és pedig magyar nemzetnek és magyar államnak. Ez az ezredéves történelmi jog folyománya, mely jogot a nemzet véres küzdelmével vívott ki és védelmezett meg és jövőben is minden támadás ellen teljes erejével megvédelmezni kész.

Minden közintézménynek tehát úgy kell berendezve lennie, hogy a magyar állameszmet szolgálja és ne a föderatív iránynak tegyen szolgálatokat.

Kétségtelenül a közigazgatás berendezésénél is kiváló figyelmet kell erre a szempontra fordítani.

Tévedés volna azonban azt hinni, hogy *csak* a közigazgatás

által fogjuk itt a kivánt célt elérni. Első sorban is magának a társadalomnak jut a kiváló feladat, hogy a különböző rétegeket amalgamizálja és egységes társadalmi testté összeforraszsa. A nyelv és nemzetiségek szerint való külön társadalmi körök alakulása ezen eszme érvényesítésének rendkívül nagy akadály. Azért a társadalmi élet vezetőinek nagy türelemmel és tapintatossággal arra kell törekedniök, hogy különböző nyelv és származás mellett is a nemzettest különböző rétegei társadalmi élvezeteiket, szórakozásukat, művelődésüket és anyagi érdekeik gondozását lehetőleg egy és ugyanazon körben keressék és találják fel. Mert az egységes társadalmi élet — a mit Erdély kiváló politikusai anyiszor és oly helyesen hangoztatnak — alapja az egységes nemzeti életnek, azért tehát első sorban is a nyelv és származás különbözősége mellett is ezen egységes társadalmi életet kell minél szélesebb körben megteremteni.

A társadalom mellett bizonyára nagy szerepe van magának az államnak is. És e tekintetben joggal lehet mondani, hogy az állam, különösen az iskolák tekintetében, nem teszi meg azt, a mit tőle méltán lehetne várni. Az állam nemcsak eltűri nálunk azt, hogy szegény és hátramaradt községek iskolák nélkül legyenek, de eltűri azt is, hogy a felekezeti szabadság örve alatt állam- és nemzetellenes érület vitessék be a polgárok lelkiületébe. Ezt sehol semmiféle állam a maga souverain jogaival megegyeztethetőnek nem tartja. Az állam senkit anyanyelvéből kiforgatni nem akar és nem is akarhat, de arról gondoskodik és gondoskodni tartozik, hogy az állameszméhez való hűség minden állampolgárnak érületébe beleneveltessék és minden polgárnak lehetővé tétessék, hogy az állam nyelvét saját érdekében elsajátíthassa.

Ezt minden állam souverain jogaiból kifolyólag megteszi és megtenni kötelessége. Azért érthetetlen nálunk az az erélytelenség és kicsinyeskedés, melylyel az állam ezen jogát érvényesíti. A felekezeteknek több jog contempláltatik hazánkban, mint magának az államnak. Az állam csak halvány felügyeletet gyakorol az iskolák felett, a helyett, hogy a tanítóképzés és minősítés kizárólagos jogát

kezébe venné, a népiskolák mikénti berendezését és tananyagát imperiumával megállapítaná és az iskola felállításokat vagy maga eszközölné, vagy azok felett a legszigorúbb administratív ellenőrzést vinné.

Az államnak tehát a népnevelés körül még nem csekély feladatot kell betöltenie nemcsak a kultúra, de a magyar állameszme megszilárdulása érdekében is.

Nézzük azonban, hogy mi feladat és mi köteleesség vár e tekintetben a közigazgatás szervezetére?

Szerintünk a mai körülmények közt kizárólag egy, t. i. az, hogy lenn a községekben, a hol se nyilvánosság, se ellenőrzés nincs és a hol az államellenes izgatások leggyakrabban történnek, a magyar állameszme iránt teljes hűséggel viseltető közeg alkalmaztassék a hatósági teendők ellátására. Ennyit lehet és ennyit kell a közigazgatástól megkövetelni.

Már most mi által lehet ezt a célt elérni? El lehet érni az által, ha a tisztviselői állásra való képesítést az országos szaktanfolyam elvégzése után egy országos bizottság adja meg. És még ezen felül az által, ha ezen képesítettek közül való kiválasztást nem magukra a községekre bizzuk — a melyek különben is fejtelenek ily fontos jog gyakorlására — hanem reá bizzuk magukra a magasabb önkormányzati testületekre: a vármegyékre.

Hogy a vármegyék szervezetében nem lehetne az állameszme tekintetében megbizni, azt az eddigi tények megczáfolják. A vármegyék a legexponáltabb nemzetiségi helyeken is mindenkor teljesen megbízható és a magyar állameszme iránt hűséggel viseltető közegekkel rendelkeztek. És ez a jövőben annyival kevésbé szenvedne változást, mert a jövőben, mint érintettük, a tisztviselői képzést az állam venne kezébe és lent a községekben képzett független és hazafias hatósági közegek vezetnék a népet.

Ezek mellett a vármegyék jövőben még inkább képesek lesznek hazafias missiójuk teljesítésére.

És mi nem is habozunk kijelenteni, hogy ily körülmények közt még nemzetiségi szempontból is sokkal előnyösebbnek találjuk az önkormányzati közigazgatást, mint az államit.

És pedig először is azon oknál fogva, mert az önkormányzati közigazgatás nem zárja ki azt, hogy az állam saját hatáskörében mindazt megtegye, a mit az állameszme érdekében megtenni szükségesnek tart.

Másodszor azon oknál fogva, mert az önkormányzati közigazgatás nem nivellálja az embereket, nem szorítja le valamennyit a köztevékenység teréről, hanem azon elemet, a mely a közéletnek eddig is vezetője volt és a mely ma folyton újabb és újabb elemekkel erősödik, csak fokozottabb tevékenységre ösztönzi, jogokkal ruházza fel, ambíciójukat és hazafias becsvágyukat felkelti és őket a nemzeti ügynek az eddiginél is nagyobb szolgálatára serkenti! Ha látjuk azt a nemes és lelkes küzdelmet, a melyet a nemzetiségi helyeknek magyar földes urai és magyar érzelmű polgárai oly sok sikerrel folytatnak, ezen küzdelem elismerésül és jutalmául azt kell-e velük tennünk, hogy elveszszük jogaikat, elöljük ambíciójukat és megsemmisítjük munkakedvüket? Valóban az lenne a nemzeti ügyre nézve szerintünk a legnagyobb csapás, ha ez az elem tétlenségre lenne kárhóztatva, ha nyugalomba küldetnék azon ürügy alatt, hogy majd az állam végezi el helyettük a teendőket. Kikből áll az állam és nemzet, ha nem az egyesekből? És ha minden vidéken, az ország minden részében az egyesek tétlenségbe esnek, vajjon mi lesz akkor az állami működés eredménye? Alig hiszszük, hogy számbavehető lehetne. Nem előlni tehát, de ellenkezőleg még inkább fel kell kelteni a nemzet egyes tagjainak munkásságát, be kell őket vonni mindig kiterjedtebb jogkörrel a köztevékenységbe, életet és lelkesültséget kell beléjük önteni, jogot és hatáskört biztosítani számukra. Mindez pedig csak önkormányzati szervezet mellett lehetséges.

Azt mondják azonban, hogy mindez igen szép dolog lehet, de az mégis igen nagy baj, hogy a megyei gyűléseken a nemzetiségi elemekkel harcot kell vinni. Hát az bizonyos, hogy a nemzeti eszme érdekében küzdeni és harcolni kell és nem tétkedni.

A megyegyűlésen ott van az az államhatalom képviselője, az előterjesztések, a jegyzőkönyvek az állam nyelvén tételnek és

vezettetnek, a nemzetiségi elemeknek tehát az állameszme érdekében a jogosult concessiókat már meg kell tenniök, midőn a gyűléseken részt vesznek és ha ott a magyar elem még az ő befolyását reájuk évtizedeken keresztül érvényesíti, az lehetlenség, hogy eredmény nélkül maradjon, de ha eredmény nélkül marad is, lehetlenség, hogy az káros legyen. Mi azt reméljük, hogy az önkormányzati életben jogos, igazságos és méltányos eljárás mellett, az állameszme mindjobban át fogja hatni a különböző nemzetiségeket.

Nem mondjuk, hogy az önkormányzat az egyetlen eszköz fog erre lenni. De azt igenis állítjuk, hogy a többi tényező között az önkormányzat is hatalmas eszközül fog erre szolgálni. Ha a társadalom és állam a maga kötelességét megteszi, ha az előbbi közös egyesületekbe és körökbe vonja be a nemzetiségi elemeket, az utóbbi pedig az iskolákban a magyar állameszme érvényesülését keresztülviszi, ha a községekben a lelkiismeretlen izgatásoknak véget vetünk, akkor mindezt a czélt idővel és türelemmel el fogjuk érni.

Egy azonban szerintünk még mindemellett felette szükséges lenne és pedig az, hogy a magyar állami souverainitás a hadseregben érvényesüljön. Hiába, a hol a fegyveres erő, ott van a hatalom is. Addig, a míg nemzetiségeink azt látják, hogy a magyar elem a hadseregben ép oly alárendelt, mint ők, addig a magyar fajnak, a magyar államnak, a magyar nemzetnek souverainitása előttük nem emelkedik ki. Nekünk a hadsereg magyarságára nem a dynastiával, nem Ausztriával, hanem nemzetiségeinkkel szemben van feltétlen szükségünk. Egy magyar hadseregben való egyesülése a nemzetnek; a magyar nyelvnek, zászlónak, czimernek és törvényeknek a hadseregben való érvényesülése: a legerősebb bizonyíték volna a nemzetiségek előtt a magyar állam souverainitása mellett és a legerősebb és leghatalmasabb kapcsolatot létesítené a nemzet különböző nyelvű és származású elemei között.

Csodálatos tehát, hogy kormányférjaink nem azokat az eszközöket ragadják meg, a melyek a nemzet souverain jogaiból folynak, a melyek valósággal állami feladatot képeznek, a melyekkel

hatni és eredményeket elérni lehetne. Csodálatos, hogy *illetékes helyen* nem azt fejtik ki, hogy a *hadsereg* tekintetében mit követelne meg »Magyarország különös helyzete«, hanem e helyett azt hitetik el, hogy azon különös helyzet a *nemzet önkormányzati jogának megsemmisítését követeli meg!*

A valódi állami feladatok helyett magukhoz ragadják a társadalom működését, elbénítják az egyesek tevékenységét, tétlenségre karhóztatják azt a magyar elemet, mely eddig is küzdött a nemzeti eszme érdekében és a melyet inkább serkenteni és bátorítani kellene a további küzdésre.

Nem gondolják meg azt sem — a mi pedig nagyon figyelemre méltó szempont — hogy ha a küzdelem ott lenn a társadalom elemei közt folytatatik, *akkor annak ile nem irányul mindjárt az állam ellen*, nem keletkeznek belőle mindjárt államellenes sérelmek, míg ha minden kicsinyiséget az állam tesz, ha a helyi ügyek apró érdeksphaeráiba az állam avatkozik be, akkor minden sérelem minden ellenszév, minden elkeseredés mindjárt az állam ellen fog irányulni.

Az önkormányzati közigazgatásnál az állam még mindig ott áll, mint kiegyenlítő, mint békitő, mint méltányosságot gyakorló hatalom, mely maga iránt csak leköti és rokonszenvvel tölti el a nemzetiségi elemek lelkületét. Az állami közigazgatásnál ellenben az állam a jogsértő, az erőszakoskodó, a kiméletlen hatalom képében fog a nemzetiségek előtt állani.

Ha ezek után, a közigazgatás, a jogbiztonság, a közszabadság érdeke és a nemzeti eszme érvényesülése szempontjából mondottakat röviden összefoglaljuk, akkor lehetetlenség, hogy az állami közigazgatás ellen a legnagyobb aggodalmakat ne tápláljuk.

Hazánkban ugy is annyira hanyatlott már a közszellem, annyira erőt vett mindenkin a hivatalhajtászat, oly kevés az önállóság és polgári függetlenség, hogy ebben az irányban már egy lépéssel sem volna szabad tovább haladni. A nemzetet munkára kell

már nevelni és önállóságra szoktatni. Nem kell azt a hitet tovább terjesztetni, hogy csak az állam és csak a központi hatalom tehet mindent, abban kell bizni, attól kell mindent remélni és attól kell mindent várni. Magát a nemzetet kell a köztevékenységre szervezni. Eleinte talán nehezkesebben megy a munka, jobban szükséges lesz, hogy kötelességeket szabjunk meg, törvényes kényszert és szigorú ellenőrzést gyakoroljunk, de később mindig könnyebben és könnyebben fog menni és végre természetes renddé és megszokássá fog válni a nemzetnek öntevékenysége és önmunkássága.

És a nemzeti munkásság szervezésével parallel kell haladnia a nemzeti teherviselésnek is. E tekintetben is szükséges, hogy ne az államtól várjanak a kormányzottak mindent, hanem a mit szükségesnek és jónak tartanak, *saját áldozakészségükből* önmaguk valósítsák meg. Szervezetüknek és fejlődésüknek költségeit viseljék önmaguk, hogy túlköltekezési vágy és pazarlás ne következék be, a mit az állam rovására oly szívesen követnek el. — A nemzeti munkásság nagy szervezetét jelenti tehát az önkormányzat, a mely mellett az állam még mindig ott áll hatalmas céljaival és hatalmas igazgatási szerveivel, megvalósítva azt, a mi az államnak képezi tulajdonkép feladatát.

Ha az állam átveszi az önkormányzatok teendőit is, akkor a nemzeti munkásság el lesz ölve, egy hivatalos, nagy, túltengő és túlterjeszkedő bureaucratismus lép helyébe, mely érzéketlen a kormányzottak jogos igényei iránt, mely a pártkormányzat érdekeit tekinti és szolgálja, mely beviszi a pártpolitikát, a kedveztetést és elnyomást az adminisztrációba és ezzel az egyesek jogbiztonságát minden birói védelem daczára is problematikussá teszi.

A közszabadság szempontjából pedig meg lesz támadva a parlament létalapja. A nemzet nem lesz nevelve az alkotmányos életre, a választások a kormányzat elviselhetlen nyomása alatt jönnek létre s így a nemzeti akarat szabad és független nyilvánulása lehetetlenné lesz téve. De még, ha nyilvánulhatna is azon akarat, akkor sincs biztosíték arra nézve, hogy a törvényhozás akarata fog uralkodni a polgárok felett, mert a centralisticus hatalom min-

den akaratát, ha az a törvénybe, vagy alkotmányba ütközik is, keresztülviheti az ő feltétlenül alárendelt *hivatali és katonai* szervezettel. Nem kell annak semmi erőszakhoz nyulnia, nem kell annak *külsőleg* megsérteni a törvényesség formáit, szép simán, a törvényesség formáinak megtartásával valósíthatja az meg absolutisticus célzatait. Míg az önkormányzati közigazgatás által csak a törvény és törvényes rendelet hajtható végre, ott már erőszakhoz és az alkotmányos formák külső és durva megsértéséhez kell nyulni, ha a központi kormány alkotmányellenes rendeletét keresztül akarja vinni. Erre pedig az absolut hatalom már rendszerint nem mer vállalkozni és ha vállalkoznék is, az önkormányzat szervezetében ellenállásra találna.

Végül a nemzetiségi küzdelem helytelen térre vitetik át, a magyar állameszme előharcosai lenyűgöztetnek és tétlenségre kárhoztattatnak, az ellenszenv pedig a magyar állam ellen lesz irányozva, a mi az önkormányzati közigazgatásnál mind elkerülhető lenne.

Ezen okokból mi határozottan az önkormányzati közigazgatásnak vagyunk hívei és hazánkban, a hol az önkormányzatnak különben is ezredéves multja van, a hol az állam nincs is teljesen a souverain hatalom birtokában, végzetes tévedésnek tartanók annak megsemmisítésével az állami közigazgatást megvalósítani. Köszabadság, nemzeti munkásság, egyéni jogbiztonság és nemzeti érdek mind egy modern alapokon szervezett önkormányzati közigazgatás megteremtését követeli meg.

VIII. A kormány javaslata különösen.

A képviselőház *közigazgatási bizottsága*, már letárgyalta a megyék rendezéséről szóló javaslatnak elvi jelentőségű részeit. Előtünk fekszik tehát a rendezésnek csaknem teljes képe, úgy, a mint az eldöntés végett a törvényhozás elé fog kerülni.

Most kell tárgyilagosan megbirálni, hogy a javaslat megfelelő-e a nemzet viszonyainak s így a törvényhozás által elfogadható-e az, vagy sem?

A javaslat alapvonása az, hogy a megyei közigazgatásnál a *hatósági* szervezetet el kell választani az *önkormányzati* szervezettől.

A *hatósági ügykör*t azután a kormány által kinevezett hivatalnokokkal kell ellátni, mely hivatalnoki kar nemcsak a kormány rendelkezési jogának van feltétlenül alávetve, hanem azonkívül életállására nézve is a kormánytól van nagy mértékben függésbe hozva. Ez az állami hivatali apparatus látná el először is egyeseknek konkrét közigazgatási ügyeit; másodsor vezetné és irányozná az önkormányzati testület életét és működését; harmadsor végrehajtaná az önkormányzati testületek határozatait.

As *önkormányzati szervezet* pedig szabad választás és virilismus alapján alakulna és tagozódnék: törvényhatósági bizottságra (képviselőre), választmányra és szakbizottságokra. Az önkormányzat birna először is *autonomikus* jogkörrel, vagyis saját helyi érdekű ügyeiben *határozhatna*, másodsor szakbizottságai által részt venne egyesek konkrét közigazgatási ügyeinek *eldöntésében*; harmadsor a hatósági szervezetet *ellenőrizné*; negyedsor gyakorolná a *politikai*

jogkört; ötödször a községek autonomikus működése felett gyakorolná a felügyeletet.

Ez az alapvonása a bizottság által átdolgozott javaslatnak. Ezen szervezet mellett lehetne azután — a javaslat védelmezői szerint — jó közigazgatás és életerős önkormányzati élet.

Szerintünk ezen szervezet mellett nem fog keletkezhetni számbavehető önkormányzati élet, hanem ellenkezőleg *ke fog fejlődni a legerősebb centralisztikus állami közigazgatás.*

A már általánosságban előadottak után ezen állításnak igazolására szolgáló okokat elég lesz csak csoportosítani.

Nem lesz önkormányzati élet:

1. mert elvileg lehetetlenség a hatósági szervezetet *más alapokra* fektetni, mint az önkormányzati szervezetet; a hatósági szervezet vezeti és irányozza az önkormányzatot, minthogy pedig ez teljesen a pártkormányzattól függő bürokratikus testület, az önkormányzat működését is olyan irányban fogja az vezetni s így az önkormányzatnak önálló akarata és gondolkodása nem lesz; pártkormányzattól függő bürokratikus testület vezetése mellett egyszerűen képtelenség önkormányzati életről csak beszélni is;

2. mert érdeklődést felkelteni csak úgy lehet, ha igazi tartalom adatik az önkormányzatnak, ha joggal és hatáskörrel ruházzuk azt fel, már pedig a *»helyi érdekű ügyekben való határozatosataik* nem elég jogkör. Hogy mik azok a helyi érdekű ügyek, a felett igen eltérők lesznek a nézetek, abban azonban mindenki megegyezik, hogy nem valami nagy jelentőségű dolgok lehetnek. A bizottság nem fogadta el azt a magyarázatot sem, hogy a *»megye saját lakosainak közérdekeit* — a törvény korlátai közt és a miniszter felügyeleti jogának fentartásával — *szabadon előmozdíthatja*», megmaradt a *»helyi érdekű ügyek* szűk és homályos definitiója mellett. De hát értsük mi alatta a teljes autonomikus jogkört, még ez sem lesz elégséges az érdeklődés felkeltésére, mert ma már alig van egy, vagy más tér, a mit a törvényes szabályozások ne érintenének és ott, a hol törvényről van szó, már mindjárt megszűnik az autonomia joga és kezdődik az állami hatósági közegek

hatásköre. De nem is lehet sikeres egy autonomikus jogkör kezelése a tulajdonképeni önkormányzati jogok gyakorlása nélkül.

Ha pl. az útügynek, tanügynek, gazdasági ügynek, egészségügynek stb. mindazt a részeit, a mit csak a tövény érint, elvonjuk a megyétől, akkor annak autonomikus jogköre igen összeszűkül és alig lesz annak kívánsága, hogy azon czélok fejlesztése érdekében valamit is megtegyen.

De azt mondják, hogy ott lesz az *ellenőrség joga* és ott lesz *a bizottságokban való döntés joga*, ott fogják gyakorolni a megye lakosai az önkormányzati jogot.

Ezeket a jogokat senkinek sem szabad kicsinyelni, különösen a bizottságokban való döntés jogát, az egy nagyon fontos és lényeges jog. Csakhogy, ha be is vonunk önkormányzati elemeket egyes közigazgatási ügyek eldöntésébe, az által *magának az egész testületnek még önkormányzati hatáskört nem adunk*. Előmozdítjuk igenis azoknak a közigazgatási ügyeknek czélszerűbb és sikeresebb elintézését (a mi különösen az egyes felekre nézve bir nagy fontossággal), de nem tágitjuk magának az önkormányzatnak hatáskörét. És vajjon miben is áll az a döntési jog? Rendszerint nem bizonyos ügyeknek elsőfokú elintézésében (ilyet *egy* sem nevez meg a javaslat), hanem a tisztviselők felebbezett határozatainak másod-, vagy harmadfokú elbirásában. Az ellenőrzési jog pedig áll: a jelentések meghallgatásában és a fegyelmi vizsgálat elrendelésének és a fegyelmi ügyekben való első, vagy másodfokú döntésnek jogában. Így tehát ezen jogkör sem valami bő, de bármilyen bő volna is, nem növelné az, mint érintettük, az egészet megillető önkormányzati jogokat, melyek a javaslat szerint csak a *»helyi érdekű ügyek* gondozásában merülnek ki.

3. Azonban még ezen szűken kimért önkormányzati hatáskör is semmivé válik a javaslat későbbi intézkedései folytán.

Ugyanis a javaslat még a bizottság által átkorrigált alakjában is megadja *a miniszternek a jogot, hogy a vármegyének határozatát megsemmisíthesse, feloldhassa, sokszor megváltathassa.*

Hogy törvény- és jogsértés esetében ez a jog a miniszter

részére megadassék, azt senki kétségbe vonni nem akarja, de hogy a »helyi érdekű ügyek« szűk körében hozott határozatok is mindenféle felelősség esetében a miniszter által, a felhozott *célszerűségi szempontokból is felülbíráhatók és megsemmisíthetők* legyenek, azt már az önkormányzat lényegével megegyeztetni nem tudjuk. Így tulajdonképp nem a vármegyék, de a miniszter dönt saját tetszése és akarata szerint mindenféle »helyi érdekű ügyben« is, a mi semmi esetre sem keltheti fel a megye lakosaiban az érdeklődést a megyei ügyek iránt. De nemcsak felelősség esetében dönt a miniszter, hanem *hivatalból* is felülbíráhatja és pedig *célszerűségi szempontból is*, a megye határozatát. Ugyanis csaknem minden ügy a miniszterhez felterjesztendő (a felterjesztés esetei t. i. oly tárgyan vannak megállapítva, hogy alig marad ki azok közül egy ügy is) és a miniszter a határozatot megsemmisítheti, ha azon határozat keresztülvitele ingó vagyon felhasználásával vagy a közönség némi csekély anyagi hozzájárulásával (2, illetve 5% pótdadóval) jár. Ámde alig van olyan helyi érdekű ügy, melynek fejlesztése ily mérvű anyagi hozzájárulást nem kívánna, melyhez vagy ingó vagyon felhasználása, vagy némi pótdadó nem kellene és így a miniszternek megsemmisítési joga nemcsak felelősség esetén, de hivatalból is igen széles körre terjed ki.

Az ellenőrzésnél és bizottsági döntésnél ugyanez az eset. Az önkormányzati közegek csak közbeeső forumot képeznek, de a bürokratikus tisztviselők nem tartoznak respektálni azoknak határozatát, hanem az ügyeket a miniszterhez terjeszthetik fel, a ki a *felelős ügyekben véglegesen dönt*.

Az önkormányzati jogkör e szerint még a megszabott szűk korlátok között is teljesen problematikus értékű és a miniszternek gyámkodása, esetleg önkénye által semmivé tehető.

4. De nem lehet önkormányzat *teherviselés nélkül sem*. És erre különös súlyt helyezünk. Önkormányzat csak ott keletkezhetik, ahol az önkormányzattal járó tekintélyes anyagi megterhelhetések erős érdekkapcsolatot teremtenek. Az egész miniszteriális javaslaton végigvonul azon eszme, hogy a megyék, ha önmagukra terheket

raknak, az csak igazságtalan és káros fog lenni s azért majd csak az állam adóztatja meg a polgárokat és majd ő fedezi azt a kiadást, a mit megtenni szükséges. Pedig ellenkezőleg áll a dolog. Minél közelebből vannak a terhek által érdekelve azok, a kik azt megszavazzák, annál kiméletesebben és annál takarékosabban használják azt fel. A község tulajdonképp a legkevesebb költségpazarlással látja el a maga szükségleteit, azután a megye következik, mely szintén kiméletesen használja fel lakosainak hozzájárulását, de már az állam, a mit ellát, az felette költséges és felette drága. Az állam vagyonának kimélete már nem fekszik oly közvetlen érdekében a polgároknak, azonkívül a kezelés a bevételezésnél úgy, mint a felhasználásnál, rendkívül sokat emészt fel a polgárok járandóságaiból. Ha pl. egy kis hidat vagy pedig egy kis épületet kell a község területén emelni, az a községnek csak harmadába, a megyének csak felébe kerül, mint az államnak. Teljesen célszerűtlen tehát, hogy az állam adó alakjában a község lakosaitól a pénzt beszedje és más uton ismét ugyanott ő felhasználja, mert az a körfolyamat, míg t. i. az adó a bevételtől a kiadásig eljut, annak egy jó részét *kezelési költségekben felemészti*. Ez okból legcélszerűbb mindazt, a mi helyesen a község által végeztethető, a község által saját költségére végeztetni, ugyancsak a megye által végeztetni mindazt, a mit a megye elvégezhet. Az a nízus határozottan helytelen és káros, hogy az állam vegye magára a terheket és a megyét a helyes teherviselésből kizárja. A községi és megyei pénzkezelést szabályozni kell és szigorú ellenőrzés alá kell helyezni, de nem szabad azt egyszerűen megsemmisíteni és konfiskálni. A teherviselés alatt növekszik az önkormányzat. Most az összes hatósági szervezet költségét átveszi az állam, átveszi a megyei alapok és jövedelmek kezelését, mi marad meg teherviselésnek és mi marad meg a pénzkezelés és felhasználás tekintetében önkormányzati jognak? Alig valami. A vármegye a terhek alól felszabadítván, önként nem fog magára kivetni semmit, különösen, ha azt oda kell dobni az állami bürokrácia kezébe, hogy az használja azt fel. Az állam viseli a szervezet költségeit, az állam kezeli az alapokat:

viseljen tehát az állam minden költségét, ez lesz a mottó, a melyből a javaslat szerint kontemplált vármegye nem fog a jövőbe engedni semmit. És ha ez így fog történni, akkor nem a vármegye lesz a hibás, hanem azok, kik ily hibás szervezetet teremtettek, a mely szervezet az önkormányzatnak alapjait megsemmisítette.

Sehol a világon nem fejlődött még valódi önkormányzati élet oly alapon, minőt a javaslat tervez. A hol a bürokratikus szervezet van hivatva lelket önteni az önkormányzati életbe és annak működését irányozni, a hol az önkormányzati élet csak a helyi ügyekre van szorítva, a hol a miniszter gyámsága és felügyelete alá van az önkormányzat korlátlanul helyezve, a hol saját jövedelmeit az önkormányzat nem maga kezeli és saját terheit nem maga viseli: ott nem várhatjuk, hogy számba vehető önkormányzati élet keletkezzék.

De hát tegyük fel, hogy keletkezik, hogy a megye lakosai a helyi érdekű ügyekben valamennyire mozogni fognak és hogy gyakorolni fogják valamennyire az ellenőrzést is a bürokratikus szervezet felett: hát ezekben van-e lényege az önkormányzatnak? Nem abban van-e, hogy egy bizonyos területen a kormányzottak a *köztevékenységet önmaguk vagy alkalmazottaik által gyakorolják*, ne pedig egy központi érzéketlen bürokratikus szervezet által kormánytassanak? Nem abban van-e, hogy ezen önkormányzatok az egyéni és közszabadságot megvédelmezzék a centralistikus hatalom elviselhetlen nyomása ellenében? Nem abban van-e, hogy a nemzetet az alkotmányos életre, az önálló és szabad gondolkodásra neveljék és a nemzeti munkásságot minden irányban felkeltsék és szervezzék?

Hisz végre az önkormányzat nem öncél, hanem csak eszköz arra, hogy a nemzeti előhaladás, a nemzeti szabadság és a nemzeti lét biztosítsák.

Önkormányzat és centralizált bürokratikus hatalom nem fér meg egymás mellett. Mert az önkormányzatnak épen az a hivatása, hogy ily centralistikus hatalom képződését megakadályozza és az abban rejlő veszélyeket elhárítsa. *Ha tehát ily centralizált hatalmat felállítunk és teljes apparátusában szervezünk, akkor ejtsük*

el az önkormányzatnak üres formáját és címét, mert arra nincs többé semmi szükség.

És vajjon keletkezik-e nálunk a javaslat alapján ily centralizált bürokratikus hatalom? Igenis, még pedig merjük állítani, hogy csaknem a legkiméletlenebb és a legmerevebb formájában.

Először is le az utolsó községig, a hatósági jogokat gyakorló közegeket a kormány nevezi ki, a kormány lépteti elő, a kormány jutalmazza, a kormány tilthatja el őket mellékfoglalkozásoktól, a kormány függesztheti fel állásuktól, az szoríthatja a vizsgálat alatt fizetésüknek egy részére és végre *a kormány helyesheti át őket bármikor és bárhová*. Sőt a javaslat szerint a kormány még el is *mozdíthatja* a tisztviselőt állásától, mert a fegyelmi hatalmat legfelső fokban a miniszter gyakorolja s így az elmozdítást is ő mondhatja ki.

Másodszor a javaslat szerint a bürokratikus apparátus a központi kormány minden parancsát és rendeletét kritika és ellenmondás nélkül tartozik teljesíteni, *ha nyilvánvalóan törvénybe, a fennálló jogrendbe, vagy az alkotmányba ütközik is!* Bármit akar és bármit rendel tehát a központi kormány, azt le az utolsó községig ellenmondás nélkül fogantatosíthatja bürokratikus szervezetével.

Hát mi a centralizált hatalom, ha nem ez? Sőt a centralizált bürokratikus hatalomnak ez nem is valamely szelidebb és kiméletesebb formája, hanem — mint érintettük — ez a legmerevebb centralisatio.

Mert lehetne a tisztviselői kart a pártkormányzattól némileg kiméletesebb formában is függésbe helyezni és nem kellene azt teljesen annak kegyére és szeszélyére bízni. Lehetne pl. meghagyni a kinevezés, kitüntetés és magasabb hatáskörbe vató előléptetés, rendbüntetés, felfüggesztés és rendelkezési állapotba való helyezésnek jogát a kormány számára, de nem volna szükséges az áthelyezés, a bizonyos rangfokozatban való előléptetés, a mellékfoglalkozás megtiltásának és végre főleg az elmozdításnak jogát a kormánynak adni meg. Mert így már nem állami hivatalnoki rendet, hanem valósággal egy szolgálai rendet fogunk szervezni és felállítani.

Továbbá alá lehetne rendelni a hivatalnoki kart a központi kormány feltétlen rendelkezési jogának, tehát — sajnos — még a törvénytelen és jogtalan rendeletek és parancsok iránti köteles engedelmességnek is, de nem volna szükségünk az alkotmányba ütköző rendeleteknek azokat alávetni, sőt az ilyen rendelet végrehajtásától a tisztviselőket határozottan el kellene tiltani. A bizottság azonban még az országgyűlés által meg nem szavazott adók és ujonczokra való tilalmat sem fogadta eddig el!

Nyeresebb és kiméletlenebb bürokratikus hatalom tehát már alig létezhetik annál, mint a minőt a javaslat tervez.

Hogy pedig ez mit fog eredményezni, a felett kétség nem lehet.

Kicsinyes, akadékoskodó és bölcselkedő fog ez a szervezet lenni, mely a központból fogja elintézni az ezer és ezer apró helyi ügyeket; érzéketlen fog lenni a kormányzottak jogosult érdekei iránt; eljárásában túlköltokező és drága lesz; végül veszélyezteti a parlament szabadságát és a nemzeti akarat szabad nyilvánulását és érvényesülését. A mi pedig a nemzeti érdeket és az állameszmét illeti, egyrésztől el fogja zsibbasztani az egyeseknek ez irányban kifejtett hazafias tevékenységét, másrésztől pedig a harcot és küzdelmet nem a társadalmi elemek közt engedi megvívni, hanem egyenesen az állam ellen fogja azt irányítani.

Ezek a kormány javaslatának kimagasló intézkedései, a többiek ezekhez képest, mind alárendelt jelentőségűek. Detail- és részletkérdések, melyek befolyásolhatják az állami közigazgatás gyorsabb vagy lassúbb menetét, sikeresebb, vagy kevésbé sikeres működését, sőt befolyásolhatják a magánosok jogainak kisebb, vagy nagyobb fokú csorbitását is, de azon a fő jellemvonáson mindez nem változtat semmit: hogy az önkormányzati élet meg lesz semmisítve, vagy csak nagyon szűk körre szorítva, a centralisált bürokratikus hatalom pedig a maga teljes ridegségében meg lesz teremtve és életre keltve!

És ezzel megnyílik hazánkban egy új korszak: a *parlamentari absolutismusnak korszaka*, a midőn a parlamenti többség az ő centralisált kormányzatával hatalmát, akaratát és önkényét a nemzet

millióira reá kényszeritheti. A parlamenti többség pedig egyszerű kreaturája lesz a központi hatalomnak, összeválogatva olyan elemekből, a minőből az a centralis hatalomnak éppen tetszeni fog.

A parlament, mint a nemzeti akarat nyilvánulása és a közigazgatás, mint annak az akaratnak végrehajtása, egyszerű fikcióvá válik.

A mi ezután a javaslat egyes részleteit illeti, itt csak a főbb hiányokra akarunk reámutatni.

A *hatósági szervezetnél* a javaslat egyszerűen a kinevezéstől várja azt, hogy jó hatósági közegeket kapjunk, pedig ez magában véve a kívánt czélt nem fogja előmozdítani. Abszolúte nincs gondoskodva a tisztviselői kar neveléséről és képzéséről, a fizetések, előléptetések és a szolgálati viszonyok egyéb részeinek szabályozásáról. Pedig csak azok garantirozhatják azt, hogy szakképzett tisztviselői kar álljon rendelkezésre. Ezen előzetes feltételek nélkül az állandósítás *csak veszélyes*, mert hosszú időre a tisztviselői állásokat képtelen és alkalmatlan elemekkel tölti be és a most létező bajokat állandósítja.

A hatósági szervezet és beosztás szintén igen hibás. Először is megteremti a hivatalfőnök *dualismusát* az alispán és főispán személyében, a minek állami közigazgatásnál nincs értelme, sőt a hatáskörök összeütközése folytán, az csak zavarokat fog előidézni. Ennek a dualismusnak alap gondolata is veszélyes, t. i. az, hogy a főispán a pártkormányzat politikai mandatáriusa, a ki az ellenőrzést van hivatva az administratio felett vinni. Csakhogy a főispán nem lévén benne az administratio rendes vitelében, az ellenőrzést csak politikai szempontból lesz képes gyakorolni, s így a közigazgatásba minden vonalon be lesz vité a pártpolitika, a mi a mai közigazgatásnak is egyik felette szembetünő árnyoldalát képezi. A változó kormányoknak, sőt a változó egyes ministereknek is van változó adminisztratív iránya, a melynek a közigazgatás szervezetébe is bele kell hatolnia, csakhogy ezt mindegyik ministerium külön rendelkezéseivel adja meg és az administratio rendes vezetőjének és külön-

külön az egyes igazgatási ágaknak kell azt befogadniok. A főispán, a ki nem rendszeres administratív közeg, arra nem lesz képes, ő kizárólag a pártpolitikát fogja képviselni és egyszerű agenturája lesz a pártkormányoknak, a mire pedig nincs szükség, a mit külön szervezni veszélyes és a mire nincs is példa sehol a művelt világban.

Másodszor a hatósági közegeknek egyéni felelősség melletti eljárása lett megállapítva, de az igazgatási ágak akként vannak csoportosítva, hogy az egyéni felelősség illuzórius, mert az összes általános igazgatás az alispán kezében van koncentráltva, ő tartozik ellátni azt a hatáskört, a minek ellátására physikailag képtelen. Marad tehát a régi állapot, a midőn a jegyzők fognak intézkedni az alispán névleges felelőssége mellett, a helyett, hogy az igazgatási ágak helyesen lettek volna szétválasztva és csoportosítva és mindegyik igazgatási ágának élére saját felelősségére eljáró osztályfőnök lett volna állítva.

Harmadszor lent a járás és község közti viszony szintén igen szerencsétlenül lett megállapítva. Az igazgatási súlypont a járásokba lett helyezve, a községek hatósági szervei pedig (ezt már a jelen javaslatból is meglehet állapítani) teljesen subordinált és jelentéktelen közegekké vannak téve.

Sígy a községi hatósági közegek továbbra is jurisdictio nélküli félemberek lesznek és intézkedni és rendelkezni fog a járási főszolgabíró — papírosról. A községi végrehajtás — a miben a rendezés súlypontjainak kellene feküdnie — hatálytalan és zavaros lesz és megmarad a sikertelen járási bureaucratismus.

Az önkormányzati szervezetnél mindjárt a virilismus túltengését és a másnemű érdekképviselések mellőzését tartjuk helytelennek. A bizottsági tagok száma túlságos nagy és az alakulási idő (6 év) hosszú.

Nincs indokolva a választmány és a közigazgatási bizottság kettős szervezete sem. Ez csak arra való, hogy az önkormányzati elemeket ok nélkül terhelje és kifárasztja. A kiket a tisztviselők közül bevonni akarunk (szerintünk a főbb tisztviselők bevonandók), azokat be kell vonni a választmányba, úgy azonban, hogy abban

az önkormányzati elemek túlnyomó számban legyenek. Es akkor a választmány és közigazgatási bizottság hatáskörét egyesíteni kell és a kétféle szervezetet meg kell szüntetni.

A szakbizottsági rendszer alapján véve helyes. Szerintünk azonban mindjárt a bizottságok alakítását kellene a közgyűlésre bízni és nem a tagokat együttesen választatni, hogy azután azok önmaguk alakuljanak és váljanak szét szakbizottságokra. A bizottságok száma szintén kevés, a javaslatban tervezett bizottsági rendszer mellett oly sok teendő fog egy bizottságra jutni, hogy az annak ellátására képtelen lesz. Ezen szervezet mellett egyes igazgatási ágak sikeres fejlesztése és gondozása nem következhetik be, pl. a közegészségügy és tanügy külön gondozást igényelne. Helyesebb csoportosítás mellett az önkormányzat tagjai is könnyebben vállalkozhatnának a munkára. Kevés továbbá az egyes bizottságok önkormányzati tagjainak száma, a mennyiben a javaslat minden bizottságba csak 4 tagot kíván választatni, a mi különösen a vármegyékben nem elégséges.

Végül a hatáskörök beosztása minden kívánalomnak alatta áll. Nemhogy praecisitás volna e téren, de még csak durva contoure-ban sincs meg a hatásköri beosztás. A mit a javaslat említ, hogy ezt majd a közigazgatási jogszabályoknak kell esetről-esetre megtenniök, az teljesen légből kapott. Vagy magának a szervezési törvénynek, vagy egy külön törvénynek kellene azt, de az előbbivel kapcsolatban megtenne. Ha arra várunk, míg az összes közigazgatási jogszabályok megalkottatnak és azok után a javaslatban érintett »szerves törvény« a hatásköröket be fogja osztani — a mi az államtitkár szavai szerint is a jövő zenéjét képezi — akkor a közigazgatási jogbizonytalanság aere perennius meg fog maradni. Hogy miféle intézkedéseket tartalmaz e tekintetben a javaslat, az igen jellemző. A javaslat 91. §. c) pontja szerint például a szolgabíró intézkedik »mindazon esetekben, a melyekre nézve más elsőfokú hatóság nincs kijelölve«. A 49. §. a) pontja szerint pedig az alispán is intézkedik »minden oly ügyben, mely más közegek hatáskörébe nem tartozik«. Ugyanazon törvény a

közigazgatási ügyekre tehát két parallel általános hatóságot is jelöl ki. A hatáskörök lazasága így megy végig az egész javaslaton. Semmi praecisitás, semmi határozottság, semmi elvi megállapítás.

A mi a javaslatnak egyéb részeit illeti, azokra vonatkozólag kifogásainkat az általánosságban mondottaknál már előadtuk. Itt még csak azt jegyezzük meg, hogy nem csoda, ha a javaslat alapvonásai, de az egyes részletek is sokakra azt a benyomást teszik, mintha a kormány nem a közigazgatás gyökeres rendezését, nem a létező közigazgatási bajok megszüntetését, hanem egyszerűen az államosítást akarta volna keresztülvinni, vagyis a tisztviselőknek nemcsak kinevezését, de a pártkormányzattól való teljes függésbe helyezését is, mert a mostani javaslat egyszerűen a kinevezésnek hosszas paragrafusokba szedését tartalmazza a nélkül, hogy a közigazgatás javításához bármivel is hozzájárulna.

IX. Az önkormányzati közigazgatás megalkotása.

Jelen fejezetet az eddig mondottak rövid összefoglalásának szenteljük, hogy feltüntethessük a modern alapokon szervezendő önkormányzati közigazgatás rövid képét és reá mutassunk, hogy ez alapon, különösen pénzügyileg, a kivitel és a megvalósítás miképen következhetnék be?

Hogy teljesen berendezett és jó közigazgatást egy év alatt nem lehet megteremteni, az természetes. Ahhoz *egy-két évtized* szigorúan következetes, elvi alapokon nyugvó és kitartó munkássága lesz szükséges.

Mindenekelőtt tisztviselői kart kell képezni és nevelni. Ez okból a *közigazgatási országos szaktanfolyam* gyakorlati alapokon volna berendezendő.

Azután meg volna alkotandó a *szervezeti törvény*, mely a közigazgatást a megyékben, városokban és községekben elvi alapokon és egymással összefüggően rendezné.

Ezzel kapcsolatban meg volnának alkotandók a *garanciális törvények*, melyek a közigazgatási apparátus sikeres működését biztosítanák, u. m. a közigazgatási bíróságról, a fegyelmi eljárásról, a hatáskörök beosztásáról és a közigazgatási tisztviselők szolgálati viszonyáról szóló törvények.

Ezek után meg volnának alkotandók kellő egymásutánban a közigazgatási viszonyokat rendező *jogssabályok* és pedig a rendőri eljárásról, letartóztatásról és házkutatásról, az egyesületi és gyülekezési jogról, a gyámügyekben, hagyatéki ügyekben és örökösödési ügyekben követendő eljárásról, a közigazgatási tisztviselőknek a

felekkel szemben követendő eljárásáról (idézés, előállítás, tárgyalás stb.), a toloncz- és szegényügyről, a be- és kivándorlásról, az építkezési és tűzrendészet kezeléséről, a mezőrendőri ügyek ellátásáról stb. szóló törvények, továbbá revisió alá volnának veendő a most fennálló, de nem megfelelő törvényes intézkedések.

Végül fogantatandó lenne a *területi rendezés*, természetesen csupán a kirivó területi aránytalanságok eltüntetésével.

A közigazgatási rendezés alapelveül szolgálna az önkormányzati testületek szabadsága. Vagyis hogy a törvény keretén belül mindazt megtehetik, a mit hozzátartozóik érdekében megtenni jónak és célszerűnek tartanak. Ez okból szabadon határozhatnak és határozataikat úgy a törvényeknek reájuk vonatkozó rendeleteit szabadon végrehajthatják. Az ország kormányának jogában, sőt kötelességében állana a felett örködni, hogy az önkormányzatok törvényes kötelességeiket teljesítsék és a mennyiben nem teljesítenék, azokra a kormány az önkormányzatokat reá is szoríthatja, velük szemben a kényszer- és a törvényes rendelkezési jogot is gyakorolhatja. Az ország kormányának továbbá meg kellene az ellenőrzés jogát adni arra nézve is, hogy az önkormányzatok még saját jogkörükben is a törvényes alakságoknak megfelelően és a közérdeknek világos kára nélkül járjanak el. Ez okból gyakorolhatná a kormány az általunk már ismertett esetekben az önkormányzati határozatokkal szemben a megsemmisítés jogát.

Viszont azonban az önkormányzatok a kormány törvénytelen eljárása ellenében a közigazgatási bíróság védelmét vehetnék igénybe.

A közigazgatást — a mi szerintünk a területileg szervezett önkormányzat *összes ténykedését* jelenti — ellátnák az önkormányzatok: részint testületileg, részint bizottságaik, részint kiküldötteik, részint fizetett tisztviselőik által.

Tisztviselőiket az önkormányzatok az országos bizottság által képesítették közül szabadon alkalmazhatnák és pedig azon tisztviselőket, kik az önkormányzati életnek irányát adják meg, időről-időre és pedig lehető gyors időközökben (3 évenként), azokat pedig, kik szakteendőket látnak el, állandóan. Részünkről irányadó kor-

mányzati állásnak hármat tartunk, u. m. az alispán (polgármester), a főjegyző és a főügyész állását.

A tisztviselők fizetése, bizonyos rangfokozatban és fizetésben való előlépése és nyugdíja országos törvénnyel és egyöntetűen volna szabályozandó.

Minden közigazgatási jogsérelem ellen a magánfelek a közigazgatási bíróságnál kereshetnek orvoslást.

Teljes önkormányzati joggal lennének felruházandók a vármegyék és a törvényhatósági városok. A községek és rendezett tanácsú városok a vármegyékbe volnának jövőben is beolvasztandók.

A járás, mint önkormányzati szervezet mellőzendő lenne.

A vármegyei közigazgatásnál a tulajdonképeni *végrehajtás* a községekbe és rendezett tanácsú városokba lenne decentralizálendő. A községekben a hatósági közegeket a vármegye alkalmazná a községek autonómikus jogának fentartásával és a községi önkormányzati elemek segédkezésével. A rendezett tanácsú városok ellenben a hatósági szervezetet is önmaguk teremtenék meg és közegeiket is önmaguk alkalmaznák.

A járások csak hatósági teendőkre lennének szervezendők, szintén a vármegye által. Ezen hatósági közegek ellenőriznék a községeket és végrehajtanák azokat a feladatokat, a melyek az egész járásra együttesen vonatkoznak.

A vármegyék központi hatósági szervezete ellenőrizné a városokat és járásokat és végrehajtaná azon feladatokat, melyek az egész vármegyére vonatkoznak.

Hatósági szervezet és ingyenes önkormányzati szervezet egymással szoros összeköttetésbe volna a közigazgatás egész területén hozandó. A hatáskörök jogorvoslatok és a felelősség pedig pontosan volnának megállapítandók.

Az ügyek elintézésének alapelve az kellene, hogy legyen, hogy minél több teendő végeztessék *ingyenes önkormányzati* elemek által. Es így a szervezetnek azzal az elasticitással kellene bírnia, hogy az önkormányzati élet fokozatos fejlődésével a közigazgatási tevékenység minél nagyobb mérvben menjen át a fizetett tisztviselők

vállairól az ingyenes önkormányzati elemek vállaira. Addig is azonban, míg az önkormányzati élet teljes kifejlődést nyer, szakképzett és egyéni felelősségre eljáró hatósági szervezet kell, hogy a tulajdonképeni közigazgatási ténykedést végezze.

A közigazgatás terheit kell, hogy az önkormányzatok önmaguk viseljék, ne az államtól várjanak és kérjenek mindent, de a mit saját érdekükben szükségesnek és jónak tartanak, vagy a minnek megvalósítását az állam törvénye rendeli el, azt valósítsák meg saját erejükből. Legfeljebb csak a gyengébbek segélyezéséről lehetne szó. És pedig a községek gyengesége esetén a vármegye támogatásáról és segélyéről és egyes vármegyék gyengesége esetén az állam segélyéről.

Erről a teherviselésről azonban és ezzel kapcsolatban a reform kivitelének pénzügyi oldaláról kissé bővebben akarunk megemlékezni.

A nemzeti teherviselés ma nem nyugszik valami helyes alapokon. A helyes elv természetesen az, hogy minden jövedelem a jövedelem nagyságának arányában járuljon a közterhekhez. Nálunk ezen elv alig nyer érvényesülést.

Az állam fogyasztási adókból 1890-re 42 millió forintot irányzott elő, tehát többet, mint az összes földadóból. Jövedékekből (só, dohány, lottó) előirányoztatott 38 millió tiszta jövedelem. Ha ezekhez hozzávesszük még a regálét, akkor konstatálnunk kell, hogy indirekt adóból az állam annyit vesz be, mint a mennyit összes egyenes adói kitesznek. Ez lehet igen helyes és egészséges adóztatási rendszer, nem vitatjuk, az anomália azonban ebből áll elő.

Ugyanis az indirekt adókhöz az egyes polgárok nem jövedelmeik arányában járulnak hozzá, hanem kiki a fogyasztási vagy jövedéki tárgy mennyiségének arányában. Minthogy pedig a fogyasztási cikkek bizonyos mennyiségig életszükségleti cikkeket képeznek (hús, só, bor, cukor stb.), vagy ha nem is azt képeznek, a társadalom mai igényei és viszonyai szerint átlag minden polgár által egyenlően fogyasztatnak: el lehet mondani, hogy *az állam az összes adók felét (vagyis az indirekt adókat) a polgároktól*

nem jövedelmeik arányában, hanem körülbelül fejenkint egyenlő arányban szedi be. És ezen indirekt adókhöz még hozzájönnek a vámok is, a melyek szintén életszükségleti cikkekre (ruházat, ásványolaj, kávé, rum stb.) vannak kivette, a melyek az államnak szintén tekintélyes bevételeit képezik és a melyeket a polgárok szintén átlag fejenkint egyenlő arányban viselnek.

Ezek alapján mondhatjuk, hogy az összes közterhek fele a polgári jövedelmeknek csak alsó részét, vagyis a kis jövedelmeket terheli, míg a bizonyos összegen felüli jövedelem általában véve ezen teher alól magát kivonja.

Azt szokás mondani, hogy az indirekt adó mindennek dacára nem terhes, mert bárki kibúhat alóla, ha egyszerűen a fogyasztástól tartózkodik. Ez részben nem felel meg a valóságnak, mert a fogyasztási adó nagyrésze alól az egészség veszélyeztetése nélkül magát senki ki nem vonhatja (só, hús, ruházat stb.), másrésről ha igaz volna is ezen állítás, hamis adóztatási principiumot képezne. Mert az államnak adóztatási rendszerét épen nem szabad arra alapítania, hogy a kinek tetszik, az az adóztatás alól kibúhasson, hanem ellenkezőleg arra, hogy semmiféle jövedelem az egyenlő közteherviselés alól meg ne menekülhessen!

Mindebből azonban távolról sem azt a következtetést akarjuk levonni, hogy az indirekt adókat el kell törölni, vagy azokat korlátozni kell, nem is azt, hogy a direkt adókat fel kell emelni, hanem le akarjuk vonni azon következtetést, hogy az adóztatási rendszert akként kell átalakítani, *hogyha már az indirekt adók a kis jövedelmeket terhelik, a direktadók aránylag a nagyobb jövedelmekre hárittassanak*, a mi bizonyos jövedelmeknek az egyenes adóktól való mentességét és a nagyobb jövedelmeknél a méltányos progressiv adókulcs alkalmazását teszi szükségessé.

De a közigazgatással kapcsolatban a helyes adóztatás elvének még egy gyakorlati applikációját kell levonni. A közterheknek tekintélyes részét képezik a községi és városi terhek, a melyek szintén a nemzet közbiztonsága, közegészségügye, közművelődése stb. érdekében használtatnak fel. Ezen terhek alul épen a nagy

birtokok vonják ki magukat, mert a XIX-ik század második felében még létezik egy közigazgatási jogszabály, melynek értelmében a nemesi birtokok, mint »önálló puszták« a községek és városok kötelékéből kivételnek, alias: a közterhek egy részének viselése alól felmentetnek. Azok az indokok, melyekkel ezt az állapotot védik, igen érdekesek. A latifundiumok nem tartozhatnak — ugymond — a község vagy város kötelékébe, mert akkor azoknak »igen sokat kellene fizetniök« a városokban vagy községekben megvalósított közbiztonsági, egészségügyi, művelődési célokra. Egy nagy jövedelemnél tehát elég indok az is, hogy »nagy«, hogy neki »sokkal« kellene járulni a közterhekhez. Másik indok, hogy hiszen azoknak a tulajdonosa nem él a községben vagy a városban és nem veszi igénybe azoknak intézményeit. Lehet, hogy nem él ott, de él mindenestre egy más városban, a melynek intézményeit igénybe veszi, ám de ott ismét azért nem járul a közterhekhez, mert ott meg birtoka nincsen. Így tehát a nagy jövedelmek kimelésére egy circulus vitiosus lett feltalálva, gúnyára az egyenlő teherviselés elvének.

Pedig az államban, mely nem egy nyereszkes társaság, de ethikai testület, még arról is lehetne szó, hogy a megélhetésnek egy bizonyos szerény mértékeig a jövedelem egyáltalán vétessék ki mindennemű adóztatás alól, annyival is inkább, mert van egy rettenetes súlyos adó, melyet minden polgárnak egyenlően kell viselnie: a véradót, a katonai szolgálatnak adóját. De hát ne beszéljünk philanthropiáról, ne beszéljünk arról, hogy a kis jövedelmeket a pénzbeli adóztatás terhe alól vonjuk ki, fizessen az is, de azután *annak az ellenkezőjét se tűrjük el*, hogy t. i. épen a nagy jövedelem vonhassa el magát egy vagy más úton az arányos adóztatás alól. Járuljon minden jövedelem *a jövedelem arányában* a közterhekhez, a mit csak a mai adóztatási rendszernek átalakításával lehet elérni!

Az önkormányzatnak terheit is bizonyára az állami adóztatással kell összhangba hozni.

Hogy mennyit fognak kitenni a helyes rendezés és az ezzel kapcsolatban álló munkaerőszaporítás és a fizetés-felemelés költségei, azt hozzávetőleg lehet csak megállapítani.

A 63 vármegyének központi személyzeti kiadása volt a legutolsó évben 2,283.000 frt. Minthogy a vármegyénél nagymérvű hivatalszaporításra nem lesz szükség, csupán a tisztviselői állások rendezésével és a fizetés-felemeléssel járó költségemelkedés fog bekövetkezni, ezt az emelkedést a mostani személyi kiadások 30%-ára tehetjük, a mi a fenti összeg után 684 ezer forintot tenne ki.

A ma létező 408 járás eddigi személyi kiadásai 1,829.000 frtra rúgtak. Részünkről a járásokban sem contemplálnák személyszaporításokat, de igenis hivatalrendezést és fizetésemelést, a mi szintén 30%-ot tenne ki, vagyis a fenti összeg után 548 ezer forintot.

A községek ellenben tekintélyesebb szaporítást, illetve hivatali rendezést igényelnének. Az eddigi községi hivatali fizetések összege volt az 1807 nagyközségben és a 2409 körjegyzőségben, beleértve a községi orvosok fizetését és a tisztviselők minden mellékjárulékát, összesen 3,913.000 frt. Itt a helyes rendezés körülbelül *alterum tantumot igényelne* s így a községi többlet körülbelül 4 millió forintra lehetne becsülni.

A rendezett tanácsú és törvényhatósági városoknál a mostani személyi kiadásoktól nem lenne lényegesebb eltérés, mert a városokban már most is rendezettebb állapotok vannak, mindazonáltal átlag a fizetések 20%-át lehet az emelkedésre számításba venni. A rendezett tanácsú városok költségei kitétek 1,523.000 forintot, a törvényhatósági városoké 1,429.000 forintot s így ezeknél az összes többlet kitenne 590 ezer forintot.

A közigazgatás rendezésének összes költségei tehát körülbelül 5 és $\frac{1}{2}$ millió forintot tennének ki. E szerint a közigazgatás ellátása mintegy 16 millió forintba kerülne, a mi nem felette sok, ha figyelembe vesszük, hogy az igazságszolgáltatás tárczája ma is évenként körülbelül 10 millió forintot vesz igénybe.

A rendezés költségeinek többletét az államnak és az önkormányzatoknak közösen kellene viselniök. Az állami hozzájárulást azonban részünkről nem úgy contempláljuk, hogy az állam direkt támogatást adjon az önkormányzatoknak, hanem hogy az egyik vagy másik adóalapot nekik átengedje, mint az Angliában történt.

Igy a húsdó szerepel az állami költségvetésben 3 millió forinttal, az italmérési illeték és adó pedig 2,600.000 forinttal. Vagy egyik, vagy másik át volna engedhető a községeknek közigazgatási költségeik részbeni fedezésére. Legcélzzerűbb volna a regálét átengedni, természetesen akként, hogy a megváltásból előálló terhek az államot ne terheljék, a minek helyes pénzügyi megoldását meg lehetne találni. A regále kezelése és értékesítése ugy is helyesebben történhetnék a községek által, mert az államtól most is ők bérelik a korcsmáltatási jogot, az pedig természetellenes, hogy állam és község bérleti viszonyban álljanak egymással. A regálé átengedése azért volna még kívánatos, mert ez állandó, sőt fejlődő jövedelmet képezne, már pedig a községek kiadásai is folytonosan emelkednek.

Ha azonban a regálé átengedését magasabb adóztatási tekintetek nem engednék meg, úgy a húsfogyasztási adó volna a községeknek átengedhető, esetleg pedig ezen segélyezési összeg erejéig az általános jövedelmi pótdadó volna leszállítható.

A megyei dotáció 4,500.000 forintot tett ki, ezen összeg erejéig szintén az általános jövedelmi pótdadó volna helyesen leszállítható és ezzel a megyék általános segélyezése megszűnnék.

Az állam körülbelül 8 millióval járulván a fenti módon a közigazgatás rendezésének költségeihez, ezentúl mindegyik önkormányzat viselné a maga költségeit és pedig úgy a szervezetnek, mint a közigazgatás ellátásának költségeit is.

A mit ide vonatkozólag a gyengébbek támogatására meg kellene tenni, az a következő lehetne.

A község megállapítván *összes* szükségleteit, ha azoknak fedezésére a beszedett indirekt jövedelmeken kívül még egy bizonyos %-on (mondjuk 50%-on) felüli pótdóra volna szüksége, azt csak a megye engedelmével vethetné ki, esetleg pedig szerencsétlenebb anyagi körülményei között, a vármegye támogatásáért folyamodhatnék. A vármegye leginkább képes megítélni, hogy mely községei szegények annyira, hogy *nélkülözhetlen* adminisztratív költségeiket sem viselhetik teljesen önmaguk és ez esetben ő volna hivatva a támogatást is első sorban nyújtani.

A vármegyék szintén megállapítanák *összes* közigazgatási szükségleteiket (a községeknek nyújtott esetleges támogatással együtt), ha ezek oly összeget tesznek ki, hogy a másnemű jövedelmeken kívül a pótdónak bizonyos, mondjuk 30%-át veszik igénybe, akkor ezt a vármegye már csak a kormány hozzájárulásával vetheti ki, esetleg pedig szegényebb körülmények közt, az állam segélyét kérheti ki. Ez esetben a törvényhozásnak kell az állami költségvetések tárgyalása alkalmával megítélni, hogy mely vármegyék vannak annyira sújtva, hogy közigazgatási nélkülözhetlen szükségleteiket sem képesek fedezni. Viszont ha a bajnak oka a vármegye közönségében, vagy egyéb rendezetlenségében rejlik, a törvényhozásnak a figyelme e körülményre fel van hiva és az orvoslást a területi rendezés által, vagy más uton eszközölheti.

A városok csak kivételes esetekben (mint pl. Szegednél történt) szorulhatnak az állam különös támogatására.

Lassankint azonban a vármegyék teljesen saját lábukra fognak állni és nem hiszszük, hogy későbbi időben bármelyik is az állam segítségére szorulna.

Egyelőre a községeknél állana elő a nagyobb költségtöbblet, de ez első sorban az állam által átengedett adóalapból volna fedezhető, a mi pedig még azon felül, mint a község terhe fenmaradna, azt a községek nagy örömmel fedezhetnék oly hatósági szervezet és oly adminisztráció birtokában, a mely nekik anyagilag is tiszser oly értéket képvisel. Mert ha ott helyben van a községeknek birói, szolgabirói, közjegyzői, adóztatási, közrendészeti, közegészségügyi hatóságuk és közegük és nem kell nekik minden aprólékos ügyekben a távol fekvő székhelyekre befáradniok, az nekik anyagilag többet ér, mint az a néhány száz frt, a mibe a közigazgatásnak ezen lényeges javítása kerül. De az u. n. nemesi puszták szintén bevonandók lesznek a községi terhek viselésébe és ekként erőteljes községek lesznek alakíthatók. Végre pedig, ha valamely község még így sem bírja a terhet, segítse azt a vármegye, a vármegyét pedig segítse az állam.

Hogy az állami költségvetésben a 3 millió frt újabb közigazga-

tási kiadás, jobban mondva az e célra átengedett jövedelem honnan lesz pótolandó, azt bizonyára kormányférfiaink legjobban fogják tudni, a kik a közigazgatási reformba maguk is belebocsátkoztak, jól ismerve annak költséges voltát. Lehetne egyszerűen az állami jövedelem természetes emelkedésére támaszkodni, mi azonban részünkről a fejtegetéseink elején érintett méltányos *progressív-adóban* keresnők a kiegészítő eszközt, mely az adóterhek egy részét azon jövedelmekre utalná, a mely a másnemű adóterhek alól — az adóztatási rendszer hiányai miatt — magát ma kivonja.

X. Külföldi viszonyok.

A közigazgatás rendezésénél alig lehet külföldi példák után indulni. Minden államnak megvannak a maga különös nemzeti viszonyai, a melyekhez közigazgatási szervezetük hozzásimul.

Azonkívül az egész művelt világban tulajdonképen csak most van forrongásban és alakulásban az újkori közigazgatási berendezkedés. Ép úgy, mint nálunk, a rendi szerkezet eltörlése mindenütt megköveteli a közigazgatásnak a *jogegyenlőség* alapján való átalakítását. A fejlettebb közélet és nagyobb közigazgatási igények pedig megkövetelik a közigazgatási tevékenységre a réginél *alkalmasabb műszervek* alkalmazását. Azért láthatjuk azt a lázas tevékenységet, a mit az utolsó évtizedekben, sőt épen *az utolsó években* a nyugateurópai államok a közigazgatás organizálása terén kifejtének.

Ma még nincs sehol véglegesség, de azért azt még is lehet constatálni, hogy az átalakulás főleg két irányban folyik. És pedig: azok az államok, a melyeket a multban, mint alkotmányos államokat ismertünk, önkormányzati közigazgatásukat megtartják, de abba erőteljes és fizetéses *hatósági szervezetet* visznek bele; azok az államok pedig, melyek a multban absolut államok voltak, centralizált bürokratikus közigazgatásukat tartják meg, de azt enyhíteni törekszenek az *autonomikus életnek* felkeltésével és az *önkormányzati* elemeknek a közigazgatási funkciókba való bevonásával.

A nyugateurópai absolut államok mindenütt elfogadták Angliának parlamentaris intézményét, de önkormányzati szervezetének alapelveit még el nem fogadták.

És talán nem is minden ok nélkül. Tudniillik a hol nem volt a multban alkotmányos és önkormányzati élet: *ott a nemzetet az önkormányzati életre előbb reá kell nevelni*, mert az önkormányzati közigazgatást *nem lehet egyszerűen átültetni* úgy, mint az a parlamentáris intézménnyel történt. Az önkormányzati szervezet csaknem láthatatlan, megvan az életben, a polgárok gondolkodásmódjában és szokásaiban, de nincs még lemásolható és átvehető intézményekben. Azért a continentalis államok az angol önkormányzatnak csak némely külsőségeit és némely elemi részeit bírták eddig recipiálni. De azt hisszük, hogy ez a receptio oly mértékben fog növekedni, a mily mértékben növekszik ezen államokban a valódi alkotmányosság és a nemzetnek ilyen irányú fejlődése.

Részünkről csak röviden kívánunk az *angol, francia és porosz* közigazgatási viszonyokkal foglalkozni. Nem mintha azt hinnék, hogy azok ismeretlenek a mi közönségünk előtt, hanem mert rövid összehasonlítást akarunk tenni azon államok viszonyai és a mi viszonyaink között.

I. Az angol közigazgatás.

Az angol közigazgatás teljesen *önkormányzati*.

Tehát ki vannak ott először is emelve a közfunctiók közül azok a feladatok, a melyek az államot illetik meg és azoknak ellátására egy hatalmas *államigazgatási apparátus* van berendezve, de e mellett a területi életközösségek (a megyék, járások és városok) szabad *önkormányzati közigazgatással* bírnak, vagyis önmaguk megtehetnek saját szervezetükkel és saját közegeikkel mindent, a mit hozzátartozóik érdekében megtenni szükségesnek és jónak tartanak.

Ezen önkormányzati közigazgatást átalánosságban a következők jellemzik:

1. hogy az önkormányzati kötelességeket *a törvények* nagy részletességgel írják elő; nemcsak meg van szabva a közélet minden terén, hogy *mit kell* a megyéknek és járásoknak tenniök, hanem

igen sokszor még azon módozat is meg van állapítva, a mint azon kötelességet (az útügy, egészségügy, iskolaügy stb. terén) az önkormányzatoknak el kell látniok;

2. az állam kormányának a legszigorúbb ellenőrzési és felügyeleti joga van az önkormányzatok felett és ezen jogát kiterjedt felügyeleti szervezetével az állam valósággal gyakorolja is, úgy, hogy azon önkormányzati közigazgatás *a törvényes eljárástól el nem térhet*;

3. a magánfeleknek a közigazgatás egész szervezetében teljes *jogvédelem* van biztosítva, a mennyiben minden közigazgatási jogsérelem ellen a rendes bíróságnál kereshetnek orvoslást;

4. *az állami igazgatásból* igen kevés feladat van ellátás végett átadva az önkormányzatoknak, az állami adókezelésből csaknem semmi, a katonai-ügyből is igen kevés, mindezt az állam saját specialis igazgatási szerveivel látja el.

Ezekből is látni lehet, hogy azon állítás, mintha Angliában *az államhatalom az önkormányzatok kifejlődése miatt gyenge volna*, a valóságnak meg nem felel. Anglia a maga nagy imposans világuralmi állásában erősebb és consolidáltabb, mint valamennyi continentalis állam és ennek oka az, mert Angliában *hatalmas az állam*, és hatalmasak *ezek mellett* az önkormányzatok és a társadalom is. Angliának épen abban rejlik rendkívül nagy ereje, hogy nem az *egységes állami* szervezetben van a nemzeti erő és a nemzeti munkásság *kisérőlag* koncentrálva, hanem fel van keltve a legnagyobb mérvben az *egyéni* munkásság is és szervezve van maga a *társadalom* is tevékenységre.

Az angol önkormányzati szervezet természetesen a nemzeti viszonyok szerint van formálódva; az angol kultúra, foglalkozás és életviszonyok alapján van kiképződve és a mit különösen Angliában kell nagyon kiemelni: *a történelmi átalakulásoknak* van teljes mérvben alávétve! Az angol önkormányzat mindig megmarad önkormányzatnak, alapelveitől tulajdonkép egy hajszálnyit sem tér el, de fejlődik és halad, mint maga a társadalom. És ez mutatja épen az önkormányzati szervezetnek rendkívül finom és tökéletes voltát,

hogy az képes az idők és viszonyok követelményeihez hozzásimulni és a megfelelő külső organisatiót a társadalmi rend fejlődéséhez képest felvenni.

Az angol önkormányzati közigazgatás legfőbb alakulata ép úgy, mint nálunk, mindeddig *a megye* (a county) volt. E mellett a városok csak alárendeltebb jelentőséggel bírtak, a községek pedig ki sem fejlődtek. A megye volt az a területi életközösség, mely politikai, igazságszolgáltatási és közigazgatási szempontból egy önálló önkormányzati egységet képezett. Az ő rendelkezési joga, az ő élete és az ő jurisdictionális hatalma kiterjedt *a megye egész területére* és nem engedte meg, hogy kebelében a községek, mint önálló önkormányzatok kifejlődhessenek, egyedül a városok voltak több-kevesebb önállósággal a megye kebelében felruházva.

A megye szervezete eredetileg Angliában is *rendi* volt. A nemesség volt a politikailag jogositott nemzet, az jött össze *a megyei évnegyedes gyűlésekben*, hogy ott a megye közérdekei felett döntsön és határozzon, a szükséges anyagi hozzájárulásokat megszavazza, az igazságszolgáltatást az időközben felmerült bűnesetekben és jogvitákban gyakorolja. És a nemesi rend nemcsak egészében (gyűléseiben) gyakorolta ezen jogokat, hanem külön-külön egyes tagjai által is. Az »úri« jogok, a melyeket a gentry egyes tagjai saját kerületükben gyakoroltak, kiterjedt: az igazságszolgáltatás csekélyebb eseteire, a rendészetre és némely igazgatási feladat ellátására.

A nemesség viszonyaiban beállott változással a megye szervezetében is változásnak kellett beállania. A mint a nemesség száma növekedett és a mint annak egyes tagjai elszegényedtek, mindjárt nem lehetett a nemesség *összes tagjait* az önkormányzati jogok személyes gyakorlására feljogosítani, ki kellett választani közülök azokat, a kik még mindig elég vagyonnal és elég erkölcsi és szellemi qualificatióval bírtak azon jogok gyakorlására. És ezen kiválogatást törvényes intézkedések alapján maga a nemesi rend eszközölte. A kik 1000 forint fundált évi jövedelemmel bírtak és ellenük erkölcsileg kifogás nem emeltetett, azok az önkormányzati

jog gyakorlásához bocsáttattak, és pedig, minthogy minden jurisdictionális jog a koronától származott, nem egyszerűen magának a karnak felvétele által, hanem annak kijelölése alapján: *a korona kinevezése által!* A korona hatalmazta fel ezentúl a gentry egyes tagjait arra, hogy »*a rendet és békét a megyében fentartsák*«, vagyis hogy a megyei önkormányzati jogot gyakorolják. És így többé nem nemesi jog, nem földesúri jog volt a megyei önkormányzatban való részvétel, hanem a korona kinevezése alapján gyakorolt jog. Ki volt tehát azon jog terjeszthető *nem nemesre és nem földesúrra is*, a minthogy az valósággal ki is terjesztetett. De a dolog természeténél fogva az önkormányzati jogok gyakorlásában az *uralkodó elemet* továbbra is a nemesi elem, a gentry képezte.

A rend és béke fentartására kinevezett ezen közegek voltak *a békebírák*, a justice of the peace-ek, az angol önkormányzati életnek sehol sem utánzótt és teljesen sehol sem utánozható alakjai. A békebírák gyakorolták ezentúl a nemességet megillető jogokat, ők jöttek össze *az évnegyedes gyűlésekre*, ők tartották a kerületi *kis gyűléseket* és ők gyakorolták *egyenként* is a jurisdictionális jogokat. Természetes, hogy ez csak a rendiségnek változott és talán finomított alakban való tovább élése volt. Mert lényegében továbbra is a nemesi rend bírta a jogokat, ő egészítette ki önmagát, ő hagyta ki a nem kebelébe való elemeket és viszont ő vett fel abba olyanokat, a kik, habár a nemesi rendhez nem tartoztak, annak csak díszére váltak. A korona kinevezése csak a forma volt, melylyel mindezt a czélt a nemesi rend a leghelyesebb alakban vélte elérhetni.

A mint a közigazgatás a maga primitívebb helyzetéből kibontakozik, a békebírák eljárását mind részletesebb és részletesebb törvények szabályozzák. A teendők és feladatok mindinkább növekszenek, úgy hogy a békebírák, a kik tisztókat ingyen töltik be és a kik közigazgatási szakképzettséggel tulajdonképen nem bírnak, önmaguk nem képesek többé a közigazgatást ellátni; alkalmaznak tehát maguk mellé *jogvégszett fizesetes tisztviselőket* és azonkívül a különböző functiókra fizesetes *ssakközsegeket*. Ilyen hivatásszerű

közigazgatási tisztviselők úgy a megye központján, az évnegyedes gyűlések mellett, mint a kerületekben a kis gyűlések mellett és az egyes békebirák mellett is alkalmaztatnak és a megye közönsége által fizettetnek.

Ezzel a közigazgatási szervezettel volt Anglia kizárólag administrálva egész az utolsó időkig; hozzáférhetlen, lelkiismeretes és pontos volt ez az administratio, kiterjedve az igazságszolgáltatásra, a rendészetre és az igazgatásnak akkor még megoldandó összes feladataira.

De az utóbbi évtizedek újabb igényeket szültek, olyanokat, a melyeket a régi közigazgatás még nem ismert, vagy a melyeknek nagy jelentőséget az még nem tulajdonított. Így különösen a szegényügynek, útügynek, iskolaügynek és egészségügynek kiváló ápolása és gondozása vált szükségessé. Ennek ellátására a régi békebirói szervezet már nem volt elégséges, a kormányzottnak nagyobb körét kellett bevonni a tevékenységbe és a polgároknak nagyobb mérvű anyagi hozzájárulását kellett ezen célokra igénybe venni. És az angol önkormányzati szellem megtalálta ezeknek is helyes megoldási módját. Az ügyek ellátását *reábista azokra, a kik általuk érdekelve vannak*. Az érdekelték állapították meg minden célra a szükségleteket, ők vetették ki önmagukra annak költségeit és ők hajtották végre a szükséges cselekvéseket. Az érdekelt-ség minden ügyágra nézve külön lett megállapítva s a járások (boardok) minden egyes igazgatási feladatra nézve külön lettek alakítva és szervezve. Így keletkeztek a *szegényügyi, útügyi, iskolaügyi és egészségügyi járások*, a melyeknek területei egymást nem fedték, a melyek mind külön-külön képvisellel, tisztviselőkkel és költségvetéssel bírtak.

Ezek az igazgatási járások azonban a legutóbbi időkig a megyei szervezetbe beillesztve és összefoglalva nem voltak, a felügyeletet felettük közvetlenül a központi kormány gyakorolta, külön inspectorok és egy külön kormányzék, a local government board által.

Az 1888-iki nagy megyei reform foglalta össze az igazgatási

járasokat egy megyei szervezetbe. Ezen törvény alkotta meg szabad választás alapján a *megyei képvisellet*, a county council-t, a mely az igazgatási teendők egy jó részét a járasoktól átvette (különösen az útügyet) és annak ellátását megyei feladattá tette. A county council azonkívül átvette a békebirák évnegyedes gyűléseinek is igazgatási feladatait, úgy hogy ez jövőben már csak mint *jurisdictionális* hatóság működik.

A mai angol önkormányzati közigazgatásnak tehát alulról felfelé *kettős szervezete* van.

A *békebirák* egyenként, továbbá kerületi és megyei gyűléseikben ellátják jövőre is az igazságszolgáltatás csekélyebb rangú feladatait és a közigazgatás egész területén a tulajdonképeni *joghatóságot*, u. m. a rendőrhatóságot, az iparügyi, vizügyi, halászati és cselédügyi hatóságot stb.

Az *igazgatási szervezet*, vagyis a járasok és a megyei képvisellet pedig ellátja a tulajdonképeni igazgatási feladatokat: a szegényügynek, útügynek, iskolaügynek és egészségügynek fejlesztését és gondozását.

Természetes, hogy ez a kettős szervezet sokáig ekként fenn nem tartható. Ez csak az angol conservatív iránynak, a lépésről-lépésre való haladásnak következménye. Annak a conservatív iránynak, mely alapjában véve mégis a legradikálisabb, mert nem kapkod, nem csinál sikertelen kísérleteket, de *határozott lépésekkel megy előre* és átmenettel s a viszonyok fel nem forgatásával való-sítja meg a valóban előálló életszükségleteket. Az angol törvényes alkotás sohasem marad az életszükségletek megett, de azt meg sem előzi. A nemzet saját viszonyaiból fejleszti ki közintézményeit.

A mai állapot átmenetnek tekinthető és bizonyára be fog következni, hogy a rendiségnek utolsó maradványai is eltűnnek az angol önkormányzatból. A megyék, járasok és községek megmaradnak továbbra is önkormányzati szervezeteknek, de teljesen a jogegyenlőség alapjára helyezkedve. Az önkormányzati jog gyakorlása nem egy kisebb rendnek lesz kizárólagos politikai joga, de kiterjesztetik az a megye összes lakosaira, a kik különböző

alakulataikban szabadon választott képviselőt által fogják azon jogot gyakorolni.

A mi az angol közigazgatási szervezet egyes konkrét alakulatait illeti, nézzük röviden a megyék, járások, községek és városok szervezetét.

Először is a *megyékben* van a quarter session (a békebírák évnegyedes gyűlése) és a county council (a megyei képviselő-testület).

1. A *quarter session* minden negyedévben, de szükség szerint többször is tartatik. Tagjai a megyében lakó és működő összes békebírák.

Hatásköre:

a) *igazságszolgáltatási* és pedig a büntető jury vezetése; a jury vezetését a békebírák átadják elnöküknek, a chairman-nak, a ki néhány társával képezi a törvényszéket a jury mellett;

b) *felelősségek elintézése*, t. i. az egyes békebírák határozatai (orders és conviction-jai) ellenében benyújtott felelősségek felülbírálása.

1888-ig, vagyis a megyei képviselő megalkotásáig *kiterjedt adminisztratív hatáskör* illette még meg a quarter sessiont. Így a megyei adók és szükségletek megállapítása, szabályrendeletek alkotása, az útügy egyes részeinek ellátása, a megyei hidak, tébolydák felállítása és gondozása, a mérték- és súlyegység fentartása, némely engedélyek megadása, az adóbecslések elleni reklamációk elintézése stb.

Ezen igazgatási hatáskör, mint érintettük, 1888-ban legnagyobb részben átment a county councilra s így a quarter session már csak mint a békebírák felettes joghatósága működik.

A megyei békebírói testületnek egyes közegei:

a) a *lord lieutenant*, a békebíráknak a korona által kinevezett feje, a kinek joghatósága azonban nincs és állása is csupán méltóságnak tekintetik; a békebírák gyűlésére meghívatik, de ott rendszerint meg nem jelen, hanem helyetteseként az eddig általa kinevezett

megyei főjegyzőt, a clerk of the Peace-t küldi, a ki a gyűlésen az ügyek előadója;

b) a *sheriff* szintén ingyenes és nagyobb joghatóság nélküli közeg, a gyűlésekre szintén helyettesét, az alsheriffet küldi; a sheriff hatáskörébe leginkább igazságszolgáltatási feladatok tartoznak: az esküdt-listák végleges összeállítása, a börtönök felügyelete stb.;

c) a *coroner-ek* a bűnügyi nyomozások és a vád-juryk vezetésére; eleintén ingyenes önkormányzati közegek voltak ezek, de ma már fizetési tisztviselők.

A quarter session mellett azonkívül voltak más rendszeres fizetési hivatalnokok is. A clerk of the Peace, a megyei főjegyző hivatala, *egész rendszeres megyei hivatal* volt, több fogalmazói, kezelői és segédzemélyzettel, csak hogy az angol közigazgatás a bürocratiát túlságba sohasem vitte. Azonkívül a megyének egyéb fizetési szakközegei is voltak: mérnökök, orvosok, út-, hid- és mérték-felügyelők stb. Ezek ma már nemcsak a quarter sessionnak, hanem a county councilnak is közös hivatalnokai.

2. A mi a *county council*t illeti, ez az egyes járások választottaiból alakul, minden electoral division választ egy tagot, a választói jog censushoz van kötve, de a census nem magas. A képviselők száma nem nagy, például a közép nagyságú Essex megyében 78.

A county council választja a maga elnökét (chairman) 1 évre és tanácsnokait (alderman) 6 évre.

A county council *hatásköre*: a megyei adók megszavazása, költségvetés megállapítása, az útügy ellátása stb. Szóval a quarter session igazgatási teendői és némely járásnak eddigi hatásköre. Ekként a megyei közigazgatási feladatok a county council kezében csoportosítottak össze, megmaradván még mindig a joghatóság gyakorlása a békebírák és azok gyűléseinek kezében.

A county council közigazgatási teendőit részint bizottságai, részint ingyenes kiküldöttei, részint fizetési hivatalnokai által látja el.

Bizottságait minden megye saját szükségletei szerint szervezi, külön-külön az egyes igazgatási ágak szerint.

A *hivatalnoki kart* a közgyűlés választja életfogytiglan és állásukhoz mért fizetéssel látja őket el (a megyei főjegyző fizetése 16—20 ezer frt).

3. A *quarter session* és a *county council* között van végül egy összekötő kapocs, a *joint committee*, a közös bizottság, melynek tagjait a békebírák gyűlése és a megyei közgyűlés választja, ez alkalmazza az összes *megyei rendőri szervezetet és választja a megyei főjegyzőt*.

A rendőri karhatalomnak ezen közös összeállítása és vezetése nem érinti az egyes békebírák rendőri joghatóságát, a melyet azok továbbra is gyakorolnak.

A mint a megyei szervezetben megvan a kettősség, úgy megvan az másodszor a *járási szervezetben* is.

A megye egész máskép van felosztva békebírói járásokra (*division*) és igazgatási járásokra (*union*).

1. A *division* a járás területén lakó békebírák gyűlése, a kiknek száma járásonként átlag 6—20 közt változik, habár némely járásban jóval több is van. A járás átlagos nagysága 3—4 □-mértföld, a lakosok átlagos száma 20.000.

Gyűlések: *hundred session*, *session divisional*, körülbelül minden héten tartatnak a járás főhelyén.

Hatásköréhez tartozik: a községek feletti szigorú felügyelet, azok tisztviselőinek kinevezése és elbocsátása, az adókivetések és becslések elleni felszólamlások, továbbá az esküdt-listák előkészítése, bizonyos engedélyek megadása, vendéglősök kihágásainak megbüntetése 50 fontig stb. Tehát ismét nem igazgatási teendők, hanem az igazgatás minden terén a középfokú joghatóságnak és ellenőrzésnek gyakorlása.

Tisztviselője: a *clerk of justice*, a jogtudós jegyző, a kit a megyei békebírói gyűlés választ.

A békebírói járásoknak átalakítása az angol törvényhozás által szintén tervbe van véve.

2. Az *union* (a poor law board) tulajdonképen a szegényügyi igazgatás ellátására keletkezett járás. A központi kormányzék, a *local government board*, szigorú felügyelete és ellenőrzése alatt áll, ezen kormányzék van feljogosítva több községet egy járássá egyesíteni.

Képviselőit a községenként választott képviselők (*quardians of the poor*) alkotják. A választói jog erős censushoz van kötve, 50 ft. ster. jövedelem ad egy szavazati jogot, minden további 50 font szintén egyet, azonban senki 6 szavazati jognál többet nem gyakorolhat.

Hatásköre: a költségvetés megállapítása, adók megszavazása, intézetek felállítása stb.

Tisztviselőit élethossziglan választja és azok fizetéseit megállapítja.

Ezen poor law union-ok, vagyis a szegényügyi járások mellett az utolsó évtizedekben alakultak még az igazgatás többi ágaira is külön járások és pedig: a *Highway District*, az útügyi járások, melyeknek száma mintegy 350 volt és körülbelül 8100 községet foglalt magában, továbbá a *School Board*, az iskolaügy ellátására és a *Sanitary Authorities*, az építkezési és egészségügyi feladatokra. Ezeknek mind külön képviselőik, költségvetésük és adójuk volt.

Időközben azonban, és pedig különösen az 1888 reform által, ezen járások teendőinek legnagyobb része a megyék, szegényügyi járások és községek között szétosztattak. Az útügyi járások egészen megszűntek, az iskolaügyi járások pedig községi szervezetet nyertek, vagy pedig némi tekintetben hatáskörük az union-ra ruháztatott.

Ekként az *egységes igazgatási járás*, az union, mind jobban és jobban kiemelkedik, hatásköre tágul és többé nemcsak a szegényügy ellátására, de az általános igazgatási teendők ellátására és általában véve a megyei és községi közigazgatás áthidalására is kezd alkalmaztatni.

Ez a fejlődés azonban még távolról sincs befejezve és csak a legközelebbi törvényhozási rendezéstől várható e tekintetben lényegesebb javítás és változtatás.

A mi harmadszor a *községeket* illeti, tulajdonkép itt is kell constataálni a kettős szervezetet, habár a békebírákat községi hatósági közegeknek nem lehet tekinteni.

1. A *békebírák* a megye területére vannak kirendelve, de azért minden békebíró a saját kerületében vagy községében egyénenként is gyakorolja a joghatóságot. Így tehát a községek el vannak látva független és hozzáférhetlen hatósági közegekkel, a kik a *jurisdictiót* a község lakosai felett gyakorolják.

Az egyes békebíró jogköre igen tág. Ez látja el a büntető és civilis bíróságnak kisebb rangú teendőit: a vétségek és kihágások legnagyobb részének elbírálását, továbbá a bérlők és bérbeadók közt, az iparügynél, cselédügynél, vadászat és halászatnál felmerülő magánjogi perek eldöntését.

A békebíró gyakorolja a rendőrhatalóságot: tehát végezi a bűnügyi előnyomozást, adja ki az elfogatási és házkutatási parancsot, ő adja ki a rendőri szabályokat, gyakorolja a praeventiv rendészetet a csavargók, koldusok, rendőri felügyelet alatt állók felett, gyakorolja a prostitutio, fürdők, korcsmák, színházak feletti és a nusance rendészetet, ő ad ki több ipari concessiót stb.

A békebíró ellenőrzi a községi tisztviselők működését és általában a községi közigazgatást.

A békebíráknak ezen hivatalos teendői ellátására rendszerinti fizetéses közege van, a jegyző, a clerk of the magistrat, a kit maga választ maga mellé, de a kit a megye fizet.

2. A *községnek*, parish-nek, önkormányzati élete e mellett igen kezdetleges. A joghatóságot a megye közege, a békebíró, látja el: a községnek tehát erőteljes hatósági szervezetre nincs szüksége. Az igazgatási feladatok ismét a járásokban vannak koncentrálva s így a községekben valódi helyhatósági élet sem keletkezhetik.

Csakugyan az angol községek önkormányzatilag igen fejletlenek és addig, míg városi rangra nem emelkednek, a békebíróknak és a járásoknak csaknem teljesen alá vannak rendelve.

Ős gyűléseik a vestry, a mely azonban képviselőt választ, a *select vestry*-t. Ez jelöli ki az ingyenes önkormányzati tisztviselőt,

az *overseer*-t (a felügyelőt) és az ingyenes constablereket, a kiket azután a békebírók kerületi gyűlése, a hundred session nevez ki és bocsát el.

Vannak fizetéses tisztviselők is és pedig jegyző (vestry clerk), pénztárnok, irnok stb.

A község hatásköre főleg kettőre terjed ki: az adóbecslésre és beszédésére, továbbá az iskolaügyre.

A községekben folyik ugyanis az adótárgyak felbecslése és pedig úgy a földre, mint a keresetre és általában a jövedelem megállapítására nézve. Az adókulcs a törvény által van megállapítva és azt a szükségletek nagysága szerint alkalmazzák. A megyének és járásnak adóját mind lenn a községben szedik be. A megye kiveti a maga adóját a járásokra. Ez szétveti a községekre és a község veti szét az egyesekre és a behajtott adót az szolgáltatja át a megyének és a járásnak.

A község önmaga költségvetési joggal nem bír, adót nem vethet ki, hanem ha valamire szüksége van, választott járási guardianja által előterjeszti kérelmét a járási gyűlésnek és ha a járás szükségesnek találja a kért dolgot, megcsináltatja és annak költségeit a községen megveszi.

Az iskolaügyre a községnek rendszerint külön szervezete, school boardja van. Ez önállóan állapítja meg az iskolai szükségletet és akkor a községi előjáróság azt is beszedi és a school boardnak átszolgáltatja.

Ezekből látszik, hogy a községek maguk igen csekély autonómiával bírnak, tisztviselőiket a békebírák nevezik ki és velük a békebírák és a járási tisztviselők rendelkeznek. A községi autonómia csak újabban kezd életre kelni és pedig az iskolaügynek átvétele által. Remélhető itt is, hogy a haladás a községek autonómiáját mind jobban és jobban fejleszti és a rendiség alatt tapasztalt elnyomatóból azok lassankint kiszabadulnak.

A mi végül a *városokat* illeti, ezeket az 1888-iki reform szintén átalakította. Az 50.000 lakosságú városokat törvényhatósági városokká, vagyis megyékké (county borough) tette. Az 50.000

lakoson aluli városokat ellenben mind a megye fenhatósága alá helyezte, a mi nem egyre közülök hátránnyal járt, mert eddig a békebirák megyei gyűlése, a quarter session alól a fejlettebb városok ki voltak véve. A 10.000 lakoson felüli városok azonban többkevesebb önállósággal bírnak, különösen a járások alól ki vannak véve, ugy a quarter session alól is.

A városoknak hatósági szervezete igen komplikált. Külön békebirák és igazságszolgáltatási szerveik vannak a recorder vezetése mellett.

A magistratus áll: a polgármester (mayor), tanácsnokok (alderman) és képviselők (concillor), a kik mind szabad választás útján foglalják el helyeiket. Ezen ingyenes tisztviselők mellett vannak fizetéses állandó tisztviselők is.

E mellett a városokban is vannak *boardok* és pedig school board, poor law board, sanitary authorities, a melyeknek mind külön-külön szervezetük van.

Pl. Kentmegyében, Maidstoneban, mely egy közép nagyságú város, a hatósági szervezet következőképpen van összealkotva: először is van a városi képviselőtestület, a *corporation*, mely áll a mayeren kívül 6 tanácsnokból és 18 képviselőből, másodsor van a *school board*, hol a képviselők száma 9 s azután van a *lokal board*, van a *magistrat* (rendőri hatóság) és a *county court* (civilis bíróság) mind külön-külön hivatalos helyiséggel és külön tisztviselőkkel és végül vannak a békebirák.

Ezekből láthatjuk, hogy az angol városi szervezet is átalakítást igényel, épúgy, mint a járások és községek szervezete.

Láthatjuk, hogy általában véve az angol önkormányzati közigazgatás nem nyerte még meg az újabb kor követelte végleges átalakítást. Most folyik ott is a bíraskodás magasabb rangú feladatainak elválasztása a közigazgatástól, a rendiség maradványainak kiküszöbölése az önkormányzatból, a megye mellett az alsóbb fokú önkormányzatoknak (járásoknak, községeknek) nagyobb önállósággal való felruházása, a különböző hatóságoknak egyesítése.

De bárhogy alakuljon is át az újabb idők követelményei

szerint az angol önkormányzat, annak lényege örökké megmarad. A lényeg pedig az, hogy a kormányzottak nem a központi kormánytól függő bürokratikus szervezet által dirigáltatják magukat, hanem közigazgatási ügyeiket a törvények alapján ellátják önmaguk. A mit saját érdekükben szükségesnek és jónak tartanak, vagy a mit a törvény tőlük megkövetel, azt saját közegeikkel és saját szervezetükkel önmaguk végezik.

Az állam e mellett a magasabb feladatokat oldja meg, a melyek helyesen csak a nemzet együttes erejével oldhatók meg, azonkívül vezeti a nemzeti munkásságot, ellenőrzi az önkormányzatok működését és a törvényhozás által számukra az önkormányzati köteleességeket előírja.

E mellett a nagy állami és nemzeti munkásság mellett érte el Anglia azt a szellemi és anyagi fejlődést és azt a nemzeti és egyéni szabadságot, a melyet a világ egy államánál sem lehet hasonló mértékben feltalálni.

2. A francia közigazgatás.

A francia és porosz közigazgatás sokkal könnyebben áttekinthető és sokkal ismertebb is, semhogy azokkal hosszasan kellene foglalkozni.

A mai francia közigazgatás alapjait a forradalom rakta le. Lerázva az absolutismus bilincseit, a francia forradalom mohón kapott a szabad államok alkotmányos intézményei után. Az angol parlamentarizmus intézményekkel együtt a szabad önkormányzati közigazgatást is megteremtette. Csakhogy keserű tapasztalatra kellett ébrednie. A törvényhozás nem volt képes a nemzeti viszonyoknak megfelelő szervezetet létesíteni, a nemzet pedig nem volt képes azon szabad intézményeket élettel és igaz tartalommal betölteni. Kiderült, hogy az a nemzet, mely századokon keresztül a szabadság gyakorlatától elszokott, mely csak egyes tartományaiban bírt némi privilégiumszerű jogokkal, előbb kell hogy a szabad állami és önkormányzati életre neveltesse és annak szellemébe és gyakorlási módjába lassú átmenettel bevezettesse.

A francia forradalom szabad önkormányzati szervezete tehát csakhamar összeomlott, hogy helyet adjon ismét a legerősebb centralizációnak, de összeomlott vele a nemzeti szabadság is és elfoglalta helyét a caesari absolutismus.

És Franciaország történelme a jelen században egy örökös hánykódás és vergődés. A legfényesebb tanúság arra, hogy egy nemzet — legyen az szellemi és anyagi erőiben bármily kitünő — a szabad állami életre mindaddig nem lesz képes, míg *egyes tagjaiban*, a nemzet *egyes részeiben* meg nem erősödik, míg az egyes részek politikai és önkormányzati önállóságra nem jutnak, és az állami élet higgadt és nyugodt felfogására képessé nem tétetnek. Az állami szabadságot csak alúlról lehet felépíteni. A polgároknak szabad gondolkodásában, törvénytiszteletében, a közügyek iránt való érdeklődésében és áldozatkészségében lehet azt csak megtalálni.

Azok a megrázkódtatások, a melyek bizonyára Franciaországot is megviselték, de a melyeket az kétségtelenül ki fog heverni: egy *kis* államot és egy *kis* nemzetet a megsemmisülés örvényébe sodortak volna! Egy kis nemzet a rendszeres konservatív haladás útjáról le nem térhet, polgárainak segélyét és támogatását soha nem nélkülözheti, az a nagy »állami eszmék« és utópiák kedvéért egyes tagjainak erejét el nem zibbaszthatja, mert *egy csapás centralizált hatalma ellen: a nemzet életét olthatja ki!*

Franciaország is reá jött végre a bajok elkerülésének módjára, keserű tapasztalatok árán ugyan, de mégis reá jött. Felismerte t. i., hogy nem a parlamentaris intézményben kell *kisárolag* a szabad állami élet biztosítékát keresni, hanem *a nemzeti önkormányzatot részeiben is meg kell teremteni.*

És az újabb évtizedek közigazgatási fejlődését ezen állandó törekvés jellemzi. Nem egyszerre, de igen helyesen, lassú egymásutánban a nemzetet az önkormányzati élet gyakorlatához vezetni és szoktatni.

Ezen elvből kifolyólag eleinte csupán az egyes ügyekben való tanácskozás, majd a nagyobb és nagyobb ügyekben való döntés, később pedig a közigazgatás egyes részeinek ellátása is

átadatott az önkormányzati elemeknek. Ma a francia nemzet azonban még mindig kezdetleges fokán áll az önkormányzati életnek. Teljes önkormányzati életet csak a *községek* bírnak, azok magok választják képviselőiket és előljáróikat, de az önkormányzati jogkör még azoknál sem valami bő és még ezen jogkörben is az állami közegek rendelkezési jogának vannak alávetve. A járások és megyék csupán az automomikus ügykörben való *határozathozatalra* vannak feljogosítva, itt is lényeges megszorításokkal.

A tulajdonképeni közigazgatást a kormánytól függő bürokratikus hivatali szervezet látja el. És hogy ez Franciaországban még ma is így van, az könnyen érthető és részben helyeselhető is. Mert a közigazgatási ténykedést csak azon önkormányzatoknak lehet veszély nélkül átadni, a melyeknek már *multjok* van, a melyeknek tagjait a tradíciók kötik össze, a melyekben az önkormányzati élet már gyökeret vert. A francia departement-okat csak a forradalom alkotta, az arrondissementok még későbbi keletűek, tehát csak egy század óta állanak mindezek fenn és azóta is egyszerűen közigazgatási kerületeknek tekintettek. Önkormányzati élet a legutóbbi időkig nem volt kebelükben, úgy hogy a közigazgatás tényleges vitelére még ma is alig volnának képesek.

De ha a francia közigazgatás ott akarna megállani, a hol ma áll, úgy a centralizált bürokratikus hatalomnak minden gyengeségeit és kinövéseit továbbra is magában hordaná. A mai állapotnak csak úgy van értelme, ha az átmenetül szolgál, ha egyszer oda érik, hogy nélkülözhetővé teszi annak a rettenetes, érzéketlen és közszabadságra nézve veszélyes bürocratismusnak létezését. Minden jel arra mutat, hogy a francia közigazgatás lassú, de biztos lépésekkel valóban ehhez a célhoz közeledik.

A mi már a francia közigazgatásnak *concret* szervezetét illeti, annak képét a departementok, arrondissementok, kantonok és községek rövid vázolásával könnyű lesz elénk állítani.

A *département* a megye. Élén áll a *préfet*, a ki a kormánytól függő és az által bármikor elbocsátható közeg. Ő viszi kiterjedt hivatali apparátusával a megye területén a közigazgatást.

De alá van némileg rendelve a pénzügyi és katonai igazgatás, sőt bizonyos mértékben az ügyészi szervezet is. Természetes azonban, hogy ezek, mint kizárólag államigazgatási ágak, az általános közigazgatással szerves egészzé össze nem olvaszthatók, azok az illető ministerium vezetése és rendelkezése alatt állanak és a préfet csupán annyiban áll felettük, a mennyiben azoknak funkciója az általános közigazgatással összefüggésben van.

Azon törekvés, hogy a megye területén végezett összes állami funkciók egy szervezetbe összefoglaltassanak, sehol sem sikerült és nem is fog sikerülni. Mert az államigazgatási feladatok, mint általánosságban már kifejtettük, specialis organumokat igényelnek, azokkal tehát mindig szemben fog állani az általános közigazgatásnak szervezete, mely nem az államnak, hanem azon területi életközösségnek sokoldalú érdekeit van hivatva felölelni. Közigazgatás és állami igazgatás alapjában és lényegében egymástól egészen különbözik. Köztük a kapcsolat mindig mesterséges és erőszakos lesz, egy szerves egészzé pedig sohasem sikerül azokat összefoglalni.

A préfet tehát tulajdonkép csak az általános közigazgatást viszi a teljesen tőle függő hivatali szervezettel, közegeinek alárendeltségét és általában a francia bureaucratismust eléggé jellemzi az a tény, hogy csupán a *secrétaire général*, mint a préfet helyettese van különösebben a megyei hivatalnokok között feltüntetve, míg a többi, átlag 30–40 megyei hivatalnok, egyszerűen employéknak, hivatalnoknak, tekintetnek és neveztetnek.

A préfet mellett van, a *conseil de préfecture* minden megyében 3–4 kinevezett tagból alakítva, a kiket némely ügyekben a préfet meghallgatni köteles, de a kiknek véleményéhez kötve nincs. Ezen *conseil de préfecture* képezi az elsőfokú közigazgatási bíróságot.

Az önkormányzati jogot a megyei képviselőtestület, a *conseil général* gyakorolja, melynek tagjait a megye lakossága kantononkint általános és titkos szavazással 6 évre választja.

Összes számuk 17 és 62 közt változik. A képviselőtestület

évenként két rendes gyűlést tart, a tavaszi gyűlés rendszerint 3–4 napig, az őszi gyűlés 8–10 napig tart el, de a törvény szerint ez utóbbi egy hónapig is eltarthat. Ezen rendelkezésből az tűnik ki, hogy a megyei gyűléseket a francia törvényhozás dietaszerűen akarta rendezni, a mi alig egyeztethető össze az önkormányzat természetével, mert az önkormányzati tagokat inkább lehet magánfoglalkozásuktól többször, de rövidebb időre elvonni, sem mint néhányszor hetekre vagy hónapokra. Az ügyek gyorsabb elintézése is a gyakoribb üléseket teszi kívánatossá, különösen, ha a tagok száma annyira mérsékelt, mint a francia megyegyűléseknél.

A megyegyűlés legfontosabb hatásköre az egyenes adóknak a járásokra való szétvetése. Az egyenes adókat ugyanis a kormány az egyes megyékre veti ki, a megyék vetik szét azután a járásokra és a járások a községekre. A megyegyűlés továbbá *szabadon határozhat minden oly ügyben, a mi a megye érdekeire vonatkozik*. A határozathozatal joga elég tág körű, mert csak a kiváló fontosságú ügyekben van a megye a törvényhozás, illetőleg a kormány jóváhagyásához kötve, törvénysértések eseteiben azonban határozata megsemmisíthető. A megye azonkívül ellenőrzi a préfet működését az önkormányzati ügyekben és a községek pénzügyi állását. Végül a község küldötteivel a senatorokat a felső házba választja, a mi egyike a legfontosabb politikai jogoknak, a miket a megyei gyűlések csak gyakorolhatnak.

A megyegyűlésnek *saját elnöke van*, de nincsenek külön végrehajtó szervei, határozatait a préfet hajtja végre.

A kisebb jelentőségű ügyekre van még a megyében egy választmány, a *commission départementale*, mely a megyegyűlés által egy évre választatik, tagjainak száma 4–7 közt változik. Ezen bizottság minden hónapban ülészik.

A megyében mindazonáltal nem mondható, hogy az önkormányzati élet ma még nagy mértékben fel volna keltve, a tagok száma túlzottan csekély, az ülések ritkák, a hatáskör nem valami gazdag, magába a közigazgatási tevékenységbe pedig az önkormányzat elemei bevonva nincsenek. Ezzel szemben a központi kormány

szervezete hatalmas, intézkedési és rendelkezési joga tág körű, ugyanarra, hogy mellette az önkormányzati élet eltörpül, és csak ugyanígy nyerhet kifejlődést, ha idővel a megyei közigazgatásnak mindig több és több feladata adatik át ellátás végett az önkormányzat elemeinek.

A *járás*, *arrondissement*, alárendelt jelentőségű közbeeső hatóság a megye és község között, melyet jelen alakjában úgy az elmélet, mint a gyakorlat emberei *feleslegesnek tartanak*. Csaknem egyetlen hatásköre a járásnak az, hogy a megye által szétvetett adókat a járás egyes községeire reparticionálja.

Hatósági szervezete áll a *sous-préfet*-ből és néhány alárendelt *employer*-ből.

Önkormányzati szervezete pedig áll a járási bizottságból, a *conseil d'arrondissement*-ből, melynek tagjait ép úgy, mint a megyei bizottsági tagokat a megye közönsége kantononként választja. Tagjainak száma legkevesebb 9.

A *kanton* minden hatóság és önkormányzat nélküli kerületi beosztás, e szerint eszközöltetnek a megyei és járási bizottsági tagválasztások.

Végre van a *község*, a mely szervezetében teljesen önkormányzati alapokra van lefektetve.

A község lakosai általános és titkos szavazattal választják a községi képviselőtestület (*conseil municipal*) tagjait 4 évre, számuk 10—36 közt változik. A képviselőtestület választja a *maire*-t és tanácsnokokat (számuk 1—12) szintén 4 évre. Ezek fizetés nélküli tisztviselők.

A hivatalnoki szervezet fizetéses tagjait a *maire* nevezi ki.

A képviselőtestület négy rendes gyűlést tart évenként, kijelöli a direkt adók szétvetőit, a kiket azután a *sous-préfet* nevez ki, azonkívül határoz a község ügyeiben, és ellenőrzi a *maire* és hivatalnokainak működését.

Mind a *maire*, mind a községi képviselőtestület *határozatait a préfet megsemmisítheti*, illetve az utóbbiét felfüggesztheti. Azonkívül kissé jelentékenyebb ügyben a község már a felső ható-

ság direkt jóváhagyását tartozik kikérni. És a mi a község függőségét még jobban jellemzi, a község nem a megyei önkormányzatnak van általában véve alávetve, hanem a préfetnek. Csak csekély ügyben gyakorolja a községi önkormányzat felett a vármegye képviselte a fenhatóságot.

A *városoknak*, kivéve Páris és Lyont, külön szervezetük nincs, a különbség csupán abban áll, hogy a kisebb községek nem bírnak az indirect adóztatás azon nemeivel, mint a nagyobb városok és nagyobb mérvben vannak a préfetnek alávetve, mint ezek.

Mindezek után elmondhatjuk, hogy a mai francia közigazgatást távolról sem lehet valami tökéletesnek tartani. Ez a centralis igazgatás volt nagy részben okozója annak az érintett sok válságnak, melyen Franciaország keresztülment. De eltekintve ettől, a francia közigazgatásnak egyébként is számos fogyatkozása van. A végrehajtás a községekbe van ugyan decentralisálva, de általában véve nincs gondoskodva erőteljes hatósági szervezetről. A községi *mairek* épen olyan egyszerű emberek, mint a mi falusi biráink. Mellettük tehát a jegyzők (a *greffierek* és *sous-greffierek*) viszik a közigazgatást, a kiknek helyzete talán még bizonytalanabb, képzettségük, fizetésük még ingadozóbb, mint a mi jegyzőinké. A francia *greffier* állása olyan, mint nálunk a falusi postamesteri állás volt eddig, hogy t. i. mellékfoglalkozásként vállalkozott arra az, a kinek volt kevés szabad ideje és pár száz forint mellékjövedelemre szert akart tenni. A francia községekben nincsenek oly független hatósági közegek, mint a minők az angol békebirák, kik ellátják az alsóbb rangú fenyítő és polgári biráskodást, a rendőrhatalóságot és a közigazgatás körében felmerülő egyéb joghatóságot. A francia községben ezt a *maire*nek kellene ellátnia, de az arra képtelen. Ezen a bajon némileg úgy segítettek, hogy a helyi joghatóságot szétbontották és a *maire* ügyköréből egy nagy részt más és más hatósági közegekre birtak. Így kivették az adó- és pénzkezelést, a közgyámi teendőket, a kihágások és bagatell ügyekben való biráskodást, a rendészetet stb. Mindezt külön-külön hatóságok kezelik, melyek legtöbbször a *kanton székhelyén* (mint

a juge de paix, notair, bureau l'enregistrement stb.) székelnek, vagy pedig a helyhatósági ügyek csekély részben a sous-préfet hatáskörébe utaltattak, mint különösen némely engedélynek kiadása, míg mások magának a megyei hatóságnak kezében hagyták meg.

Igy tulajdonkép szét van forgácsolva a községekben, vagyis az ország legnagyobb részében az executiva. E szerint komoly szükségletet képez, hogy az, a mi már az illetékes szakemberek által régen sürgettetik, valósággal be is következzen, hogy tudniillik a névleges járások és gyenge községek helyett *erőteljes községi körök, illetve nagyközségek alkottassanak és ezek egységes és erőteljes hatósági szervezettel láttassanak el.* A kantonok körülbelül egy ily kapcsolatot képezhetnének. Azon mozgalom tehát, hogy az arrondissement-okat el kell törölni és a helyett a kantonokat kell életre kelteni, tulajdonkép azt jelenti: hogy a járási bürokratismusról át kell térni a községi executivára. A járási erőteljes szervezet csak ott indokolható, a hol — mint pl. Poroszországban — nincs megyei szervezet, a hol a járások csak egy nagyobb kerületbe vannak hatóságilag összefoglalva.

Franciaországban azonban a megye egy fennálló, még pedig hatalmas administratív organismust képez, azt egy erőteljes községi organisatioval össze lehet és össze is kell kötni. — Hogy azonban még ily körülmények közt is az arrondissementok teljesen nélkülözhetők lennének, mint azt a francia közigazgatás szakközegei maguk állítják, alig hihetjük el. A községek és községi körök egy összefoglaló ellenőrző hatóságot igényelnek s arra leginkább alkalmas az arrondissement, ha nem is a mai, de átalakított minőségében.

3. A porosz közigazgatás.

A porosz centralizált közigazgatás régi eredetű, oly régi, mint maga az absolut királyság. Korlátozva és enyhítve is csak az által volt, a mi által maga a királyság, t. i. a feudális viszonyok által. A porosz földesúri nemesség nem engedte a centralizációt túl-

hatalmassá lenni; ha a községeknek, járásoknak és megyéknek önkormányzati jogát nem is tudta megmenteni, saját területét, saját birtokait némileg ki tudta vonni a bürokratikus közigazgatás nyomása alól.

A földesúri jogok és kiváltságok azonban még nem képeznek önkormányzatot, azok nem állnak útjába az állami mindenhatóságnak, nem keltik fel a nemzetnek öntevékenységét, nem nevelik a polgárok önértetét s így Poroszország sem vonhatta ki magát a korszellem azon követelményei alól, hogy a mily mértékben állami életét szabaddá és alkotmányossá akarja tenni, oly mértékben kell megteremtene a parlamentarizmust és vele együtt az önkormányzatot.

Mindkét intézmény még gyermekéveit éli Poroszországban, de határozottan lehet konstatálni, hogy az utóbbi évtizedekben azok folytonosan nőnek és folytonosan izmosodnak. Poroszországban nem tartják azt, hogy az önkormányzat *ellenité* volna a parlamentarizmusnak, hogy az azzal össze nem volna egyeztethető. Ellenkezőleg belátják, hogy a parlamentarizmus csak akkor fog igazi gyökeret verni, ha a nép az önkormányzat által politikai iskolázottságot nyer és a valódi nemzeti akarat érvényesülésére a garanciák az önkormányzat szervezetében lerakotnak.

És ennek a három gondolatnak érvényesüléséből alakult a mai porosz közigazgatás. Először is *az állami* centralizált közigazgatás megvan ugyanazon szervezetben, mint a hogyan az hosszú idő óta fennállott, tehát megvannak a tartományok, megvannak a kerületek és megvannak a járások. Másodszor a régi *hűbéri* fel-fogás kifejezést talál ma is abban, hogy a nemesi földbirtokok a rendes közigazgatás alól kivételnek és kiváltságokkal és jogokkal ruháztatnak fel. Harmadszor *az önkormányzat* az alsó régiókban kezd életre kelteni: a községek és városok felruháztatnak tágkörű önkormányzati szabadsággal, a közigazgatás ellátásába ingyenes elemek vitetnek be és az állami közigazgatás magasabb szervezetei mellé önkormányzati testületek csoportosítottak.

A mai porosz közigazgatás egy kompromissumot képez, nem

is két, hanem három egymástól eltérő elv uralma között. És a ki azt hiszi, hogy ez a kompromissum végleges megoldását képezheti bárhol is a közigazgatás rendezésének, az tulajdonkép elfogadja, hogy az absolutismusnak és feudalismusnak még századunkban is tere és jogosultsága van, hogy azokkal még ma is egyezkedni és azoknak még ma is concessiókat tenni szükséges.

Mi azonban azt tartjuk, hogy ez a kompromissum Poroszországban ép úgy, mint másutt, csak átmenet lehet, a melyből hosszabb vagy rövidebb idő alatt: *a jogegyenlőségen nyugvó szabad állami intézményeknek kell kiemelkedniök!*

Poroszország egyes intézményeinek megbírálásánál nem szabad azt elfeledni, hogy ott a területi beosztásnak olyan alakulatai vannak, a melyeneket más nyugat-európai államban feltalálni nem lehet. Poroszországban sem az angol county, sem a francia département, sem a magyar megye fel nem található, ott az állam először is *tartományokra* darabolódik szét, a tartományok pedig *kerületekre* oszlanak, a melyek mind, aránylag sokkal nagyobb területeket ölelnek fel, mint az érintett megyei beosztások. Így tehát a porosz állam daczára a centralizált közigazgatásnak, kevésbé egységes, mint akár Anglia, akár Magyarország. Mi az ország *állami egységét* törvényesen sohasem engedjük szétbontani, pedig azt a német szellem, a temesi bántság, határőrvidék, Erdély stb. különválasztásával nálunk is megkísérelte. Poroszország közigazgatásának egész szervezete a tartományi rendszerhez simul, a közigazgatási *egység*, a járás, jóval nagyobb, a hatóság és beosztás *fokozat* sokkal több, mint nálunk.

Mindazonáltal a porosz közigazgatásban is több oly sikerült gondolat foglaltatik, melyet minden államnak közigazgatási berendezésénél fontolóra venni és nemzeti viszonyaihoz átidomítva, megvalósítani is érdemes, így különösen a *közigazgatási birói szervezetnek* konstruálását.

A mi ezekután a szervezet egyes concret alakulatait illeti, röviden érinteni fogjuk a tartományok, kerületek, járások, községi körök és községek szervezetét.

1. A *tartományok* az utóbbi időkig kizárólag állami igazgatási területet képeztek, minden önkormányzati élet nélkül. Mert azon *rendi* alapokra fektetett tartományi képviselő, a mi 1867-ig, illetve 1875-ig a tartományokban fennállott, teljesen a központi hatalomtól függő tanácsadó testület volt tulajdonképeni jogok nélkül. A tartományi önkormányzat 1867-ben, illetőleg 1875-ben lett megteremtve. Ez az állami közigazgatási szervezetet nem bontotta szét, hanem *a mellett* lett az függetlenül felépítve. Alapgon dolata az, hogy a tartományhoz tartozókat fel kell jogosítani, hogy a mit saját érdekükben szükségesnek tartanak, azt saját erejükből, saját közegeik által meg is tehessék. Így állott elő a tartományi szervezet kettősége.

Az állami közigazgatás élén áll a király által kinevezett *Oberpräsident*, a ki alárendelt hivatalos közegeivel viszi a tartomány összes közigazgatása felett a felügyeletet. Tulajdonképeni intézkedési joga a tartományi hatósági szervezetnek alig van. A közigazgatás tényleges vezetését a kerületi hatóságok, a Regierungen viszik, az Oberpräsident csak veszély idején bir intézkedési joggal. Hatáskörébe tartozik mégis azon közigazgatási érdekek ápolása és azon intézetek vezetése, melyek nem egy Regierungsbezirk területére, hanem az egész tartományra vonatkoznak, mindazonáltal ez valami nagyobb ügykört fel nem ölel, mert ilyen közös érdekek, a mennyiben fenforognak, *önkormányzati* feladatokat képeznek és a tartománygyűlés által láttatnak el.

Az Oberpräsident állása még sem üres méltóság, mert a tartomány területén levő összes állami igazgatási szervek, tehát nemcsak a Regierungen, de ezek mellett a Provincial-Steuerdirection, Generalcommission és más hatóságok felett a *főfelügyelet* az ő kezében van csoportosítva. És újabban egy lényeges feladattal is bővült még az Oberpräsident hatásköre, t. i. a tartomány területén levő összes községi körök (Amtsbezirk-ek) szervezése, illetőleg azoknak élére ingyenes önkormányzati elemek állítása által. A mi a porosz közigazgatás újabb fejleményeinek egyik legfontosabbikát képezi.

Hivatali szervezete az Oberpräsidiumnak nem nagy, egy-két tanácsos (Oberpräsidialrath) és néhány alsóbb rangú hivatalnok (Secretär, Assistent) áll segítségére, a kik teljesen alá vannak neki rendelve és nem képeznek vele egy kollégiális testületet.

Az Oberpräsident mellé a tartományi gyűlés választ egy öt tagú bizottságot, mely az Oberpräsident elnöklése alatt képezi a *Provincialrath*-ot és gyakorolja a községek és járások felett a főfelügyeletet és intézkedik némely csekélyebb jelentőségű államigazgatási ügyben; ezen bizottságba egy tagot a belügyminister nevez ki.

Ebből áll az államigazgatási szervezet a tartományokban.

Az önkormányzati szervezet a *Provinciallandtag*-ban és a *Provincialaussschuss*-ban nyer megvalósulást.

A *Landtag* a tartomány képviselőtestülete, elég széleskörű önkormányzati jogokkal. Így különösen a szabályrendeletek alkotása, a költségvetés megállapítása, az önkormányzati intézetek vezetése és a főbb önkormányzati tisztviselők megválasztása a *Landtag* hatáskörébe tartozik. Összealkotása azonban sok kívánni valót hagy hátra, mert tagjait nem maguk a tartományi választók, hanem a járási gyűlések és a városok választják. Mindegyik járás, illetve város 1—3 képviselőt választ, a kiknek összes száma 80—90.

A *Provincialaussschuss* a *Landtag* által választott állandó bizottság (áll 7—13 tagból), mely a tartomány önkormányzati érdekeit gondozza és a képviselőtestületnek fenn nem tartott önkormányzati jogokat gyakorolja.

Ezen önkormányzati szervezetnek külön végrehajtó apparatusa van, melynek élén a *Landesdirector* áll, a kit a *Landtag* választ és a király erősít meg. A *Landesdirector* vezeti a tartományok önkormányzati életét, de az ő állása sem egyszerű méltóság, hanem tényleges, nagy fizetéssel ellátott hivatal, a kinek az önkormányzati hivatalos közegek mind alá vannak rendelve.

Az önkormányzati és állami igazgatási szervezetnek tehát a porosz tartományokban semmi szerves összeköttetése nincs, mindkettő függetlenül áll egymás mellett. Az összeköttetés csupán

annyiban van meg, hogy az államigazgatás vezetője az Oberpräsident mellé egy bizottság, a már ismertetett *Provincialrath* van választva, a mely bizottságnak azonban az állami igazgatásra alig van nagyobb ingerenciája.

2. A *kerületek* (Regierungsbezirke) kizárólag *hatósági szervezet* képeznek. Ezek állanak, mint középhatóságok a járások és ministeriumok között, érintkezésük az egyes ministeriumokkal közvetlen s így az Oberpräsidium a tulajdonképeni hatósági tevékenységből ki van zárva.

A *Regierung*-ok kiváló fontosságú és nagy hivatalos apparatusal működő hatóságok, jellegükre nézve a francia prefekturákkal és a mi megyei hatóságainkkal volnának összehasonlíthatók, csak hogy a *Regierung*-ok jóval *nagyobb* területekre terjednek ki és az általános közigazgatáson kívül magukban foglalják a vallás- és közoktatásügynek és az egyenes adók, államjavak és erdők kezelésének igazgatását is.

Az összes állami igazgatási feladatokat azonban a *Regierung*-ok még sem foglalják magokban, mert mellettük még más speciális államigazgatási szervek is léteznek: a katonai igazgatásra, az indirekt-adók kezelésére stb.

A *Regierung* élén áll a *Regierungspräsident*, alatta vannak az *Oberregierungsrathe*, *Regierungsrathe*, *Assessoren* és más alsóbb rangú hivatalnokok. Azonkívül vannak a *Regierung*oknak szakközegeik: az iskolaügyre, egészségügyre, építészet és erdészetre. A *Regierung*ok 3 nagy *Abtheilung*ra vannak beosztva és pedig az általános közigazgatás, a vallás és közoktatásügy, végül a direkt-adók, államjavak és erdők igazgatására. Mindegyik ügyosztály élén áll egy főtanácsos, alája van rendelve 10—12 tanácsos és assessor és más 10—12 hivatalnok. Az ügyosztályok szervezete (kivéve az első ügyosztályt) *kollégiális*, ülések minden héten tartatnak. Princzipiális kérdésekben a 3 ügyosztály közös ülést is tart.

Ismételjük, hogy a *Regierung*ok a porosz közigazgatásnak kiváló fontosságú szervei, azoknak kezében futnak össze másodfokban az általános közigazgatásnak szálai.

Önkormányzatilag azonban a *Regierungok* nincsenek szervezve. Van ugyan minden *Regierung* mellett egy *Regierungsbezirksausschuss*, csakhogy a *Provinciallandtag*-nak egy delegált bizottságát képezi, melynek semminemű önkormányzati feladata nincs.

Ezen *Bezirksausschuss*-ok némely állami közigazgatási ügyben határozó testületet képeznek, azonkívül másodfokú közigazgatási bíróságként szerepelnek. A bizottság elnöke a *Regierungspräsident*, tagjai pedig a király által életfogytiglan kinevezett két tag és a tartománygyűlés által 6 évre választott négy tag.

3. *A járások* (*Kreis-ok*) ellentétben a *Regierungok*kal, már ép úgy kettős szervezettel bírnak, mint a tartományok.

A hatósági szervezet élén áll a *Landrath*, a király által életfogytiglan kinevezett hivatalnok. Ez viszi az általános közigazgatást a járásban. Szerepe és állása körülbelül megfelel a mi főszolgabíránk állásának, azzal a kivétellel, hogy járása átlag nagyobb és hatásköre is kiterjedtebb. Mindazonáltal a *Landrath* hivatala nem foglalja magában a járásnak összes közigazgatási szervezetét. A *Landrath*nak van egy *Secretärje*, a kit az *Oberpräsident* nevez ki és vannak maga által kinevezett segédközegei, de ezen *landrathi* hivatalon kívül vannak a *Kreisban* még más önálló járási hivatalok is, a melyek közvetlenül a *Regierungok* alatt állanak és a melyeknek vezetői a *Landrath*tól teljesen független, szintén életfogytiglan kinevezett hivatalnokok (ilyenek: a *baurath*, a *physikus* az állatorvos stb.)

Az önkormányzati szervezetet a járási képviselő, a *Kreistag* és annak bizottsága, a *Kreisausschuss* képezi.

A *Kreistag* eléggé szabad autonomikus hatáskörrel bír; a törvény korlátain belül mindent megtehet, a mit hozzátartozóinak érdekében megtenni szükségesnek és jónak tart, ez okból szabadon határozhat és határozatait saját közegeivel végrehajthatja, költségvetését megállapítja, pótdót vethet ki, szabályrendeleteket alkothat stb. Üresedés esetén a *landrathi* állásra alkalmas egyének névsorát is felterjeszheti, de ezen jogával (minthogy az államfő a felterjesztettekhez kötve nincs) rendszerint élni nem szokott.

A *Kreisausschuss*, mint a közgyűlésnek delegált bizottsága, a csekélyebb jelentőségű önkormányzati ügyeket intézi és azonkívül az államigazgatási ügyek egy részének intézésében is, mint határozó testület részt vesz, végül ez képezi az első fokú közigazgatási bíróságot.

A *Kreistag* alakulása azonban sok kívánni valót hagy hátra. A *Kreis* képviselőinek felét a *Kreisba* beosztott városok választják, másik felét pedig két egyenlő részben a legtöbb adót fizetők és a községek. A városok és községek választópolgárai nem közvetlenül választják a járási képviselőket, hanem választják azokat az előjáróságok és képviselőtestületek tagjai együttesen, sőt ott, a hol nem esik egy járási képviselő egy községre, a képviselőtestületek még csak választókat választanak, a kik a más községek kiküldötteivel együttesen választják a járási képviselőt. Így tehát a választás kétszeresen is van közvetve. A legtöbb adót fizetők a 75 tallérnál több telek- vagy házadót fizetők, a kik azután a reájuk eső járási képviselőket egymás közt egyenlő szavazati joggal választják.

A *Kreisausschuss* áll a *Landrath* elnöklete alatt 6 tagból, a kiket a közgyűlés időről-időre választ, a *Landrath* azonkívül a *Kreistagnak* is elnöke.

4. *A községi körök* (*Amtsbezirke*). A járások 1872. óta ily községi körökre osztattak fel, nagyobb község önmaga, kisebb községekből pedig 3—5 képez ily *Amt*-ot. Élén áll az *Amtsvorsteher*, ki ingyenes hivatalnok és a *Landrath*nak van alávetve. Ez gyakorolja a községi előjáróságok felett a felügyeletet, azonkívül, különösen rendőri ügyekben, önálló joghatóságot is képez. Rendszerint van egy maga által választott segédközege, *Secretär-je*, ki az irodai munkát végezi.

Az *Amtsauerschuss* áll a községi előjárókból és az önálló földbirtokosokból (*Gutsbezirke* tulajdonosaiból), esetleg a községi képviselőtestületek néhány választott tagjából. Ezen bizottság állapítja meg az *Amt* költségvetését és határoz némely csekélyebb jelentőségű ügyben. A költségvetés azonban nem ölel fel nagyobb szabású alkotásokat, csakis az *Amtsvorsteher* kezelési és más igen jelentéktelen ügyek költségeit.

5. *A községek szabadon választják képviselőtestületüket és határoznak autonomikus ügyekben. Előljárók: a Schulze, Dorfrichter és az a mellé választott két esküdt, kiket a Landrath erősít meg.* A községi előljárók az Amtsvorstehernek vannak alávetve és annak rendeleteit fogadosítani tartoznak.

A községi kötelekekből ki vannak véve a *Gutsbezirk-ek*, vagyis az önálló nemesi földbirtokok, a melyeknek tulajdonosai vagy kezelői ugyanazon jogokkal és kötelességekkel bírnak, mint a községi előljárók, a Landrath ezeket is kell, hogy megerősítse.

6. A mi végül a *városokat* illeti, ezek, a mennyiben 25.000 lakossal bírnak, a Kreisok alól ki vannak véve és egyenesen a Regierungok alá vannak helyezve. Sőt az újabb törvények megengedik, hogy királyi rendelettel a Provinziallandtag meghallgatása mellett kisebb városok is önállóságra emeltessenek. Az ilyen városok *hatóságai* a Landrath jogait gyakorolják, a *Stadtausschuss* pedig, mely a polgármesterből és 4 választott tagból áll, a Kreisausschuss jogait, vagyis az első fokú közigazgatási bírósági teendőket látja el. A városi hatóság tagjait a városi képviselőtestületek *mindenütt szabadon választják!* A képviselőtestület alakulása az adófizetők három osztályának választása által történik. Az adózók, t. i. a fizetett egyenes adók összege alapján három egyenlő osztályba osztatnak és mindegyik osztály a képviselők egy harmadát választja. Itt tehát a virilismusnak egy sajátos formája áll fenn. A városoknak önkormányzati jogköre és önállósága, még a melyek a Kreisokba vannak is beolvasztva, igen kiterjedt.

Ha az egyes hatósági és önkormányzati szerveknek ezen vázlatos ismertetése után a porosz közigazgatás általános jellemzésére még néhány észrevételt akarunk tenni, akkor mindenképp ismételnünk kell, hogy *a szervezetnek ezen többes fokozata* (község, községi kör, járás, kerület, tartomány, állam) hátrányára van úgy a közigazgatás sikerességének, mint az önkormányzati élet kifejlődésének. A közigazgatási működés annyi kézen keresztülmenve,

túlzottan bürokratikusává válik, nehézkesé és hatálytalanná lesz, a minthogy a porosz közigazgatás jóval bürokratikusabb is, mint pl. a francia, a hol közvetlenül a kormány alatt álló préfet-k gyorsabb és erélyesebb működést képesek kifejteni. Az önkormányzati élet sem vehet magasabb lendületet, mert önkormányzatot annyi fokozatban megteremteni nem lehetséges, a hatóság egy-két szervezeténél pedig megteremtve, az önkormányzat hézagossá és szakadozott lesz. A porosz közigazgatásban ép ott nincs önkormányzati élet, a hol a legerősebb hatósági szervezet van, t. i. a Regierungoknál, mert a tartománygyűlés által oda delegált bizottság (Bezirksausschuss) önkormányzati tevékenységet nem fejthet ki, az annak nem is hivatása. A porosz közigazgatásból *a tartományi szervezet* idővel bizonyára eludálatni fog, ép úgy, mint eludálta azt egy századdal előbb a francia nemzet is saját szervezetéből. Legalább ezt követeli meg a közigazgatás jósága és az állam egysége. Az önkormányzati élet pedig a Regierungsbezirkekben lesz megteremtendő, a mint azt igyekeznek megteremteni Franciaország is az ő départementjaiban.

De szerintünk *az exekutiva* tekintetében sem utánozható a porosz közigazgatás. Poroszországban az exekutiva meg van osztva a községek, községi körök és járások között. A községek természetesen ott is gyengék arra, hogy önálló hatósági tevékenységet fejthessenek ki, még sem lettek azok kizárólag az autonomikus ügykörre utalva, hanem előljárók hatósági teendővel is fel lettek ruházva, ezért vált szükségessé, hogy azok az állami hatóság (a Landrath) által megerősíttessenek. Az angol közigazgatás a joghatóságot a községektől független közegekre: *a békebírákra* bízta, a francia közigazgatás is keresi a megoldást abban, hogy a joghatóságot *a kantonokban* szervezett önálló hatósági közegekre bízta. A mit a porosz közigazgatás az Amtsvorsteherekben felállítani kíván, az nyilvánvalólag az angol bekebirői rendszernek utánzása, de szerintünk annak nem megfelelő utánzása. Mert az Amtsvorstehernek jogköre igen szűkkörű; egyrésztől fenahagyja a községi hatósági közegek tevékenységét, másrésztől pedig

a járási hatóságoknak kiterjedt rendelkezési jogát. Az Amtsvorsteherék távolról sem képeznek oly önálló joghatóságot, mint az angol békebírák, ők leginkább közvetítő postaközegek a járási hatóságok és az egyes községek között és eddigi előnyük leginkább abban állott, hogy a községek hatósági működését közlő szemlélték és ellenőrizték és hogy a porosz közigazgatás szakemberei ezen intézmény által mégis el vannak ragadtatva és azt, mint kiválóan sikerültet és mint az életben »beváltat« emlegetik, annak oka az, hogy Poroszországban is beigazolást nyert már, hogy az *exekutívát nem lehet a járásokba koncentrálni*, hogy a községekben és községi körökben kell okvetlenül valami hatósági szervet kreálni, a mely magasabb fejlettséggel bír, mint maguk a községek, a mely ott nemcsak a közigazgatási végrehajtást eszközli, de a községek autonómikus működése felett is a magasabb vezetést és ellenőrzést viszi. Poroszországban még csak első kísérletkép és csak csekély jogkörrel lett ily hatósági szerv az Amtsvorsteherekben felállítva, mégis sikerült az, mégis könnyített az a közigazgatás ellátásában. Kell tehát, hogy ez a kísérlet oda vezessen, hogy ezekben a községi körökben teljes hatósági ügykörrel felruházott közegek álljanak az *exekutiva* élére, a mivel teljesen megegyezik azon már érintett francia törekvés is, hogy az arrondissement-okról a súly a kantonokra, vagyis a községi körökre helyeztessék és a végrehajtó hatósági szervezet azokban létesíttessék.

A községek mindenütt képtelenek önmaguk ily hatósági szervezet létesítésére, a járások pedig távolabb állnak, hogy sem onnan erőteljes végrehajtást kifejteni lehetséges volna. Így születnek meg az áthidalások a községek csoportosítása, vagyis a községi körök megteremtése által, a mi hazánkban a körjegyzőségekben már régebben megvalósulást nyert.

Igaz, hogy itt egy dologgal kell számolni, t. i. azzal, hogy ha a községi körök, mint erőteljesebb hatósági szervek lesznek felállítva, akkor *ingyenes* önkormányzati elemek nem vállalkoznak a teendőik ellátására, pedig Poroszországban erre van alapítva az Amtszirkek szervezete. Ott gazdag földesurak csupán tiszteletből

vállalkoznak erre a tisztségre, a mi nagy költség-megkímélést és az önkormányzati elvnek nagy diadalát jelenti.

Hogy azonban ez keresztülvihető legyen, ahhoz mindenekelőtt egy gazdag középosztály létezése szükséges, a mi nincs meg minden államban, sajnos, nincs meg hazánkban sem. De még Poroszországban is azt lehet látni, hogy igen sok helyen *nem vállalkoznak* ingyenes elemek az Amtsvorsteher-ek állására, ott is a Regierung-ok kénytelenek *fizetett tisztségviselőket* az egyes Amtszirkek élére állítani. És így az országban ezeknek a községi köröknek kétféle szervezete és kétféle hatósága van, a mi nem lehet a közigazgatásnak előnyére. Mi azonban megvalljuk, hogy még elvileg sem tartjuk helyesnek, hogy olyan állásokra, a melyek az egyénnek *összes tevékenységét és összes idejét* igénybe veszik és a melyek kiválóan *szakismereteket* igényelnek, ingyenes elemeket alkalmazzunk. Ez rendszerint egy társadalmi osztálynak kezébe játsza a közhatalmat.

De ez az alkalmazás is fikció, mert az ingyenes elem még sem fogja önmaga végezni a közigazgatás tevékenységét, hanem azt rosszul fizetett, megbizhatatlan segéd közegekre bizza, mint azt a porosz Amtsvorsteher-eknél is látjuk, a kik maguk mellé csekély fizetéssel bíró képzetlen Secretár-eket alkalmaznak.

Az ingyenes elemek alkalmazása tehát csak ott lehetséges, a hol nem kívánatik meg az egyénnek összes tevékenysége, a hol magánéletéből és foglalkozásából az nem ragadtatik ki és a hol az alkalmazhatók köre nem egy osztályra terjed ki, s így osztály-privilegiummá nem válik. Az tehát lehetséges, hogy képzettségű hatósági szervezetet létesítsünk, és annak élére akár teljesen ingyenes, akár időről-időre változó fizetéses önkormányzati elemet állítsunk, a ki t. i. a törvények keretén belül a közigazgatás viteleinek irányát megállapítsa.

Az angol békebírói rendszer is csak azért tarthatja fenn magát, mert állandóan alkalmazott fizetéses és szakképzett hivatalos közeg áll az egész békebírói szervezetnek rendelkezésére, de még ily körülmények közt is láttuk, hogy a békebírói intézményt,

mint a rendiség egy nyulványát, a jogegyenlőségi társadalom mind székebb és székebb térre szoritja és helyébe a szabad választást és az azon nyugvó önkormányzati testületeket állítja. Ma annak a közigazgatási rendszernek már vége van, hogy az önkormányzati jog ép úgy, mint más politikai jog, a társadalomnak csak egy osztályára terjedjen ki, azt a kormányzottak összes körére ki kell már terjeszteni. A minnek természetszerű folyamánya az önkormányzati jognak képviselők és attól függő fizetett hatósági szakközégek általi gyakorlása.

Ez okból mi a községi körök hatósági teendőinek a porosz közigazgatás mintájára *ingyenes* elemekkel való ellátásától egészen eltekintén. Hanem szerveznénk községi köreinket hatásos executivára és betöltenék azokat továbbra is hivatásszerű fizetett szakközégekkel.

Ép így mellőznők a *Gutsbesirkek* létesítését is, mert azt nem tartjuk indokoltnak, hogy nagyobb nemesi birtokok a községi és városi élet kötelékéből kivonassanak és így részben a közterhek viselése alól is felszabadittassanak. Minden területet és minden személyt egyenlően községi kötelék alá kell helyezni s a régi feudális kiváltságokat e tekintetben meg kell szüntetni.

A mi a sokat magasztalt porosz *önkormányzatot* illeti, látjuk, hogy az csak újabb korban (1872-ben) lett megteremtve és ép úgy, mint a francia önkormányzat, csupán kezdetnek és átmenetnek tekinthető. A porosz önkormányzat nem bírja még az önkormányzatnak valódi jogait, a kormányzottak saját közigazgatási ügyeiket nem látják el a törvények keretén belül önmaguk, hanem egy bürokratikus apparatus által dirigáltatnak. Az önkormányzat a helyi ügyekre és némely közigazgatási ügyben a határozathozatal jogára van korlátozva. Ha ezen jog még ki is fejlődne és valamennyire életteljessé válnék is, még az mind nem szüntetné meg a centralisatio hátrányait. De ép a porosz önkormányzati szervezet igazolja azt is, hogy az önkormányzat a maga lényegéből kiforgatva még azt a szűk kört sem tölti be, a mi számára kijelöltetett. A porosz önkormányzati szervek: a Bezirks-

ausschuss-ok, Kreis-ausschuss-ok, az életben csak nagy nehezen működnek. A hatáskörükbe utalt ügyek nagy része ülésen kívül intéztetik el fizetett bürokratikus elemek által, az önkormányzati elemek részéről az érdeklődés és részvét az ügyek iránt általában véve igen csekély. Ugy, hogy nagy tévedésben vannak azok, a kik azt hiszik, hogy a porosz önkormányzati szervezet, mely különben is új és ki nem próbált intézmény, utánzásra méltó. Ez csak annak az érintett compromissumnak eredménye, melyet az absolut állam volt kénytelen tenni az alkotmányosságot és szabad állami intézményeket követelő korszellemnek.

A mi utánozható intézmény, az a porosz *közigazgatási bíróság* szervezete, mely alsó fokozataiban önkormányzati alapokon nyugszik, végső fokon pedig egy független bíróság felállításában valósul meg. Utánozandó az is, hogy az alsó fokú közigazgatási bíróság és az önkormányzati szakszabotóság egymástól elválasztva nincs, hanem ugyanazon önkormányzati elemek viszik a bírói szerepet, a kik a közigazgatás vitelében is közreműködnek. A Schlussverfahren és Streitverfahren közt tehát az eljárás tekintetében igenis van, de a kompetencia tekintetében nincs semmi különbség.

Mindezekből látjuk, hogy közigazgatásunk berendezésénél az európai viszonyokat nagy kritikával kell megvizsgálnunk és csak *az egyes, valóban jónak bizonyult* intézményeket szabad elfogadnunk.

Nálunk azonban elementáris erővel hat a közszellemre a német kultúra, gondolkodásmódunk, izlésünk, nevelési rendszerünk mind annak befolyása alatt áll. Most a közigazgatás berendezésénél is minden nagyobb kritika nélkül, csaknem öntudatlanul és önkéntelenül akarjuk elfogadni a porosz közigazgatási rendszernek összes alap-gondolatát. Nekünk a »modern« állam képében Poroszország tűnik fel, Angliának műveltsége, nagy jóléte, világhatalmi állása és szabadsága mind nem imponál. Pedig Anglia alkotmányos múltjára, intézményeire nézve hozzánk legközelebb áll, mi ép úgy megőriztük szabad állami intézményeinket és önkormányzatunkat, mint Anglia. Más államok, épen Porosz- és Franciaország, példát vesznek a szabad államok intézményeiről és saját intézményeiket is azokhoz idomítják.

Mi most akarjuk azt eldobni, mert hasonló minőségben az »modern« Poroszországban nem létezik.

Pedig meggondolhatnánk azt is, hogy mi ebben a germán és szláv áramlatban csak úgy tudunk fennállani, ha nemzeti sajátosságainkat lehetőleg kiélesítjük, ha nemzeti kulturánkat és nemzeti intézményeinket fejlesztjük, ha megmaradunk önálló nemzetnek és önálló államnak.

Ha akár a szláv, akár a német kultúra karjaiba dobjuk magunkat, lassankint és észrevétlenül elveszünk a nagy szláv vagy germán áramlatban.

Azért gondoljuk meg még egyszer jól, hogy mit teszünk!



GRILL KÁROLY cs. és kir. udv. könyvkerekedése Budapesten.

ELŐFIZETÉSI FELHÍVÁS

A JOGI SZEMLE

EGYETEMES JOGTUDOMÁNYI FOLYÓIRATRA.

FELELŐS SZERKESZTŐ: DR. MÁRKUS DEZSŐ ÜGYVÉD.

A »Jogi Szemle«-nek immár IV. kötete folyik. És ha olvasóit arra kérjük, hogy bírálják meg a »Jogi Szemle« eddigi munkásságát és azt, hogy mennyiben felelt meg a maga elé tűzött céloknak, fennállásának rövid ideje alatt is nyugodt lelkiismerettel és a teljesített kötelesség édes tudatával várhatjuk be ítéletüket.

Komoly jogi szaklapot akartunk nyújtani, olyant, mely minden a főlshínen lévő, vagy különben is érdekes jogi kérdésről alaposan, megbízhatóan, szakértelemmel és gyorsan értesíti olvasóit. És ha valaki áttekinti lapunk eddigi tartalmát, el fogja ismerni, hogy ennek változatossága és gazdagsága szempontjából bármely jogi szaklappal sikerrel versenyezhetünk.

A fényes nevek sora, melyet az eddigi kötetek tartalom-jegyzéke fölüntet, bizonyítja, hogy legjobbjaink nemcsak elismerik törekvésünket, de szívesen támogatják is. Amaz elterjedés pedig, melyre lapunk alig ötnegyedévi fönnállása daczára már is szert tett, igazolja, hogy hazánk jogászközönsége is pártolja céljainkat, helyesli ama komoly, szigorúan szakszerű és mindenkitől független irányt, melyet a »Jogi Szemle« követ és hogy örömmel fogadja a tudomány és gyakorlat amaz egyesítését, mely a »Jogi Szemle« tartalmát jellemzi.

A külföldi jogi élet minden, bennünket is érdeklő mozzanatára, a külföldi szaksajtó közléseire ezentúl is nagy figyelmet fogunk fordítani, amaz általános elismeréstől buzditva, melylyel lapunk ezen iránya találkozott.

A judicaturának — ugy a hazainak, mint a külföldinek — egyik szaklap sem szentel annyi helyet, mint a »Jogi Szemle«. A jogi irodalom minden új termékéről azonnal értesülnek olvasóink, kiket szigorúan tárgyias, személyes tekinteteket nem ismerő bírálattal tájékoztatunk azok értékéről. A kisebb közlemények mindegyike egy-egy cikk; az e rovatba sorozott iránycikkek pedig széles körben keltettek föltűnést szakszerűségük, élénkségük és mindenkitől független fölfogásuk által. A Magyar Jogászegyletben tartott minden előadást bő kivonatban közlővén: azok is, kik nem tagjai ez egyesületnek, alapos tudomást szerezhethetnek annak működéséről.

Ha még fölemlítjük a szerkesztés gondosságát, a »Jogi Szemle« jól értesült-ségét a hazai jogéletnek minden újabb phásisáról (noha a hírek közlését csak második sorban tartjuk szaklap körébe tartozónak), a lap szép kiállítását, a milyen-nel egyik szaklapunk sem dicsekedhetik és annak példátlanul olcsó árát: mindent elmondunk, a mit a lap ajánlására jó lélekkel elmondhattunk.

A »Jogi Szemle« a Grill Károly-féle cs. és kir. udvari könyvkerekedés kiadásában, 32 oldalas füzetben, gyakran nagyobb terjedelemben, minden csütörtökön jelenik meg. A fővárosi bíróságoknál és hatóságoknál lévő ügyeikről előfizetőinket levelezőlapon értesítjük.

Az előzetési ár: Egész évre 8 frt, félévre 4 frt, negyedévre 2 frt.

Az előfizetési pénzeket, legezélszerűbben postautalványon, kérjük a kiadó-hivatalba (Grill-féle könyvkerekedés, V. ker., Dorottya-utca 2.) küldeni.

Mutatónyvsámokat ingyen és bérmentve küldünk.

Grill Károly es. és kir. udv. könyvkereskedése
kiadványai.

Közigazgatásunk reformja és nemzeti politikánk.

Irta: Beksics Gusztáv.

II-ik kiadás.

Nagy 8-r. VIII. és 203 oldal díszes kiállításban, ára 1 frt 50 kr.

TANULMÁNYOK A BIZTOSITÁSI JOGBÓL.

KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A MAGYAR BIZTOSITÁSI TÖRVÉNYRE

IRTA DR BECK HUGÓ ÜGYVÉD.

Nagy 8-r. 200 oldal díszes kiállításban, ára 1 frt 60 kr.

Beck tanulmányai úttörő munkát képeznek szakirodalmunkban és megjelenése alkalmával az egész sajtó osztatlan elismerésében részesült.

VALUTÁNK RENDEZÉSÉRŐL

Irta: Dr. NEUMANN ÁRMIN

orsz. képviselő, egyet. tanár.

8-r. 32 oldal, ára 30 kr.

Ultramontanismus és nemzeti állam.

IRTA: FEBRONIUS.

Nagy 8-r. 100 oldal, ára 80 kr.

Pesti könyvnyomda-részvény-társaság.

500

Államigazgatási Főiskola Könyvtára



80043488

Muzsai

2007. v. 50.

Könyv. 5. alt.

