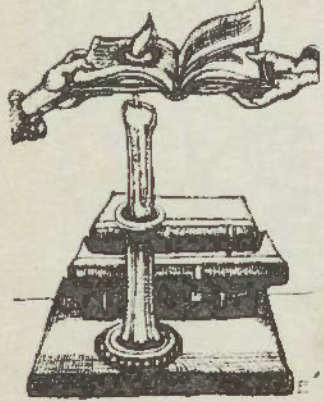


AZ ÉLET FÉNYE
ÁTHATOL A KÖNYVEKEN.



EGYED ISTVÁN
KÖNYVEI.



A
VÁRMEGYEI KÖZIGAZGATÁS
REFORMJÁNAK IRÁNYELVEI

PÁLYADIJAT NYERT MŰ

IRTA

DR. BENKÓ ALBERT

JÁSZ-NAGYKÜN-SZOLNOK VÁRMEGYE ALISPÁNJA.

ELŐSZÓVAL ELLÁTTA

DR. CONCHA GYŐZŐ

EGYETEMI TANÁR.



BUDAPEST

KILIÁN FRIGYES UTÓDA

M. K. EGYETEMI KÖNYVKERESKEDŐ

1911.

ELŐSZÓ.

— Irta: dr. Concha Győző egyetemi tanár. —

»Majdnem általános tapasztalás a világtörténelemben, hogy a legtöbb alkotmány — bármi nagy hibái voltak legyen is, — mindig akkor enyészik el, ha fennállása az állampolgárok nagyobb részének anyagi jólétével összeütközésbe jön; s az alkotmány romjain mindig csak az képes új hatalmat alapítani, ki ezt az állampolgárok érdekeinek biztosítására tudja felhasználni.«

Nem valami utilitárius, önző elvek hirdetője vonja le e tanulságot az emberiség történelméből. A legeszményibb célokért küzdő Eötvös (a XIX. század uralkodó eszméi. Összes munkái XIII. köt. 163. l.) látja így az alkotmányok sorsát. S aligha téved. Minden alkotmány egy nemzet s a benne élő egyesek életének, megélhetésének, erre törekvő akaratának és tevékenységének, reális erőinek rendeződése, egybefoglalása.

A papírlap, melyre e rendeződés írva, melyen az egybefoglalás módja körvonalazva van, hívják parva vagy magna chartának, lássák el ólom, ezüst vagy arany bullával, mindig csak árnyéka valaminek, egyszerű árnyéka erőnek, szabadságnak, okosságnak, erkölcsnek, másszor árnyéka ezek visszájának, árnyéka gyengeségnek, szolgaságnak, furfangnak, bűnös törekvéseknek.

De minden esetben, a jó és rossz alkotmányokban egyaránt, nem a papír vagy pergament s a reá jegyzett jog, hanem a nemzeti élet fizikai, gazdasági, erkölcsi erőinek helyes egyensúlya, a nemzet akaratá-

nak és cselekvésének helyes egybefoglalása, egymásutánja az első, a fő.

Ez egybefoglalás, ez egymásután, vagy mint szokásos nevén hívjuk, az alkotmány annyit ér, amennyit a nemzet s a nemzetben az egyesek megélhetésének és pedig emberibb, emelkedettebb, szabadabb megélhetésének biztosítására nyújtani képes.

Amint egy alkotmány, ahogy azt a jog letűnt nemzedékek szükségéhez képest egykor meghatározta, a nemzet actualis életszükségleteinek megfelelni nem bír, annak többé nem szabadsága, hanem békója, börtöne lesz.

De mivel a meglevő jog szent, tiszteletet kíván mindaddig, — még ha időleg nem is megfelelő — amíg a maga útján meg nem változott, mert különben az embervilágban is, mint a természetben, az erőszak uralma következik: a jog szentesítette alkotmány már magában, tekintet nélkül arra, mennyiben felel meg a nemzet valódi, időszerinti szükségleteinek, mennyiben fejezi ki helyesen annak fizikai, gazdasági, erkölcsi, szabadsági erőviszonyait, mennyiben teszi a nemzetet cselekvésképpé, az alkotmány mindezekre való tekintet nélkül föltétlen megbecsülés tárgya jogtisztelő nemzeteknél.

Ám a jog, bármily nagy legyen értéke az embernek hétköznapi, valamint legmagasabb, eszményi javaira, életet, erőt, javakat nem adhat se az egyesnek, se a nemzetnek, csak biztosíthat.

Az élet alapja a gazdasági jólét, s a szabadság legeszményibb termékei, az értelmi, esztetikai, erkölcsi kultúra legfinomabb hajtásai gazdasági alapból szívják éltető nedveiket.

Csakugyan minden alkotmány áldásos fennállásának végső alapjára utal Eötvös fennebbi szavaival, de azok mélyebb értelmét véve, egyszersmind arra is, hogy a nemzetek azért csüngnek alkotmányukon azért azonosítják azt szabadságukkal, mert általa nemcsak gazdasági, hanem összes, legmagasabb szükségleteik kielégítését is — s ebben áll szabadságuk, — várják.

Mennyiben alkalmas egy nemzet alkotmánya annak

összes közszükségletei kielégítésére, mennyiben teszi alkotmánya e feladat megoldására actióképpé, ekörül forog az alkotmány értékességének megítélése.

Mit bír egy nemzet akarat- és tettejének elrendezett, összefoglalt szervezetével, más szóval alkotmányával vágyai elérése, szükségletei fedezése tekintetében kivinni, hogy az önelégültségnek azt a fokát elérje, mely a nemzeti létnek, hatalomnak, szabadságnak igazi jelzője, gyakorlatilag, látható, fogható módon közigazgatásának sikerei tanúsítják.

Erős, harczkész hadsereg, a polgárokat nem zaklató, nem nyomasztó pénzügy, zavartalan közbiztonság, gyors, jó igazságszolgáltatás, támogató gazdasági, művelődési, szociálpolitikai intézmények teremtett vagyoni jólét, szellemi műveltség, szociális béke alkotják a XX. század nemzeti szabadságának tartalmát s ezek elérése jelenti a közigazgatás sikerét.

Dr. Benkó Albert, Jász-Nagykun-Szolnok vármegye alispánjának munkája »A vármegyei közigazgatás reformjának irányelvei«-ről irodalmunkban az egyetlen, mely az alkotmányt és közigazgatást mint válhatlan egészet szemléli és a közigazgatást az alkotmányos élet magaslatairól az élet mindennapi, elodázhatlan szükségleteinek mezejére lehozva, létföltételeit, sikerességének eszközeit felismeri.

Vármegyei közigazgatásunk 40 év óta tartó vajudásának irodalomtörténetében ez a jelleg adja meg e munkának az előkelő helyet, másrészt a közigazgatás feladatainak részleteibe, a szervezet apró kerekeinek vizsgálatába való elmélyedés a gyakorlati fontosságot.

A vármegyei tisztviselők egyesülete által megkiszorított e munkát az az alapgondolat, az az uralkodó érzés járja át, hogy szabaddá egy nemzet nem egyedül államának általános alkotmányi berendezése által válik, hanem azt végelemzésben csak a konkrét hely által, melyet közigazgatási és bírói hatóságai ez alkotmányi berendezésben elfoglalnak, továbbá az erő és hatékonyság által érheti el, melyet ott e berendezés vezérelve szerint a valóságban, az életben gyakorlatilag kifejtteni bírnak.

A munka ez alapszine, alapérzése nyilván ellentétes azzal a főáramlattal, mely nemzeti életünket ősi alkotmányának újra éledése óta 1867-ben jellemzi. Mindig nemzetünk általános berendezésén, azaz alkotmány-épületén toldozunk, ennek részleteivel, nevezetesen közigazgatásával behatóan, egész lélekkel nem törődünk. S e diszes épület ma-holnap nem kell a népnek, kifut alóla, idegen népek alkotmánya alatt keres hajlékot; valósággal képzeleti kártyaház lesz belőle, mert az igazi nemzetalkotmányhoz, a nemzet akaró és cselekvő életének épületéhez szükséges emberanyag gazdasági, értelmi, erkölcsi javait gondozó közigazgatás nincs, illetőleg megfelelő nincs benne.

Alkotmány és közigazgatás válhatatlan összefüggésének tudatát ennyire hiányozni látva a közvéleményben közel 40 év óta, az elhibázott, egyoldalú kísérletekre, a sokféle tervekre gondolva, melyeket elbuktatott a nemzet habozása, a nemzet sorsán tündő hazafinak az egyedüli reményt a való élet nyomasztó kényszerébe vetett hit nyújtotta s azzal kecsgettette, hogy közigazgatásunk reformja nem tudatos, megfontolt érvek, általános tervek alapján, hanem részlettoldozások, apró ravaszkodások, szóval oly törvények útján fog véghez menni, melyek horderejét alkotóik sem látják be.

Dr. Benkó Albert nagyobb, jobb hittel veszi föl közigazgatásunk reformjának gondolatát s a gyakorlati élet szemléletéből, a mindennapi tapasztalásból leszűrt általános elvekre fekteti közigazgatásunk gyökeres reformját.

A részletek ismerete, a gyakorlati kivihetőség gondos mérlegelése, a szeretet, a lelkesedés a nagy feladatok iránt, melyek megoldására a XX. század közigazgatása hivatott és melyre kivüle más társadalmi vagy egyéni erőlködés nem képes, teszik oly értékessé e reformjavaslatot.

Ujonczozás, adóbehajtás, biztonsági rendészet nem állanak e reformtervben többé egyedül a közigazgatási játékszin előterén. A közgazdaság összes ágai, az értelmi és erkölcsi kultúra, a szociális osztályok megférésének, együttműködésének kívánalmái is melléjük

kerültek és mindezeknél oly szakavatottan, tárgyilagosan, az életből vezeti le a közigazgatás feladatait, jelöli meg működhetésének nélkülözhetetlen eszközeit dologi, személyi, helyi tekintetben.

Egészen azonban e reformterv sem bir a nemzet alapáramlatától szabadulni, mely a közigazgatás rendeltetését nem a nemzet összes közszükségleteinek kielégítésében, hanem mindenekfölött e szükségletek egyikének, igaz a legfőbbnek biztosításában keresi.

A nemzet első, legfőbb szükséglete, hogy akarata, törvénye, legyen uralkodó, mely előtt az életben úgy az egyes, mint minden közhatalom meghajoljon. Erre a szükségletre hegyeződik ki, amit a közélet alkotmány, alkotmányos szabadság, alkotmánybiztosítás alatt ért.

Ámde e legfőbb szükséglet kielégítésének is csak úgy van értelme, a nemzeti akarat érvényesülésének csak úgy van értéke, ha vele és általa a nemzetnek gazdasági, értelmi, erkölcsi szükségletei kielégítésre találhatnak.

A kérdés e szerint tulajdonkép úgy szól, nem lehet-e a nemzet legfőbb szükségletének kielégítését, vagyis alkotmánya biztosítását másként elérni, mint azáltal, ha összes többi életszükségleteinek illő fedezéséről lemond, s e fedezés eszközét, közigazgatását nem összes életszükségletei érdekében való cselekvésre, hanem a legfőbb szükséglete, az alkotmányos szabadsága elleni támadások meggátlására renndezi be?

Dr. Benkó Albert »Vármegyei közigazgatásunk reformjának irányelvei«-ben, amennyire közigazgatási éleslátásának végső eszközeit, nevezetesen a tisztviselői kar mikénti szervezésének módozatait hatásukban kiszámítani birom, a nagy dilemmát alapján mégis csak azzal a hagyományos magyar axiomával látszik megoldhatónak tartani, mely szerint a vármegye, a közigazgatás legyen kerék is, kerékkötő is.

Nekem úgy látszik, hogy ez természetellenes, természet szerint lehetetlen. De lehetetlen különösen ma, amikor a nemzet annyi szolgálatot vár közigazgatásától életének közgazdasági, szellemi, szociális, közbiztonsági szükségletei körül.

A közigazgatás a nemzet haladásának kereke. E haladásnak, ha azt alkotmányellenes irányba akarná sodorni a kormány, kerékkötője nem lehet a közigazgatás. Nem lehet az tevékenységének activ jellegénél, sokoldalúságánál, szakszerűségénél fogva.

Nem változtathat ezen a közigazgatásnak autonom, önkormányzati jellege sem. Az önkormányzat, bármily erős legyen, direkt alkotmánybástyának mindig gyenge fog maradni s csakis mint indirekt védezköz, mint a nemzet alkotmányos iskolája tehet megbecsülhetlen alkotmányvédő szolgálatokat.

Ahol azonban a nemzetnek az az osztálya, mely az önkormányzathoz szükséges vagyoni jólét, értelmi képesség, közügyekbeni áldozatkészség birtokában van, erősen megritkult, csak szórványosan található az állam egyes vidékein, s a mindennapi közigazgatás bár választott, de rendszeres fizetésben, sőt nyugdíjban részesülő hivatalnoki kar által láttatik el, ott az alkotmánybiztosítékokat, ott az alkotmányellenes közigazgatás tartós, erős kerékkötőjét éppen másutt kell, meggyőződésem szerint, keresni.

Az ily társadalmu nemzetben, a mai életviszonyok közt, az önkormányzati közigazgatás alkotmányvédő szempontból igen gyenge, rövid ellenállásra képes papírvár, nem igazi védbástya többé mint a multban, inkább czifraság, a nemzeti élet egyéb szükségletei tekintetében pedig nem elég alkalmas, nem elég praktikus eszköz, nem bírja többé az új társadalom igényeit kielégíteni.

Államok, társadalmak, amíg élet van bennök, folytonos átalakuláson mennek keresztül s így alkotmányuk sem maradhat minden részletében, eszközében változhatatlan.

Valamint a polgári elemek erősödése a városokban tette lehetlenné a rendi világ idejebeli alkotmány activ ellenállási jogát Angliában, mert hisz a városok ipara, kereskedelme az ellenállási joggal járó örökös belháboruk mellett meg sem állhatott volna, azonképen alakult át az alkotmánynak törvényhozói ága is követtek házából képviselőházzá annak következtében, mert

a városi elem a papi és nemesi renddel egyenlő súlyhoz jutott s ezekkel egy törvényhozó testbe egybeolvadva folytatta a korlátlan királysággal harczait.

Ma pedig arra ébredtünk, hogy az angol főrendek kívánják a képviseleti rendszer mellett a direkt népszavazást, a nemzet hatalmának a parlamentből a választó polgárokba való áthelyezését.

Hazánkra fordítva figyelmünket, alkotmányunk és vele és benne közigazgatásunk nagy átalakulás előtt áll annak következtében, mert társadalmunk összetétele 60 év alatt lényegesen megváltozott.

A szavazati jog kiterjesztése, még ha nem is megy el az általános szavazati jogig, alkotmányunk legfontosabb ágában, a törvényhozó testben egészen új elemeket fog, ha nem is uralomhoz juttatni, annak mindenestre tekintélyes osztályrészesévé tenni.

Fenn fogja-e magát tartani birni ily változás után megyéinknek felerészben nem választáson, hanem tisztán a vagyonon nyugvó virilis képvisellete? kérdéses.

De ennél a részletkérdésnél sokkal fontosabb, miként fog társadalmunk mai állapota visszahatni megyei közigazgatásunkra? Társadalmunk egész összetételének átalakulása, nevezetesen alkotó elemeinek eltolódása, ezek súlyának változása a jövőben valószínűleg még jobban fogja magát megyei közigazgatásunkban éreztetni, mint azt eddig is tapasztaltuk.

A mágnásság mondhatni kivonult a megyék önkormányzatából, a hajdani vezető birtokos osztály elvesztette erejét, az új nem ért a közügyekhez, vagy nem törődik velök, a megye gyámsága alatt tartott községi elem ellenben különböző utakon s különböző célokból kíván nagyobb részt a megyei közhatalomban.

Csupán ebből a társadalmi anyagból aligha lehet akár alkotmányvédelemre, akár aktiv közigazgatásra alkalmas megyei önkormányzatot gyúrni; ehhez egyéb ingredienciák is kellenek.

Főként azonban, úgy látszik nekem el kellene a gondolatot ejteni, hogy a közigazgatás, legyen az önkormányzati vagy hivatalnoki, a XX. században az alkotmány direkt védbástyája lehet.

Ez a hivatás a XX. század alkotmányában, azon a lelki erőn kívül, amely a nemzet egészét áthatja, mely törvényhozó testében összpontosulva a végrehajtó hatalomnak imponálni tud, a közigazgatásról átszáll a birói hatalomra, mely azt biztosabban is töltheti be, mint a közigazgatás.

Mi magyarok azt hisszük, a nemzetet a meg nem szavazott adók és ujonczok szedése ellen egyedül a megyei önkormányzat ellenállása védi, melynélfogva ilyenek szedését megszabó kormányrendeletek végrehajtását az önkormányzati tisztviselők megtagadhatják. Csalódás! A legszolgáibb hivatalnok-rendszert fentartó államban, Franciaországban ez ellen sokkal erősebb biztosítékot nyújt az alkotmány, midőn az évenkénti pénzügyi törvény kimondja, hogy »csak azokat a direkt és indirekt adókat szabad szedni, melyeket az az évi pénzügyi (budget) törvény megenged és minden hatóság és hivatalnok, akik az ily nem engedélyezett direkt vagy indirekt adók előírásában, adólajstromok és jegyzékek készítésében, az adók beszedésében közreműködnek, zsarolás büntettért (concessionnaire) büntetendők.«

Hogy az alkotmány igaz védbástyájául a XX. században mindinkább a birói hatalom kínálkozik, arra csattanós bizonyosság legutóbbi alkotmányválságunk lefolyása. Midőn az alkotmány védelmére alakult coalitio kormányra jut, mit tud az alkotmány biztosítására leg hamarabb létesíteni? Egy meglevő, de tökéletlen hatáskörű birói fórumunk, a közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztését, mely a közigazgatás törvényességének biztosítását czélozza, (1907. 60. t.-cz.) és egy másik új fórum alkotását, mely megakadályozhassa, hogy a kormány és közigazgatás valamely ügyet rendez bíróságától elvonhasson. (1907. 61. t.-cz.)

Az alkotmánybiztosíték sulypontja, melyet e törvények nyújtanak, végül is a megye közönségét képviselő törvhat. bizottságban, esetleg a tagok felében, vagy éppen egy hatodában rejlik s nem egyedül a megye első tisztviselőjének választott voltában. A megye közönségének alkotmánybiztosító joga a közigazgatási bírósághoz fordulhatni, szóval megmaradhatna az

esetre is, ha a megyében működő tisztviselő kar ki-nevezése, áthelyezése, előléptetése az országos kormányt illetné is.

Dr. Benkó Albert gondolatkeltség munkáját olvasva ennek közigazgatási finom érzékében gyönyörködve, nem fojthattam el aggályaimat a mélyen tisztelt szerző urral folytatott eszmecsereinkben arra nézve, vajjon a vármegyei tisztikar alakításának a munkában tervezett módja, nem fogja-e a szép termést letarolni, melylyel egyéb berendezései kecsegtetnek?

S ez aggályokat, a szerző ur egyenes kívánságára, becses művének megjelenésekor s ahhoz kapcsolva közre adom, hogy közigazgatásunk rég várt reformjának tárgyalásánál ez aggályok is, mint maga a jeles mű, mely azokra alkalmat adott, megfontolás tárgyává tétessenek.

Budapest, 1911 február 2.

AZ IRÓ ELŐSZAVA.

A Vármegyei Tisztviselők Országos Egyesülete 1904. évben irodalmi pályázatot hirdetett, melynek tárgya volt: »A vármegyei közigazgatás reformjának irányelvei«-t kifejteni.

Erre a pályázatra irtam meg — a most könyv alakban közrebocsátott pályamunkát, mely a pályadíjjal lett jutalmazva.

A pályázati feltételek értelmében a díjnyertes pályamunka az országos egyesület tulajdonává vált. Az országos egyesület azonban nem vállalkozott a munkának kiadására azért, mert — bár annak irodalmi becsét elismerte, — nem akart a munkának az egyesület hivatalos tekintélye alatt való kiadásával oly színben feltűnni, mintha a munkának államosítási tendenciáival egyetértene s mintha a tulnyomó részben választott tisztviselőkkel álló egyesület a tisztviselői kinevezési rendszernek, vagyis a közigazgatás államosításának lenne a szószólója.

Ennek kijelentése mellett az országos egyesület a pályamunkát visszabocsátotta tulajdonomba. Az egyesületnek ezt a felfogását magam is indokoltnak találtam, és magamat is gondolkodóba ejtett, hogy munkám célzatai vagy nem helyesen vannak kifejtve, s így félreérthetők; avagy hogy munkámban talán túlmentem azokon a határokon, ameddig a régi vármegyei szervezet megváltoztatásában menni lehet, anélkül, hogy a vármegyéknek alkotmányjogi jelentőségét és alkotmányvédői szerepét kockáztatni akarnánk.

Munkámnak kiadásával tehát évekig vártam. Igyekeztem nyitott szemmel látni; mérlegre tettem az

1905/1906. évi nemzeti ellenállás során szerzett bőséges tapasztalatokat, figyeltem a gyakorlati élet fejlődését, újra és újra átolvastam munkámat, és most évek múltán is arra a meggyőződésre jutottam, helyesebben mondva abban a meggyőződésben erősödtem meg, hogy ha a közigazgatási reform — eltekintve egyes részletmódosításoktól — a munkámban lefektetett irányelvek szerint valósulna meg, a vármegyék alkotmányjogi jelentősége nemhogy gyengülne, de megerősödnék, mert igazi önkormányzatot nyernénk s jogaink birói oltalom alá helyeztetnének. Mert hiszen azokért a változásokért, amelyeket a viszonyok kényszerűsége megkívánt, én munkámban sokkal hatályosabb új biztosítékokat kontempláltam s a ma csak papíron levő jogokat valódi érvényesíthető jogokká kívántam tenni.

A nemzeti ellenállás tanulságai és az élet fejlődése igazolták a munkámban kifejtett intenciókat.

A törvényhozás is ily értelemben vonta le a következtetéseket. Törvényt alkotott a vármegyék jogainak védelmére; az 1907. évi LX és LXI t. cz.-ek megalkotásával fórumról gondoskodott, amely előtt a jogokat érvényesíteni lehet. Birói oltalom alá helyezte a vármegyék jogait, mert belátta, hogy enélkül nem nyújthatnak biztosítékot.

Ezek a tanulságok s a fejlődés jelenségei, melyek igazolták eredeti felfogásomat, és kiváló szakférfiak jóakaratu biztosításai készítették arra, hogy munkámat nyilvánosságra hozzam, most, mikor nagy események tanulságai világítanak rá s midőn a közigazgatási reform kérdése ismét előtérbe nyomul.

Lehet, hogy munkámban sokan fogják az ugynevezett államosítási tendenciát kifogásolni, — de ezek vegyék figyelembe a fentebb mondottakat, vegyék figyelembe, hogy munkámban igyekeztem új biztosítékokra rámutatni; a tisztviselőválasztási elvet én sem kívánom egészen megszüntetni s a közigazgatást én sem akarom egészen és kizárólag az államra bizni, hanem a közönségnek életerős döntő súlyú közreműködését is biztosítani kívánom, mert hiszen kétségtelen, hogy ebben rejlik a szabadságnak egy nagy biztositéka.

Munkámban a gyakorlati életből leszűrt tapasztalatok alapján igyekeztem rámutatni azokra a kivánalmakra, amelyek a jó közigazgatásnak előfeltételei, de e mellett igyekeztem megóvni az alkotmányjogi szempontokat is. Csakis e két szempontnak összeegyeztetése által érhetjük el a kívánt célt: a jó közigazgatást.

Ezt a nagy célt tartottam szemeim előtt; s ha jól tudom is, hogy e szerény munkám fogyatékos, s habár öt év alatt változtak is a körülmények, munkámat változatlan alakban bocsátom közre, mert hiszen azzal nem kívánok más célt szolgálni, minthogy az eszmék tisztázásához és irányelvek megérleléséhez egy parányi porszemmel, mint a közigazgatás gyakorlati munkása én is hozzájáruljak s a gyakorlati való élet világításába helyezem a dolgot, mert meggyőződésem szerint a közigazgatás gyökeres reformálása immár égető kérdéssé vált, e nélkül jó közigazgatást nem remélhetünk, jó közigazgatás nélkül pedig az egységes erős Magyarországot ki nem építhetjük.

Szolnok, 1911 február hó.

Dr. Benkó Albert.

I. BEVEZETÉS.

1. A vármegyék történeti fejlődése és alkotmányjogi szerepe.

A világtörténelemnek nagy eseményei arra tanítanak bennünket, hogy minden nemzet fennmaradásának és boldogulásának alapfeltételeit első sorban is saját benső nemzeti tulajdonságaiban birja.

Nemzetek pusztultak el, népek tűntek le a világtörténelem szinpadáról azért, mert nem bírták államfentartó nemzeti tulajdonságokkal, melyekből a világesemények nagy küzdelmeiben erőt meríthettek volna; viszont kicsiny nemzetek évszázadokon át fenn tudták magukat tartani ezernyi ezer veszéllyel küzdve, melyek fennállásukat támadták meg; fenn tudták tartani magukat, önálló nemzeti létüket, mert államfentartó nemzeti tulajdonságaikban bírták azt a kiapadhatatlan erőforrást, amelyből nehéz küzdelmeikhez erőt merítettek.

A magyar nemzet története klasszikus bizonyoságá ezen tétel igazságának.

A magyarok elődjai, kik hazát próbáltak alapítani itt a négy folyam partjain: az avarok, a varchoniták, a hunok letűntek, elpusztultak s csak mondák beszélnek hajdani nagyságukról és ásatag leletek tanuskodnak egykori létezésükről.

A kicsiny magyar nemzet pedig egy évezred nehéz küzdelmei után is fennáll, államot tart fenn és egy újabb ezredévről álmodik.

Pedig mennyi vészen és viharon kellett átmenni a nemzetnek és hányszor volt léte megtámadva.

Az ezeréves nemzeti történelemnek lapjai tanuságot tesznek a nehéz küzdelmekről, melyek a magyar nem-

zetnek osztályrészül jutottak, de tanuságot tesznek arról is, hogy a nemzetet nemcsak harci vitézsége, hanem főként a nemzeti tulajdonságaiban rejlő őserő tartotta fenn.

A történelem tanuságot tesz róla, hogy a magyar nemzetet kiváló államfentartó nemzeti tulajdonságokkal áldotta meg a Gondviselés s ezen államfentartó tulajdonságok erejét látjuk megnyilatkozni a nemzet intézményeiben, küzdelmeiben és egész történetében.

Ezen államfentartó nemzeti tulajdonságok nélkül a magyar nemzetnek sorsa is az lett volna, ami elődjeié volt itt a négy folyam partjain: elsöpörték volna a világesemények nagy viharai.

Ezen államfentartó nemzeti tulajdonságok közé tartozik azon lángoló hazaszeretet s a szabadság iránti kiirthatatlan vágy, amelyek csodák mivelésére tették képessé a nemzetet, valahányszor a Haza s a nemzeti szabadság veszélyben forgott, — azon törhetetlen ragaszkodás a nemzeti intézményekhez, a nemzeti jogokhoz s a nemzeti alkotmányhoz, amely évszázados nehéz küzdelmek során is megvédte a nemzet ősi alkotmányát és erőt tudott önteni a nemzeti intézményekbe.

Kétségkívül voltak és vannak a magyar nemzetnek káros tulajdonságai is, amelyek szintén megnyilatkoznak a nemzet történetében. Belviszályok, egyenlenségek, testvérharcok, önzés s a gyengéknek elnyomása, sajnos, szintén sűrűen fordulnak elő a nemzeti történet lapjain, kétségkívül megvolt minden kornak a maga hibája, büne, a maga botlása is, de nagy általánosságban az ezeréves történelem nagy tanuságainak fényénél vizsgálva az eseményeket, mint kétségbevonhatlan igazság tűnik ki az, hogyha a hibák, bűnök és tévedések gátlották is a nemzetnek fejlődését és boldogulását, a válságos időkben, a nagy történelmi pillanatokban mindig államfentartó tulajdonságai mentették meg a nemzetet s az ezen tulajdonságokból eredő erkölcsi erő segítette át a veszélyeken, ez térítette vissza a fejlődés útjára s ez mutatta meg a jövő fejlődésnek irányát.

A magyar nemzet mindig akkor volt erős és hatalmas, amikor államfentartó nemzeti tulajdonságai érvényesülhettek,

— amikor uralkodói és kormányai a nemzetnek nem gyengéire, káros tulajdonaira, hanem államfentartó tulajdonságaira támaszkodtak és építettek s ezen nemzeti erőket hozták mozgásba, s viszont amikor e nemzeti erőkkel szembe helyezkedtek, megbénult a fejlődés, lejtőre jutott a nemzet.

Ezen államfentartó nemzeti tulajdonságok természet-szerűleg kifejezésre jutottak a nemzetnek összes politikai és alkotmányi intézményeiben, és az egyes nemzeti közintézmények alakulásában, fejlődésében és a nemzet életére való kihatásaiban mindenkor feltalálhatjuk e nemzeti erőknél megnyilatkozását.

Amely korban e nemzeti tulajdonságok ereje meglankad, ugyanakkor a nemzeti intézmények élete, szerepe és működése is visszaesést mutat, bizonyosságul annak, hogy a nemzeti intézmények fentartó és mozgó erejét mindenkoron a nemzeti tulajdonságokból fakadó közszellem képezi.

Vizont amely korban a nemzeti közszellem fel-lendül, ugyanakkor a nemzeti intézmények működése is erőre kap és hatalmas tényezőként jelentkezik a nemzet közéletének.

A nemzet összes politikai és alkotmányi intézményei közül a vármegye az az intézmény, amelynek élete, fejlődése és szerepe legszorosabb összefüggésben volt a nemzet közéletével s amely leghívebben tükrözi vissza a nemzet benső tulajdonait, mert a vármegye volt azon intézmény, azon szervezet, amelyben s amelynek útján a nemzet közszelleme megnyilatkozott s amely szervezet működésében és szereplésében csodás módon alkalmazkodva a korhoz, a körülményekhez és szükségletekhez, nyolcz századon át fenmaradt tanuságul annak, hogy a vármegyéknek élete mintegy össze volt forrva a nemzetnek életével s a nemzeti szervezetnek egyik legfontosabb szervét képezte.

A Szent István alkotta királyi vármegye az akkori kor primitív szükségleteinek megfelelőleg, mondhatni kizárólag a hadi szervezet céljaira és gazdasági célra szolgál. Célja és rendeltetése volt a királynak katonát és jövedelmet szolgáltatni.

Ezen főrendeltetésein kívül a királyi vármegyének, vagyis a vármegye élén álló várispánnak még csak igen alárendelt, jelentéktelen feladatát képezte az igazgatás, mert hiszen akkor még tulajdonképeni igazgatásról alig lehetett szó s a közhatalmi tevékenység a hadügyi parancsoláson kívül mondhatni csakis biráskodásban és a királyi jövedelmek beszédésében állott.

De már ezen kezdetleges szervezetében is nagy különbség van a magyar királyi vármegye és a nyugati hűbérállamok grófsága, tartománya között, mert a vármegye élén álló várispán a királynak tisztviselője és nem hűbérese s az alárendelt várnépségnek nem hűbérura, hatalma nem a magánjellegű hűbérviszonyon, hanem a királyt illető közhatalmon és királyi megbízáson alapul s ehhez képest a király a várispánt bármikor elbocsáthatja és helyébe mást nevezhet ki.

Már ezen kezdetleges vármegyei szervezetben s általában a Szent István alkotta államszervezetben megnyilatkozását láthatjuk nemcsak a nagy király előrelátó bölcseségének, hanem a magyar nemzet politikai érettségének is, amelylyel az új államszervezetet küzdelmek árán ugyan, de nagyobb rázkódtatás nélkül elfogadja és annak kereteibe beleilleszkedik.

A magyar nemzet mindjárt, midőn Európában letelepült, egységes nemzeti jogrendet — szervezetet — alkotott, melynek alapja a nemzeti kötelék volt, ami közköteléket képezett s az egyént nem a magánegyénhez fűzte, mint a hűbéri kötelék, hanem a közhöz: a nemzethez.

Mig Európa nyugoti államait akkor már a hűbéri-ség darabokra, apró magánhatalmi körökre szakgatta, a magyar nemzet egységes királyi hatalom alatt tömörül s a királyi hatalom erősítésére szolgáló szervezetet létesít, mert érezte, hogy új hazájában idegen népek közé beékelve csak úgy tarthatja fenn magát, ha erejét egyesíti s az országnak apró hatalmi körökre való szét-darabolását megakadályozza.

A vármegyei szervezet az akkori viszonyokhoz mérten azon céloknak, amelyek kedvéért alkottatott, egészen megfelelőnek látszott. Biztosította a királyi ha-

talom eszközeit, kifejezésre juttatta a hatalom egységét s biztosította a király biráskodási, kormányzási és hadi felségjogainak érvényesülését.

Biztos adataink, irott bizonyságaink ugyan alig vannak arról, hogy a király által kinevezett várispánok, mint királyi tisztviselők s a várispán által kinevezett udvarbíró, hadnagy, várnagy, századosok és tizedesek miképen és mimódon látták el és végezték teendőiket s hogy általában miképen működött ezen szervezet, de az eredmények azt mutatták, hogy az akkori viszonyokhoz mérten elég jól megfelelehetett e szervezet céljainak, mert hiszen a magyar haditettek bizonyágai annak, hogy a hadiszervezet jó volt s a biráskodás ellátása sem lehetett rosszabb, mint más országoknak ezen korbeli biráskodása.

Közjogi nagy jelentősége pedig ezen szervezetnek abban állott, hogy az egész országra kiterjedő egységes királyi hatalomnak kifejezője és orgánuma volt, tehát mintegy védő szervezetet képezett az erőket széttépő s a nemzeti egységet megbontó hűbéri rendszer veszedelmei ellen.

Kezdetben a vármegyéknek, vagyis a várispánoknak hatósága csakis a várakhoz tartozó nem nemes népségre terjedt ki, tehát a nemesség nem tartozott a vármegyék, vagyis várispánok hatósága alá, hanem közvetlenül a király hatósága és biráskodása alatt állottak. A mig a törzsszerkezet teljesen fel nem bomlott, a nemesek ügyeiben maga az illető törzs biráskodott, a törzsszervezet teljes elmulása után pedig a király közvetlen biráskodása alá kerülnek a nemesek ügyei, idővel azután a király által a királyi udvarból kiküldött királyi főtisztviselők lesznek a nemesi ügyek intézőjévé s a királyi tisztviselők által tartott vidéki bírósági gyülekezetekben nyilvánul meg a nemességnek közszereplése.

A fejlődés további folyamán azonban, midőn a világi és egyházi nagyoknak hatalma mindinkább növekedik és hatalmuk kezdi veszélyeztetni a nemesek szabadságát, midőn a hűbéri eszmék kezdik áthatni Magyarország is s a várépítési engedélyt, katonatartást és nagy birtokokat nyerő főurak már-már hűbérurakká

kezdenek válni, a nemesség felismeri ezen fejlődésnek veszélyeit, kezd tudatára ébredni a tömörülés szükségének, megérzi, hogy szervezetre van szüksége, melynek keretében és segélyével megvédheti jogait a főurak tulajdonságai ellen.

Ily szervezetnek mintegy önként kínálkozott a vármegyei szervezet, amely közjogi voltánál fogva is alkalmasnak látszott arra, hogy a nemesek annak keretében tömörüljenek s a királyi vármegye erejének s így közvetve a király erejének is növelése által védelmet találjanak a főurak megnövekedett hatalma ellen.

A nemesek kezdenek szövetkezni a várnépség előkelőbb elemeivel: a várjobbágyokkal, kezdenek résztvenni a várkerületi gyűléseken s hovatovább ezeknek hatáskörébe kerül a nemesek ügyeiben való biráskodás is.

Lassan, mintegy észrevétlenül történik az átalakulás. Bizonyára a nemesek önfentartási ösztöne, a védekezés szükségének érzete adta meg a fejlődés ezen irányát, minden valószínűség szerint nem volt még ebben az ország közjavára irányuló célzat, de a további fejlődés azt igazolta, hogy a nemesség helyes utat választott s ezáltal egyszersmind igen nagy horderejű fejlődésnek alapjait rakta le, amivel megbecsülhetetlen nagy szolgálatot tett az ország közjavanak, *mert ez időtől kezd életre kelni az önkormányzatnak eszméje, ezáltal vitték be az önkormányzat eszméjét a biráskodásba és az igazgatásba.*

Egészen természetes és az akkori viszonyokból önként következett, hogy az önkormányzat eszméje a biráskodás útján jut be az igazgatásba, vagyis előbb hódít tért a biráskodás körében s azután azon szoros viszonynál fogva, amelyben akkor a biráskodás az igazgatással állott, természetesen kezdett érvényesülni az igazgatás terén is, mert hiszen voltaképen ugyanazok végezték az igazgatást is, akikre a biráskodás bízva volt.

Az akkori viszonyoknak megfelelőleg a közhatalom megnyilatkozásai, vagyis feladatai közül — a hadi dolgoktól eltekintve — legfontosabb volt a biráskodás.

A büntettek felett való ítélkezés, az enyém-tied kérdéseiben való biráskodás már akkor fontos feladato-

kat szabott a közhatalom elé, midőn az igazgatásnak még alig voltak feladatai, mert az akkori kornak kezdetleges viszonyai között még nem érezték, annál kevésbé érthették át a közigazgatásnak tulajdonképeni szükségét és céljait. A közrend fentartása, a gonosztevők üldözése, a királyi jövedelmek behajtása, ezek képezhették még akkor mindössze a tulajdonképeni közigazgatásnak körét és feladatait.

A biráskodás fontosságánál fogva egészen természetes volt tehát, hogy a nemesség a mily mérvben kezdte elismerni a várkerületi gyűléseknek biráskodási jogát saját ügyeire nézve is, oly mérvben fejlődött benne a vágy, hogy ezen biráskodásra befolyása legyen, a minnek legtermészetesebb útja és módja volt, hogy az ítélkezni hivatott bírakat, vagy legalább azoknak egy részét önmaguk válasszák.

Ezen törekvéseket csakugyan siker is koronázta. A szolgabírák első választott birái, tisztviselői a vármegyéknek. Eleintén ugyan csak a királyi, vagy a király által kiküldött ítélőszékekben szerepelnek, működnek közre, mint a nemesség által választott bírák, de később, idők folytán már önállólag is biráskodnak s még később a biráskodás mellett igazgatási teendőket is végeznek.

De a fejlődés még tovább halad. Amint a várispánok teendőik szaporodásával s egyéb okoknál fogva is helyetteseket, jobban mondva segédeket: viczeispánokat neveznek ki maguk mellé, a nemesség részéről természetesen megindul a törekvés arra, hogy ezen hovatovább mindinkább fontosabb teendők végzésére hivatott viczeispánok alkalmazására is befolyást nyerjenek. Eleinte csak azt kívánják, hogy a várispán csakis a nemesek köréből és a nemesek hozzájárulásával nevezze ki a viczeispánt, de midőn ezt elérik, egészen önmaguknak kívánják a jogot a viczeispán választására.

Ez a törekvés is elérte célját s az 1548. évi törvény már biztosítja az alispán-választási jogot a nemesi közönségnek.

Amint aztán a viszonyok fejlődésével a viczeispánok teendői szaporodnak, hatáskörük kitágul s az igazgatásnak is új feladatai támadnak: a nemesi

közönség által választott alispánok állása mindinkább előtérbe nyomul, ők lesznek a vármegyék első tisztviselői, a biráskodásnak elnökei s a vármegyei igazgatásnak vezetői; a kezdetben kizárólag biráskodásra hivatott szolgabírák pedig igazi oszlopai lesznek a köz-igazgatásnak s végrehajtói a vármegye határozatainak.

A királyi vármegye lassankint átalakul nemesi vármegyévé, a királyi igazgatás önkormányzati igazgatássá válik. A vármegyéknek hadi és gazdasági szerepe hát-térbe szorul s a biráskodási és igazgatási, majd később a politikai szerepök nyomul előtérbe, mert a vidéki igazgatásnak a vármegyéken kívül más szervei nem voltak s így az igazgatási teendők egészen a vármegyei szervezetre hárulnak.

Ezen önkormányzati törekvések, melyek a XIII. században kezdenek megnyilatkozni, két század folya-mán egészen kifejlesztik a vármegyék önkormányzatát s a XVI-ik században már kifejlett önkormányzatot látunk a vármegyékben, melyek a köznemességnek erős váraivá lesznek.

A vármegye élén mindig megmarad ugyan a király embere: a főispán, de az önkormányzat mindig több-több jogot hódított a maga részére s ezáltal lesz a vár-megye az igazgatás terén is és alkotmányjogi szem-pontból is oly hatalmas orgánummá, amelynek keretében a köznemesség államjogilag is oly fontos szerepet ját-szott, mert midőn a XV-ik században a nemességnek az országgyűlésen való személyes megjelenése kezd meg-szűnni s állandó gyakorlattá válik, hogy a nemesség vármegyénként választott képviselőivel, követjeivel vesz részt az országgyűlésen, a vármegye egyszersmind poli-tikai szervvé is lesz és lassanként jogainak és erejének gyarapodásával egyik leghatalmasabb tényezőjévé válik az ország alkotmányi és igazgatási szervezetének.

A vidéki igazgatás, a végrehajtás és az elsőfoku biráskodás mondhatni egészen a vármegyék kezében van, statutumalkotási joguknál fogva lakosaikra nézve kötelező jogszabályokat alkothatnak s a követek választá-sa s még később az utasításadási jog által nemcsak

befolyást gyakorolnak a törvényhozásra, hanem a poli-tikai élet sulypontja is, mondhatni a vármegyékre esik.

Igazi hatalommá válik a vármegye s hatalmának, életének és erejének alapja, forrása abban állott, hogy az államfentartó köznemességnek szervezete volt. A vármegye jogai a nemesek jogai voltak s midőn a nemesek saját jogaikat védték, a vármegyei jogoknak is védelmezői voltak.

Oly intézmény volt a magyar vármegye, amelyhez hasonlót nem találunk Európa más államaiban.* Igazi kis köztársaság volt mindenik vármegye az ország szer-vezetében, de ezen kis köztársaságok a maguk parti-kuláris jogaikkal és hatalmukkal mégsem veszélyeztették az ország egységét, mint a hűbértartományok, mert a nemzet erős közjogi érzése s a *Szent Korona tanában rejlő összetartó erő* ellensúlyozta a partikuláris jogok széthúzó hatását.

A magyar vármegyék nem szakgatták darabokra az országot, hanem a *bekövetkezett szomorú időkben inkább a vármegyék lettek védbástyáivá az alkotmánynak, fentartói a haldokló nemzeti közzellemnek s fentartói a jogfolyto-nosságnak a hódítási elmélet veszélyeivel szemben.*

A török hódoltság korában, a török uralom alá jutott vármegyékben természetesen szünetelt a vármegyei élet, de azon néhány vármegye, amely a magyar uralom alatt maradt, folytatta életét s mondhatni csakis ezekben élt a nemzet, ezekben volt önkormányzati jogaik révén alkotmányos élet, ezekben élt, úgy a hogy élhetett, a nemzet közzelleme.

És amint a török uralom határai hátrább-hátrább tolattak, a török uralom alól felszabadult területeken önmaguktól életre kelnek, szervezkednek a vármegyék s átveszik ismét az igazgatást. Oly jelenség volt ez, amely azt mutatta, hogy a vármegye a nemességnek, a nemzetnek életével volt összeforrva másrészt azt mutatta, hogy az akkori viszonyok között a vármegyénél alkal-masabb igazgatási szervezetnek szükségét és lehetőségét el sem gondolták.

* Lásd Deák F. 1835. június 16-án tartott beszédét — és Kossuth L. iratai X-ik kötetét.

Ebben az időben kezdődik a vármegyéknek azon nemzetfentartó és alkotmányvédő szerepe, amely által a vármegyék a magyar állameszmének, a nemzeti szellemnek és az alkotmánynak megmentői és őrei lettek s amely szerep által a nemzet köztudatában és kegyeletében oly mély gyökereket vertek, amelyeket sem a vármegyék működéséhez fűződő annyi visszaélés és annyi botlás, sem pedig a változott kornak változott szelleme nem tudott végképen kiirtani mind a mostani időkig sem.

Abban a szomorú korszakban, midőn Lipót alatt a magyar nemzetnek nemcsak alkotmánya, de nemzeti léte is végveszélyben forgott, midőn a császári hatalom Magyarországot fegyverrel visszahódított tartománynak kezdi tekinteni, midőn Kolonics nyíltan hirdeti, hogy Magyarországot katholikussá és németté kell tenni: *ebben a szomorú korszakban a vármegyék voltak azok a szigetek, amelyek a külső erőszak és belső pusztulás között is fennmaradtak és fentartották a nemzeti szellemet és az alkotmányos jogfolytonosságot.*

Ezen korszaktól kezdve nyomul mindinkább előtérbe a vármegyéknek alkotmányjogi szerepe. Midőn a törvényhozás éveken át némaságra van kárhóztatva, a vármegyék képezik mondhatni az egyetlen törvényes magyar intézményt. A vármegyékbe huzódik vissza és tömörül a mindenünnen visszaszorított közszellem és alkotmányos élet s a vármegyék mintegy megérezve azt, hogy a nemzet fentartásának nagy feladata egészen rájuk nehezedik: minden vész és szorongatás közepette is féltve őrzik jogaikat s a jogokkal védik és ápolják a nemzetnek közszellemét.

Ezen alkotmányvédői szerep előrenyomulásával természetesen a vármegyék igazgatási szerepe és működése mintegy háttérbe szorul. A vármegyék, amelyek, míg arra szükség nem volt, alkotmányi és politikai dolgokkal nem igen foglalkoztak, hanem végezték az igazgatást és biráskodást, a szükség beálltával, midőn a többi törvényes intézmények, melyeknek hivatása lett volna a nemzet alkotmányát és közszabadságát védeni, jogaiktól és életüktől megfosztva, feladataikat nem teljesíthették, — hivatásuk és működésük súlypontját kezdik az alkotmány-

jogi dolgokra helyezni. Végzik ugyan az igazgatást és biráskodást is, *de a vármegyei élet ereje most már inkább az alkotmányjogi szerepre van irányítva* és amily mérvben halad ezen fejlődés, oly mérvben szorul háttérbe és válik rosszabbá az igazgatás és biráskodás. Kétségtelen, hogy a fejlődés ezen iránya természetesen károsan hatott vissza magára az igazgatásra, mert hiszen a főgond és a törekvéseknek legfő ereje az alkotmányjogi szerepre lett irányítva és fordítva, kétségtelen, hogy amint a vármegyék életében a politika foglalja el az első helyet, az igazgatási működés hanyatlani kezd s minél inkább szaporodnak az igazgatásnak feladatai, annál inkább kezdenek érezhetőbbé válni a vármegyei igazgatásnak hiányai, bajai és visszaélései, amelyeket oly erős színekkel festettek a centralisták és Grünwald Béla „A régi Magyarország“ című remek munkájában.

Nagy dolgokat e szomorú korszakban természetesen a vármegyék sem tehettek, mert nem volt erejük hozzá s a bécsi kormány és főként a katonai hatóságok folyton nyomták a vármegyéket is. De mivel a vármegyéken kívül nem volt más igazgatási orgánus s az igazgatásnak ugyszólván összes terhe a vármegyéken nyugodott, a vármegyéket mégsem lehetett megsemmisíteni és eltörölni s így a vármegyék legalább tengették életüket s ápolták a nemzeti érzést és az alkotmányos szellemet.

A vármegyék által fentartott, hamu alatt lappangó ezen nemzeti érzés lángolt fel oly elementáris erővel Rákóczi Ferencz hívó szavára. Mert habár e szabadságharcz kitörésének legközvetlenebb oka az irtózatosságot s a nép brutális sanyargatása volt is, e szabadságharcz soha sem lehetett volna azzá, ami volt, ha a nemzeti közszellem nem élt volna még a vármegyék ölén s nem bontotta volna ki szárnyait. Ha a vármegyék nem lettek volna s nem ápolták volna a nemzetnek közszellemét, azon irtózatosságot és pusztulást, amely Lipót alatt az országra nehezedett, talán be is fejezhette volna a magyar nemzet létének eltörlésére irányuló végzetes működését s II. Rákóczi Ferencz hívó szava visszhang nélkül hangzott volna.

el egy leigázott és nemzeti érzéséből kivetkőztetett nemzet felett.

A Rákóczi-féle nemzeti harcz lezajlása után irtózatoss nyomor borult az országra. Minden szellemi és gazdasági erő kimerült. Az országot valósággal újra kellett szervezni. Új szervezetet kísérlelnek meg az igazságszolgáltatásra és kormányzatra is.

A kancellária 1727-ben új szervezetet nyert s 1723-ban szerveztetik a helytartó tanács, amely mint felsőfoku kollegális kormányhatóság hivatva lett volna az ország igazgatását a kancellária rendelkezései szerint vezetni s többek között a vármegyékre is felügyelni.

A vidéki igazgatás és a végrehajtás azonban továbbra is a vármegyék kezében marad, a beligazgatást egészen a vármegyék látják el, mondhatni majdnem minden felsőbb felügyelet és befolyás nélkül, mert a helytartó tanács népszerűtlen és összeállításánál fogva tehetetlen intézmény maradt, melytől a vármegyék féltékenyen őrizik és védik jogaikat. A vármegyék élén álló főispánok pedig inkább csak névlegesen állottak a vármegyei igazgatás élén, mert legtöbb főispán nem is lakott vármegyéjében s évszámra felé sem nézett a vármegyének.

Mária Terézia szükségesnek látja a főispánokat arra kötelezni, hogy megyéikben lakjanak, vagy legalább gyakran keressék fel megyéiket, de ezen rendelkezésnek nem igen volt fogantja.

A politikai és katonai hatalom a király kezében volt ugyan, de a vidéki igazgatás, a végrehajtás és az elsőfoku biráskodás egészen a megyéké volt.

Mária Terézia már érezte, hogy a folyton növekedő állami feladatok megkivánnák az igazgatásnak modernebb alapokon való szervezését és az örökös tartományok igazgatási szervezetét gyökeresen reformálta is, úgy hogy az örökös tartományok rendi igazgatási szervezete már ő alatta megszűnik, de a magyar vármegyékhez még nem nyul, azok ő alatta még épségben bírják és gyakorolják jogaikat.

De tagadhatatlan dolog, hogy amint a központo-

sított államhatalom eszméje nyugot felől kezd tért hódítani s a kormányzat mind több-több feladatot lát maga előtt, azonképen kezd mindinkább érezhetőbbé válni, hogy a vármegyék igazgatása immár kezd elmaradni az életviszonyok fejlődésétől s az ezzel járó folyton növekedő kívánalmaktól.

Második József korát meghaladó lángelméje már felismeri a veszélyt, amely abban rejlik, hogy a folyton szövevényesebbé váló állami élet nem rendelkezik megfelelő kormányzati és igazgatási szervezettel.

Előtte áll példaként a hatalommá fejlődött Poroszország a maga központosított kormányzati szervezetével. Erős lélekkel és erős kézzel kezd neki Magyarország igazgatási szervezetének újraalakításához, a centralizált kormányzati szervezet lebegvén szeméi előtt.

Az országot 1775-ben 10 kormányzati kerületre osztja, ezeknek élére királyi biztosokat állít, akiknek mondhatni korlátlan rendelkezési jogokat biztosít a vármegyék felett.

A vármegyei önkormányzatot végveszély fenyegette. De az idő még korai volt, a viszonyok még nem érték meg a gyökeres reformra és ami a fő, e reformok nem alkotmányos uton jöttek létre és nem a nemzetnek szelleméből fakadtak.

A nemzeti érzés és az alkotmányos szellem erősebb volt a nemzetben, semmint József gondolta.

Reformjait csak külsőleg vihette keresztül, de belső erő, amit csakis a nemzet közszelleme adhat, nem volt bennök. Össze kellett tehát omlani mind ez alkotásoknak, amint a császár energiája megtörött és hatalma megcsökkent.

József halálával összeomlottak igazgatási reformjai. A nemzeti szellem ismét új életre kel, a vármegyékben is új élet pezsdül s ismét átveszik igazgatási és politikai szerepüket és a bekövetkezett események hatása alatt most már még inkább ez utóbbi: a politikai, alkotmányjogi szerep nyomul előtérbe.

De tagadhatatlan más oldalról, hogy a vármegyei igazgatás és biráskodás rosszasága, megbizhatatlansága

és visszaélései elleni panaszok is mind hangosabbak lesznek a köznép körében. A köznép sajnálkozással látja József császár alkotásainak elmulását és mintegy félve gondol a vármegyei uralom visszatértére, mert hiszen a császár reformjai tagadhatatlanul a köznép sorsának javítására irányultak, a vármegyei uralom pedig — be kell vallani — első sorban a nemesek jogainak és érdekeinek biztosítására irányult s e cél szolgálataiban gyakran nyult olyan eszközökhöz és módokhoz, amelyek a nem nemes néposztályt sujtották és szorongatták.

De a nem nemes néposztálynak akkor még nem volt szava, panaszai és kívánságai a nemesség jogai-
val és érdekeivel szemben meghallgatást még nem találtak, a vármegyék alkotmányjogi és politikai szerepe pedig már oly dicsfényvel volt körülvéve, hogy e dicsfény mellett az árnyakat a nemzet nem tudta és nem akarta meglátni.

A nagy francia forradalmat és a napoleoni hadjáratokat követő reakció természetesen éreztette nyomását Magyarországon is. Amely mérvben kezdenek feltűnedezni a francia forradalom nagy eszméinek világító csillagai Magyarországon is, a kormány azon mérvben igyekszik előbb a reakció fegyvereivel hatni, azután pedig a politikai vezetés gyepelét egészen kezébe venni, hogy az eszmék és vágyaknak immár feltartózhathatatlan erejét ő irányíthassa és vezethesse.

És miután a kormány jól tudta azt, hogy Magyarországon a politikai élet sulya a vármegyékben van, természetesen kísérletei első sorban arra irányultak, hogy a vármegyékben készítse elő a talajt terveinek, vagyis a vármegyékben biztosítsa befolyását és uralmát.

Metternich, a mindenható államkancellár ugyan gyökeres reformot tervez az igazgatás átalakítására s a vármegyék jogainak megszorítására, e célból gróf Majláth országbíró által részletes tervet is dolgoztatott ki, de a világpolitikának akkori nagy eseményei miatt nem volt alkalmas az idő a belügyi szervezeti reformokra s így a kormány a szervezeti reform helyett más eszközökhöz folyamodott, hogy céljait elérhesse.

Ezen célok érdekében történik, hogy a kormány az ugynevezett bocskoros nemességet igyekezik előtérbe tolni, akikre pénzzel és hatalommal inkább tud hatni: — ezen cél érdekében történnek a vesztegetések s a főispánok hatalmaskodásai, főként a választásoknál s ezen cél érdekében használ fel a kormány minden ürügyet és alkalmat, hogy a vármegyék ügyeibe aktív módon beleavatkozhasson, végre ezen célnak és a törvénytelen kormányrendeletek végrehajtásának érdekében küldetnek ki a királyi biztosok és lép életbe a gyűlölt adminisztrátori intézmény.

Mindezen kísérletek azonban, ha ideiglenes sikereket tudtak is elérni, eredménytelenek maradtak. Ha a hatalom nyomása, a kirendelt királyi biztosok erőszakossága ki tudta is vinni a törvénytelen rendeletek végrehajtását, — a nemzeti szellemnek akkor már felgyulladt lángját a hatalom nem tudta többé elfojtani.

A nemzeti jogaiért, alkotmányáért folytatott ezen nehéz küzdelmekben a vármegyék viszik a főszerepet, a vármegyék képezték azokat az erősségeket, amelyek a kormányhatalom ereje megtörött.

Bármiként ítéljen is az utókor egyéb tekintetben a vármegyék felett, az a szerep, amelyet mint az alkotmánynak és nemzeti jogoknak védői, főként a múlt század első negyedében kifejtettek, örök hálára kötelezte a nemzetet.

Sokan vannak, akik a vármegyék ezen szereplésének jelentőségét a vármegyei szervezetből származott egyéb árnyoldalakhoz viszonyítva kicsinynek tartják s ezen alkotmányvédői szerep sikertelenségére mutatnak rá, de sem a vármegyéknek egyéb hibái, sem azon körülmény, hogy a vármegyék a hatalom erőszakosságait kellőleg megfékezni nem tudták, nem homályosíthatja el a vármegyék ezen szerepének nagy jelentőségét és becsét, mert végeredményében tagadhatatlan dolog, hogy a vármegyék mégis csak gátjait képezték a hatalom túlkapásainak s ha e gátak nincsenek, a nemzet feje felett elcsaptak volna a hatalom hullámai, másrészt pedig a vármegyék voltak mindenkoron ápolói és fentartói annak a nemzeti közzellemnek, amely nemzeti közzellem s ebből

származó erő az 1848-iki nagy társadalmi és alkotmányi átalakulást kivívta.

A vármegyék gondozták zsenge korában ezt a nemzeti közszellemet, a vármegyék ölen nőtt, erősödött, míg végre erejével rombolás és vér nélkül ledöntötte a rendiség korlátait s alapjaiban megrázta az öt gondozó rendi vármegyéknek elavult szervezetét is.

A kor szelleme meghuzta a vészharangot a vármegyék felett is. A közfelfogásba kezdi magát befészkelni az a tudat, hogy az elavult vármegyei intézmény immár nem illik a változott viszonyok közé, ereje kimerült s nem képes többé megfelelni feladatainak.

A centralisták mint e felfogásnak tudományos hirdetői, minden bajnak kuforrását a vármegyékben látják, a napisajtóban, röpiratokban, szónoklatokban támadják, mint a nagy átalakulásnak megkövesült akadályát.

A közszellem népképviselői országgyűlést és parlamenti kormányt kíván és a centralisták lankadatlanul hirdetik, hogy a régi vármegyei intézmény a maga partikuláris jogaival össze nem egyeztethető a parlamenti kormány eszméjével.

Az 1848-iki országgyűlés lázas munkával lát hozzá az események rohamos fejlődése által sürgetett nagy alkotmányi és társadalmi átalakításhoz. A rendi válaszfalak leromboltnak, az ősiség, a jobbágyság eltöröltetik, a népképviselői országgyűlés és a parlamenti felelős kormány eszméje törvénybe iktattatik, de a lázas munka közben — részint mert nem volt idő az igazgatás új szerveinek megalkotására, részint mert a vármegyei szervezetben rejlő alkotmányjogi erőt nem akarják és nem merik megsemmisíteni — a vármegyéket nem törli el a törvényhozás, meghagyja régi jogaikban, csak mint jövőre szóló programot iktatja törvénybe, hogy a vármegyei szervezetet összhangba kell hozni a parlamenti felelős kormányzattal.

A közbejött események, a szabadságharcnak dicső küzdelmei, majd az abszolút kormányzat két évtizedig akadályozták a törvényben kimondott programnak megvalósítását.

2. A vármegyék újabb korbéli fejlődése.

A szabadságharc után két évtizedig nem léteztek a magyar vármegyék; az abszolút kormányzat idegen hivatalnokserege igazgatta az országot; meg volt halva minden alkotmányos élet, meg voltak halva a magyar vármegyék is, csak egy csalóka napsugár költögette őket 1861-ben s e napsugár felkeltette halotti álmából a régi vármegyei életet. És a vármegyék kezdték a küzdelmet ott, ahol 1849 előtt elhagyták, küzdöttek a régi magyar alkotmányért.

De ez még csak csalóka napsugár volt; elmúlt csakhamar, eltakarta ismét az idegen uralomnak boruja, hogy azután néhány év multán eljőjön az igazi feltámadás.

Az alkotmányos élet feltámadásával új életre keltek a vármegyék is, de többé nem a régi rendi vármegye, — az meghalt örökre.

Felelős parlamenti kormány állott az ország élére s az 1848-ban törvénybe iktatott program megvalósításért kiáltott; a vármegyei szervezetet összhangba kellett hozni a parlamenti kormányzattal.

Az átmeneti állapot közel három esztendeig tartott, nehéz volt a feladat és sok más sürgős kérdés is várt megoldásra.

A centralistáknak elvei már megtisztulva szűrődtek le a közfelfogásba, a törvényhozás érezte annak elodázhatatlan szükségét, hogy a vármegyei szervezetet a változott viszonyoknak megfelelően reformálni kell és hogy e reform jogoknak feláldozását kívánja, de másrészt tudta és érezte, hogy a vármegyei önkormányzatban nagy politikai és alkotmányjogi erő rejlik s ezt az erőt nem gyengíteni, de fejleszteni kell.

Az ezen kérdések körül kifejtett eszmeharcoknak eredménye lett egyrészt az 1869. évi IV. t.-cz., amely a biráskodást a közigazgatástól elválasztotta, másrészt az 1870. évi XLII. t.-cz., amely az önkormányzati elv s a tisztviselőválasztási jog fentartásával újra szervezte a vármegyéket.

Ezen első rendezés idejében alkotmányos életünk még alig csak hogy lábbadozott abból a tetszhalálból, amelyben közel 20 évig szenvedett Egészen természetes volt tehát, hogy amiként egész alkotmányunk visszaállítása a jogfolytonosság elvének alapján állott, közigazgatási szervezetünkben is igyekeztünk a régi alapokhoz, a régi formákhoz visszatérni.

Bármily természetes lett volna is akkor egy, a kor kívánalmainak megfelelő s a fokozott feladatok teljesítésére minden tekintetben alkalmas közigazgatási szervezet megalkotására törekedni s az abszolút kormányzat közigazgatási szervezetéből fentartani, átültetni azt, ami jónak és célszerűnek bizonyult, az akkori viszonyok között nem ez volt s nem is ez lehetett az első szempont, hanem az, hogy minden emléket eltemetve a gyűlöletes multnak, a régi magyar közigazgatásnak alap-szerveit keltsük új életre s azokat formáljuk át a parlamenti kormányzat elveihez.

Az 1870. évi törvény a vármegyékre nézve is ott vette fel a fonalat, ahol az 1848-ban megszakadt, abból az alapelvből indult ki, hogy a vármegyéket vissza kell állítani, de összhangba kell hozni a parlamenti kormányzattal.

Ezen alapelv alapján jött létre az 1870. évi XLII. törvénycikk.

Az alapelv, a kiindulási pont tehát az volt, hogy a vármegyéknek régi politikai és önkormányzati jogai, — a követválasztási és utasításadási jog kivételével — lehetőleg visszaállittassanak s az igazgatást az állam, mint 1848 előtt volt, a vármegyékre bizza.

Az alap, melyre építettünk, az önkormányzat volt, de természetesen már korlátok közé szorítva.

Már ekkor, az első rendezés alkalmával tekintélyes számmal voltak azok, akik a vármegyei rendszert összeegyeztethetlenné tartották a parlamenti kormányzattal s hangoztatták annak szükségét, hogy az állam a közigazgatást ne bizza a vármegyékre, hanem saját kinevezett tisztviselőivel önmaga lássa el; de a közfelfogás a régi vármegyei rendszer s a tisztviselőválasztási jog fentartása mellett foglalt állást.

Alig néhány év múlva az 1870. évi XLII t.-cikk megalkotása után azonban kezdett érezhetővé válni, hogy a közigazgatási szervezet nem működik jól, *kezdett érezhetővé válni annak szüksége, hogy az állami vezetés az igazgatásban erősebbé és közvetlenebbé tétessék.*

E szükségérzet behatása alatt jött létre az 1876. évi VI. t.-cz., mely a közigazgatási bizottságokat létesítette, majd a fegyelmi eljárást szabályozó 1876. évi VII. t.-cikk, melyek mind egy-egy lépést jelentettek a kormány hatalmi körének kiterjesztésére.

Egy év múlva, 1877-ben ismét egy lépést tettünk ez irányban: az 1877. évi XXIV. t.-cz. eltörölte a megyei mérnöki állásokat s a mérnöki teendők ellátását az államépítészeti hivatalok vették át. Pár év multán, 1881-ben ismét egy hatalmi eszköz esett ki a vármegyék kezeiből: a III. t.-cz. létesítette a magyar királyi csendőrséget, amiáltal a vármegyék elvesztették a közbiztonsági közegek alkalmazására való jogot és a közbiztonsági szolgálat ellátását.

A legnagyobb lépést azonban az 1886. évi XXI t.-cz. megalkotása képezte, amely törvény ugyan lényegében az 1870. évi XLII. t.-cz. alapján áll, de az állami beavatkozásnak oly tág kapuit nyitotta meg, amelyeken át az állam mind közvetlenebbül nyulhat bele nemcsak a közigazgatásba, hanem a vármegyék beléletébe is.

E törvény több állás betöltésére nézve elvonta a vármegyék választási jogát: a főorvos, a járási orvosok, a számvevői személyzet, a pénztári, könyvelői személyzet, az állatorvosok mind főispáni kinevezés alá kerülnek.

A főispáni hatalmi kör oly rugalmasan lett megállapítva, hogy e hatalmi körnek határai mondhatni tetszés szerint mozgathatók, az 57. §. alapján a főispán mindenbe beavatkozhat, minden közgyűlési határozat végrehajtását megakadályozhatja s a belügyminiszter a 10. §. alapján minden határozatot bármikor felülvizsgálat alá vonhat és megsemmisíthet.

E törvény már nagy haladás az állami gyámkodás és állami közigazgatás eszméje felé s ezen eszme, ezen célzat folyton erősödött, folyton hódított a gyakorlatban, a kormányzat szellemében s a közfelfogásban is.

Sőt azt lehet mondani, mintegy célzatossággal lett mind sűrűbben hangoztatva a vármegyei közigazgatás rosszasága, mintegy mesterségesen lett meggyökeresítve a közvéleményben azon felfogás, hogy a közigazgatás minden bajainak oka a vármegyékben rejlik.

Ezen közfelfogás behatása alatt 1891-ben már megérettnek látszott a közigazgatás szervezeti reformjának kérdése.

Az állami közigazgatás elvéből kiinduló törvényjavaslatot elő is terjesztette a kormány, de a vármegyei önkormányzat híveinek tábora még erősebb volt, mint gondolták, a javaslatból nem lett törvény, csak egy rövidke elvi kijelentés lett az eredmény, — törvénybe iktatva (1891. évi XXXIII. t.-cz.), hogy a közigazgatás a vármegyékben állami feladatot képez.

Az alapelv tehát már 1891-ben törvénybe lett iktatva s ha a szervezeti reformot akkor nem lehetett is megvalósítani, ezen cél felé haladtunk következetesen azóta is.

Az 1900. évi XVII. t.-cz. államosította az állatorvosi szolgálatot, az 1901. évi XX. t.-cz. s az ennek alapján kiadott ügyviteli szabályzatok nemcsak az ügyvitel külső rendjét tették egységessé, hanem a vármegyei tisztviselők szolgálati viszonyaira nézve is fontos rendelkezéseket tartalmaznak.

Végre az 1902. évi III. t.-cz. elvette a vármegyéktől a pénztárakat s a számviteli szolgálatot s ezáltal oly nagy lépést tett az államosítás felé, mely horderejére és következményeire nézve talán már minden eddigieket felülmulja, mert hiába volna tagadni: az anyagi és pénzügyi dolgokban többé már nem a vármegyéé a döntő szó s a végrehajtásban rejló erő.

Az 1870. évi XLII. t.-cz. megalkotása óta lefolyt 34 év alatt tehát eljutottunk az állami közigazgatás kezdő határáig, sőt részben már tényleg állami közigazgatásunk van.

Az 1870. évi XLII. t.-cz. 2. szakaszában és az 1886. évi XXI. t.-cz. 3. §-ában kimondott önkormányzati jogok megbénultak, nagyrészen üres alakszerűségek zsugorodtak össze. Nemcsak fentebb elsorolt

törvények ütöttek sebeket a vármegyék önkormányzati jogkörén, de a kormányzat is folyton szivta belőle az életerőt.

A vármegye immár nem határoz önállólag belügyeiben, mert hiszen a miniszteri jóváhagyás és felülvizsgálati jog a legaprólékosabb ügyeket is végeldöntési jogkörébe vonta; nem maga választja tisztviselőit, mert hiszen immár légió a kinevezett tisztviselők serege; nem saját tisztviselőivel hajtja végre határozatait, mert hiszen immár állami közegek végezik és látják el a vármegyének s a vármegyei igazgatásnak igen fontos ügyeit.

A részletekben való államosítás feltartóztathatlanul nyomul előtérbe s bizonyára befejezné munkáját gyökeres reform nélkül is; lépésről-lépésre vesztik el a vármegyék a talajt lábaik alól s vesztik el jogaikat egymásután s ha így haladnánk, végtére csak a külső keretek maradnának meg jogok, tartalom és belső erő nélkül.

Valóban elérkeztünk a gyökeres reformnak tizenkettedik órájáig, mert közigazgatásunk mai rendszere a sok toldozás után immár a rendszertelenségek konglomerátuma s közigazgatási szervezetünk oly gépezet, amelynek kerekai nem illenek össze s így jó munkát nem is végezhet.

II. A KÖZIGAZGATÁSI REFORM SZÜKSÉGE.

1. Általában.

Több mint harmincz éve immár, hogy közéletünk egyik jelesének* ajkairól elhangzott a kemény ítélet, hogy *közigazgatásunk ázsiai állapotban van.*

Azóta ezen ítélet közmondássá, szálló igévé vált. Mint bizonyításra nem szoruló kijelentés szerepel szónoklatokban, hirlapi cikkekben, röpiratokban, magánbeszélgetésekben és mint átok kíséri a közigazgatásnak minden ténykedéseit. A közigazgatás ázsiai voltáról szóló nézet oly mélyen gyökeredzett meg a közfelfogásban, hogy az avatlanok is a megczáfoltatás veszélye nélkül halmozhatják rá vádjaikat a közigazgatásra.

Pedig ezen ítélet alaptalan is, igazságtalan is, mert vak elfogultságban szenvedő ember volna az, aki be nem látná és el nem ismerné, hogy közigazgatásunk a lefolyt 30 év alatt óriás mérvben fejlődött és színvonalára emelkedett s hogy az oly sokszor szidott vármegyék azóta is nem egyszer bizonyították be, hogy használható szervei az új államéletnek.

De ha sok tulzás van is a közigazgatás folytonos gáncsolásában s ha igazságtalan dolog is közigazgatásunkat ázsiai jelzővel illetni, az nem szenvedhet kétséget, mert a mindennapi élet tapasztalatai bizonyítják, hogy *közigazgatásunk fejlődése nem tudott lépést tartani állami, társadalmi és közgazdasági életünknek fejlődésével s hogy közigazgatásunk szolgáltatási képessége nem áll arányban azon nagy feladatokkal, melyeket a rohamosan haladó kor és változott viszonyok elébe állítanak.*

* Br. Semmey Pál.

A közigazgatás gyökeres reformálása iránti vágy tehát nem alap és ok nélkül való s nem csoda, ha a közvélemény talajában oly mélyen és erősen meggyökeresedett e reform szükségének tudata, mert hiszen a közigazgatás, mely ezernyi-ezer finom szálon nyulik be a mindennapi életbe s vesz részt annak lüktetésében, — ezernyi-ezer finom szállal van összefűzve az egyéni és társadalmi élet minden mozzanatával, — oly elsőrendű fontosságú funkciója az államnak, amelynek minden tévedése, minden hibája, minden mulasztása sokszorosan bosszulja meg magát a gyakorlati életben.

De éppen azért, mert a közigazgatás oly eleven, oly érzékeny s oly közvetlenül ható ténykedés, a közigazgatási szervezet reformjával nem lehet kísérletezni s nem lehet ötletszerűséggel és elvont elméletek alapján mindenre kész elhatározással nekivágni a dolognak, hanem a reformot gondosan elő kell készíteni, *legelső sorban pedig azzal kell tisztába jönni, hogy a létező állapotokban mik a hibák s miben rejlenek azoknak okai,* mert gyógyítani, a szervezetet regenerálni csak akkor és úgy lehet, ha a bajokat és azoknak kuforrásait alaposan ismerjük.

Ha azután a bajokat és azoknak okait felismerjük, akkor nem szabad tétováznunk s a multak iránt való kegyelethől, vagy elfogult előszeretetből nem szabad visszariadni a mélyebb vágásoktól sem, mert nem a betegségnek tüneteit, hanem a bajok alapokait kell eltávolítani.

Midőn tehát a közigazgatás reformjáról akarunk szólni, első sorban vizsgáljuk meg elfogulatlanul, teljes tárgyilagossággal közigazgatásunk jelenlegi bajait és kutassuk fel a bajoknak kuforrásait.

* * *

Ahhoz, hogy valamely ország közigazgatása jó legyen, igen sok előfeltétel és igen sok tényező közrehatása szükséges.

A legfőbb alaptényező mindenestre magának a

népnek szelleme és karaktere, mely minden erőnek kutforrása.

Ezen alaptényező azonban adott valami, amit külső intézményekkel, törvényekkel, szabályokkal megváltoztatni alig lehet, hanem legfeljebb csakis a természetes fejlődés lassu processusát lehet siettetni és irányítani.

Ezen alaptényezővel tehát mint létező erővel kell számot vetni s minden intézményt, törvényt, jogszabályt, amelyekre a közigazgatásnak szüksége van, ezen adott alapon a nép szellemének, gondolkodásmódjának, nemzeti jellemvonásainak figyelembevételével kell megalkotni és felépíteni, mert olyan intézmény, szervezet és jogszabály, amely a nép szellemével, nemzeti tulajdonságaival nincsen összhangban, mindenkor belső tartalom nélküli üres keret, benső erő nélküli holt betű marad, amit hatalmi szóval, külső erővel fen lehet ugyan tartani, de életerős működést, becses eredményeket az ily intézményektől várni nem lehet.

Ezen természetes, emberileg alig változtatható alaptényezőn kívül a közigazgatás milyensége főként négy, egyenlő fontosságú tényezőtől függ.

Az első tényező: a közigazgatás rendelkezésére álló anyagi eszközök és erők elégséges, vagy elégtelen volta.

A második tényező: a közigazgatás ellátására hivatott tisztviselői karnak milyensége: szakképzettsége, erkölcsi ereje, látköre, hivatottsága.

A harmadik tényező: a közigazgatási joganyag, vagyis azon jogszabályok milyensége, amelyek alapján és amelyek szerint a közigazgatásnak működni kell.

A negyedik tényező: a közigazgatási szervezet milyensége.

Vagyis jó, feladatainak magaslatán álló közigazgatás csakis ott lehet, ahol kellő anyagi eszközök állnak a közigazgatás rendelkezésére, ahol jó és szakképzett tisztikar végzi a közigazgatást, ahol jók és jogelveken nyugvók a közigazgatási törvények és ahol a létező viszonyoknak s az igazgatás céljainak megfelelőleg van a közigazgatási szervezet megalkotva.

Mind e négy tényezője egyaránt oly fontos és lényeges, hogy azok között rangsorozatot megállapítani alig lehet. Hiába volna egyik a többi nélkül, önmagában kellő eredményt egyik tényező sem idézhetne elő.

Legyen e négy főténytől közül csak egy is rossz vagy hiányos, szükségképen éreztetni fogja káros visszahatásait a közigazgatásban s viszont ha a közigazgatásban bajokat észlelünk, minden bizonynyal vissza lehet azokat vezetni e négy főténytől valamelyikének hiányaira.

Vegyük tehát egyenkint vizsgálat alá e négy főténytől mindenikét közigazgatásunk mai állapotában, reá fogunk jönni, hogy közigazgatásunk mai bajai tényleg ezen főténytől hiányaira vezethetők vissza.

2. Az anyagi erők és eszközök.

A híres hadvezérnek, Montecuccoli grófnak közismeretű mondása, hogy a háborúhoz három főkellék szükséges: pénz, pénz és pénz, nagyon ráillik a közigazgatásra is, mert hiszen a közigazgatás is folytonos harc és küzdelem, küzdelem az egyéni és társadalmi erők érvényesülését gátló akadályok ellen, az egyéni és társadalmi jólétet környékező veszélyek ellen, küzdelem az étellel a fejlődésért, a boldogulásért, küzdelem milliók életéért és jólétéért.

Anyagi eszközök nélkül a közigazgatás is tehetetlen, karja béna, ereje nincsen.

A népek és államok életének kezdetén, midőn a kezdetleges viszonyok között közigazgatásról még szó is alig lehetett, midőn a közigazgatásnak feladatai még alig voltak, természetesen az államnak önálló közigazgatási tevékenysége még alig volt s így e célra anyagi eszközök sem igen kellettek.

De amint a viszonyok fejlődtek s a társadalmi és állami élet kezdett szövevényesebbé válni, s az állam kormányzatára s így igazgatására is mind több-több feladat hárult, azonképen érezhetővé vált az is, hogy e feladatok betöltéséhez anyagi eszközök szükségesek, előállott tehát szüksége annak, hogy a közhatalom jövedelmi

forrásokra tegyen szert, hogy a reá hárult igazgatási feladatoknak megfelelhessen.

Természetes azonban, hogy amily primitív volt kezdetben a közigazgatás, épp oly csekélyek voltak költségei, de amint tágult működésük és növekedtek feladatai, azonképen növekedtek az e célra szükséges költségek is.

Magyarországon is, mint bárhol másutt, az állam közhatalmi funkciói közül az igazságszolgáltatás fejlődött ki előbb, mint a közigazgatás s kezdetben a bíraskodási tevékenység ugyszólván abszorbeálta, magában foglalta a szűkebb értelemben vett közigazgatást is.

Ehhez képest közigazgatási költségekről akkoriban még szó sem lehetett és később is minimálisak lehetnek e költségek, mert a közfunkcionáriusok vagy ingyen szolgáltak, vagy földbirtokkal lettek jutalmazva, avagy az általok ellátott közhatalmi működés körében befolyó közjövedelemnek, vagy éppen a birságoknak bizonyos hányada volt a fizetés.

Midőn azonban a vármegyék már mint önkormányzati szervek szerepelnek, a vármegyénél is előállott a szükség, hogy a reájuk nehezedő közigazgatási teendőknek ellátására anyagi eszközöket teremtsenek elő, mert az igazgatási teendők folyton szaporodtak s a király nem adott költségeket a vármegyei igazgatás céljaira.

Ezen szükség érzete és kényszerűsége hozta létre az ugynevezett vármegyei házi adót, amelyet a vármegyék saját igazgatási szükségleteik fedezésére saját lakosaikra, kezdetben még a nemesekre is vetettek ki.

Magyarországon tehát a belügyi igazgatás költségeiről magok a vármegyék és a városok gondoskodtak.

Az önmegadózatásnak ezen elve, ami természetes folyománya volt az önkormányzat elveinek, lényegében fennállott egészen 1848-ig, sőt a megyéknek 1870-ben történt rendezéséig, amely időtől, helyesebben az 1872. évi V. t.-cz. megalkotásától kezdve a vármegyék az igazgatás ellátásáért az államtól bizonyos összegű javadalmazást kaptak és kapnak.

A szükségletek mérvéhez képest az állami javadal-

mazásnak is természetesen évről-évre növekedni kellett volna, a törvényhozás azonban 1883-ban a XV. t.-cz. megalkotása által fixírozta minden egyes vármegyére nézve a kiszolgáltatandó állami javadalmazás mérvét s ezáltal Procrustes-ágyba szoritotta a vármegyék háztartását, ami egyértelmű volt az igazgatásnak stagnálásra való kárhóztatásával, mert hiszen az élet haladását s az életviszonyok fejlődését a törvény betűi által megakadályozni nem lehet s azoknak fejlődésével természetesen szaporodnak az igazgatásnak teendői s így növekednek költségei is.

Az állam háztartásának takarékoskodása szempontjából bizonyára szükséges és üdvös lehetett az 1883. évi XV. t.-cz. megalkotása, de a közigazgatás fejlődése szempontjából végzetes hiba volt.

Jól érezte ezt maga a törvényhozás is, mert kegyesen fentartotta a vármegyék önmegadózatási jogát, vagyis magyarán szólva: az állam kijelentette, hogy ennél többet nem adok, ha több kell, vármegye: adóztasd meg magadat, vess ki pótdadót. És miután a viszonyok fejlődésével s a közigazgatási teendők szaporodásával a költségek is tényleg szaporodtak: a vármegyéknek mit volt mit tenni, pótdadókat szavaztak meg, hogy a növekedő szükségleteket fedezhessék.

A vármegyékkel szemben azonban még csak nagylelkű volt az állam, mert azoknak adott és ad állami szubvencziót, de a városokkal és községekkel szemben már valósággal legméltánytalanabban bánt és bánik el, mert a városoknak és községeknek egyáltalán semmi ellenszolgáltatást nem nyújt azért, hogy azok végezzék helyette a közigazgatást, ami pedig, mint már törvényileg is ki van mondva, állami feladatot képez.

Az állam tehát a belügyi igazgatás költségeinek legnagyobb részét a közönségre, a vármegyékre, a városokra és községekre hárítja át.

Az államháztartás egyensúlyának helyreállítása és fentartása céljából, ami mindenesetre elsőrendű fontosságú feladat, bizonyára indokolt és szükséges volt, sőt talán szükséges ma is a közigazgatás anyagi terheinek ezen áttolása, de a közigazgatásra nézve nagy

veszélyt rejt magában s káros hatásai nagyon is szembe-tűnőleg nyilvánulnak.

Kétségtelen ugyanis, hogy ebben rejlik egyik oka annak, hogy a közigazgatás a szükséges anyagi eszköznek legkisebb mérvével is alig van ellátva s így természetszerűleg fejlődésében meg van bénítva, mert hiszen a közönség, amely közterhekkkel oly súlyosan meg van terhelve, természetszerűleg vonakodik újabb áldozatokat hozni, a közigazgatás fejlesztése és javítása érdekében, sőt mivel áldozatkészsége az állam helyett teljesített teendők költségei által nagyrésztben kimerítetik, nem marad anyagi ereje sem saját helyi érdekeinek kielégítésére, sem pedig a legelemibb szükséglet képező közegészségügyi, filantropikus, szociális és más egyéb, a mindennapi szükségleteknél magasabb célokat szolgáló közintézményekre.

A nagy közönség, amelytől mondhatni évről-évre fokozódó anyagi áldozatok kivántatnak a közigazgatás céljaira is, természetszerűleg nehezen, csakis a szükségletet nyomasztó hatása alatt szánja rá magát az újabb áldozatokra, nemcsak azért, mert közterhei már ugyanis súlyosak, hanem azért is, mert érzi azt, hogy amily méltányos és igazságos, hogy a helyi célokat szolgáló intézmények közterheit a helyi közönség viselje, épp oly méltányos és jogos kívánság, hogy viszont az állami feladatok anyagi terheiről és költségeiről az állam gondoskodjék.

A törvényhozás azonban az életszükségletek folytán évről-évre alkotja a törvényeket, amelyeknek végrehajtása folyton újabb és újabb terhet hárít a községekre, városokra s újabb és újabb teendőket, tehát szintén újabb és újabb terheket hárít a vármegyékre is, de arról, hogy ezen terheket, vagy legalább azok egy részét az állam levegye a községek, városok és vármegyék vállairól, sajnos, a törvényhozás bölcsessége eddig nem gondoskodott.

Beszéljenek a számadatok.

A magyar királyi belügyminiszter által a vármegyék költségvetései alapján évenként kiadott kimutatás tanúsága szerint az ország 63 vármegyéje közül

1901. évben csak 5 vármegye volt olyan, amelyben vármegyeyei pótdadó nem volt kivéve, 58 vármegye tehát kénytelen volt önmagát megadóztatni, hogy szükségleteit fedezhesse. És ezen vármegyeyei pótdadójövedelemnek legnagyobb része nem helyi célok kielégítésére, hanem igazgatási költségekre lett felhasználva, sőt ezenfelül a vármegyék saját alapjaik és törzsvagyonuk jövedelmének egy részét is az igazgatás költségeinek fedezésére fordították s így a hivatkozott kimutatás adatai szerint, az állam által a vármegyék részére adott kerek számban 13 millió koronát kitevő állami szubvenczió felül a vármegyék, nem számítva a milliókra menő utadót, pótdadó címén és törzsvagyonuk, alapjaik hozzájárulása címén az 1901. évben kerek számban közel 2 millió koronát fordítottak saját jövedelmükből közigazgatási célokra.

El lehet pedig gondolni, hogy a vármegyék nem éppen könnyű szívvel és nem könnyelműen adóztatják meg magukat s nem szívesen fordítják saját jövedelmeiket az igazgatás céljaira, mert ez azt jelenti, hogy ezen anyagi eszközöket az anélkül is oly sok kielégítetlen helyi szükséglet és érdek istápolásától kell elvonni.

Az már bizonyára a végszükséget jelenti, midőn a vármegyék az önmegadóztatáshoz és saját jövedelmeik feláldozásához fordulnak, vagyis azt jelenti, hogy a közigazgatás csakis a körülmények kényszerítő hatása alatt jut hozzá a legszükségesebb anyagi eszközökhöz. A körülmények által kikényszerített ezen szűkre szabott tartás mellett pedig a közigazgatás napról-napra élhet és tengődhet ugyan, de a viszonyokkal lépést tartó fejlődésről, az előrelátó, céltudatos erőfeszítésről szó sem lehet.

Ugyancsak a közigazgatásról való anyagi gondoskodás háttérbe szorítását tárják elénk a számadatok, ha a közigazgatás testvérének: az igazságszolgáltatásnak költségeit hasonlítjuk össze a közigazgatás költségeivel. Ugyanis míg az 1883. évi XV. t.-cz. által a vármegyék állami dotációjaként megállapított 9 millió korona 1901. évig csak 13 millió koronára növekedett, addig az igazságügyi tárczának 1883. évi 20 milliónyi szükséglete 1901-ben már 36 millióra emelkedett, tehát

mig a vármegyék csak 4 millióval kapnak többet, mint 1883-ban, addig az igazságügyi szükségletre 16 millióval áldozunk többet, mint 1883-ban.

A községekre és városokra vonatkozólag a magyar királyi pénzügyminiszterium által összeállított s pár hónappal ezelőtt kiadott statisztikai kimutatásból meríthetünk tanulságos adatokat.

Ezen kimutatás szerint, mely az 1898. és 1899. évekre vonatkozó adatokat tünteti fel, az országnak 12469. kis- és nagyközsége közül mindössze 756, a 105 rendezett tanácsu város közül csak 24 volt olyan, amelyben pótdó nem volt kivette, a törvényhatósági joggal felruházott városok közül pedig egy sem volt ily szerencsés helyzetben.

A kis- és nagyközségekben, rendezett tanácsu városokban és törvényhatósági joggal felruházott városokban 72.000,000 korona állami adóalap után 1898-ban összesen 21.500,000 korona és 1899-ben 75.000,000 korona állami adóalapon 22.800.000 korona pótdó volt kivette, amely adatok, azt hiszem, eléggé igazolják azt, hogy községeink és városaink valóban alig elviselhető pótdóteher alatt görnyedeznek.

Sajnos, az említett kimutatás ezen óriási mérvű pótdóteherre nézve nem tünteti fel azt, hogy ezen pótdóbevételeiből a községek és városok mennyit fordítottak tisztán igazgatási célokra és mennyit egyéb helyi szükségletekre. Ezen összehasonlítás mutatná pedig legjobban azt, hogy a községek és városok mily óriási anyagi terhet viselnek az állam helyett.

Saját vármegyémre nézve sikerült erre vonatkozólag is adatokat beszereznem.

Ezen adatok szerint vármegyémnek 47 községe és 6 rendezett tanácsu városa 1895. évben 1.158,000 koronát, 1900. évben pedig már 1.430,000 koronát fordított tisztán közigazgatási költségekre. Azon 6 év alatt tehát, amely évekre adataim vonatkoznak, a vármegye községei és városai kerek számban 7.000,000 koronát adtak ki adminisztracionális költségekre s ugyanezen 6 év alatt kerek számban 3.000,000 koronát fordítottak kulturális, filantropikus és községfejlesztési célokra,

vagyis tehát saját céljaikra felényit sem áldozhattak mint amennyit az állam helyett végezett közigazgatásnak költségei kitétek.

Azt hiszem, nagyban és egészben ugyanilyen, vagy még rosszabb lehet a helyzet az ország többi vármegyéiben is, a községek és városok anyagi erejüknek igen nagy részét a közigazgatás költségeire kénytelenek fordítani.

Egészen természetes pedig, hogy a városok és községek, amelyeket a folyton fejlődő szükségletek és kívánalmak mintegy rászorítanak arra, hogy a lakosság helyi szükségleteit igyekezzenek kielégíteni, tőlük telhetőleg igyekeznek leszorítani az adminisztracionális költségeket, hogy így maradjon erejük a helyi szükségletek kielégítésére.

Igy tehát a közigazgatás költségeinek a községekre, városokra és vármegyékre való áthárítása kétszeresen bosszulja meg magát.

Megbosszulja egyrészt abban, hogy a *község, város és vármegye közönsége*, amely sokkal közvetlenebbül érzi a helyi szükségleteknek kényszerítő hatását, az igazgatás költségeit igyekszik leszorítani és csak végső szükség esetén hoz annak fejlesztésére újabb áldozatot, ami természetesen az igazgatásnak van mérhetetlen kárára, másrészt megbosszulja magát abban, hogy miután a közönség anyagi erejének és áldozatkészségének egy jelentékeny részét az állam helyett végezett igazgatási teendők emésztik fel, a tulajdonképeni helyi célokra: város-, községfejlesztés céljaira, vagyis arra, hogy a városok és községek saját polgáraik jólétének előmozdítására tegyenek valamit, már csak a megbénult és nagyobb részben kimerített anyagi erő és áldozatkészség marad.

Már pedig éppen Magyarországon, ahol, Istennek hála, a vidéki városok már ma is oly erős várai a magyarságnak s a magyar szellemi erőnek, ahol tehát nemzeti szempontból is oly nagyfontosságú dolog, hogy a vidéki városok fejlődjenek és erősödjenek s mint kulturális góczpontok vonzerőt és kibatást gyakorolhassanak a vidék lakossága felett, Magyarországon inkább, mint

bárho, sokszorosan veszélyes és kárhuzatos ezen állapot már csak azért is, mert a terheknek ezen áttolása természetsszerűleg érdekellentétet teremt az állam- és helyhatóságok között.

A városok és községek, amelyek oly ritkán érezik az államnak gyámolító és támogató kezét, de annál többször tapasztalják azt, hogy az állam saját terheit igyekszik reájuk tolni s még egy-egy állami közintézmény létesítésénél is valóságos versenytárgyalst tart a városok hozzájárulására és áldozatkészségére, az államban nem az igazságos gondozó és gyámolító közhatalmat, hanem anyagi erejüket kizsákmányoló könyörtelen hatalmat látják, amelynek parancsa alatt meghajolnak, de odaadó szeretettel nem tudnak rajta csüggeni.

Messze túlhaladná ezen tanulmány szűk keretét e tárgynak bővebb fejtegetése és részletezése s így bármily hálás téma volna is, el kell hagynom a létező állapotok további fejtegetését s röviden még csak arra kívánok rámutatni, hogy az igazgatás költségeinek az állam által való áthárítása amellet, hogy káros hatásu ugy az igazgatásra, mint az egységes nemzeti fejlődésre, egyszersmind a legigazságtalanabb teher megosztását is képezi, mert mig éppen emiatt egyes községek és városok sinylődnek a magas pótdók terhe alatt, ami szárnyát szegi minden haladásnak, addig más, szerencsésebb viszonyok között lévő községek erejükhöz mérten aránylag sokkal csekélyebb pótdóterhet viselnek és már maga ezen körülmény: az igazságosság elve megkivánná, hogy az állam a maga erejével legalább tegye egyenlékenynyé a községek és városok pótdóterhét.

Átgondolva az itt, elismerem, csak röviden vázolt körülményeket, azt hiszem, nem fogja senki alaptalanak találni azon állításomat, hogy közigazgatásunk jelenlegi bajai legalább részben abból is erednek, hogy a közigazgatás nem rendelkezik a kellő anyagi eszközökkel.

Ezen körülményből ered, hogy sok igen üdvös törvényünk ma sincsen, vagy csak papiron van végrehajtva, hogy anyagi eszközeink hiánya miatt kell lemondani sok üdvös kezdeményezésről, hogy az igazgatás ereje, gyorsasága és eleveisége megtörik az anyagi erőkh hiánya miatt, ami szárnyát szegi a fejlődésnek.*

3. A közigazgatási tisztviselők.

A második tényező, amelytől az igazgatásnak jósága függ: *a közigazgatás végzésére hivatott tisztviselői kar minősége.*

Hiába van jó szervezet, hiába vannak jó törvények, ha a közigazgatási tisztikar selejtes: jó közigazgatást képzelni sem lehet, mert hiszen a szervezetnek mozgó erejét a tisztviselők munkássága képezi s a törvények alkalmazásának, végrehajtásának milyensége a tisztviselők munkájának milyenségétől függ.

A régi időkben, még akkor is, midőn a közigazgatásnak feladatai már szaporodtak, egyáltalán nem volt semmi törvényes biztosíték arra, hogy a vármegyei tisztviselői állásokra csakis szakképzett egyének alkalmaztassanak. A jó tisztviselő minősítését abban az időben még egészen másban keresték és vélték felismerni, mint a szaktudásban.

De az akkori viszonyok között ez nem jelentett komolyabb bajt és veszedelmet, noha a közigazgatással a bíraskodás is össze volt kötve, egyrészt mert az akkori igazgatás az életviszonyok egyszerűbb voltánál fogva nem volt még valami nagyon szövevényes s az ugynevezett magasabb célokat még nem is ismerte és ha volt a tisztikarban egy-két jogvégzett egyén, az teljesen megfelelt a célnek, kielégítte az akkori kívánalmakat, másrészt mert az ugynevezett régi jó táblabírák között tényleg több volt a jogismerő, jogtudó egyén, semmint felületes szemlézés mellet gondolnánk s a »prókátor« nemzet választott tisztviselőinek tudása többékevésbé megfelelt az akkori viszonyoknak.

* Az itt csak vázlatosan kifejezett felfogás helyességét rövid négy év alatt igazolta az élet és honorálta a törvényhozás, amennyiben már 1909. és 1910. évekre 2—2 millió korona államsegélyt nyújtott a városoknak igazgatási költségeiknek fedezésére s ez államsegély fokozatos emelése van kilátásba helyezve.

A régi vármegyei igazgatásnak nagy hibái nem is a szaktudás hiányából, vagyis nem a tisztviselői kar tudatlanságából, hanem sok más egyéb körülményből eredtek.

A későbbi fejlődés folyamán, amint az igazgatásnak feladatai szaporodtak és növekedtek s amint a nyugati államok fejlettebb közigazgatásának példája Magyarország közfelfogására is kezdte hatását éreztetni s II. Józsefnek ideális törekvései a közigazgatás elé is magasabb czélokat tűztek, természetszerűleg mindinkább érezhetővé vált annak szüksége és erősödött annak tudata, hogy a közigazgatáshoz is kell tudás és rátermettség.

De azért távol volt még az a gondolat és azon szükségnek tudata, hogy a közigazgatást szakképzett egyénekre kell bízni.

Lényegileg ez volt az állapot egészen 1848-ig. A dolgok természetes rendjére volt bízva, hogy a közigazgatási pályára csak azok menjenek, akik arra hivatottságot és tudást éreztek magukban, ami bizony elég csekély biztosíték volt s nem is sok jót eredményezett.

Az abszolút kormány bukása s az alkotmány visszaállítása után, midőn az ország ügyeinek rendezéséhez — többek között az igazságszolgáltatás rendezéséhez is — hozzáfogtunk, legelső teendő volt természetesen, hogy a birói kart lehetőleg jogtudó emberekből szervezzük, aminek eredménye az lett, hogy a közigazgatástól el lettek vonva s a birói pályán lettek alkalmazva a jogtudó erők, vagyis mingyárt az első osztozásnál a közigazgatás huzta a rövidebbet.

Egészen természetes volt tehát, hogy a vármegyék rendezéséről alkotott 1870. évi XLII. t.-czik 66. és 67. §§-aiban a minősítést illetőleg igen minimális kivánalmakat állított fel a közigazgatási tisztviselőkkel szemben, mert hiszen nem volt anyag, amelyből magasabb minőség megállapítása esetén a vármegyei tisztikarokat megválasztani lehetett volna.

Az orvosokon és mérnökökön kívül mindössze a főjegyzőre és árvaszéki elnökre írta elő a törvény a jogvégeztséget s az ügyészre az ügyvédi oklevelet, a

többi tisztviselői állásra nézve egyáltalán semminemű elméleti vagy gyakorlati minősítés sem lett előírva.

A helyzet kényszerűségéből eredő ezen engedékeny utlevéllel indultak utra a vármegyék, hogy alkotmányos működésüket megkezdjék.

Bizony be kell vallanunk, hogy a vármegyék akkori tisztikarai nem állották volna ki a szigorú kritikát.

A jogvégzett egyéneket, mint fentebb említettük, átvitték a birói pályára, a közéletnek kiválóbb alakjait az új életre kelt parlament vonzotta el, maradt a vármegyéknek, mondjuk ki őszintén: a selejtese, akik más pályán nem találtak boldogulást, akik családi összeköttetések révén a kevés dolog és gyors előmenetel reményében jöttek a közigazgatási pályára. Jobbára bizony ezek tették ki a tisztikart, leszámítva azon keveseket, akiket e pálya iránti szeretet és ambíció hozott a vármegyéhez és akik szaktudást, ügybuzgalmat is hoztak magukkal hivatali állásaikra.

De mint mindenben, e tekintetben is az idő és a viszonyok fejlődése meghozta a javulást. Amily mértékben szaporodott a jogvégzett ifjak száma s amily mértékben vált terhesebbé a vármegyei szolgálat és vált érezhetőbbé a tudás szüksége, oly mértékben tűntek el az évekkel együtt a vármegyékből a régi kornak visszamaradt, haladni nem tudó alakjai s a semmittevéshez szokott tudatlan, selejtes elem. A kor haladása lassankint kiszorította őket.

A fejlődésnek ezen természetes és öröndetes menetét szentesítette az 1883. évi I. t.-cz., amely a köztisztviselők elméleti és gyakorlati minősítését írta elő.

Akkor már lehetett ezt tenni, mert időközben felnőtt egy ifju nemzedék, amelyből »választani« lehetett.

Ez a törvény adta meg tehát az első biztosítékot arra, hogy Magyarország közigazgatását jogvégzett egyének lássák el.

Természetes, hogy e törvénynek is számot kellett vetni a viszonyokkal s kimélni kellett az exisztenciákat, s ezért az átmeneti rendelkezések által meg kellett

hagyni az előirt minősítéssel nem bíró régi tisztviselőknél is a továbbszolgálhatóság lehetőségét.

Ez méltányos is volt és nem is rejtett magában veszedelmet.

De volt és van két másik baj.

Az egyik az, hogy *e törvény máig sincs végrehajtva*, amennyiben a törvény 3. §-ában említett közigazgatási tanfolyam és a 23. §-ában előirt gyakorlati szakvizsga még mindig nincs szervezve.

A másik baj pedig az, hogy *a minősítés követelménye nem lett lejjebb a rendezett tanácsú városokra és községekre is kiterjesztve.*

Már az 1883. évi I. t. cz. megalkotásakor tisztában volt a kormány és a törvényhozás azzal, hogy a közigazgatás immár külön szaktudomány s a közigazgatási tisztviselőknél szaktudásra van szükségük, hogy a mindinkább szövevényesebbé váló életviszonyok között és állami élet keretében a közigazgatást jól elláthassák s annak magasabb céljait is szolgálják.

Ennek tudata nyer kifejezést a törvény 3. §-ában, amely egy közigazgatási szaktanfolyam szervezését s ezzel kapcsolatos új vizsgálati rend mielőbbi megállapítását helyezte kilátásba.

Sajnos, ezen közigazgatási szaktanfolyam és új vizsgálati rend mindezt csak ígéret maradt, ami pedig a közigazgatási tisztviselői kar elméleti készségének nagy hátrányára volt és nagy hátrányára van.

Ugyanis jogi oktatásunknak jelenlegi rendszere nem nyújt lehetőséget és módot arra, hogy a közigazgatási pályára készülő egyének igazi közigazgatási szakképzettséget szerezhessenek, mert a jogi studiumok nagy halmaza között a közigazgatási ismeretek és szaktárgyak oktatása igen kicsinyke térre szorítkozik. Egy-egy félévi studium a közjogból, a politikából, a statisztikából, a közigazgatási jogból, a pénzügyi jogból, — ez képezi mai oktatási rendszerünk mellett a közigazgatási szakképzettséget; valóban nem csoda tehát, ha a jogvégezett ifjak igazán kevéske közigazgatási szaktudást hoznak magukkal, midőn vármegyei szolgálatba lépnek.

De ha legalább kellő jogi szaktudást hoznának magukkal, akkor még nem volna nagy a baj. Sajnos azonban, e tekintetben sem állunk valami erős lábón, mert hiszen a mai szerencsétlenül kombinált vizsgálati rendünk szerint valaki leteheti nemcsak az államtudományi államvizsgát, de megszerezheti még az államtudori oklevelet is anélkül, hogy az ugynevezett igazi jogi studiumokból: magánjog, váltó, kereskedelmi jog, perrendtartás, telekkönyvi rendtartás, csődeljárás stb. vizsgát kellene tennie. Már pedig jól tudjuk azt, hogy fiatalságunk csak a vizsgákra szokott komolyan tanulni s így e tudományszakoknak pusztán »hallgatása« vajmi csekélyke tudással gazdagítja őket.

A minősítési törvény és a mai jogi oktatási és vizsgálati rend tehát nem képeznek kellő garanciát arra, hogy a közigazgatási pályára készülő ifjak a szaktudásnak és jogi tudásnak erős szervezetével lépjenek a forumra.)*

Azt hiszem, nem kell bőven fejtegetnem, hogy ezen körülmény manapság, midőn minden téren azt látjuk, hogy csak szaktudással lehet boldogulni s csak a szaktudás képes igazi eredményeket felmutatni, s midőn a közigazgatás folyton szövevényesebbé válik s folyton nehezebb feladatok tárulnak elé, hogy manapság mily veszély rejlik ezen körülményben közigazgatásunkat illetőleg.

Ezen körülménynek bizonyára szintén nagy része van abban, hogy közigazgatásunk nem áll azon a színvonalon, ahol állania kellene, mert a közigazgatási tisztikar szakképzettsége — valljuk meg az igazat — nem olyan, amilyennek lennie kellene, mert nincsen is meg rá az út és mód, hogy tudományos szakképzettséget szerezhessen.

A gyakorlati szakvizsga hiánya folytán pedig nincs meg a biztosíték arra sem, hogy az ugynevezett vezető állásokra: (alispán, főjegyző, főszolgabíró) csak

* Ezen felfogás helyességét látszik igazolni az a körülmény, hogy a kormány már foglalkozik a jogi szakoktatás és vizsgálati rend reformjának kérdésével s e fontos kérdés megvitatására 1911. évi január hóban szaktanácskozmányt tartatott a vallás- és közoktatási minisztérium, amely szaktanácskozmány a közigazgatási szakvizsga kérdésével is foglalkozott.

oly egyének legyenek megválaszthatók, akik bizonyágot tettek arról, hogy a gyakorlati életben szerzett tapasztalataik valóban képessé teszik őket ez állásokra.

De mindezekon kívül még két más, a minősítési törvényen kívül eső körülmény is közrejátszik abban, hogy közigazgatási tisztikarunk képzettségének színvonala mindeztideig nem emelkedhetett oda, ahová emelkednie kellett volna.

Az egyik körülmény a választási rendszernek kifolyása s abban áll, hogy a vármegyei pálya az egyedüli, ahol a szolgálatot nem kell okvetlenül alulról kezdeni, hanem mindjárt, alighogy az iskolai port lerázta magáról, a legfelső, vagy legalább is magasabb állásba juthat be valaki, aki elég szerencsés hatalmas összeköttetésekkel birni, vagy akit a körülmények más kedvező összejátéka vesz karjaira.

Nem kívánok e helyen a választási és kinevezési rendszer körül fenforgó vitákba bocsátkozni (arra később fogok kitérni), de e helyen kellett rámutatnom ezen körülményre, mert ez is bizonyára közrehat arra nézve, hogy a közigazgatási pályán gyakran egészen fiatal, élettapasztalatokkal és a tapasztalatok folytán megtisztult szakképzettséggel nem rendelkező egyének kerülnek vezető állásokba, akik ennek folytán nem is képesek a vezetésre és arra, hogy a közigazgatás színvonalát emeljék.

A másik körülmény részben szintén a választási rendszerből, részint a nyugdíjtörvénynek egy sarkalatos hibájából ered s abban áll, hogy *valamely vármegyének tisztviselői egész életükre, vagy legalább is közigazgatási pályájuk egész idejére egy vármegyének szűk határai közé vannak sorítva*, mert hiszen a választási rendszer, ha jogilag nem is, de tényleg kizárja azt, hogy valamely vármegye idegen megyebeli egyént válasszon meg.

Állami szolgálatba pedig nem léphet át a vármegyei tisztviselő, nemcsak azért, mert a kormány saját tisztviselői érdekeinek sérelme nélkül nem igen nevez ki vármegyei tisztviselőt állami tisztviselővé, hanem azért is, mert az állami nyugdíjtörvénynek azon szerencsétlen rendelkezése, hogy a vármegyei szolgálá-

latban eltöltött szolgálati idő csak azután számíttatik be az állam által, ha az illető az államnál már 10 évet szolgált, mint khinai fal zárja el az állami szolgálatba és viszont való átlépésének útját, mert hiszen kevés tisztviselő van olyan, aki a vármegyénél már megszerzett nyugdíjigényét tíz évi bizonytalanságnak s az elveszés lehetőségének tehesse ki.*)

E körülmény pedig nem kicsinyelhető kihatással van a közigazgatásra, mert azt eredményezi, hogy a vármegyék tisztviselői folyton ugyanazon vármegye határai között, ugyanazon területen, ugyanazon emberek között működven, egyoldaluvá válnak és látkörük megsűkül, mert nem ismervén az országnak más egészen különböző viszonyok közt levő részeit s nem lévén alkalmuk magasabb áttekintést nyerni, észjárásuk, felfogásuk, nézetük, ítélőképességük szűk korlátok közé szorítva nem válhat általánossabbá s a dolgokat a szűk határok által korlátolt nézpontról itélik meg s hovatovább elvesztik érzéküket és képességüket is a magasabb célok iránt, mert valljuk meg őszintén: nagyon kevesen vannak azok, akik a mindennapi teendők fáradsalmi után tudományos önképzés vagy utazások által igyekeznének ellensúlyozni e szűk határok közé való szorításnak káros hatásait s megszerezni a tudomány világa által nyújtott szélesebb látkört és magasabb nézopontokat.

Visszatérve már most ismét a minősítési törvénynek második hiányosságára, t. i. arra, hogy a minősítés a vármegyéken túl a rendezett tanácsu városokra és részben a községekre is nem lett kiterjesztve, ezen hiányosságban is igen káros következmények kuforrását találhatjuk fel.

Egészen kétségtelen dolog ugyanis, hogy végeredményében az egész ország igazgatása, mint alapokon a helyhatóságokon, községeken és városokon nyugszik. Ezek a szervek végzik a tulajdonképeni végrehajtást, ezek viszik át a törvényt s rendeletet az életbe. És ha ezen végső szervek rosszul végzik teendőiket, akkor

*) Ezen a visszasságon már segített az 1907. évi LIX. t.-cz.

hiába van jó felső és középfoku hatóság, a végeredmény nem lehet jó, mert a végrehajtás gyarlóságán megtörik a legjobb törvénynek, rendeletnek a szelleme és hatása.

Mindannyian, kik a közigazgatással gyakorlatilag foglalkozunk, jól tudjuk és gyakran tapasztaltuk, hogy hány üdvös rendelkezésnek, kezdeményezésnek szegte már szárnyát a községi igazgatásnak gyarló volta s hányszor vált egyik-másik rendelkezés torzszüllötté a végrehajtás legalsó fokán.

Mikorra a miniszteri szobákban szépen kigondolt rendelet leérkezik a község háznak szerény szobácskáiba s tanácsos uramék és a kisbírók ténykedésének kell a végső végrehajtást véghezvinni, bizony legtöbbnyire elmarad annak szelleme s odalent már a céltudat nélküli gépiesen, szakavatatlanul, jól-rosszul, legtöbbnyire rosszul végrehajtott parancsszóvá válik, melyet azután idegenkedéssel fogad nemcsak a közönség, de azok is, akik a végrehajtást teljesíteni hivatva vannak.

Közigazgatásunknak kétségkívül a helyhatósági, községi és rendezett tanácsu városi igazgatás, vagyis a tulajdonképeni végrehajtás a leggyengébb oldala, amely még mindig kiáltó ellentétben áll felső és középfoku hatóságaink működésével, amelyek már a modern haladás eszméivel áthatva küzdenek közigazgatási szervezeteink hiányaival.

De hát az adott körülmények között alig is lehet ez másképen.

Nézzük a rendezett tanácsu városokat.

Azt látjuk, hogy alig néhány állástól eltekintve, *minősítéshez egyáltalán* nem kötött s legtöbbnyire a megélhetés minimális feltételeit is alig biztosító javadalmazással ellátott állások oly fontos teendőkkal vannak összekötve, hogy valóban csodálkozni lehet rajta, hogy a rendezett tanácsu városok adminisztrációja még nem rosszabb, mint a milyen.

Vegyük csak például a rendőrkapitányi állásokat. A rendőrkapitányok kezében van az igazgatásnak egyik legfontosabb és sajnos, legkevésbé szabályozott ága: a közrendészet.

A közrend, közbéke, személy- és vagyonbiztonság

megóvása, az ennek céljából szükséges magas látkört és szaktudást igénylő óvintézkedések, a rendőri bírásoknak jogi szaktudást igénylő ellátása, szóval oly teendők, amelyek az egyéni, társadalmi és állami érdekeknek és céloknak igazán elevenébe vágnak, mindez a rendőrkapitányok feladatát képezi. És az ezen teendők végzésére hivatott egyéntől nem hogy jogi, de egyáltalán semmi néven nevezendő minősítés nem kívántatik.

Éppen így nem kívántatik semmi szakképzettség kimutatása a városi számvevőktől, a pénztárnokoktól, a közgyámoktól, az adóügyek vezetőjétől, a községi bírások végző tanácsosoktól, sőt az árvaszéki ülnökök egy részétől sem. Természetesen annál kevésbé kívánható minősítés a nem kicsinyelhető, mert sok visszaélésre és rendetlenségre okot adó kezelési teendők végzésére hivatottaktól, úgy hogy a pénztárnok és számvevő lehet az, aki számolni nem tud s írni lehet az, aki írni nem tud.

Ha mindehhez hozzávesszük azt, hogy a városi tisztújításoknál jobban, mint bárhol, mily nagy szerepet játszik a sógorság, komaság, — valóban nem csodálkozhatunk rajta, hogy a rendezett tanácsu városokban oly egyének kerülnek a hivatali állásokba, akik sem képzettséggel, sem rátermettséggel nem bírnak az állásukkal járó teendőkre s akik nyomoruságos fizetésök mellett mintegy kényszerítve vannak rá, hogy „mellékjövedelem“ után nézzenek.

És így nem csodálkozhatunk azon sem, hogy ennek folytán a rendezett tanácsu városok adminisztrációja olyan, amilyen, t. i. rossz, még a községi adminisztrációnál is rosszabb, mert hiszen a rendezett tanácsu városok magasabb munkakört, nehezebb feladatokat hivatvák betölteni, minden képzettség nélküli alkalmazottakkal, mint a községek.

De nézzük most már a községeket.

Ott az adminisztrációnak összes terhe a községi jegyző vállain nyugszik, mert hiszen az orvosoktól eltekintve, ő az egyetlen minősítéssel bíró egyén. Az észszerűség bizonyára azt kívánta volna tehát, hogyha már a jegyző a községi adminisztrációnak egyetlen

szakképzett munkaereje, ezt a munkaerőt igyekezzünk olyanná tenni, hogy hivatása magaslatán állhasson.

E helyett azonban még az 1883. évi I. t.-cz.-ben is oly minimális minősítést irtunk el a községi jegyzőkre, amely egyáltalán nem áll arányban a jegyzőkre nehezű feladatokkal.

Nevezetesen az első hiba abban rejlett, hogy az 1883. évi I. t.-cz. a jegyzői minősítés megszerzésének előfeltételül aránylag alacsonyfoku középiskolai tanulmányt kívánt, t. i. 6 középiskolai osztály elvégzését, aminek természetes következménye azután az volt, hogy e pályára többnyire olyan egyének léptek, akik a teljes középiskolai képzettséget megszerzeni nem tudták, vagy nem akarták, vagyis köznyelven szólva: a jegyzői pálya a tovább tanulni nem akaró, vagy nem tudó egyének menedékévé lett, akik középiskolai tanulmányaik félbeszakításával a jegyzői pályára nem is hozhattak magukkal kellő általános elméleti előképzettséget, mert hiszen középiskolánk mai rendszere mellett a 6 osztály elvégzése nem is adhatott teljes középiskolai műveltséget.

A második nagy baj pedig az volt, hogy azon egyéneknek, akik középiskolai tanulmányaikat megszakítva, a jegyzői pályára léptek, egyáltalán nem volt alkalmuk és módjuk általános ismereteiket öregbiteni és elméleti szakképzettséget szerezni, mert sem e célra szükséges jó tankönyvek, sem szaktanfolyamok nem álltak rendelkezésükre s a jegyzői szigorlatok tananyaga is oly szerencsétlenül volt megállapítva, hogy a jelöltek azzal sem igen voltak tisztában, hogy tulajdonképpen miképpen készüljenek a jegyzői vizsgára.

A jegyzői pályára készülő egyén, midőn középiskolai pályáját félbeszakította, kizárólag arra volt utalva, hogy a jegyzői irodák poros aktái és mindennapi sablonos irodai teendői között szerezzék meg jól-rosszul azt a kis gyakorlatot, amely csekélyke középiskolai képzettségével együtt képezte előfeltételét a jegyzői szigorlatra való bocsátásnak.

A szakképzésnek ez a módja, ha az illető elég szerencsés volt egy rendes, jó jegyzői főnök irodájába kerülni, adhatott ugyan némi gyakorlati ismereteket,

de az elméleti képzettség, amely voltaképpen kell hogy alapját képezze a gyakorlatnak, bizony elmaradt s a különben elég enyhe mértékkel mérő jegyzői szigorlatok tanubizonyoságot tettek arról, hogy a jelöltek nagy része az általános jogi alapfogalmakkal is alig voltak tisztában.

Az eképen kiképzett egyének — a jegyzői szigorlaton tulesve — állottak azután élére a községi adminisztrációnak, ezeknek kezébe voltak letéve az egész igazgatásnak végrehajtási teendői, csoda-e tehát, hogy a községi adminisztráció messze elmaradt a kortól és mondjuk ki őszintén: nem áll feladata magaslatán.

A néhány évi gyakorlati ismereteken alapuló kizárólag gyakorlati képzettség önmagában semmiesetre sem biztosíthatott kellő alapot a községi jegyzőknek arra, hogy nehéz feladataiknak megfelhessenek, mert az elméleti képzettség adja meg az ítélőképességnek azt az erőt s azt a szélesebb látókört, mely a gyakorlati élet által lépten-nyomon felszínre hozott nehéz esetekben is biztos vezérfonalat képes nyújtani s a jegyzőt, akire az egész községi élet vezetése bízva van, akinek kezében futnak össze az adminisztrációnak összes szálai, csakis a gyakorlati tapasztalatokkal megerősített elméleti képzettség teheti igazi szellemi vezetőjévé a községnek.

Teljes elismeréssel kell ugyan adoznunk községi jegyzői karunknak, amely e körülmények dacára is többször bebizonyította, hogy mily értékes elem, de ebben vajmi kevés érdeme van a törvénynek és a bajok kútforrása nem is a jegyzők ügybuzgalmán mulik, akiknek nagy része önképzés által igyekezett pótolni a képzettség hiányát, hanem a minősítési törvény hiányaiban.

Az elkerülhetlen szükségnek érzete hozta létre a községi közigazgatási tanfolyamokról szóló 1900. évi XX. t.-cikket, mely e bajokon van hivatva segíteni.

Ez új törvény és annak alapján kibocsátott szabályzat minden hiányossága mellett is nagy lépést jelent a haladásra, de a törvény hatásai még majd csak később lesznek érezhetők s így, mint a mai bajok egyik kútforrására, reá kellett mutatnom e körülményekre, mert hiszen kétségtelen dolog, hogy a míg a községi jegyző

egyetlen szakképzett egyén a községi adminisztrációban s az ő vállain nyugszik a végrehajtásnak összes terhe, addig a községi jegyzők szakképzettsége képezi a végrehajtás jóságának legfőbb biztosítékát s viszont annak hiánya a bajok egyik fő kuforrását.

Ezekben vélem felismerni és kívántam rámutatni azon okokra, amelyek okozói voltak annak, hogy eddigelé nem képződhetett nálunk oly közigazgatási tisztikar, amely minden tekintetben képes lenne megfelelni a folyton fokozódó kívánalmaknak s hatalmas tényezője legyen közigazgatásunk fejlődésének,

De minősítési törvényünk ezen hiányain kívül kétségkívül más okok is közrejátszanak erre. A szervezetben rejlő hiányokra értekezésem későbbi folyamán fogok rátérni, itt még csak egy dolgot, hogy úgy mondjam: a dolgok anyagi oldalát kívánom érinteni.

Bizonyára tisztában áll mindenki előtt, hogy egy minden tekintetben megfelelő, hivatásának színvonalán álló szakképzett s ügybuzgó közigazgatási tisztikart pusztán jó minősítési törvénnyel önmagában nem lehet biztosítani. Ehhez szükséges egyrészt még az is, hogy a jó erőket a közigazgatási pályára tudjuk vonzani, másrészt, hogy *tisztviselőinknek oly anyagi helyzetet biztosítsunk, mely legalább is tisztességes megélhetést ad s az előhaladás kilátásait nyújtja részökre*, mert kétségtelen dolog, hogy a mindennapi megélhetés gondjaival küzdő és sorsával elégedetlen tisztikarban ellankad a munkakedv, megbénul az ambíció és lelkesedés; ügyszeretet helyett a mindennapi teendők gépies lemorzsolása s a nagy és nemes célok iránti közöny lesz otthonos a hivatalszobákban.

Jó közigazgatást csakis a sorsával megelégedett, a megélhetés nyomasztó gondjai által nem gyötört tisztikartól lehet remélni és kívánni! Oly alapigazság ez, amely bővebb indokolást nem igényel.

És ez alapigazsággal szemben mit mutatott a való élet?

Azt, hogy Magyarországon nem volt nyomorultabbul fizetett munkása a közügyeknek, mint a vármegyei, városi és községi tisztviselő, nem volt pálya, ahol az

előhaladás oly bizonytalan, mint a vármegyei szolgálat s nem volt tisztikar, melynek munkássága több gáncsolásnak, elítélésnek, becsmérésnek lett volna kitéve, mint a vármegyei tisztikar s emellett nem volt köztisztviselő, kitől többet kívánt volna a nagyközönség és maga az élet is, mint a vármegyei tisztviselőktől.

Nem részletezem bővebben a vármegyei és községi tisztviselők sorsának mostoha voltát, hiszen közismeretű volt ez országszerte s jól éreztük mindannyian.

Az 1904. évi X. és XI. t. cikkek megalkotása hozott megváltást e mostoha sors alól s azon elismerő nyilatkozatok, melyek e törvény alkotásával kapcsolatban a kormány részéről, a képviselőházban és sajtóban elhangzottak, adtak némi erkölcsi kárpótlást is a múltban oly sokszor és oly méltatlanul szenvedett becsmerlésekért.

De a múlt bizony nagyon nehéz volt s ha ez állapot még sokáig tart, lassankint eljutottunk volna a közigazgatás csődjéig, vagyis odáig, hogy a közigazgatási pályára nem akadtak volna számbavehető pályázók, hiszen a közelmúlt években hányszor és hányfelől hangzott fel a panasz, hogy a jogvégzett ifjuság idegenkedik a vármegyei pályától s hogy új erők nem jönnek a vármegyéhez.

Aki csak érzett magában némi tehetséget, munkakedvet, ambíziót, más pályára lépett, hol jobb megélhetést, biztosabb boldogulást remélhetett s míg más pályákra tódult a fiatalság, a megyéhez alig lehetett gyakornokokat kapni.

Általános volt az aggodalom, mert nemhogy emelkedett volna, de határozottan lejjebb szállt a közigazgatási tisztikarok színvonala.

Valóban legfőbb ideje volt már, hogy a törvényhozás a gyökeres rendezéshez hozzáfogjon s a vármegyei tisztviselők és községi jegyzők anyagi helyzetének javítása által lerakja alapjait a közigazgatás újraéledésének, mert hiszen ki vonhatná kétségbe: az anyagi helyzet javítása képezi első alapfeltételét annak, hogy jó közigazgatási tisztikart nevelhessünk s viszont a jó tisztikar képezi legfőbb tényezőjét a jó közigazga-

tásnak. Hiába volna a nagy közigazgatási reform, ha nem volna jó tisztikar, mely az új szervezetet mozgassa és értelmi erejével életerőt adjon annak.

A fentiekből következményként folyik, hogy közigazgatásunknak nagyon is érezhető bajai részben arra vezethetők vissza, hogy közigazgatási tisztikarunk szak-képzettsége és látköre még nem áll azon a szinten, amely szükséges volna arra, hogy közigazgatásunk folyton fokozódó és súlyosbodó feladatainak megfelelhessen s a közigazgatást az állami, társadalmi és egyéni élet igazi éltető folyamatává tegye.

Ne vegye tőlem senki zokon ezen erős ítéletet. Nem azt kívánom ezzel kifejezni, hogy a közigazgatási tisztikar nem áll azon a szinten, mint a bírói kar, vagy az állam más tisztviselői kara, azt sem kívánom kétségbevonni, hogy a vármegyei tisztikarok kebelében is vannak igazi európai műveltségű, széles látkörű férfiak.

Igazágtalanság volna ezt kétségbevonni.

Sőt hiszem és tudom, hogy a közigazgatási tisztikar nagy része úgy értelmiség, mint munkásság tekintében bátran kiállja a versenyt az állam bármely köz-funkcionáriusaival, s mint vármegyei tisztviselő, büszke vagyok azon jeles férfiakra, kik a vármegyék kebelén nevedtek nagygyá.

De midőn a létező bajoknak forrásait s a helyzet javításának eszközeit és módjait keressük, akkor nem szabad elfogultaknak lenni még szeretetből sem s nem szabad közönséges mértékkel mérni.

És midőn látom azt, hogy közigazgatásunk, sajnos, tényleg nem állhatja ki a versenyt más, fejlettebb államok közigazgatásával és látom azt, hogy a rohamosan haladó kor mily nehéz feladatokat állít a közigazgatás elé s midőn látom és érzem, hogy a jelenlegi eszközökkel a nagy feladatokat elérnünk nem lehet s midőn komolyan akarunk nekifogni a bajok orvoslásához, akkor a bajok okaira reá kell mutatnunk, bárhol, bárha önmagunkban rejlenek is azok.

4. A közigazgatási joganyag hiányaiból eredő bajok.

Addig, amíg a fejletlen állami és társadalmi élet korában a közigazgatási tevékenység ugyyszólván inkább csak az igazságszolgáltatásnak volt mintegy kiegészítő része s ugyyszólván annak támogatására szorítkozott, amíg a közigazgatásnak magának alig voltak önálló feladatai és céljai, addig természetesen ugynevezett közigazgatási törvényeink, vagyis oly törvényeink, amelyek a közigazgatás mezejére tartozó kérdéseket és viszonyokat szabályozták volna, alig voltak, hiszen maga a közigazgatás mezeje és tevékenysége is oly szűk, oly kicsiny volt.

De még a későbbi fejlődés során is, midőn már a közigazgatási tevékenység is kezdett növekedni, alig találunk törvénytárunkban külön közigazgatási törvényeket, mert a kormányzatnak forrása, kutseje a király lévén, az igazgatás terére tartozó kérdések leginkább királyi rendeletekkel, majd vármegyei statutumokkal szabályoztattak s emellett a szokás, a gyakorlat volt közigazgatási jogunknak legbővebb forrása.

Az alkotmány helyreállítása után a nagy berendezési teendők között megoldásra, szabályozásra vártak a közigazgatási kérdések is, egész mezeje a közigazgatásnak rendezetlen volt. Nemcsak szervezni kellett a közigazgatást, hanem megalkotásra vártak az anyagi jogszabályok is, amelyek szerint a közigazgatási szervezet működjék.

A közegészségügy, a népoktatás, az adóügy, a katonaiügy, a gyámügy, a betegápolási ügy, a szegényügy, a cselédügy, a közrendészet, egyesületi, gyülekezési jog kérdései, a vízügy, közmunka- és utügy stb. mind rendezetlen volt, vagy legfeljebb régi, elavult s a változott viszonyok közé nem illő rendelkezések által voltak úgy ahogy szabályozva.

A tennivalók sokaságához és nagyságához mért lázas gyorsasággal és igyekezettel láttunk hozzá a szabályozáshoz. Egymásután jöttek létre a közigazgatás mezejére tartozó kérdéseket szabályozó törvények s még

nagyobb mennyiségben jöttek létre a miniszteri rendeletek.

Hasonló buzgalommal láttak neki a vármegyék és városok is szabályrendeletek alkotásához, úgy hogy 30 év alatt, noha még mindig sok fontos kérdés nincs szabályozva, óriásivá nőtt közigazgatásunk joganyaga.

Ha a közigazgatás jósága a közigazgatási joganyag nagyságától függene, akkor Magyarország közigazgatásának nagyon jónak kellene lenni, ha azonban közigazgatási törvényeink és rendeleteink belső jogi tartalmát s általában közigazgatási joganyagunk jogi értékét és gyakorlati célszerűségét bonczkés alá vesszük, rá kell jönnünk arra, hogy közigazgatásunk joganyaga igen-igen sok kívánnivalót hagy fenn s közigazgatásunk bajai részben törvényeink hiányosságaiból erednek.

A lázas-gyors munka meglátszik törvényeinken s rendeleteinken, az előállott szükségletek vaskényszerűsége és nem az organikus fejlődés természetes folyamata szülte azokat.

Mint minden törvénynek, úgy a közigazgatási törvények és rendeleteknek is három főkélléke van.

Első és legfőbb kellék a jogi szellem, jogi szabátosság és világosság.

A második kellék, hogy a törvény a létező viszonyokkal összhangban legyen.

A harmadik kellék, hogy a törvény rendelkezései a kívánt célok elérésére alkalmasak legyenek.

A jogi szellem és jogi szabátosság, vagyis, hogy a törvény jogelveken nyugodjék, rendelkezései jogászilag szabatosan legyenek megállapítva és szövegezve, oly elsőrendű kellék, amely nélkül jó törvényt elképzelni sem lehet, mert hiszen a közigazgatási törvények is az egyének és a társadalom jogai felett s jogaira nézve rendelkeznek, legtöbbszörre megszorítják, korlátozzák a magánjogokat s az egyéni szabad cselekvést, beavatkozási jogokat biztosítanak a közjó, az állami célok érdekében, az államhatalomnak s a közhatóságoknak.

Ha az egyéni szabad cselekvés jogkörének s a

magánjogoknak ezen korlátozásai jogilag nem szabatosan vannak megállapítva, ha a közhatalomnak az egyéni és társadalmi szabad cselekvés jogkörébe való beavatkozási joga s ezen jognak határai nincsenek szabatosan körülírva, ebben kétségtelenül nagy veszély rejlik nemcsak az egyéni, de a közszabadságra nézve is, mert a törvények homályos szövegezése tág kaput nyit a különböző értelmezéseknek s ezáltal a visszaéléseknek.

Csakis a jogilag szabatosan szövegezett törvények nyújthatnak biztosítékot arra, hogy a közhatalom beavatkozási jogkörének határait nem fogja tetszése szerint mozgatni és az egyéni jogok rovására kisebb-kisebb tolni, mert a hatalomnak ugyis természetében fekszik, hogy terjeszkedni kíván s a mindennapi élet lüktetésével oly közvetlen és szoros összefüggésben levő közigazgatás ezernyi-ezer utat és módot és ürügyet találhat arra, hogy beavatkozási jogkörét kisebb terjessze.

Igaz ugyan, hogy a törvénynek holt betűi s a jogszabályok önmagunkban sohasem képesek az egyéni és közszabadságot biztosítani, mert arra nemzeti és társadalmi erő szükséges, de kétségtelen és éppen a magyar nemzet története is bizonyítja, hogy *a jogokhoz való ragaszkodás, a törvény és jog sérthetlenségébe vetett közhit adja meg a nemzetnek azt az erkölcsi erőt, amelylyel az egyéni és közszabadságot megvédeni képes.*

És minden oly törvény vagy rendelet, mely alkalmas arra, hogy el- vagy félremagyaráztassék, amelynek meghatározásai, rendelkezései ingatagok, lehetőséget nyújt a törvény kijátszására s ezáltal éppen ezen erkölcsi erőt támadja meg.

A mi közigazgatási törvényeink és még inkább a miniszteri rendeletek — sajnos — a jogi szabátosság tekintetében nagyon sok kívánnivalót hagynak fenn.

Legtöbb törvényünk és rendeletünk szerkezete, kifejezései pongyolák, meghatározásai, rendelkezései nélkülözik a jogi szabátosságot, sőt nem ritkán egymásnak ellentmondók s így ezer és ezer alkalmat adnak a törvény rendelkezéseinek különböző értelmezéseire, megkerülésére és kijátszására.

Törvényeink nem jogelvekre vannak alapítva,

bennök sem jogi egység, sem jogi következetesség nincsen, hanem nagyrészen paragrafusokba szedett rendszertelen rendelkezések halmazát képezik.

Törvényeink ezen hiányosságainak következménye azután az, hogy a közigazgatási hatóságok működésében, amely nélküli a szilárd jogi alapot, bizonyos tétovázás, ingadozás észlelhető, másrészt hogy a közigazgatási hatóságok működése iránti közbizalom meg-inog. Azon sok gáncsolásnak nagyrésze, amelylyel a közigazgatási hatóságoknak és tisztviselőknak működését, sőt sokszor képességeit is illeti a nagyközönség, törvényeink és rendeleteink hiányosságaira vezethető vissza s ebből magyarázható meg az is, hogy a felek igen sokszor, voltaképen nem is a hatósági rendelkezést, hanem az annak alapját képező törvény ferde intézkedéseit felebbezik, vagyis felebbezéseikben a törvényt kifogásolják.

Állításaim bizonyítására érdekes szemelvényeket tudnék felsorolni közigazgatási törvényeink szövevényeiből és érdekes gyakorlati példákat hozhatnék fel, de ezen részletezések egyrészt nagyon terjengőssé tennék értekezésemet, másrészt azt hiszem, feleslegesek is volnának, mert a közigazgatás szolgálatában álló egyének bizonyára tapasztalatból ismerik törvényeink ezen gyengéit.

Gondoljunk csak a hatósági hatáskörök tekintetében fenforgó zavarokra, a felebbezési forumok és határidőknek mondhatni mesterségesen összebonyolított szövevényeire, gondoljunk adó- és illetéktörvényeinkre, mily bábeli zavar, mily sok jogi ellentmondás tárházai ezek.

De még az ugynevezett sarkalatos szervezeti törvényeinkben is hemzsegnek a szabatosági hibák. Például a községi törvény szerint községi bírónak nő is megválasztható lenne (lásd 73., 75., 36., 37., 40. §§-at), mert a választhatóság feltételei között a férfinemhez való tartozás sehol sincsen előírva. Ugyanezen törvénynek 35. és 39. §§-a ellentétes rendelkezéseket tartalmaznak, t. i. a 35. §. szerint a választókerületek a választói névjegyzék összeállítása után állapítandók meg, a 39. §.

szerint pedig a választói névjegyzék kerületenkint állítandó össze; de hogyan, mikor a kerületek csak névjegyzék összeállítása után állapítatnak meg?

De hagyjuk e példákat, nézzük a hatásköri kérdéseket.

A hatáskörök helyes és szabatos összeállítása két szempontból is nagy fontossággal bír az igazgatásra nézve.

Első sorban fontos a hatósági tagozatok szempontjából, t. i. hogy az ügyek intézése általában a teendők czélszerűen, egyenlékenyen legyenek megosztva a hatóságok között, továbbá hogy a közönség lehetőleg ugyanazon egy elsőfoku hatóságnál intézhesse el minden ügyét s ne kelljen egyik ügyben ide, más ügyben oda futkosnia. Ezen hatósági szempont azonban már a szervezet kérdését érintvén, ezzel később fogok foglalkozni.

A másik szempont azt kívánja, hogy a hatósági tagozatoktól eltekintve is, a hatóságok hatásköre lehetőleg szabatosan és áttekinthető módon legyen megállapítva, mert ez előfeltétele az igazgatás gyorsaságának, erélyének s emellett jogi voltának is, viszont a közönség is csak így lehet tisztában azzal, hogy mikor, mily ügyekben melyik hatósághoz forduljon s azonképen a hatóságok is csak így menthetők meg attól, hogy előzetes hatásköri kérdésekkel legyenek kénytelenek időt tölteni és munkát fecsérelni, ami mindig az ügyintézés gyorsaságának rovására esik.

Nálunk pedig a hatásköri kérdések oly mesterségesen vannak összebonyolítva, hogy azokban eligazodni a közönség egyáltalán nem képes és a hatóságokra nézve is valóságos studiumot képez.

Első sorban is igen sok ügyre és kérdésre nézve a hatáskör egyáltalán nincs szabályozva, nemcsak az igazságszolgáltatás és közigazgatás közötti határvonal, de maguknak a közigazgatási hatóságoknak jog- és hatásköre sincs megállapítva.

A mindennapi élet a maga változataival nap-nap után veti fel a legkülönfélébb kérdéseket, amelyekre nézve sem a közönség nincs tisztában vele: hova for-

duljon, sem a hatóságok nincsenek tisztában azzal, hogy joguk van-e beavatkozni, vagy nincs s ha igen, melyik hatóság s mi módon avatkozhat bele.

Ily kérdések például a rendőri segélynek oly ki-merithetetlen változatu kérdései, ilyenek az egyházi, párbér, kegyuri kérdések stb. De számtalan hatásköri vitás kérdés merül fel, éppen a törvények szabatosságának hiánya folytán, törvény által szabályozott ügyekben is, például utügyekben, vizügyekben, iparügyekben stb., ahol a magánjogok komplikációba kerülnek a közigazgatási hatóságok elé tartozó kérdésekkel.

A gyakorlati életben azután ennek az a következménye, hogy a közigazgatási hatóságok hiába kutatva törvényt vagy rendeletet, mely utbaigazítást adna, nem mennek bele a gyakran igen súlyos felelősséggel járó intézkedések megtételébe, hanem elküldik a panaszost más hatósághoz, az előjáróság a főszolgabíróhoz, a főszolgabíró az alispánhoz s az alispán esetleg a bírósághoz s az viszont ismét a közigazgatáshoz. Szegény panaszos járja sorba a hatóságokat, a panasz elintézése pedig, bármily sürgős lenne is az, mindjárt a hatásköri kérdés nehézségein hajótörést szenved.

A panaszos felek azután szidhatják a hatóságokat, rossz, erélytelen az igazgatás.

Ha pedig a hatóság nem sokat skrupulizál a hatáskör kérdésein, belemegy az ügy érdemi elintézésébe, intézkedik és rendelkezik, akkor amellett, hogy negligálva lesz a jogi alap, ismét előáll az a veszedelem, hogy a felsőbbfoku hatóság más véleményben lévén a hatáskör tekintetében, megsemmisíti az egész eljárást s az ügy hajója még több késedelmet szenvedve, ismét parton akad, vagy ha ez nem történik is, a jogaikban magukat sértve érző felek ismét szidják a közigazgatást, hogy erőszakos és jogtipró.

Valóban míg egynémely ügyre nézve csak azzal tisztába jöhetünk, hogy melyik hatóság van hivatva intézkedni, addig legtöbb esetben már talán szüksége is elmulik az intézkedésnek s a panaszos felek, mire meg tudják, hogy hová kellett volna fordulniok, talán már el is felejtik, hogy panaszuk volt.

Ezek a visszasságok pedig elkerülhetők lennének, ha nem az egyes konkrét törvények s azok is összevisszaságban jelölnék meg az eljárni hivatott hatóságokat, hanem generális hatásköri törvény szabná meg, hogy melyek az elsőfoku, melyek a másodfoku hatóságok s e hatóságok hatásköre generálisan minden közigazgatási ügyre kiterjedne.

De éppen az a másik baj, hogy törvényeinkben a hatósági hatáskörök nem egységesen, vagyis nem azonos elvek szerint vannak megállapítva, főként pedig a másodfoku hatóságot más-más ügyre nézve más-más hatóság képezi.

{ Például: közrendőri ügyekben másodfoku hatóság az alispán, mezőrendőri ügyekben a közigazgatási bizottság, cselédügyekben az alispán, munkásügyekben, a közigazgatási bizottság, utügyekben az alispán, vizügyekben a közigazgatási bizottság stb., némely ügy csak hármassal forumon át jut a legfelső forumhoz: a miniszterhez, vagy közigazgatási bírósághoz, például közegészségi, építkezési, cseléd-, illetőségi stb. ügyek, más ügy már kettős forum után odajut, például a vizimű engedélyezési ügyek, mezőrendőri, munkásügyek. Legtöbb ügyben a főszolgabíró az elsőfoku hatóság, de vannak olyanok is, amelyekben a községi előjáróság jár el elsőfokulag, például cselédügyek, mezőrendőri ügyek és ismét olyanok, amelyekben az alispán, például vizimű-engedélyezési, utengedélyezési ügyek.

De a hatásköri kérdéseknél még bonyolultabb volt az állapot a felebbezési idők tekintetében. Voltak 3 napos, 8 napos, 10 napos, 15 napos, 30 napos felebbezési idők, voltak oly ügyek, amelyekben két egybehangzó határozat ellen nem volt felebbezésnek helye s voltak ismét, amelyeket négy forumon át lehetett felebbezni. Ugyanigy voltunk a felebbezések beadásának helyét illetőleg, be lehetett adni a felebbezést egyenesen a legfelsőbb forumnál s megtörtént, hogy mire onnan leérkezett a felebbezés, az elsőfoku hatóság, mely mit sem tudott a felebbezésről, már a végrehajtás iránt intézkedett.

Szóval a hatáskörök, a forumok s a felebbezési

idők tekintetében oly bábeli zürzavar uralkodott, mely nem csoda, ha megbénította az igazgatás gyorsaságát és erélyét s oly sok panaszra adott okot a közönség részéről.

Az 1901. évi XX. t.-cz. igyekezett e bajokon segíteni s részben segített is, de még mindig nem gyökeresen és hogy ezen, a régiéknél pedig sokkal nagyobb gondnal és jogi szabátossággal készült törvény is mennyi félreértésre és különböző magyarázatra ad okot, eléggé illusztrálja az is, hogy éppen a napokban kellett egy magyarázó miniszteri rendeletet kiadni* arra nézve, hogy a másodfoku hatóságok voltaképen mikor utasíthatják vissza az elkésett vagy meg nem engedett felelőzést.

De nagyon messze vinne, ha részletezésekre bocsátkoznék, visszatérek tehát oda, ahonnan kiindultam, t. i. hogy törvényeink legnagyobb része nélkülözi a jogi szabátosságot, szerkezetük pongyola, ellentmondásokra, félremagyarázásokra adnak alkalmat.

És ha már törvényeinkben is ily sarkalatos hibákat találunk, természetes, hogy a miniszteri rendeletek s a törvényhatósági és helyhatósági szabályrendeletek még több jogi hiányosságban szenvednek.

A rendeletek legtöbb esetben valamely szükségletből erednek, s ahhoz képest a születésükre okot adó szükségérzet és alkalom hatása jut bennük kifejezésre s ezen behatás legtöbb esetben agyonnyomja a jogi kidolgozást, így azután nem is sok jogi szellemet árasztanak, sőt sok esetben ellenkeznek a törvények szellemével s a magánjog elveivel.

Ez azután csakhamar érezteti hatását s így vagy a jogi szépség hibák helyrehozása céljából, vagy egy-egy újabb felmerült szükség, sok esetben csak egy-egy ötlet felmerülése folytán módosítást igényelnek az alaprendeletek, de éppen azért, mert már az alap is hiányos volt és mert a módosításnál sem nagy szerepet játszanak a jogi szempontok, a módosítások jogilag még gyengébbek és csak bonyolítják a helyzetet, mert egyrészt még az alaprendelet alapelveivel sem mindig

* Lásd: 1904-ik évi 88613. sz. b. ü. min. rendeletet.

egyeznek, másrészt mert az alaprendeletből is még marad valami, a módosító rendeletben is van valami új s így a módosítás előtt legalább összefüggő egészet képező rendelet, a szakaszoknak, pontoknak, kikezdéseknek és alkikezdéseknek részletekben való módosítása által oly töredezett, összefüggés nélküli valami lesz, amelyből kiigazodni nem lehet s egész tanulmányt igényel, míg a fő- és módosító rendeletek mozaikdarabjait össze tudja illeszteni és meg tudja érteni az ember.

Éppen ily kevés jogi körültekintést és jogi szabátosságot találunk a szabályrendeletekben. Amikorra egy szabályrendelet-tervezet a különféle előkészítő bizottságok retortáin keresztül megy és szabályrendelet lesz belőle, oly sok stiláris és egyéb módosítást szenved, hogy mindjárt az életbeléptetésnél ellenmondások és kételyek ütnek fel fejüket s alighogy életbelépett, módosítást igényel. A módosítások azután ugyanazt eredményezik, mint fentebb a miniszteri rendeletekre nézve említettem, t. i. hogy a módosítások legtöbb esetben nem veszik figyelembe az egésznek jogi elveit s jogilag ellentétes rendelkezések jönnek létre.

Közigazgatásunknak egész joganyagára méltán rá lehet tehát mondani, hogy jogilag rendezetlen, szerves összefüggés nélküli, amely hiányosság természetesen igen károsan hat vissza a közigazgatási hatóságok működésére és magára az egész közigazgatásunkra s nem egy jogos panasz éppen közigazgatási joganyagunk hiányosságaiban leli okát és forrását.

Ezen bajok megszüntetését célozta a törvényhozás az 1901. évi XX. t.-cz. megalkotásával, vagyis e törvény azon rendelkezéseivel, mely elrendeli, hogy a miniszteri rendeletek és szabályrendeletek gyökeres revízió alá veendőek.

E revízió, ha csakugyan megtörténik (mert még hozzá sem fogtunk) és ha alaposan jogászilag és helyesen történik, bizonyára sok elavult gyomot, sok torzszülöttet fog elpusztítani, de e pusztításra igazán szükség is van.

Vizsgáljuk már most közigazgatási törvényeinket,

rendeleteinket és szabályrendeleteinket a második és ezzel elválaszthatlanul összefüggő harmadik kellék szempontjából, t. i. hogy törvényeink, rendeleteink és szabályrendeleteink megfelelnek-e azon kívánalomnak, hogy a létező viszonyokon nyugosznak, a létező viszonyoknak megfelelők s rendelkezéseik alkalmasak-e a kívánt célok biztosítására?

Minden törvénynek, annyival inkább a mindennapi életet oly közvetlenül érintő közigazgatási törvénynek, a lakosság széles rétegeit átható általános szükségérvéből kell fakadnia s a nemzeti közfelfogást, kívánalmakat kell kifejezésre juttatnia. Az olyan törvény, amely nem ezen forrásból fakad s nem a nemzet közfelfogásának kifejezője, abszolút értelemben, tudományos teóriák szerint lehet igen jó, de a gyakorlati életben mindig valami idegen marad s mint az üvegházi növény, ha szabad földbe ültetik, csak csenevész, de jó gyümölcsöt teremni nem fog.

Mert a törvény rideg betűinek eleven erőt csakis a közfelfogás adhat, hatalmi eszközökkel fenn lehet ugyan tartani, végre lehet hajtani, de ha a közfelfogás idegen tőle, ha a népnek közfelfogása nem helyesli, nem igyekszik önmaga is támogatni a hatóságokat a törvény végrehajtásában, igazi eredményeket elérni nem lehet.

Annak pedig, hogy a törvény rendelkezései a közfelfogás helyeslésével találkozzanak s ha talán nem rögtön is, de idők folytán megérleljék a köztudatban a törvénynek helyes volta, első előfeltétele az, hogy *a törvény rendelkezései a létező viszonyokkal harmóniában álljanak, a létező viszonyoknak megfelelők legyenek, mert a nép közfelfogása és ítélete mindig a létező viszonyokból indul ki, a létező viszonyokat tartja szem előtt.*

Nagyon találóan mondta egy képviselőházi beszédben egyik belügyminiszterünk, hogy midőn törvényt alkotunk, rendeletet bocsátunk ki, mindig vessük fel magunkban azt a kérdést is, vajjon odalent a falun mit fog hozzá szólni a parasztbíró, aki a maga természetes eszével bírálja azt.

Klasszikus példa erre a munkástörvény (1898.

évi II. t.-cz.), amely a létező viszonyokon s a nép közfelfogásának ismeretén alapuló praktikus intézkedéseivel rövid idő alatt megdöntötte annak az áldatlan izgatásnak erejét, amelyet a lelketlen népámitók e törvény ellen már születésekor elkövettek.

Jól emlékezünk rá még mindannyian, hogy a törvény még meg sem volt alkotva, csak tárgyalás alatt állott, de a népámitó szocialista apostolok máris izgatnak ellene, hiresztelvén, hogy az új törvény rabszolgákká fogja tenni a munkásnépet. És a lelketlen izgatások mellett is, s dacára az ezen izgatások által felkeltett idegenkedésnek, bizalmatlanságnak, mondhatni ellen-szenvennek, a józan munkásnép csakhamar belátta a törvénynek reá nézve is üdvös voltát s amily mérvben terjedt az új törvény ismerete, oly mérvben csökkent a munkásnép ellenszenvé és ma már a köznép köztudatába is átment e törvény üdvös volta s mint érdekeinek s jogainak biztosítékára tekint reá.

És ez eredmény annak kifolyása, mert a törvény, ha vannak is hiányai, a létező viszonyokon alapul, a nép közfelfogásának kifejezője.

Éppen ellenkező példa a gazdasági munkás- és cselédségélypénztárról szóló törvény. Ma, négy év után is ott állunk, hogy e törvény, illetve az ezen törvény által létesített, valóban nemescélú humánus intézmény iránt éppen az a néposztály: a munkásnép, amelynek javára létesített, ép oly bizalmatlan, oly idegenkedéssel van eltelve, mint a törvény életbeléptekor.

Mindazon buzgólkodás, amelyet a hatóságok, sőt a társadalom is kifejtett az új intézmény népszerűsítése iránt, számbavehető eredményt mindezideig nem tudott elérni, a köznép még mindig nem melegedett fel az új intézmény iránt. Nem azért, mintha annak üdvös célzatait nem látná be, hanem azért, mert a törvénynek sok tekintetben szerencsétlen intézkedései nem felelnek meg sem a közfelfogásnak, sem a kívánt célnak.

A nép józan esze hamar tudatára jön, észreveszi a hiányokat s e hiányok állják útját annak, hogy az új intézmény iránt felmelegedjék.

A nyugdíjbiztosítás eszméje még kívül esik a nép

gondolatkörén; a balesetek, Istennek hála, ritkábbak a mezőgazdasági munka körében, betegség esetén pedig a pénztár nem ad kárpótlást, tehát éppen a leggyakoribb és legkézzelfoghatóbb szükség esetén nem segít.

Ez a törvény már nem szerencsés módon lett megalkotva, nem a létező viszonyokon alapul s nem a létező szükségnek felel meg.

Több ilyen példát lehetne felhozni, több ilyen törvényre lehet rámutatni törvénytárunkban, amelyek nem lévén összhangban a létező viszonyokkal, a való élettel, a gyakorlati életbe igazán átmenni nem tudtak és nem tudnak, amelyek ma is csak alakilag vannak végrehajtva, de lényegileg nem.

Általában közigazgatási törvényeinkkel és még inkább rendeleteinkkel is úgy vagyunk, mint sok más intézményünkkel. A teoretikus jelszavak, legtöbbször a művelt nyugat utánzása lebegnek előttünk, midőn törvényt alkotunk.

Megraktuk törvényeinket igen üdvös, igen szép rendelkezésekkel, de a létező viszonyokkal nem vetettünk számot, hogy vajjon ezen szép és üdvös rendelkezések az adott viszonyok között végrehajthatók lesznek-e és nem gondoltunk reá, hogy a törvény végrehajtásának előfeltételeit képező intézményeket és anyagi eszközöket is biztosítsuk, sőt nem egy törvényünknek már megalkotásánál tisztában lehettünk vele, hogy sem elég anyagi erőnk, sem elég hatalmunk nem lesz annak végrehajtására.

Azt hiszem elég utalnom a népoktatási törvényre, a nemzeti egyenjogúságról szóló törvényre, a közegészségügyi törvényre, a közuti törvényre, a kisdedovodákról szóló törvényre, a mezőrendőri törvényre stb., hogy ezen állításom alapos voltát igazoljam. Ki tagadhatná, hogy ezen törvényeknek ma is vannak végrehajthatatlan rendelkezéseik, hogy sok rendelkezéseik csak alakilag vannak végrehajtva.

És még inkább így van ez a miniszteri rendeletekkel. Persze a miniszteri paloták ablakaiból nézve az életet, más képet mutat a világ, mint a falvak nádfedelű kunyhói között s a modern eszméssel telített minisz-

teriumi tisztviselők el sem képzelik, mert gyakorlatilag alig ismerik a végrehajtás nehézségeit.

Egymásután kelnek szárnyra a magasröptű, modern eszméssel telt rendeletek, de amint szétröppennek, csak hamar lehuzza őket a »nem lehet« ólomsulya s a végrehajtás stádiumában elcsenevészik a legszebben kidolgozott honboldogító rendelet is, gyakran nem csekély hiábavaló munkát és költséget okozva a községeknek és egyeseknek.

Számtalan ilyen rendeletet lehetne idézni, amelyek szépen vannak kidolgozva, de amelyeknek végrehajtása legyőzhetetlen nehézségekbe ütközik.

És ha azután a közönség azt látja, hogy a törvények és rendeletek nincsenek úgy végrehajtva, mint kellene, elsősorban is a közigazgatást, a vármegyei igazgatást szidja, mely tehetetlen és »ázsiai«.

Pedig hát hogy lehessen végrehajtani az általános tankötelezettség nagy elvét, ha nincs elég iskola; hogy lehessen jó az egészségügyi szolgálat, ha a szegénytelen módon javadalmazott körorvosi állásokat pályázók hiányában nem lehet betölteni; hogy legyen gyors az igazgatás, ha az utak nagyrésze az év bizonyos szakában járhatatlan, hogy lehessen rendészetről beszélni a rendezett tanácsú városokban, midőn a rosszul javadalmazott, de terhes szolgálattal járó rendőri állásokra megbízható embereket nem lehet kapni; hogy lehessen küzdeni az iszákosság szörnyű veszedelme ellen, ha a kincstár fiskális érdekekből derűre-borura adja a korcsma- és pálinkamérési engedélyeket; hogy lehessen köztisztaságról beszélni, mikor nyakig uszunk a sárban, fuldoklunk a porban és így tovább.

Nagyon igazságtalan dolog mindenért a közigazgatást szidni. Nemcsak az igazgatásban, hanem abban is rejlenek a bajoknak okai, hogy törvényeink és rendeleteink a létező viszonyokkal nincsenek összhangban s rendelkezéseik a gyakorlati élet követelményeinek nem felelnek meg.

Nem az a baj, hogy a törvények, amint kell is, a haladás eszméit hirdetik; nem is az kell, hogy a maradiság vasnyüge miatt lemondjunk a létező álla-

potok javításáról, hanem az a baj, hogy nem vetünk számot a viszonyokkal s nem a létező viszonyok megváltoztatásainak előfeltételeit és eszközeit igyekezünk biztosítani.

Haladni kell, mert az élet nem tűr megállást; de a haladásnak előfeltételei vannak, a fejlődésnek is megvannak a maga természetes törvényei s ha e természeti törvényeket nem vesszük figyelembe, ha e törvény puszta rendelkezéseivel akarjuk erőltetni a fejlődést és nem az előfeltételeket igyekezünk előbb megteremteni: annak káros következményei elmaradhatatlanok.

5. A szervezet hiányaiból eredő bajok.

Láttuk fentebb a vármegyék történeti fejlődésének vázolásánál, hogy a XIV-ik században már a vármegyék mint önkormányzati orgánusok szerepelnek.

Ezen önkormányzati szellem és működés a további fejlődés során mindinkább erősödött s párosulva a nagyjelentőségű politikai jogokkal, a vármegyét valódi hatalmasságokká tette, úgy hogy a vármegyék a közfelfogásban valósággal nem mint az államnak alárendelt szervei, hanem mint egyenrangú hatalmi tényezők szerepeltek.

A vármegyék ezen nagy hatalmukat első sorban kétségkívül alkotmányjogi szerepüknek és politikai jogaiknak, a követküldési és utasításadási jogoknak köszönhették, mert hiszen ezen jogok folytán a törvényhozásnak súlypontja a vármegyékre esett; de a politikai jogok mellett bizonyára nem kis mértékben járultak hozzá a vármegyék hatalmának növeléséhez kiterjedt, eleintén ugyyszólván minden felügyelet nélkül gyakorolt önkormányzati jogaik is.

A királyi kormánynak, eltekintve a pénzügyi hatóságoktól, a vidéki beligazgatásra s a végrehajtásra a vármegyéken kívül nem voltak más szervei; az igazgatás, a végrehajtás egészen a vármegyék kezében volt, akik az igazgatást saját választott tisztviselők által végezték.

A vármegye határain belül, legalább jogilag, más hatalom, mint a vármegyéé, nem érvényesülhetett. És ezen önkormányzati jogban rejlő hatalom gyakorlására a kormánynak alig volt beleszólása s alig-alig volt ellenőrzése, mert, mint láttuk, a főispánok nem laktak vármegyékben, gyakran évekig sem fordultak meg ott, a központi kormány pedig messze volt, s az akkori közlekedési és forgalmi viszonyok között a térbeli távolság önmagában illuzóriussá tette az ellenőrzési és felügyeleti jog gyakorlását.

A vármegye akarata már akkorra régen érvényesült, amikor a kormány arról tudomást szerezhette. És ezeken felül a kormány még akkor gyenge volt, erejét és figyelmét a nagy politika s a török és egyéb háborúk kötötték le, a vármegyék tehát szabadon gyakorolhatták és fejleszthették jogaikat.

De csakhamar, amint a kormány ereje kezdett növekedni, megindultak részéről a kísérletek arra, hogy hatalmát a belügyi igazgatás terén is érvényesíthesse s e kísérleteket időről-időre megújulni látjuk mindig, mikor arra a körülmények kedvezőknek mutatkoznak.

Kolonics már részletes tervet dolgozott ki a kormányhatalomnak a beligazgatásban való közvetlen érvényesülésére, de ezen kísérlet még nem járt eredménnyel, a közbejött események meggátolták a tervek kivételét.

A Rákóczi-féle szabadságharc után azonban ismét megindul a törekvés a beligazgatás reformálása s a kormány hatalmának erre való kiterjesztése iránt.

E törekvés eredménye lett a helytartó tanácsnak 1723. évben történt szervezése s a kancelláriának újra szervezése. A helytartó tanács feladata lett volna a vármegyék működése felett felügyeletet gyakorolni s azt ellenőrizni s a központi kormányhatalom rendelkezéseit közvetíteni.

Ez intézmény azonban nem váltotta be a hozzáfűzött reményeket, tehetetlen és gyülölt intézmény maradt mindvégig s a vármegyék hatalmának korlátozására alig tudott tenni valamit.

Mária Terézia a főispánokat utasítja vármegyék

ügyeinek nagyobb gondozására s a főispánok útján vélt közvetlen befolyást gyakorolhatni a vármegyei igazgatásra, de szintén csekély eredménnyel.

II. József erőszakos kézzel nyul bele az országnak s a vármegyéknek jogaiba, de kísérlete maradandó nyomok nélkül suhant el a vármegyék felett, intézményei csak addig éltek, míg hatalma volt azokat életben tartani. Halála után ismét visszaáll a régi rend s a vármegyék hatalma, főleg politikai téren inkább virágzik, mint valaha. Alkotmányjogi hazafias szerepök feledtetni az általuk végzett közigazgatás gyarlóságait is s a nemzet közfelfogásában, mint az alkotmány megmentői, egyedüli erősségei szerepelnek s ezen alkotmányvédői szerep keretében lezajlott politikai küzdelmek zaja elnyomja az igazgatás rosszasága miatt már mind gyakrabban felhangzó panaszok hangját.

De hogy politikai hatalmuk mellett, mily erős volt a folyton erősödő központi kormányval szemben a vármegyéknek önkormányzati hatalma is, annak legszembeötlőbb bizonyítéka az, hogy a kormánynak, valahányszor a vármegyék akarata ellenében kívánta érvényesíteni a maga akaratát, mindig kivételes eszközökhez: királyi biztosok kiküldéséhez, a gyűlölt adminisztrátori rendszerhez és sokszor karhatalom kirendeléséhez kellett nyulnia.

A kormányhatalom részéről meg-megújuló ezen törekvéseknek legfőbb okai és célzatai kétségkívül politikai okok és célzatok voltak, de tagadhatatlanul megnyilvánult már e törekvésekben a szükség érzete is, vagyis annak tudata, hogy a mindinkább szövevényesebbé váló s mindinkább nagyobb feladatok elé állított közigazgatást a vármegyei szervezet már nem tudja ellátni úgy, amint azt a fejlődő viszonyok kívánják.

A fejlettebb nyugati államoknak, de magának Ausztriának is akkor már modern alapokra fektetett igazgatási szervezete volt, amelyeknek működése amily kiáltó ellentétet képezett Magyarországnak régi megyei szervezetével, épp oly mérvben kelthetett vágyat a kormányban, hogy Magyarország igazgatási szervezetét

is a központosítás eszméi szerint átalakítsa s oly módon építse fel, hogy a központi kormányhatalom e szervezet segélyével az egész országban mindenkoron akadály nélkül érvényesülhessen.

Mind e kísérletek azonban nem tudtak érvényesülni mindaddig, míg az átalakítás szükségének érezte magát a nemzetet is át nem hatotta.

A kormány részéről jövő kísérletekben a nemzet közfelfogása sokkal inkább az alkotmány és közszabadság elleni támadásokat látott, semmint az igazgatásnak az ország érdekében is fekvő megjavítására irányuló célzatot s így természetes volt, hogy az ország védekezett e kísérletek ellen, mert méltán tartott attól, hogyha az igazgatásnak az alkotmánnyal oly szoros összefüzdődő szervezetén: a vármegyék jogain változtatás, megszorítás történik, ez okvetlenül az alkotmányos és közszabadsági jogok megcsorbitásával fog járni, mert hiszen akkor nemcsak a közfelfogásban, de a valóságban is vármegyék voltak az alkotmánynak leg-erősebb védői. Míg a bástyák fennállottak, addig az alkotmányellenes kormányhatalom nem tudott igazán érvényesülni.

A vármegyék hatalmát utóvégre is nem a kormányhatalom, hanem a kor szelleme törte meg, amikor a viszonyok fejlődésének hatalma megérlette a nemzet közfelfogásában a nagy alkotmányjogi és társadalmi átalakulás szükségének érzetét.

Az alkotmánynak visszaállítása után, midőn a nagy berendezkedéseket megkezdhette a nemzet s rákerült a sor a közigazgatás szervezésére is, ismét megjelenik a vörös fonál, megnyilatkozik a kormánynak, de most már a magyar parlamentáris kormánynak azon törekvése, hogy az új igazgatási szervezetben a kormány befolyása s a kormány hatalmának érvényesülése minél inkább biztosítva legyen.

E törekvést most már bizonyos mérvig a közfelfogás is természetesnek és szükségesnek látta.

Igy jött létre az 1870. évi XLII. t.-cz., amely kiterjedt önkormányzati jogokat hagyott meg ugyan a vármegyéknek, de már erősebb ellenőrzést és közvet-

lenebb belenyulást biztosított a kormány részére is, és mint fentebb láttuk, az állami hatalom kiterjesztésének czélzata jutott kifejezésre mindazon törvényekben, amelyekkel azóta az igazgatás szervezetét javítgatni igyekeztünk.

Minden újabb javítás egy-egy korlátot huzott a vármegyei autonomia elé s egy-egy örállomással kijebb tolta az államhatalomnak, a kormánynak jogkörét.

Ez a vezérszeme: a kormány jogkörének kiterjesztése lett dominálóvá nemcsak a megalkotott törvényekben, de még inkább magában a kormányzat és igazgatás szellemében is.

A kormányhatalom lépésről-lépésre hódította a teret a vármegyei önkormányzat elől s mind több ügyet vont végeldöntési jogkörébe s mentül inkább erősödött hatalma, annál inkább igyekezett azt arra használni, hogy a folyton gyengülő önkormányzati szellem és tevékenység határait összébb szorítsa és saját hatalmának érvényesülését le egészen a községi igazgatásig biztosítsa.

E felügyeleti jognak rugalmas meghatározása, a főispáni jogkör folytonos tágítása kiválóan alkalmasak voltak e törekvés előmozdítására, amihez járult még az is, hogy a közfelfogás is e lassu, mintegy észrevétlenül folyó küzdelemben a folyton erősödő államhatalom pártjára állott, lassanként áthatotta a közöniséget, hogy mindent az államtól várjon s így természetes, hogy az igazgatás bajainak orvoslását is az államtól várja és reményli s így nemcsak aggodás nélkül, de mintegy örömmel látta az államhatalom terjeszkedését.

Ezen fejlődés mellett elértünk odáig, hogy *közigazgatási szervezetünk s közigazgatásunknak egész szelleme egyesíti magában az elgyengült önkormányzatnak minden hibáit, annak előnyei nélkül s egyesíti a centralizáczióknak s annak a nyomában járó bürokratizmusnak kinövéseit egy erős központi kormányhatalom előnyei nélkül.*

És ez a fejlődés, ezen állapotnak bekövetkezése elkerülhetetlen volt, mert a vármegyei szervezet nem volt alkalmas a modern közigazgatás feladatainak kielégítésére már azon alapformájában sem, amelyben az

1870. évi XLII. t.-cz. megalkotta, annál kevésbbé alkalmas ma, midőn már jogai megcsorbitva, összeszorítva vannak és végkép elerőtlenedett az a szellem, amelynek erőt kellene adni belé, az önkormányzatnak szelleme.

Egy sajnálatraméltó circulus vitiosus volt az, amit a fejlődő viszonyok hatalma közigazgatási rendszerünkön véghezvitt.

A kormány hatalmát és behatását a közigazgatásra lépésről-lépésre erősíteni kellett, mert az állami élet 67 óta rohamos fejlődésnek indult, feladatai évről-évre növekedtek, az önkormányzati szellem és tevékenység pedig önmagától is folyton gyengült, mert hiszen a társadalom erejét a megélhetés nehézségei s a gazdasági élet viszonyaiban beállott változások mindjobban-jobban igénybe vették és lekötötték.

De viszont minden kiterjesztése az államhatalomnak az önkormányzat rovására még jobban fokozta annak sorvadását és elerőtlenedését s ezzel újabb és újabb rés nyilott az önkormányzat épületén, amelyen át az államhatalom behatolhatott és be kellett hatolnia, mert az élet folyton fejlődik s nem tür megállást.

Be kell vallanunk, bármennyire fáj is a vármegyei autonomia haldoklását látni, hogy az államhatalomnak az autonomia rovására történt terjeszkedését nem az államhatalom mindenhatóságára való törekvés, hanem a körülmények kényszerítő hatalma idézte elő, mert az állam *saját czéljainak veszélyeztetése nélkül csak addig és csak oly mérvben ruházhatja át hatalmának és tevékenységének egy részét a társadalomra, amíg és amily mérvben az a reá bizott teendőket jól tudja ellátni.*

És amidőn az állam azt látta, hogy a vármegyei önkormányzat nem elég erős és nem képes arra, hogy a reá háruló feladatokat jól be tudja tölteni, természetesen előállott a szüksége annak, hogy az állam a maga hatalmával és hatalmának eszközeivel végezze azon teendőket, amelyeket a társadalom: az önkormányzat nem tud jól elvégezni.

Mindjárt 1870-ben, midőn közigatásunk berendezéséhez láttunk, egy végzetes hibát követtünk el, talán azért, mert nem tudtuk, talán azért mert nem

akartuk a dolgokat tisztán látni s azokból a következményeket levonni.

A vármegyéknek régi történelmi szereplése oly kegyelet tárgya volt a nemzet közszellemében, hogy a kegyelet önkénytelenül is azt sugalta, hogy a vármegyék régi önkormányzati jogait, ha már politikai jogaikat elvettük, fenn kell tartani s az igazgatásra alkalmasabb szerveket el sem tudtunk, vagy el sem akartunk képzelni, mint a vármegyéket.

Nem vettük figyelembe azt, hogy mily óriási különbség van a régi viszonyok és a mostaniak között, a régi közigazgatásnak és a modern közigazgatásnak feladatai és teendői között.

Nem vettük figyelembe, hogy a vármegyék már 1848. előtt is mily rosszul látták el a közigazgatást s szervezetüknél fogva jól nem is láthatták el s nem vettük figyelembe, hogy a modern állami élet és igazgatás feladatai egészen más természetűek ma már, mint voltak régen s egészen más természetű és irányu önkormányzati működést kívántak, mint a régi idők patriarchális viszonyai, amidőn azok a kulturális és szociális czélok és feladatok, melyek ma már a viszonyok kényszerítő hatalmánál fogva követelik a kielégítést, akkor még legfeljebb néhány ideális gondolkozó hazafiúnak lelkében éltek.

Akkor tehát, midőn ezen körülményekkel nem vetettünk számot, amikor nem vettük fontolóra, hogy vajjon az átalakulás alatt álló s oly sok irányban igénybe vett társadalom képes lesz-e a modern igazgatás feladatainak megfelelni s midőn mindezen körülmények mérlegelése nélkül közigazgatási szervezetünket felépítettük — úgy amnt felépítettük, — elkövettük azt a végzetes hibát, hogy *több terhet raktunk az önkormányzatra, mint amennyit az megbirt, oly feladatok elé állítottuk, amelyek erejét meghaladták, de emellett az igazi önkormányzati dolgokban sem adtuk meg az igazi önkormányzatot, mert már akkor — könnyen megmagyarázható okoknál fogva — a vármegyének egészen belügyeit képező dolgokban is a kormány végeldöntési — jóváhagyási — joga lett törvénybe iktatva.*

Egyrészt tehát az önkormányzati tevékenységre fektettük mondhatni egész közigazgatásunkat, de másrészt nem hogy biztosítottuk volna előfeltételeit az erős önkormányzati szellem és tevékenység kifejlődésének, hanem ellenkezőleg már akkor nyirbálni kezdtük szárnyait.

Már pedig tapasztalati igazság az, hogy *egészséges önkormányzati szellem és tevékenység csak ott és akkor fejlődhet, ahol és amikor az önkormányzati jogok saját erejüknél fogva érvényesülnek s az önkormányzat nincs kiskoruságra kárthatatva, mert a közönség hamar felismeri a látszat mögött levő valóságot s nem tudja becsülni az oly jogokat s nem kíván élni az oly jogokkal, amelyek csak névleg jogok, de amelyeknek érvényesülése a jóváhagyási jogot gyakorló kormány tetszésétől van függővé téve.*

És éppen ezen körülményből eredt egy második baj.

A vármegyék régi alkotmányjogi szerepe hozta magával azt, hogy midőn az alkotmányvédői szerep a vármegyékre hárult s az idegen — önkényuralomra törekvő — kormánnyal és államhatalommal szemben a vármegyék képezték a nemzeti erőt, *a vármegye és állam fogalma minduntalan szembe került egymással.*

Az alkotmányos és politikai küzdelmek hosszú ideje alatt e felfogás, hogy az állam és vármegye egymással szemben álló fogalmak, olyannyira mély gyökeret vert a nemzet tudatában, hogy e felfogás észrevétlenül átjött az alkotmány visszaállítása utáni időre is és mi ahelyett, hogy ezen halfelfogás megszüntetésére törekedtünk volna, inkább újabb alkalmat adtunk arra, hogy e felfogás tovább is fenmaradjon.

Az állam és a vármegye fogalma — sajnos — ma is szemben áll még egymással, a vármegyék ugyan már nem egyenrangú hatalmi tényezők az állammal, de még mindig nem mint az államnak szervei, hanem mint az államtól különálló közületek élnek a köztudatban s az államnak, jobban mondva a kormánynak jogai és a vármegyék jogai még most is gyakran kerülnek egymással szembe s e hatalmi vitákban a jogokért való küzdelemben nem kevés erő pazaroltatik el.

Az állam, a kormány még bizonyos mérvben mindig féltékeny a vármegyék jogaira, amelyekben saját hatalmának korlátjait látja s részint a fentebb érintett szükségéretből eredő törekvések természetes kifolyásaként, részint azon természeti törvénynél fogva, hogy minden hatalom terjeszkedésre vágyik, igyekszik felügyeleti, jóváhagyási és ellenőrzési jogait lépten-nyomon kiterjesztőleg magyarázni, sőt nem egyszer pusztá hatalmi szóval hódít el jogot a vármegyéktől. — Viszont a vármegye — önkormányzati szellemének lassu sorvadása mellett is, vagy talán éppen azért, mert éreznie kell jogkörének folytonos összébb szorítását, idegenkedéssel fogadja a kormány beavatkozásait s ha immár gyengén is, — védeni igyekszik jogait.

Az anyagi terhek viselésének kérdései körül pedig éppen ellenkező a küzdelem. Amint a jogokat mindegyik fél magának vindikálja, azonképen az anyagi terheket mindenik fél a másikra igyekszik háritani. És miután minden tekintetben az államhatalom, a kormány az erősebb fél, természetszerűleg mindkét irányban a kormány marad a győztes és előrelátható, hogy véglegesen is győztes marad, mert a közvélemény hovatovább szaturálva lesz azon felfogás által, hogy mindent az államtól várjon.

E küzdelem előreláthatólag nem sokáig fog már tartani, de addig is nagy akadálya lesz és már eddig is nagy akadálya volt a jó közigazgatásnak, mert hiszen hogy lehetne jó az igazgatás ott, ahol a kormány bizalmatlan az önkormányzat s az önkormányzati tisztviselők iránt s rendelkezéseiben, intézkedéseiben lépten-nyomon kifejezésre jut, hogy a vármegyei adminisztrációt megbizhatatlannak tartja, viszont a vármegye bizalmatlan és idegenkedéssel viseltetik a felsőbb hatóságot képező kormány iránt, mert lépten-nyomon jogainak megszorítását érzi és bizalmatlanságot tapasztal annak részéről.

Ez állapot nem fog gyökeresen megváltozni, az állam és a vármegye közötti ellentét nem fog megszűnni addig, míg közigazgatási szervezetünket át nem alakítjuk, mert mindezen dolgok a szervezet és rendszer betegségéből erednek.

Igen, maga a szervezet beteg: a mozgó erő, az önkormányzati szellem és tevékenység elerőtlenedve nem képes sem jogait megvédeni, sem pedig hatalmas ténykedéseivel az adminisztrációt jól ellátni s ezáltal a közfelfogásban önmaga iránt rokonszenvet kelteni; viszont a kormány felelőssége tudatában s az előtte álló nagy feladatok behatása alatt kénytelen saját közvetlen ténykedésének határait mind kisebb-kisebb tolni.

Ami az önkormányzati szellemből és tevékenységből még megmaradt, az már nem képez pozitív alkotó erőt, hanem csak tartalom nélküli üres alakszerüségeket, amelyek a jelenlegi beteg szervezet mellett csak arra alkalmasak, hogy a maguk formalizmusával az igazgatás gyorsaságát és erélyét megbénítsák.

Bizonyára sokan lesznek, akik azt fogják mondani, hogy nagyon is sötét színben látom a dolgokat s kétségbe vonják, hogy az önkormányzati szellem és tevékenység a vármegyékben elerőtlenedett volna.

Nézzük tehát a való életet úgy a mint van.

A törvény is azt mondja s a dolgok természetéből is az folyik, hogy a vármegye törvényhatósági bizottsága utján közgyűlésein gyakorolja önkormányzati jogait. Ha tehát valahol, bizonyára a közgyűlésen kellene megnyilatkozni az önkormányzati szellemnek és tevékenységnek.

És mégis mit látunk?

Azt, hogy a 200—600 bizottsági tag közül rendszerint 30—40 ember cseng-bong a közgyűlési teremben; ha ennél számosabban vannak, az már bizonyosan azt jelenti, hogy választás lesz, vagy politikai vita várható.

No, de ha kevesen vannak is, azok bizonyára komoly, megfontolt módon, a dolgok mélyére hatolva tárgyalják a napirendre tűzött ügyeket!

Szó sincs róla. A jelenlevőknek bizonyára fele sem hallgat oda az előadókra, azt sem tudja, miről van szó s ehhez képest az előadás is rendszerint olyan, hogy abból ugyan alig lehet megérteni a dolgokat.

Nem csoda tehát, ha a jelenlevők is pár órai hallgatás után elszélednek s a gyűlés vége felé, még inkább

más napon magára marad a tisztikar, jó, ha egy-két helybeli bizottsági tag még megjelenik s meggy az ügyek intézése minden hozzászólás nélkül, mint a karikacsapás, a kitűzött 150—200 ügy néhány óra alatt letárgyalatik s ha csak valami helyi vonatkozású ügy felszólásra nem bír egy-egy bizottsági tagot, bizony nem igen szól hozzá a dolgokhoz senki.

Ez a közgyűléseknek képe és lefolyása rendszerint. Ez pedig minden egyéb, csak nem az önkormányzati szellem megnyilatkozása.

Talán a bizottságokban és albizottságokban más-képen vannak a dolgok?

A közgyűlési tárgyak előkészítésére hivatott, tehát egyik legfontosabb bizottságban, az állandó választmányban, ahol pedig igazán tanácskoznunk kellene, történetesen sem gyűlik össze a választott tagok közül annyi, mint ahány előadó tisztviselő van és ugyanaz a helyzet a többi számtalan bizottságban is, s amelyik bizottságnak határozatképessége számhoz van kötve, az a bizottság bizony nehezen hoz határozatot, mert a tagok első összehívásra nem igen jönnek össze határozatképes számban.

Hasonlóképen vagyunk a kiküldetésekkel. A tisztelt bizottsági tagok erősen huzódoznak, minden időt igénylő munkával járó megbízásoktól, kiküldetésektől, míg végre a negyedik vállalkozik rá.

Tisztelet a kivételeknek, vannak minden megyében kiváló buzgalmu egyének, akik tudnak és készek időt és munkát áldozni a közügyért, de ezek azután igénybe is vannak véve, minden bizottságban ezek vannak benne, minden megbízást ezek teljesítenek, szóval 3—4 ember munkálkodik a többi 300—400 helyett, a többi nincs sehol, ha komoly munka kell.

Hát önkormányzati szellem ez, önkormányzati tevékenység ez?

El lehet-e képzelni, hogy ez az önkormányzati szellem képes legyen erőt kifejteni és jól adminisztrálni?

Az időnkint való fellobbanások, lelkesülések ma már önmagukban nem elégségesek a közigazgatás nagy feladatának betöltésére: arra egyszerűt, kitartó munkát,

körütekintő gondolkodás szükséges, nem pedig hazafias szónoklatok, mint a régi jó időben.

Ez a helyzet képeinek egyik oldala a közönség felől; lássuk a kép másik felét is: a kormány felől.

Önkormányzat-e tehát valóban közigazgatásunk mai rendszere és szervezete?

Önkormányzat-e az, midőn a legaprólékosabb ügyekre is a miniszter jóváhagyása szükséges, midőn egy 300,000 ember igazgatására hivatott ugynevezett »törvényhatóság« egy nyomorult díjnoki állást nem kreálhat, százkoronás jótékony, vagy más közczélú adakozást nem tehet, egy hidat ki nem javíthat miniszteri jóváhagyás nélkül, s a hajduk ruháinak vállalatba adásának kérdését fel lehet vinni a miniszterhez végeldöntés végett.

Midőn a főispán tetszés szerint minden közgyűlési határozatot megtámadhat a miniszter előtt, midőn a miniszter bármely közgyűlési határozatot bármikor megsemmisíthet, midőn a miniszter szabályrendeleteket diktálhat a vármegyékre, lehet-e ezt igazi önkormányzati jognak nevezni?

Nem. Ez nem igazi önkormányzati jog többé.

Igazán jellemző, bármily csekélységnek látszik is, hogy a kormány így ír a főispánoknak: »a Méltóságod kormányzatára bizott vármegye«. Mintha nem is volna törvénybe iktatva, hogy a vármegye »önmaga« kormányozza magát s így a főispán kormányzatára bizva nem lehet.

És még csak nem is tiltakozunk e kifejezés ellen. Hiszen jogilag ugyan valótlán, de tényleg úgy van: csakugyan nem önmaga kormányozza magát többé az »önkormányzati« vármegye.

Sem igazi önkormányzati joga, sem igazi önkormányzati szelleme nincs már a vármegyéknek.

Ez a mult, amely még nem tudott meghalni s az állami igazgatási rendszer a jövő, amely még nem tudott megszületni.

* * *

Közigazgatási szervezetünknek többi bajai mind ebből az alapbetegségből erednek.

Ezen alpbaj kifolyása az a veszedelmes centralizációi is, amely felé 1870 óta oly feltartóztathatlanul halad közigazgatásunk.

Azt hiszem, ezt bővebben bizonyítani felesleges.

Benne vagyunk nyakig a centralizációban, bizonyosságára annak, hogy az elgyengült önkormányzat nem képes meggátolni a centralizáció kifejlődését s bizonyosságául annak, hogy a centralizációt meg lehet csinálni állami közigazgatási rendszer nélkül is s a vármegyei szervezet mellett is, mert a viszonyok fejlődésének kényszerítő hatalma önmagától mintegy észrevétlenül is kifejleszti azt.

Amint a kormányzatnak feladatai az életviszonyok fejlődésével növekednek s ezen feladatok elláthatása céljából hatalmi eszközei is szaporodnak és erősödnek, a dolog természetéből kifolyólag mindenütt be kell következni annak, hogy a kormány mind több-több dolgot von végeldöntési körébe. Ő lévén a felelős a kormányzatért, természetes azon törekvése, hogy lehetőleg mindent, vagy legalább is legtöbb dolgot önmaga kíván intézni.

És ha azután, mint nálunk is történt, a nagy közönség is, mely mindent az államtól vár, mindenért a kormányhoz fordul, ezáltal csak növekedik a lehetősége és alkalma annak, hogy a kormány mindenbe beleszóljon s minden dolgot a maga hatalmi körébe vonjon.

Ez a dolgoknak elkerülhetlen fejlődése s a centralizáció kifejlődik anélkül, hogy az igazgatási szervezetet e célra rendeznénk be s tételes törvényekkel mondanánk ki a centralizációt.

Már pedig a centralizáció igen veszedelmes valami úgy politikailag, mint az igazgatás jósa szempontjából.

Veszedelmes, mert megállás alig van benne. A centralizáció felé törekvő irányzat nem tud mértéket szabni önmagának s feltartóztathatlanul fejlődik és halad mindaddig, míg elérve a maximumot, önmagának sulya alatt össze nem roskad, hogy azután ismét a társadalomnak eddig mereven kizárt erőt hívja segítségül egy új, egy jobb igazgatási szervezet megépítésére.

Ezt a példát mutatja az oly sokszor dicsért francia és porosz igazgatási rendszer fejlődése. Az igazgatási centralizációnak mintaképeül tekintett mindkét állam mintegy megijedve a centralizációnak elmaradhatlan kinövésseitől, az utóbbi évtizedek alatt igyekeznek a társadalmi erőket bevonni az igazgatás szervezetébe, igyekeznek önkormányzati szellemet és tevékenységet életre kelteni.

A tulhajtott központosítás ugyanazon hibára vezet, mintha az elerőtlenedett önkormányzatra rakunk oly terheket, amelyeket meg nem bír, mert a központosítás által a kormány lassanként annyi teendőt von jogkörébe, hogy e sok teendőnek, bármilyen erősen felduzzad is a miniszteriumok személyzete, megfelelni fizikailag is alig képes.

Az igazgatás minden szerve által a központba szállított sok apró-cseprő ügy és teendő nemcsak a tulajdonképeni kormányzat teendőitől vonja el a kormány munkaerejét és idejét, hanem az igazgatásban is éppen az ellenkezője fog bekövetkezni, mint amit a központosítás célloz, t. i. a sok apró-cseprő ügy intézése megsibbasztja az ügyek intézésének gyorsaságát s az ezzel karöltve járó erélyt.

A kormányzati tevékenységre hivatott miniszteriumok is a sok apró-cseprő ügyekkel való bajoskodás közben hova-tovább szintén kicsinyeskedőkké válnak s az igazgatás irányítása, az általános szempontok és irányelvek kitűzése s az általános felügyelet gyakorlása helyett az aprólékos ügyek részleteinek részletezésében meritik ki tevékenységüket.

Az alsóbb és középfoku hatóságok pedig, melyek minden bölcsességet, eszmét és irányítást a központtól várnak, lassanként egészen elvesztik az önállóságot, az ügyek és dolgok önálló megítélésére való képességüket, mert hiszen a tulhajtott centralizáció mellett a középfoku hatóságoknak voltaképen nem is lehet alkalmuk az önállóságra, lassanként közvetítő és végrehajtó gépezetté válnak.

Ezen irányzat felé haladtunk veszedelmes módon 1870. óta s el is jutottunk odáig, hogy külsőleg ugyan

nem, de lényegileg a lehető legnagyobb központosítást szenvedjük, amilyen csak a névleg még létező önkormányzat mellett létezhet. S ez a helyzet annál veszedelmesebb, mert nem őszinte, t. i. a centralizáció még nem bevallott, csak létező állapot.

És ezen be nem vallott, de létező centralizáció érezteti is hatásait igazgatásunkra nézve. Mindazon bajok jelenségei, amelyeket fentebb érintettem, immár felismerhetők igazgatásukban és *kifejlesztették a centralizációnak legszörnyűbb kinövését, legnagyobb rémét: a bürokratizmust*, ami pedig annyira ismeretlen valami volt nálunk régente, hogy még mindezideig magyar nevet sem találtunk neki.

A központosítás ugyanis, mely minden ügynek végeldöntését a központi legfelsőbb forum körébe igyekszik vonni s minden aprólékos ügybe beleszólást követel, a központi hatóságnak természetesen sok írásbeliséggel jár.

Minden jelentéktelen ügyről ives jegyzőkönyveket kell felvenni, terjedelmes véleményező, felvilágosító s ki tudja miféle jelentéseket, bonyolult kimutatásokat kell a központhoz felterjeszteni, üres alakszerűségek késleltetik az ügyek érdemi elintézését, amelyek kimerítik s elvonják a hatóságok tevékenységét az érdemi munkától.

Meghonosul s lassanként megcsontosodik az egész vonalon az a felfogás, hogy első és legfőbb dolog az irodai rend s csak azután jön az ügyeknek érdeme s a nagy közönség érdeke. A jelentések szerkesztése, a kimutatások pontos kitöltése lesz a fődolog s az ügyek érdemi intézése háttérbe szorul, akták, ügyszámok intéztetnek, nem maguk az ügyek, mert hiszen az üres bürokratikus formaságoknak mindent ellepő vastag rétegén át alig lehet áthatolni a dolgok mélyére. A hatóságok látköre összeszorul a büróknak négy fala közé, magát a való életet csakis a bürók ablakain át nézik, de nem látják meg, a hatóságok csak felfelé, a bölcsesség és hatalom egyedüli kuforrása felé tekintenek s szemeik előtt a nagy közönség csak igazgatási objektummá válik.

Kérdezem minden elfogulatlan embertől: nem ész-

lelhetők-e már mindezen jelenségek csirái közigazgatásunkban?

Klasszikus példákkal tudnám illusztrálni, hogy mily veszedelmes léptekkel haladtunk már ezen lejtőn lefelé, hogy ma már az ügyek intézésénél legfőbb kérdés nem az, hogy a közönség mit szól hozzá, hanem vajjon a miniszter mit fog szólni, hogy főként, munkatorlódások esetén, a jobb referensek is minden leleményességüket felhasználják, hogy egy-egy ügydarabnak valami ügyes »schieber«-t tudjanak adni, mert az ügyszám elintézése a fő, nehogy sok hátralék kerüljön a »tevékenységi« kimutatásba; hogy az ugynevezett időszakos jelentések és kimutatások halmaza, amelyeknek pedig abszolúte semmi értékük nincsen, mennyi időt elrabol a munkára szánt időből, hogy egészen helyi jelentőségű ügyekben is sokszor mily terjedelmes jelentéseket kívánnak a miniszteriumok, hogy bürokratikus formaságok miatt hányszor szenved késedelmet a legsürgősebb ügy is.

Nagyon jól tudja és ismeri mindezeket mindenki, aki a közigazgatási pályán működik, de érzi maga a nagy közönség is, mert hiszen a bürokratizmus oly ólomsúly a közigazgatásban, amely megbénít minden eleveiséget, lehetlenné teszi a közvetlenséget s lassankint elől minden szellemet az igazgatásban.

Ezek a bajok, melyek az ugynevezett állami igazgatásban, az állami hivatalok működésében természetesen már régebben s nagyobb mérvben gyökeret vertek, lassan-lassan befészkeltek már magukat a vármegyei igazgatásba is, mint elmaradhatlan kísérői a tulhajtott, vagy helytelenül alkalmazott központosítási irányzatnak. Befészkeltek pedig magukat azért, mert közigazgatásunk mai szervezete mellett a központosítási irányzat elkerülhetlen volt, mivel a szervezet eredeti alapjai gyengék a folyton fokozódó igények kielégítésére, s mindezideig nem raktunk új alapokat, nem építettünk a változott viszonyoknak megfelelő új szervezetet.

Szervezeti változtatás helyett tehát lassan-lassan a kormányzat és igazgatás igyekezett pótolni a szervezet hiányait s mint minden kísérlet, amely kiegyenlíthetlen

ellentéteket igyekszik kiegyenlíteni, ferde, egészségtelen eredményeket hoz létre; az a kísérlet és törekvés is, amely a változott viszonyok kényszerítő behatása alatt az alapjában is szerencsétlenül megalkotott önkormányzati szervezetet a központosítással összhangba hozni igyekezett, természetesen nem a kívánt célhoz: erős, egységes, jó közigazgatáshoz, hanem a bürokratizmus rémeihez vezetett bennünket.

* * *

Közigazgatási szervezetünk sarkalatos hibái között nem kevésbé fontos és nem kicsinyelhető bajok kuforítását képezik továbbá az ugynevezett »bizottsági rendszer«-nek tulhajtásai és ennek ferde kinövései.

A közigazgatással gyakorlatilag és szakszerűleg foglalkozók, azt hiszem, tisztában vannak azzal, hogy mit értek a »bizottsági rendszer« alatt e rendszer kinövéseivel is.

De nemcsak a közigazgatási tisztviselők, hanem maga a nagy közönség is jól ismeri már ezen kinövéseket, hiszen önkénytelenül is elmosolyodik már mindenki, midőn azt hallja, hogy valamely ügynek előkészítésére »bizottság« küldetik ki, mert tudja már tapasztalatból mindenki, hogy a kiküldött bizottság, ha két-három eredménytelen kísérlet után végre összeül, legelső sorban albizottságot fog kiküldeni saját kebeléből, hogy az viszont két-háromtagu, legszűkebb körű bizottságot küldjön ki.

Ezen legszűkebb bizottság azután rendszerint leolvad az elnökre (rendszerint az alispán) és az előadóra. Az alispán és előadó azután előkészítik az ügyet, be-terjesztik a legszűkebbkörű bizottság elé, az ráadja az áldást s megy tovább az ügy az albizottsághoz s onnan a »kiküldött« nagybizottsághoz és végre mondjuk a megyei közgyűlés elé.

Annak az ügynek tehát, melyet végeredményben a valóságban mégis csak az alispán és előadója készítettek elő, kétszer kell megjárni a fő-, al- és szűkebb-

körű bizottságokat, hogy eldöntés alá jusson, ami természetesen időben nem heteket, hanem hónapokat jelent, mintha ugyanezen eredményt nem lehetne elérni azáltal, ha a bizottságok kiküldése helyett mindjárt az alispánnal készítették elő az ügyet.

Igen ám, de hol maradna akkor a közönségnek ugynevezett közreműködése, az ugynevezett »önkormányzati« tevékenység.

És nem kellemesebb-e, mondjuk az alispánnak is, ha egy-egy népszerűtlen ügy előkészítésének odiumát a »bizottság« utján megoszthatja magával a közönséggel.

Nagyon jól tudja azt mindenki, hogy az ily »bizottsági« előkészítések és tárgyalások arra valók, hogy egyrészt az illető ügy érdemi elintézését »érleljük«, bizonytalan időkig elodázzuk, másrészt hogy a felelősséget megosszuk.

Ha már egy ügy »bizottsághoz« lesz utasítva, az legtöbb esetben azt jelenti, hogy félretesszük jobb időkre s ha az alispán valamely népszerűtlen dolgot akar keresztülvinni, avagy valamely dolog eldöntésénél fázik az egyéni felelősségtől, a bizottsági előkészítés útjára tereli a dolgot.

Ez a »bizottság« rendszernek tulhajtása és ezek ferde kinövései, de a baj forrása nem ebben rejlik, mert hiszen ezek utóvégre csak kinövések, amelyeket komoly elhatározással meg is lehet szüntetni, hanem a főbaj abban van, hogy a bizottsági rendszer, vagyis azon rendszer, hogy az igazgatási teendők egy jelentékeny része bizottsági elintézés alá van utalva, közigazgatásunk szervezetéből ered, vagyis törvényeink és szabályrendeleteink maguk statuálják a bizottsági elintézés s így e bizottsági elintézés mai szervezetünk mellett elkerülni nem lehet.

Vegyük csak sorra a bizottságokat: 1. a törvényhatósági bizottság; 2. a közigazgatási bizottság; 3. az állandó választmány; 4. az igazoló választmány; 5. a bíráló választmány; 6. a központi választmány; 7. a vármegyei nyugdíjválasztmány; 8. a községjegyzői nyugdíjválasztmány; 9. a közegészségügyi bizottság; 10. a népnevelési bizottság; 11. a vármegyei ipartanács; 12. a

központi mezőgazdasági bizottság; 13. a fegyelmi választmány; 14. a II-odfoku gyámhatósági küldöttség; 15. az erdészeti albizottság; 16. a pótdó-felszámolási bizottság; 17. az erdei kihágási albizottság; 18. a munkásügyi albizottság; 19. börtönvizsgáló bizottság; 20. az uti bizottságok; 21. a borellenőrző bizottságok; 22. a járási mezőgazdasági bizottságok; 23. az utbiztosi vizsgáló bizottság.

Mindezen bizottságok és választmányok alakítását és működését törvény (vagy rendelet) írja elő. Ezekhez járulnak még azután az egyes vármegyéknek specziális bizottságai és az ugynevezett ad hoc bizottságok, vagyis amelyek egyes ügyek előkészítésére küldetnek ki.

A törvény vagy rendelet által előírt bizottságok tehát közigazgatási szervezetünknek kiegészítő szerveit képezik, azok elől a hozzájuk utalt ügyeket elvonni nem lehet és ebben rejlik a baj, mert a jó közigazgatással, amelynek mintegy fogalmához tartozik, hogy gyors és mozgékony legyen, homlokegyenest ellentétben áll a bizottságoknak nehézkes, lassu eljárása.

Mentől több ügy van bizottsági eljárás és eldöntés elé utalva, eo ipso annál lassubb és nehézkesebb a közigazgatás, és mennél több bizottság van hivatva működni, annál kevesebb a valószínűség, hogy a bizottságok tagjai komolyan vegyék ebbeli köteleességüket, mert miképen lehet mai napság, az anyagi érdekek és a megélhetés iránti küzdés korában kivánni azt a bizottságok tagjaitól, hogy minduntalan megszakítva és mellőzve saját ügyeiket, a különféle bizottságok ülésein lépten-nyomon megjelenjenek és ott közreműködjenek. Már pedig az ügyek gyors elintézhete gyákori ülések tartását teszi szükségessé.

Tehát vagy ritkábban tartunk üléseket, ami az ügyek elintézését késlelteti, vagy ha gyakran vannak ülések, a bizottsági tagok nem jelennek meg s akkor mi értelme van annak, hogy az ügyek bizottságok elé vannak utalva?

Az a számtalan bizottság tehát, amely mai rendszerünk mellett létezik, éppen azért, mert több mint kellene, s éppen azért, mert igen sok ügy van bizott-

ságok elé utalva, melyek természetüknél fogva nem alkalmasak arra, — mind egy-egy kerékkötő az igazgatás szervezetében.

Kétségkívül vannak ügyek, amelyek bizottságilag jobban intézhetők, amelyeknél nem a gyorsaság, hanem az alaposág és körültekintés a fődolog, amelyeknek késedelméből nem származik hátrány sem a közre, sem az egyesekre, de a közigazgatási ügyeknek tulajnyomó része és főként az ugynevezett adminisztratívális ügyek egyáltalán nem valók arra, hogy bizottságilag intéztessenek.

A közigazgatás erélyt és gyorsaságot igényel, a bizottságok működése pedig lassu és nehézkes; az igazgatásban a vezetésre hivatottaknak széles hatáskört kell engedni s a szabad elhatározás lehetőségét biztosítani, de viszont az egyéni felelősség teljes súlyával, bizottságok működése közben pedig a felelősség eloszlik és elenyésszik, mint a víz a homokban, már pedig a felelősség tudatának sulya nagyon szükséges valami az igazgatás terén s a »bizottsági« határozatokon igen sokszor meglátszik az, hogy abban a tudatban jöttek létre, hogy a felelősségre vonhatóság egészen illuzórius.

Az igazgatás tehát elkerülhetlenül mindig kárát vallja annak, ha a szervezetébe sok bizottság van beiktatva s ha e bizottságokra oly teendőket utalunk, amelyeknek végzésére nem alkalmasak.

Legklasszikusabb példa erre a közigazgatási szervezetünkben oly nagy szerepet játszó közigazgatási bizottság a maga albizottságaival és választmányaival.

Egy olyan szerv ez, mely se nem tisztán önkormányzati alakzat, mert hiszen a kormány kinevezettjei s általában a tisztviselők végzik benne a főszerepet, se nem állami szerv, mert a közönség választottjai is helyt foglalnak sorában, se nem középfoku hatóság, mert hiszen a középfoku hatóságot képező alispán határozatait bírálja felül, sem nem végsőfoku hatóság, mert hiszen határozatai nem végérvényesek; oly testület, amely igazgatni és bíraskodni is hivatva van, de összeállításánál és tagjainak nagy számánál fogva egyikre sem alkalmas, mert ugyan miképen legyen képes

adminisztrálni egy 20 tagból álló testület, amely havonként csak egyszer tart ülést s a dolog természeténél fogva az ülések összehívására több nap szükséges? Avagy miként bíraskodhasson egy 20 tagból álló testület, hiszen még az esküdtszék is csak 12 tagból állítatik össze, s bizonyára ez már a maximális szám, amely mellett egyáltalában komolyan szó lehet a bíraskodásról.

Valóban lehetetlen csak elképzelni is, hogy ez a nehézkes testület jól adminisztráljon s alaposan bíraskodhasson.

Aki csak valaha tevékeny részt vett a közigazgatási bizottsági ülésekben, az bizonyára igazat ad nekem, hogy e testület nem hasznára, de kárára van a közigazgatásnak, csak arra való, hogy az ügyek érdemi intézését késleltesse s a közigazgatás ugynevezett bíraskodási funkciójába vetett bizalmat megingassa s emellett a vármegye autonóm jogait a maga részére igyekezzék lefoglalni.

Gondoljuk el, hogy e bizottság havonként csak egyszer tart ülést, már ez önmagában elégséges arra, hogy az ügyek intézését késleltesse, mert hiszen manapság, a mai rohanva haladó korban, egy hónap oly nagy idő, hogy ezalatt a bizottság intézkedését igénylő körülmények már régen megváltozhatnak s ami ma még jelentéktelen dolog, egy hónap múlva veszedelmessé növekedhet.

A rendkívüli ülések összehívása pedig egyrészt szintén időhöz van kötve, másrészt a bizottsági tagok sem igen szívesen és könnyen gyűlnek össze minduntalan.

Az élet kényszerűsége rá is czáfolt már alaposan azon feltevésre, hogy egy ily testület jól adminisztrálhasson s az ügyek intézését egyik hónapról a másikra lehessen halasztgatni.

A gyakorlati élet kényszerűsége mind szélesebb-szélesebb medret nyitott az »elnöki« elintézéseknek, ami azután végeredményében azt teszi, hogy a közigazgatási bizottság elé utalt ügyek egy jelentékeny részének intézése átsiklott az elnöknek vagyis a főispánnak kezébe,

ami az ügyek intézésének s főként az intézés gyorsaságának mindenesetre előnyére van, de az »önkormányzati« tevékenységnek háttérbe tolását s a »bizottsági« igazgatásnak alkalmatlan voltát jelenti és bizonyítja.

A közigazgatási bizottság bíraskodási tevékenységét illetőleg részben már maga az 1876. évi IV. t.-cz., úgy látszik, megijedt volt attól a gondolattól, hogy egy 20 tagból álló testület bíraskodjék s a későbbi törvények is, amelyek még mindig ragaszkodtak a közigazgatási bizottság hatáskörének kiterjesztését célzó irányzathoz, szintén belátták azt, hogy ily nagy testületnek bíraskodni képtelenség s azért történt, hogy az ugynevezett bíraskodási teendőkre a közigazgatási bizottság kebeléből már albizottságok szerveztettek. Így a fegyelmi választmány, a pótdó- (utadó-) ügyek elintézésére, a gyámhatósági ügyek elintézésére, a munkásügyek elintézésére, az erdei kihágások elintézésére hivatott albizottságok.

Vagyis az ezen ügyekben való bíraskodásra már nem maga a közigazgatási bizottság, hanem ezen albizottságok hivatottak, ami az ügyek elbírálásának ugyan mindenesetre hasznára van, de szintén bizonyosságát képezi annak, hogy a közigazgatási bizottság intézménye nem valami sikerült alkotás.

Ha e bizottság másképen lenne összeállítva s ha annak feladatkörébe nem oly dolgokat utaltunk volna, amelyek végzésére nem alkalmas, akkor igen hasznos szerve lehetne a közigazgatásnak, de így jelen összeállításában és jelen hatáskörével minden inkább, csak nem hasznos szerv s ezen szerv szintén egyike azoknak, amelyek közigazgatásunk nagy szervezetében, mint bajoknak kuforrása szerepelnek, mert emellett, hogy az ügyek intézését a dolog természetéből kifolyólag késlelteti, az igazgatásban illuzóriussá teszi a felelősséget, az ügyek intézésének alapos voltát kockáztatja, mert hiszen laikus elemek dönthetnek szaktudást igénylő kérdésekben is, és egyáltalán nem alkalmas arra, hogy az igazgatás iránt bizalmat keltsenek, mert hiszen hogy legyen bizalma a közönségnek oly forum elfogulatlansága és döntése iránt, amelynél ugyanazon referens adja elő

a felebbezett ügyet, aki a felebbezett intézkedést tette, vagy a felebbezett határozatot hozta?! Már pedig a közigazgatási bizottságban a törvény értelmében az alispán az előadója az alispáni ügyeknek, a pénzügyigazgató a pénzügyigazgatásba tartozó ügyeknek stb., vagyis maga az alispán, pénzügyigazgató referálja a saját maga által hozott határozatok elleni felebbezéseket.

El lehet képzelni azt a birói elfogulatlanságot és tárgyilagosságot, amivel a referálás s annak alapján az ügy elbírálása történik.

Valóban nem csoda tehát, hogy a nagy közönség egyáltalán nem valami nagy bizalommal van a közigazgatási bizottság iránt s azt csak oly elkerülhetlen forumnak tekinti, amelytől alig várja, hogy ügye feljebb mehessen a miniszteriumhoz, vagy közigazgatási bírósághoz.

A közigazgatással gyakorlatilag foglalkozók pedig már régen tisztában vannak azzal, hogy a közigazgatási bizottság intézménye — sajnos — egyáltalán nem váltotta be a hozzáfűzött reményeket s egyáltalán nem alkalmas azon feladatokra, amelyekre szánva volt. Felesleges is, czélszerűtlen is és mint minden oly szerv, amely felesleges, csak hátrányára van a szervezetnek és hátrányára van a szervezet működésének.

Ha mindezekhez még hozzávesszük azt, hogy ugy a törvényhatósági közgyűlés, mint a közigazgatási bizottság hatásköre túl van terhelve oly apró-cseprő ügyekkel, amelyek csak arra valók, hogy e nagy testületek tagjainak figyelmét agyonfárasztásuk és a fontosabb ügyektől elvonják, azt hiszem mindenki igazat ad abban, hogy az ugynevezett bizottsági (gyűlési) intézésnek ezen mai rendszere nagy kárára és hátrányára szolgál közigazgatásunknak,

* * *

Tovább vizsgálva mai közigazgatási szervezetünk alaphibáit, nem kerülheti el figyelmünket azon körülmény, mely szintén igen végzetes következmények

kutforrása, hogy közigazgatásunk szervezete, illetve a szervezetnek egyes tagozatai nélkülözik a szoros szervei összefüggést.

Közigazgatásunk, mint fentebb láttuk, önkormányzati alapon van felépítve. Önkormányzati szervek végzik a vidéki igazgatást és látják el a tulajdonképeni végrehajtást.

A legelső foku organum: a község épp oly önkormányzati szerv, mint a vármegye; a község is saját belügyein kívül épp ugy végezi az államigazgatási teendőket, mint a vármegye s épp ugy önmaga választja tisztviselőit, mint a vármegye.

Az alsó- és középfoku igazgatás tehát az önkormányzati tevékenység körébe van utalva.

E két önkormányzati szerv felett áll, mint legfőbb igazgatási organum: az állam hatalmát képviselő miniszterium, birtokában a hatalmi eszközöknek s felruházva a legfőbb felügyeleti és ellenőrzési joggal, de a legfelsőbb hatóság, legalább alakilag, nem bir direkt beavatkozási joggal a vármegyei és községi önkormányzatba s nem bir közvetlen rendelkezési joggal a vármegyei és községi tisztviselők felett, mert az önkormányzat fogalmából kifolyólag, legalább jogilag még mindig fennáll a régi időkben oly nagy szerepet játszott s oly nagy passzív ellenállási erőt képviselő azon alapelv, hogy a vármegye is, a község is maga rendelkezik tisztviselőivel s a kormány rendelkezései csakis a vármegye közönsége útján érvényesülhetnek.

Az 1886. évi XXII. t.-cz. 26. §-a a község belügyeibe csak kivételes esetekben (igaz, hogy elég általánosságban és rugalmasan körülírt esetekben) engednek közvetlen beavatkozást a vármegyének s az 1886. évi XXI. t.-cz. 57. és 64. §-ai alapján a kormány képviselője: a főispán csakis kivételesen rendelkezhet közvetlenül a vármegye tisztviselőivel.*)

Ezen kivételes esetektől eltekintve s ezen kivételes esetekre vonatkozó rendelkezések által még inkább megerősítve, ma is fennáll az az alapelv, hogy a község is s a vármegye is maga rendelkezik tisztviselőivel.

*) A 65-ik szakaszt már eltörülte az 1907. évi LX. t.-cz.

Az alsó- és középfoku szervet képező két önkormányzati organum és legfelső foku hatóságot képező kormány között tehát voltaképen nincs közvetlen szervei összefüggés, ami már önmagában is oly szervei hiba, amely szárnyát szegi a közigazgatás egységes erő kifejtésének.

Jogilag és politikailag közfelfogás szerint a kormány felelős a közigazgatásért is, de e felelősséggel szemben a kormánynak nincs meg a joga, hogy az igazgatás ellátására azokat alkalmazza, akiket ő akar, sőt nincs meg a joga arra sem, hogy a közigazgatási tisztviselőkkel közvetlenül rendelkezék.

Egy oly ellentmondás ez, amelyből csakis ferde következmények következhetnek.

Az első következmény az, hogy a kormány, ha jogilag nincsen direkt rendelkezési joga, keres és talál hatalmi eszközeivel utat-módot és ürügyet közvetlen rendelkezésre s akaratának érvényesítésére, ami azután sokszor az önkormányzati jogok negligálását, sőt megsértését jelenti s ezáltal a jog sérthetlenségébe vetett közhit gyengítésére és sok becses erőt emésztő hatalmi surlódásokra vezet.

A másik következmény pedig az, hogy éppen a szervezeti összefüggés hiánya miatt az igazgatásban a céltudatos egység és erély, sőt sokszor az államakarat érvényesülése is kockázattal van, mert hiszen az elhatározásra jutott akarat nem bír saját szervekkel, amelyek útján érvényesüljön, hanem tőle különálló, külön életet élő, külön jogokkal bíró organumokra kell bízni akaratának végrehajtását s e különálló organumok éppen különállásuknál fogva nem is képesek mindig az akarat-elhatározással összefüggő működés kifejtésére és semmi esetre sem lehetnek képesek oly összevágó, gyors és céltudatos működésre, mintha nem különálló, hanem ugyanazon szervezetnek tagjai volnának.

Ezen szervezeti alaphajt igyekezett orvosolni, vagyis az igazgatásban az összhangot igyekezett biztosítani az 1876. évi VI. t.-cz. a közigazgatási bizottságok szervezésével.

Az alap gondolat kétségkívül jó volt és érezhető szükségből eredt de sajnos, mint fentebb láttuk, a kivitel el

lett hibázva s a gyakorlati életben a közigazgatási bizottságok nem tudták beváltani a hozzájuk fűzött reményeket.

Ezen szervei alaphajt ellensúlyozására, vagyis a kormány és az önkormányzati szervezetek közötti összefüggés biztosítására volnának hivatva a főispánok is, de sajnos, a főispáni intézmény is akként van megalkotva, hogy a főispánok szereplése — mondjuk ki őszintén — nem előnyére, hanem inkább hátrányára van közigazgatásunknak, sőt éppen a főispáni intézmény jelen alakjában egy kuforrása közigazgatásunk egy igen sarkalatos hibájának, t. i. annak, hogy *közigazgatásunk meg van méltelyezve a politika által.*

Kétségtelen dolog s az egész világon azt látjuk, hogy a politikát az igazgatásból nem lehet egészen kiküszöbölni, mint az igazságszolgáltatásból, sőt a közigazgatás bizonyos mérvben mindig és mindenütt hivatva van saját feladatai mellett egyszersmind általános nagy politikai célokat is szolgálni.

Egészen természetes az is, hogy minden kormány igyekszik saját politikai elveit érvényesíteni s e célra felhasználja a rendelkezésére álló eszközöket s így bizonyos mérvben felhasználja a közigazgatást is.

Addig nincs is semmi baj, amíg az igazgatás és a nagypolitika érdekeinek összhangja és egyensúlya biztosítva van, de mihelyt ezen egyensúly, ezen összhang megbomlik, mihelyt a közigazgatási szervezet — a közönség érdekeinek kiszolgálása helyett első sorban politikai és pedig pártpolitikai érdekek szolgálatára használtatik fel, s az igazgatási kérdések is politikai szempontok szerint bíraltatnak meg és intéztetnek el, akkor már elmaradhatlanul bekövetkeznek a közigazgatási bajok, sőt bekövetkeznek a visszaélések, mert a politikai szolgálatok fedezik még a visszaéléseket is.

A magyar főispáni intézmény pedig — sajnos — akként van megalkotva, hogy a főispán akarva, nem akarva politikai szempontokat vegyít az igazgatásba, sőt az igazgatást — ha akarja — egészen a politika szolgálatába hajthatja.

A főbajt ugyanis abban rejlik, hogy a főispán igaz-

gatási tényező is és egyszersmind politikai egyéniség, vagyis a kormány politikai ágense.

A főispánt éppen azért, mert a kormánynak rajta kívül nincs más szerve a vármegye önkormányzati és igazgatási működésének ellenőrzésére, széles jogkörökkel és hatalmi eszközökkel kell felruházni, hogy az igazgatást állandóan és közvetlenül ellenőrizhesse és irányíthassa.

Törvényeink meg is adják a főispánnak e széleskörű jogokat, sőt mint láttuk, direkt beavatkozási és rendelkezési jogot is biztosítanak részére a közigazgatásban s ha a főispán ezen jogokat csakis arra használná fel, hogy — mint az államhatalon képviselője — a vármegyében a törvényes államakarat érvényesülését és az igazgatás különböző ágazatainak összhangját biztosítsa, hogy a vármegyének igazgatási működését ellenőrizze és irányítsa, hogy megakadályozza azt, hogy a helyi érdekek vagy széthúzó törekvések tulsulyra ne juthassanak az egységes államérdek felett, ha a főispán jogait csak erre használná, akkor működése bizonyára csak hasznára és előnyére volna a közigazgatásnak.

Ámde a főispán nemcsak az igazgatásnak egyik tényezője, hanem egyszersmind politikai egyéniség is, sőt állása *első sorban politikai jellegű* s ehhez képest állásában való maradása *első sorban politikai szolgáltataitól* függ.

Egészen természetes tehát, a helyzetből és az emberi természetből folyik, hogy a főispán is, akiben elválaszthatlanul egyesül kettős minősége, nagyobb súlyt helyez politikai szerepére, mint igazgatási működésére, s a rendelkezésére álló jogkört és eszközöket *első sorban* is politikai feladatainak teljesítésére igyekszik felhasználni s csak *másodsorban* jönnek tekintetbe és nyerhetnek kielégítést az igazgatás érdekei.

Lehetnek kivételek, de általánosságban így van a dolog. Ez oly természetes, hogy adott körülmények között másként alig is lehet.

Ezen helyzetnek természetes következménye azután az, amit a gyakorlati élet igazol, hogy a főispánok a

a közigazgatás terén őket megillető jogokat nem úgy és oly irányban gyakorolják, amint azt az igazgatásnak érdekei megkívánák; ezért van, hogy az igazgatás voltaképen szakszerű ellenőrzés alatt nem áll, mert hiszen a főispánok legnagyobb része nem szakember s ellenőrzési működésben sem vonhatja ki magát a politikai szempontok alól; ebből ered, hogy nincs egység az igazgatás irányában, mert hiszen a politikai szempontok megyénként, vidékenként, sőt időnkint is mást-mást kívánnak; ebből ered, hogy sok égető kérdés megoldását — habár a közönség és igazgatás érdeke kíváná is a megoldást, el kell odázni, mert pártpolitikai szempontokból nem időszerű, viszont némely intézkedést erőltetni kell pártpolitikai szempontokból, habár talán az erőltetés káros is az igazgatásra; ezen helyzetből ered általában, hogy az igazgatás egész menetébe beférkőzik a pártpolitikai szempont s megmételjezi az igazgatást az egész vonalon.

Azt hiszem, mindannyian, akik a való életet s a közigazgatásnak nemcsak látható, de láthatatlan rugóit is ismerik, mindezen jelenségeket könnyen felismerhetik közigazgatásunkban; a nagy közönség pedig, ha talán nem ismeri is ezen jelenségek okait, érezi azoknak káros hatásait.

Igazságtalan dolog volna azonban ezen jelenségekért s az azokból eredő bajokért egyéneket felelőssé tenni s általánosságban főispáni önkénykedések visszaéléséről beszélni; mert e bajok nem egyes egyének hibáiból, hanem magából a szervezetből, a főispáni állás jelenlegi mivoltából s a helyzet kényszerűségéből erednek és amíg a főispáni intézményt el nem töröljük, vagy át nem alakítjuk a jó közigazgatásnak és a jogállamnak követelményei szerint, addig e bajok mindig megmaradnak és érezhetőek lesznek, mert a főispáni intézmény politikai jellegén kívül még további oly hibákban is szenved, amely hibák kiáltó ellentétet képeznek nemcsak a jogállamnak, de egyáltalán az alkotmányosságnak elveivel is.

Avagy nem jogi képtelenség-e az, hogy a főispán, aki oly széleskörű jogokkal van felruházva, e jogainak

mikénti gyakorlásáért a közönséggel szemben felelősséggel egyáltalán nem tartozik és felelősségre nem vonható, s észszerű dolog-e az, hogy a főispáni állás, amelynek viselője hatósági jogokat is hivatva van gyakorolni és hivatva van szakemberek működését ellenőrizni s esetleg megbírálni, a főispáni állás egyáltalán semminemű minősítéshez nincsen kötve?

Amíg a főispán felelősség nélküli kezelője és gyakorlója lesz igen nagyfontosságú jogoknak, addig a közönség és közvélemény mindig bizalmatlan lesz a főispáni intézmény iránt s a főispánban nem a mindennek fölött álló, részrehajlatlan államhatalom képviselőjét, hanem a mindenkori kormány politikai ágensét fogja látni, s amíg a vármegyei közigazgatás ellenőrzése és irányítása minősítés nélküli egyénre lesz bízva, aki ellenőrzési és irányítási jogkörét politikai szempontok szerint gyakorolja, addig igazi értékes, gyakorlati haszonnal bíró ellenőrzésről szó sem lehet.

Ha meg akarjuk menteni a történelmi multtal bíró főispáni intézményt, akkor siessünk azt átalakítani, mert a kor szelleme máris elítélte s ellenállhatatlan erejével el fogja söpörni.

* * *

Végigtekintve a fentebb elmondottakon, azt hiszem, sikerült kimutatnom, hogy közigazgatásunknak mind a négy főténytényezőjében sarkalatos hiányok és hibák vannak s hogy közigazgatásunk bajai e négy tényező hiányaira, hibáira vezethetők vissza.

Jól tudom, hogy a létező bajok mindenikére még nem mutattam rá s jól érzem azt is, hogy nagy általánosságban mozogtam és sok részletezéssel maradtam adós; de célom nem is az volt, ami pedig bizonyára hálásabb és tetszetősebb lett volna, hogy kirívó színekkel s a részletekbe menő aprólékossággal rajzoljam meg a bajoknak képét s hogy minden apró bajnak, kinövésnek leírásával töltssem meg értekezésem szűk keretét.

Szándékosan kerültem a részletekbe merülés veszélyét, mert az aprólékos részletezésnek tengerében könnyen elvesznek a vezéreszmék s közeli a veszély, hogy részletezés közben kicsiny bajokat nagyoknak látunk s tüneteket és ferde kinövéseket vélünk alapbajoknak.

Csakis az alapbajokat kutattam s az alapbajokat kívántam feltárni, mert ezeknek ismerete szükséges arra, hogy a gyógyítás nagy munkájához hozzáfoghassunk.

III. A KÖZIGAZGATÁSI REFORM IRÁNYELVEI.

1. Általában.

A fentebb előadottakból önként következik s ezzel eleve is tisztában kell lennünk, hogyha közigazgatásunkat gyökeresen reformálni akarjuk, a reformnak nem lehet csak pusztán és egyedül a *szervezetre* szorítkozni, hanem ki kell terjedni közigazgatásunk joganyagára és a közigazgatási tisztviselők képzettségének, anyagi helyzetének és szolgálati viszonyainak szabályozására is, mert amily igaz az, hogy a rossz szervezet mellett a jó törvények hatása és a jó tisztviselői kar működése is megbénul a rossz szervezet ólomsulya alatt s kellő eredményeket nem érhet el, épp oly igaz az is, hogy viszont hiába van jól kigondolt és megalkotott szervezet, ha rosszak az anyagi törvények s nem áll hivatása magaslatán a közigazgatási tisztikar, a jó szervezet önmagában nem tud működni.

Amennyiben tehát hibákat és hiányokat látunk közigazgatásunk joganyagában és amennyiben a közigazgatási tisztikar még nem áll azon a szinten, ahol állania kellene s anyagi helyzetük és szolgálati viszonyaik már önmagukban olyanok, amelyek mintegy utját állják annak, hogy a kívánt szintet elérjék, a reformot ezekre nézve kell megkezdeni, a szervezet reformját ezekkel mintegy előkészíteni, mert mint minden reform, természetesen a közigazgatás szervezetének reformja is bizonyos zökkenéssel s a kezdet nehézségeivel fog járni s ezen zökkenést, e nehézségeket csakis úgy

lehet elkerülni, vagy legalább is hatásaikban mérsékelni, ha a szervezeti reformot előkészítjük, s ennek egyik útja és módja az, hogy közigazgatási joganyagunkból kieszöböljük ki legalább a legszembeötlőbb jogi ellentmondásokat és a gyakorlati élet tapasztalatai által igazolt hibákat és hogy igyekezzünk jó közigazgatási tisztviselőket nevelni, akikre nyugodt lélekkel rábízhatjuk, hogy a nagy szervezeti reformot az életbe átvigyük.

2. A tisztviselői kar színvonalának emelésére szükséges tennivalók.

A közigazgatás egyik legfontosabb tényezőjét: a közigazgatási tisztviselői kar színvonalának emelését illetően: a fentebb előadottakból mintegy önként következik, hogy miket kell tennünk.

Láttuk, hogy főként két körülmény van, amelyek mintegy akadályát képezik annak, hogy a közigazgatási tisztviselők *képzettségének* és szolgálati *képességének* mérve a folyton fejlődő kívánalmakkal s az igazgatás elé állított feladatokkal lépést tarthasson: az egyik körülmény az anyagi helyzetben, a másik körülmény a minősítési törvény és jogi szakoktatásunk mai rendszerének hiányaiban rejlik.

Egészen természetes tehát, hogy ezen gátló körülményeket kell elhárítanunk.

Az anyagi helyzetet illetően az 1904. évi X. t.-cz. megalkotásával egy oly nagylépést tettünk, amely amellet, hogy évtizedek mulasztásait és méltánytalanságait pótolta és kiáltó szükségletet elégített ki, a közigazgatás javítására eléggé meg nem becsülhető hatással leend, mert ez teremtette meg lehetőségét annak, hogy a jelesebb erőket a közigazgatási pályára édesgessük, s ez biztosított a közigazgatás munkásainak művelt emberhez illő, s művelt embertől megvárt tisztességes megélhetést, ez szabadította fel a közigazgatási tisztviselőket a legnyomasztóbb anyagi gondok ólomsulya alól, amely képes előltni minden igyekezetet, ügyszeretet, tehetséget.

Ez tette lehetővé, hogy a vármegyei tisztviselők, a nyomasztó anyagi gondoktól legalább részben megszabadulva, teljes munkaerejüket, egész tudásukat a közigazgatásnak szentelhessék; ez fogja szárnyra kelteni az eddig lenyügzőve levő tehetséget és ambíciót, amely nem elégszik meg a mindennapi teendők köteleességszerű elvégzésének gépies munkájával, hanem keresni, feltalálni és szolgálni fogja az igazgatásnak magasabb céljait.

Nem pusztán anyagi kérdés volt már nálunk a közigazgatási tisztviselők helyzetének javítása, hanem a közigazgatást alapjaiban veszélyeztető kényszerűség. És nemcsak egy régi tartozásnak lerovását, több ezer családnak az anyagi romlástól való megmentését, hanem a jó közigazgatás alapjainak lerakását jelenti az új törvény megalkotása.

Az az anyagi áldozat, amelyet az állam a vármegyei tisztviselők és községi jegyzők anyagi helyzetének javítására áldozott, bőségesen meg fog térülni a közigazgatás javulása által s nagyon kicsinyes felfogásu, szűk látókörű ember lenne az, aki be nem látná, hogy *minden intézkedés, amelylyel a közigazgatás munkásainak helyzetét javítjuk, egyszersmind magának az igazgatásnak javítását is jelenti.*

A fizetésjavítási törvénynek első és legközvetlenebb következménye az lesz, hogy a tisztviselők mintegy szorosabb kapcsolatban állónak érzik magukat hivatalukkal, a vármegyével és az állammal, mert hivataluk már tisztességesebb megélhetést biztosít, jobban ragaszkodnak tehát hivatalukhoz, saját érdekeiket a hivatalnak, a köznek érdekeivel inkább látják azonosítva s így már saját jól felfogott érdekük is azt kívánja, hogy a hivatalnak, a köznek érdekeit minél jobban szolgálják. Ez a legridegebb logika, de éppen azért, mert az emberi természetben gyökeredzik, erős.

Mentől több előnyt, jobb megélhetést biztosít valamely foglalkozás vagy élethivatás, természetesen annál többen vágynak arra, annál erősebb verseny fejlődik azon a pályán s az erők és tehetségek tisztességes, nemes versenye mindig a köznek válik javára.

Azáltal tehát, hogy a közigazgatási, vármegyei

tisztviselők helyzetét javítottuk, a nemes verseny életrekelését biztosítottuk, aminek eredménye, vagyis a fizetésrendezésnek egy további következménye, bizonyára az leendő, hogy a jogvégzett fiatalság, amely eddig, könnyen megmagyarázható okoknál fogva, idegenkedett, a vármegyei pályától, amely nyomorult megélhetést s zaklatott életet ígért, s más pályára tódult, — ezentúl a vármegyei szolgálat felé fog fordulni s igyekszik a vármegyei hivatalokat elfoglalni.

E verseny folytán a közönségnek alkalma és módja lesz több pályázó közül a jobbkat választani s a dolgok természetes rendje szerint lassanként a selejtesebb elemek, a gyengébb erők háttérbe fognak szorulni, mert a közönség, ha sokszor különleges tekintetek befolyásolják is, általában helyes érzéssel bír megítélni tisztviselőinek egyéni értékét.

De tévedés volna azt hinni, hogy az 1904. évi X. t.-cz. megalkotása által már megtettünk mindent, ami szükséges arra, hogy a vármegyei tisztviselők helyzete olyan legyen, amilyennek lennie kellene.

A fizetésrendezés még csak egyik részét — anyagi részét — képezi a helyzet orvoslásának.

A tisztviselők helyzetét ezáltal még nem biztosítottuk kellőleg. A helyzet gyökeres orvoslására, a fejlődés biztosítására *szükséges még az is, hogy a tisztviselők helyzetét jogilag is rendezzük, jogilag is biztosítsuk, aminek két további előfeltétele van: a szolgálati pragmatika megalkotása és a fegyelmi eljárás újból való szabályozása.*

Addig, míg a szolgálati pragmatikát meg nem alkottuk s a fegyelmi eljárást nem szabályozzuk úgy, hogy annak során a tisztviselő jogai is érvényesülhessenek: addig a tisztviselők helyzetét biztosítottak nem tekinthetjük.

Hogy a fegyelmi ügyek intézésének mai rendszere milyen, azt mi közigazgatási tisztviselők nagyon jól tudjuk.

Jól tudjuk, hogy a mai eljárás minden egyébnek nevezhető, csak nem bíraskodásnak, mert ott, ahol a vádló egy személyben bíró is, ahol a vádlott bírái

előtt meg sem jelenhet, hanem kizárólag a rideg betűk halmazára kénytelen védelmét alapítani, ott igazi, nemes és jogértelemben vett biráskodásról szó sem lehet.

Jól tudjuk és szomorú példák bizonyítják, hogy a mai fegyelmi eljárás körében mily sok melléktékintet érvényesül, politikai, igazgatási, társadalmi érdek, hatalmi kérdések, gyakran rokon- és ellenszenv, amelyek mintegy lehetetlenné teszik az igazságos és elfogulatlan biráskodást.

Már pedig a fegyelmi ügyeket is birói szemmel kell nézni, birói elfogulatlansággal kell elbírálni.

Kétségtelen ugyan, hogy az igazgatás organizmusában a tisztviselő sohasem lehet oly független, mint a biró, mert az igazgatás természete hozza magával, hogy ott, ahol nem jogviták elbírálásáról, hanem rendelkezések végrehajtásáról van szó, az alárendeltségi viszonynak olyannak kell lenni, hogy a felsőbb rendelkezések végrehajtása már ezen viszony erejénél fogva is biztosítva legyen, s ebből folyólag kétségtelen, hogy a közigazgatás szervezetében a felsőbbbségnek fegyelmi hatalmat kell biztosítani az alárendeltekkel szemben, de ezen fegyelmi hatalmi kört úgy kell szabályozni, hogy önkényné ne fajulhasson s a tisztviselői kar ne legyen kiszolgáltatva teljesen a felsőbbbség korlátlan uralmának.

A függés és alárendeltség érzete feltétlenül szükséges, mert különben az igazgatás erélye és gyorsasága menne tönkre, de az alárendelt tisztviselőnek is érezni és tudnia kell, hogy jogait tételes jogszabályok védik, hogy jogtalan elnyomás ellen biztosítva van.

Az olyan tisztviselői kar, amelyik mintegy védtelenül van kiszolgáltatva felebbvalói hatalmának és önkényének, e nyomasztó tudat hatása alatt lassankint elveszti önérzetét s hovatovább csak eszköze lesz felebbvalóinak, mert érzi, hogy feje felett függ a Damokles kard: a fegyelmi hatalom, amely bármikor existenciáját teheti tönkre.

Önérzet nélküli, szolgálékü tisztviselői kar pedig lehet ideig-óráig kitűnő végrehajtó gépezet, de igazi jó közigazgatást végezni nem fog, mert hiányzik nála a benső erkölcsi erő.

A közszabadság szempontjából is mérhetlen veszély rejlik abban, ha a kormány a legfelső fokon kezében összpontosuló, mondhatni korlátlan fegyelmi hatalmával fogva valósággal kényura a tisztviselői karnak s mint vak eszközt használja fel a hivatalnoki kart akarátának érvényesítésére. A modern állam óriási tisztviselő-serege oly hatalmi tényező a kormány kezében, amely komoly veszéllyel fenyegeti a többi hatalmi tényezők működését s amely ellen a közönség alig találhat védelmet.

Sajnos, a vármegyei tisztviselők fegyelmi ügyeit szabályozó 1886. évi XXIII. t.-cz. tág kaput nyit a hatalmi tultengéseknek s így magában rejti mind e veszélyeknek csiráit.

Az eljárás ugyyszólván szabályozatlan, jogi formához nincs kötve; ugyanaz, aki a fegyelmi vizsgálatot elrendeli, biráskodik is; a vádlott nyilvános tárgyaláson, tehát a nyilvánosság védő pajzsa alatt nem is védekezhetik bírāja előtt, a főispán korlátlanul felebbezhet, legfelső forum a miniszter, aki információit bizalmi emberétől, a főispántól kapja, ítélkezik végső fokon korlátlanul anélkül, hogy ítélkezéseért felelősséggel tartoznék, anélkül, hogy ítélete ellen bárminemű jogorvoslat volna. Szóval igazi, korlátlan ur a tisztviselők sorsa felett.

Ha szomorú példákat nem láttunk volna is már eleget, könnyű elképzelni, hogy a mai fegyelmi eljárási rendszer teljesen kiszolgáltatja a tisztviselőket a főispánnak, ki, mint láttuk, elsősorban politikai egyéniség s a főispán útján a kormánynak, aki szintén politikai és sok egyéb szempont befolyása alatt áll.

Nincs vármegyei tisztviselő, bármily szorgalmas, bármily buzgó, akibe belekötni ne lehetne s nincs hatalom, amely megmentené, ha egyszer a főispán megharagszik rá és vesztét akarja.

Valóban dicséret és elismerés illeti főispánjainkat, hogy oly kevés van közöttük, aki ezen hatalmával visszaélne, de valljuk be őszintén, nem is sok oly vármegyei tisztviselő van, aki főispánja akarátával szembe helyezkedni merne.

De lehetnek idők, amikor ez az állapot keservesen megboszulhatja magát nemcsak egyes tisztviselőknél, de az ország közszabadságán. És mentől tovább fog tartani az állapot, annál inkább el fog gyengülni a vármegyei tisztviselő önállósága, sőt végeredményében önérzete, ami pedig a közérdeknek fog mérhetetlen kárával járni.

Ezen az állapoton mielőbb segíteni kell. A fegyelmi eljárást is újra kell szabályoznunk és pedig szabályozni akként, hogy egyrészt meg ne fossuk a felsőbbiséget attól a fegyelmi hatalomtól, amelyre okvetlenül szüksége van, de másrészt a tisztviselő is meg legyen védve az önkénykedéstől.

Munkámnak szűk kerete nem engedi, hogy részletesen kifejtssem azon módozatokat, amelyeket e célra szükségesnek tartok, tehát csak röviden, főbb vonásokban utalok rá, hogy e kettős célt a fegyelmi eljárásban azáltal biztosíthatjuk, ha a fegyelmi bíráskodást meghagyjuk ugyan a közigazgatási hatóságok kezében, de egyrészt az eljárás módozatait szabályozzuk helyes, ogi alapon, másrészt pedig — s ebben látom a fő garanciát — a magasabbfoku büntetést, például az 500 koronán felüli pénzbírságot, vagy hivatalvesztést kimondó fegyelmi ítéletek ellen panaszjogot biztosítunk a magyar királyi közigazgatási bírósághoz.

Ítékezék legfelső fokon a függetlenség attribútumával felruházott s minden politikai és mellékbefolyástól mentesen álló bíróság.

Ez fogja képezni azt az erős biztosítékot, amiben minden tisztviselő megnyugodhat s ez a mód nem vonja el a közigazgatási hatóságok fegyelmi hatalmát alárendeltjeik felett.

A szükséges függési, alárendeltségi érzet az alárendeltekben felebbvalóikkal szemben ezáltal nem fog csökkenni s a felsőbbiség kezében még mindig kellő hatalom marad a fegyelemnek és rendnek biztosítására, de másrészt a tisztviselő is nyugodt lélekkel tekinthet ügyének sorsa elé, mert tudja, hogy sérelem esetén független bíróság fog igazságot szolgáltatni.

Ezáltal lesz biztosítva a tisztviselő helyzete jogilag is, amint anyagilag igyekezett azt biztosítani az

1904. évi X-ik és XI. t.-cz. És ezen jogi biztosítás éppen olyan elengedhetlenül szükséges, mint volt az anyagi helyzet biztosítása, mert önérzetes tisztviselői kart csak akkor nevelhetünk, ha annak helyzetét jogilag is biztosítjuk, már pedig magasabb értelemben vett jó közigazgatást csakis önérzetes tisztviselői karral lehet elérni, amelyik nem retteg a parancsszótól, hanem meggyőződésének kifejezést mer adni; amelyet nem a hatalomtól való félelem, hanem a nemes ambíció készlet munkára s amelyik nemcsak a mindennapi teendő lemorzsolásában, hanem a magasabb célok szolgálatában látja hivatását.

E kettős irányu gondoskodás: a közigazgatási tisztviselő helyzetének anyagilag és jogilag való biztosítása által rakjuk le az alapokat a tisztviselői kar színvonalának emelésére, de hogy ez alapokon a diszes épület valóban felépüljön: egy, a feladata magaslatán álló szakképzett, önérzetes közigazgatási tisztikar nevelkedjék, ahhoz még további teendők szükségesek. Szükséges még az is, hogy *minősítési törvényünk s jogi szakoktatásunk hiányait is pótoljuk.*

Amennyire elengedhetlenül szükséges volt a közigazgatási tisztviselő anyagi helyzetének javítása és szükséges még helyzetüknek jogi biztosítása is, épp oly természetes és jogos kívánság másrészt, hogy a közigazgatási tisztviselői állásokat magasabb, és ami fő, szaktudást biztosító minősítéshez kössük.

Ha jobb helyzetet biztosítunk a tisztviselőknél, teljes joggal többet is kívánhatunk tőlük; nem a munka mennyiségét, hanem minőségét illetőleg, aminek első garanciája a magasabb minősítés.

Az 1883. évi I. t.-cz. által a közigazgatási tisztviselői állásokra nézve megállapított minimális jogi minősítés, az államtudományi államvizsga, az igazgatással szemben folyton fokozódó kívánalmak és folyton súlyosbodó feladatokhoz viszonyítva, határozottan kevés; kevés főként jogi oktatásunk mai rendszere mellett, amely a jogi tudás alapvonalait meghaladja ugyan, de sem igazi jogi szellemet, sem közigazgatási szaktudást nem képes nyújtani.

A bírói funkció, merem állítani, semmivel sem

fontosabb, semmivel sem nehezebb és semmivel sem kíván több tudást, mint az életviszonyok ezernyi-ezer szövevényeivel küzdő, a mindennapi élet lüktetése közben az eleven életnek dolgozó modern közigazgatás.

A bíró konkrét jogeseteket bírál el, amelyeknek körülményeit legtöbb esetben maguk a felek igyekeznek tisztázni; a közigazgatási tisztviselőnek a folyton változó életviszonyok ezernyi-ezer változatait kell figyelemmel kísérni s figyelmét mindenre — nemcsak egy konkrét esetre — ki kell terjeszteni. A bíró legtöbb esetben nyugodtan mérlegelhet, tanulmányozhat, a közigazgatási tisztviselőnek legtöbb esetben nincs ideje hosszas tanakodásra, mert a fenforgó eset gyors, rögtönös intézkedést kíván; a bíró jogesetet bírál s ítéleteinek gyakorlati következményeivel nem kell törődnie, de a köztisztviselő kénytelen mérlegelni intézkedéseinek horderejét s minden következményeit, mert intézkedései a való élet elevenébe vágnak.

És mégis azt látjuk, hogy a bírói állásra magasabb képesítés van előírva s bizonyos életkoron alul s bizonyos tartamu gyakorlat nélkül bírói vizsgát nem is tehet és bíró nem lehet senki; míg a közigazgatási pályán a legszélesebb hatáskörrel és felelősséggel járó s legtöbb körülményt igénylő állást is, például alispáni, főszolgabírói állást is elnyerheti bárki, bármily fiatalon, az államtudományi államvizsgáról szóló bizonyítvány birtokában, anélkül, hogy csak egy napi gyakorlatot kellene kimutatnia.

A minősítés mértékének ez a nagy különbsége egyáltalán semmivel sincs indokolva s e különbség eredménye természetesen megnyilatkozik abban, hogy a közönség a bírói kart mindig tanultabbnak és szakképzettebbnek tartja, mint a közigazgatási tisztviselői kart, és legyünk őszinték, nagy általánosságban tényleg így is van.

Meg kell tehát mindent tennünk arra nézve, hogy ne legyen így, hanem a közigazgatási tisztikar szakképzettsége is emelkedjék fel addig, ameddig kell.

Erre nézve első lépés a multak hibáinak pótlása. Fel kell emelnünk a közigazgatási tisztviselőkre

nézve is a minősítés mértékét s ezzel kapcsolatban jogi oktatásunk rendszerét át kell alakítanunk akként, hogy a jogi készség mellett *közigazgatási szakképzettséget is képes legyen nyújtani*, végül bizonyos gyakorlati időt, illetve szolgálatot kell előírni a magasabb állások elnyerhetésének előfeltételéül.

Amiként a műegyetemen szakokra oszlik az oktatás: építészeti, gépészeti, mérnöki szakosztályokra, azonképen a jogi tanfolyamok keretében is a második vagy harmadik év után, mely évek alatt az általános jogi alapkészség megszerezhető, szakokra kellene oszlani a továbbképzésnek: jogi szakra s államtudományi, közigazgatási szakra.

Ha szükséges, inkább egy évvel még toldjuk meg a jogi tanfolyamok jelenlegi négy évét, de osszuk be az időt és oktatást akként, hogy elméletileg igazán szakképzett egyének legyenek, akik a tanfolyamokat elvégzik.

A harmadik év elvégzése után az ifjak már rendszerint tisztában lehetnek azzal, hogy milyen pályára készülnek, bírói, ügyvédi, vagyis ugynevezett jogi pályára-e, avagy közigazgatási pályára s elhatározásukhoz képest folytathatják tanulmányaikat tovább, most már az illető szakon, amelyet választanak.

Első feltétel azonban mindenesetre az, hogy a jogi oktatás első három évén a tananyag és az oktatás akként legyen beosztva, hogy ott a jog- és államtudomány alapvető fogalmait jól és szabatósan el lehessen sajátítani s ennek bizonyosságául általános alapvizsga kívánandó. Csakis ezen általános jogi alapvizsga sikeres letétele után lehessen az egyes szakok további évfolyamait végezni.

Az egyes szakoknak tananyagát viszont azon célnak megfelelőleg kell megállapítani, hogy ott igazi tudományos (elméleti) szakképzettséget lehessen szerezni. A bírói vagy ügyvédi pályára készülő egyén nyerjen továbbképzést az ugynevezett jogi tudományokból, a tételes jogból, a közigazgatási pályára készülő ifju pedig nyerjen továbbképzést a közigazgatásból s az igazgatással kapcsolatos tudományokból.

De ez a szakképzés legyen széleskörű és intenzív,

ne olyan, mint a mai. Ismerje meg a hallgató első sorban természetesen hazai közigazgatási jogunk anyagát, de ismerje és tanulja meg a külföldi művelt államok kormányzati és igazgatási szervezetét is, tanulja meg a tételes joganyagot, a létező intézményeket, viszonyokat, de ismernie kell az igazgatás tudományos eszméit és irányelveit is, mert ki tagadhatja, hogy a közigazgatás ma már szaktudományt képez és igazi szaktudást igényel és pedig tudományos alapokon nyugvó szaktudást, mert csakis ez adhatja meg azt a szélesebb látókört, azt a tisztult felfogást, amely a közigazgatásnak magasabb céljait is megérteni, méltányolni és szolgálni képes.

Az ily módon igazi elméleti szakképzettséget nyert egyén az elméleti szakképzettség fegyverzetével felszerelve, bizonyára jobban fogja megvívni a harcot és küzdelmet a gyakorlati élet nehézségeivel, mint a mai hiányos oktatási rendszerünk nyújtotta csekélyke szaktudást magukkal hozó egyének, akik szakképzettségük hiányait a mindennapi teendők gondjai mellett bizony csak nehezen, vagy sehogysem pótolhatják.

És ha ezenfelül az önálló hatáskörrel bíró állások elnyeréséhez előfeltételül még bizonyos tartamu gyakorlatot irunk elő és megkívánjuk a gyakorlati szakvizsga letételét is, azt hiszem, ezen intézkedések által lerakjuk biztos alapjait s megteremtjük előfeltételeit annak az ideális állapotnak, hogy Magyarország közigazgatási tisztikara szakképzettség tekintetében is kiállhassa a versenyt bármely művelt állam közigazgatási tisztikarával s e magas színvonalon álló tisztikar működése egyik leghathatósabb tényező lesz az egységes magyar állam kiépítésére s az igazi jogállam eszméjének megvalósítására irányuló nemzeti törekvéseknek.

3. A közigazgatási joganyag tekintetében szükséges tennivalók.

Azt hiszem, sikerült a fentebb előadottak által meggyőzőn mindenkit, azokat is, akik közvetlen tapasztalatból eddig nem érezték, hogy közigazgatásunk jog-

anyaga úgy jogi, mint célszerűségi szempontokból is sok kívánnivalót hagy fenn és ebből közigazgatásunknak sok visszássága ered.

Az a jogilag teljesen szervezeten tömeg, amelyet közigazgatási törvényeink, miniszteri rendeleteink és szabályrendeleteink képeznek, maholnap agyonnyomja az igazgatást, ezen tömeg utvesztőjébe belezavarodik a nagy közönség s a tisztviselő egyaránt s a paragrafuskeresésben fárad ki a tevékenység s a szabályok tömegének árnyékától alig lesznek láthatók a magasabb célok.

A joganyagnak szervezeten és jogegységet nélkülöző volta ugyszólván lehetlenné teszi az igazgatásban az egységes irányt s a szerves jogi fejlődést, mert nem jogelvek, hanem egymásra halmozott, gyakran egymással ellentétben álló paragrafusok tömkelege képezi közigazgatásunk joganyagát.

Ezt a szervezeten nyers anyagot át kell dolgoznunk, jogilag rendeznünk s a létező viszonyokhoz és elérendő célokhoz idomitanunk.

Nagy, fáradságos és nehéz munka lesz, de ha jó közigazgatást akarunk, meg kell birkózni e nehéz munkával. Jogelvekre kell építenünk törvényeinket is, mert csak így lehet jogi szellemet oltani közigazgatásunkba, amelyet, sajnos, ma nélkülözünk, közigazgatásunkban is biztosítani kell a jogi elvek szellemét, mert jog nélkül nincs igazi szabadság és nincs igazi rend.

Ha a jognak uralma nincs biztosítva, ha jogi szellem nem hatja át a közigazgatást, lehet talán katonai rendet teremteni az országban, meg lehet valósítani egy mindenható rendőrállam fogalmát, de a jogállam magaslatára sohasem lehet eljutni s az igazgatás magasabb etikai feladatait elérni nem lehet, már pedig végcélként bizonyára az lebeg mindnyájunk előtt, hogy az egységes magyar állam egyszersmind a polgárok egyéni és közszabadságát biztosító jogállam legyen.

Végzetes csalódás lenne azt hinni, hogy a jogelvek és jogi szellem érvényesülésének biztosítása által a közigazgatásnak erélye és gyorsasága lenne megszibbasztva, mert a jog sohasem lesz békó, sohasem lesz ólom-

súlylyá, hanem inkább erősebbé, biztosabbá és cél-tudatosabbá teszi a közigazgatást.

Ha szabatos jogszabályok írják elő úgy a hatóságoknak, mint a honpolgároknak jogait és kötelelességeit, ha a hatóságok mindenkor tisztában lehetnek azzal, hogy mit és mikor kell és lehet tenniök s ha a honpolgárok is tisztában lehetnek azzal, hogy az államhatalom kényszerítő keze mikor és meddig nyulhat be egyéni és társadalmi jogaikba s biztosítva vannak afelől, hogy e határokon túl még az államhatalom sem mehet: a közigazgatásban meg fog szünni a této-vázás, a bizonytalanság s helyébe cél tudatos tevékenység lép, mely minden intézkedését a jognak szikla-szilárd alapjára tudja fektetni és viszont a nagy közönség, mely jogait biztosítva és érvényesülni látja, készségesebb lesz kötelelességei teljesítésében, nem fog félni a közigazgatástól, hanem rokonszenvvel és bizalommal siet annak segítségére, — hovatovább megközelíthetjük azt az ideális állapotot, hogy a közigazgatásban a kényszerítő eszközök szüksége mindinkább elenyészik, mert a közönség készsége fogja azt pótolni, a hatóságoknak nem kell a mindennapi élet aprólékosságaira fecsérelni a közigazgatás erejét, hanem az igazi nagy célok elérésére munkálhatnak, mert a közönség kifejlett jogérzete s köteleltség tudása önmaga fogja elvégezni ama teendőket, amelyekre ma oly sok erőt pazarolnak el.

Egyáltalán nem lehet tehát kicsinyelni a fontosságát annak a kivánalomnak, hogy közigazgatásunk joganyagát jogilag rendezni kell és a közigazgatásba a jogi szellemet kell beoltanunk, amire természetesen első lépés a joganyag rendezése.

Nem szabad tehát visszariadni attól a munkától, amelyet közigazgatási törvényeinknek, rendeleteinknek és szabályrendeleteinknek revideálása kíván.

E munka szükségét legalább részben már elismerte a törvényhozás is azáltal, hogy az 1901. évi XX. t.-cz. 31—35. §-a elrendelte a miniszteri rendeleteknek és a vármegyei, városi, községi szabályrendeleteknek revideálását, amelyeknek nagy része már el-

avult, a változott viszonyoknak nem felel meg s emellett jogi ellentmondásokkal van telve.

Ezt a revíziót ki kell terjeszteni közigazgatási törvényeinkre is, amelyek szintén nem mentesek ezen hiányoktól.

Ezen nagy átdolgozási munkánál pedig s általában jövőben minden közigazgatási törvény megalkotásánál, sőt a fontosabb — az igazgatás valamely ágazatát szabályozó — miniszteri rendeletek kibocsátásánál meg kell honosítanunk azt az eljárást, amelyet — sajnos, — eddig oly ritkán alkalmaztunk, t. i. *a törvényjavaslatokat és rendelettervezeteket a nyilvánosság elé s a jogtudomány és a gyakorlati igazgatás szakembereinek előleges bírálata alá kell bocsátani.*

Igyekeztem kimutatni fentebb, ami különben egészen természetes, hogy a jó törvénynek elengedhetlen kelléke az, hogy jogilag szabatosan legyen szövegezve s hogy a létező viszonyoknak és a közfelfogásnak megfelelően.

A jó törvény ezen kellékeit pedig csakis úgy lehet biztosítani, ha már a tervezetek elkészítésénél igyekezünk hozzáférni azon forrásokhoz, amelyekből a jogi szaktudásnak és a gyakorlati élet tapasztalatának megbecsülhetlen kincseit meríthetjük, mert e két tényező, t. i. a szaktudás és a viszonyoknak, a gyakorlati életnek ismerete az, amelyeknek közrehatása útján jöhet jó törvény létre.

Közelfekvő az ellenvetés, hogy e két tényező közrehatásának biztosítása céljából nem kell semmi különleges intézkedést tennünk, mert ez eddig is mindig biztosítva volt közigazgatási törvényeink megalkotásánál, amennyiben a parlament, ahol szakférfiak és a gyakorlati élet és a közfelfogást közvetlen tapasztalatokból ismerő egyének vannak egyesülve, mindkét tényező közrehatást képes biztosítani.

Ezen ellenvetés azonban alig bírhat súlylyal, mert mindenki, aki a parlamenti életet ismeri, jól tudja azt, hogy midőn egy törvényjavaslat mint a kormány javaslata már a parlament elé kerül, akkor már az illető miniszter, esetleg az egész kormány engagirozva van a

javaslat által s ha a javaslat egynémely rendelkezésein — gyakran a jogi egység rovására — módosítanak is, gyökeres változás a javaslaton nem esik és nem is eshet, mert ez egyértelmű volna az illető miniszter elejtésével.

A törvényjavaslatoknak olyan kritikáját, amilyen szakszerűség és czélszerűség szempontjából szükséges, a parlament sohasem nyújthatja.

A javaslatok alapos, szakszerű megvitatása és a szükséghez képest való gyökeres módosítása csakis a parlament elé való terjesztés előtt történhet, úgy hogy mire a javaslat a parlament elé kerül, már akkorra át kell mennie szakférfiak kritikáján, vagyis oda kell hatnunk, hogy a javaslat mintegy a szakférfiak közreműködésével jöjjön létre.

Sok törvényünkön és még több miniszteri rendeletünkön meglátszik egyrészt, hogy nem jogászai szaktudással alkották, másrészt hogy nem a gyakorlati élet viszonyainak számbavételével jöttek létre. Utóvégre is a miniszteriumok vezető tisztviselői, akik legtöbb esetben a törvényjavaslatokat és rendelet-tervezeteket kidolgozzák, szintén nem lehetnek mindentudók és csalhatatlanok. Bizonyára széleskörű tudásuk teljességét igyekeznek beleoltani az általuk kidolgozott javaslatokba és rendeletekbe s elméleti tudásuk és ismereteik gazdagságát nem is vonhatja senki kétségbe, de bizonyára vannak náluk nagyobb jogtudósok és a gyakorlati életet közvetlenebbül és alaposabban ismerő egyének.

Sem a közfelfogásnak hangja és szelleme, sem a mindennapi élet küzdelmeinek zaja nem hatol fel közvetlenül a maga hamisítatlan valójában a miniszteri hivatalok termeibe, a közvélemény igazi szavát és kívánalmait s a gyakorlati életnek, a kivitelnak bajait és nehézségeit azok az egyének hallják és értik meg jobban, akik a közönség közt élnek, akik nap-nap után küzdenek a nagy és kis bajokkal: a közigazgatásnak gyakorlati munkásai, akiknek tapasztalataiban igen becses anyag rejlik.

Miért ne igyekeznénk tehát e becses anyagot felhasználni, midőn törvényjavaslatot akarunk készíteni.

Nem a hivatalos titkolódzás függőnye mögött, hanem a nagy nyilvánosság előtt, minél több szakvélemény közvetlen meghallgatása mellett kell létrejönni a törvényjavaslatoknak.

Szakférfiak és a gyakorlati igazgatás terén működő egyénekből összehívott nyilvános szaktanácskozmányok meghallgatása a legbiztosabb út és mód arra, hogy jó közgazgatási törvényjavaslatok készüljenek és kerüljenek a parlament elé és jó rendeletek irányítsák, szabályozzák az igazgatást.

Ha a dolgok természetes rendje nem diktálná is azt, a közelmúlt tapasztalatai önmagukban is eléggé igazolnák.

Mióta a belügyminiszteriumban külön osztály szerveztetett a törvényjavaslatok előkészítésére s mióta ezen osztálynak kültagjaiként a vidéki igazgatásnak gyakorlati ismeretekkel bíró szakférfiai is szerepelnek, tagadhatlanul felismerhető ennek jó hatása újabb törvényeinken és miniszteri rendeleteinken, amelyek jogilag szabatosabban vannak szövegezve s a gyakorlatiasság és czélszerűség szempontjainak érvényesülése már inkább nyilvánul meg bennök.

Azok a szaktanácskozmányok, amelyek a közelmúlt években a belügyminiszteriumban, az ügyviteli szabályzatok, a gyermekvédelem ügye stb.-re nézve tartattak, tagadhatlanul nagyban hozzájárultak ahhoz, hogy a kiadott rendeletek oly jól kiállották a gyakorlati élet tűzpróbáját.

Ezen az uton kell haladnunk tovább. Az elméletnek, a tudománynak szakférfiai mellett *meg kell hallgatnunk a gyakorlat embereinek szavát is, meg kell hallgatnunk nem a hivatali sablonok korlátai közt mozgó hivatalos jelentések és felterjesztések összegyűjtése által, hanem meg kell hallgatni nyilvános szaktanácskozmányok útján.*

Igy érhetjük el azt, hogy közigazgatási törvényeink és miniszteri rendeleteink jogilag szabatosak s a gyakorlati életnek is megfelelők legyenek, ami viszont egyik előfeltétele és kelléke a jó közigazgatásnak.

Az ily szaktanácskozmányok tartása ezen közvetlen hatáson kívül még közvetett módon is üdvös hatást

fog gyakorolni közigazgatásunk színvonalának emelésére azáltal, hogy felkelti, ébrentartja és fokozza a közigazgatási tisztviselőkben az ambíciót és önképzési vágyat, mert bizonyára mindenik kitüntetésnek fogja tartani, ha ily szaktanácskozmányra meghívatik, amit legalább normális körülmények között csakis azok foghatnak elérni, akik a mindennapi teendők végzésén túl ügybuzgalmuk, tudásuk és képzettségük által kitűnnek.

4. A szervezet reformálásának irányelvei.

A) Általános irányelvek.

A dolog természetéből folyik s igyekeztem fentebb rámutatni én is, hogy közigazgatási bajainknak legfőbb oka közigazgatási szervezetünk hiányaiban rejlik.

Egészen természetes dolog, hogy beteg szervezet egészséges működést nem fejthet ki.

Mindazok az óhajtasok, kívánalmak és törekvések, amelyek a közigazgatás reformjára nézve már oly régóta felhangzanak és megnyilvánultak, éppen azért, legnagyobb részben a közigazgatási szervezet reformjára vonatkoztak és vonatkoznak.

A közfelfogás a közigazgatás reformját mintegy azonosítja a szervezetnek reformjával, mert a nagy közönség is megérzi, amit szakemberek tudnak, hogy gyökeres szervezeti reform nélkül közigazgatásunk bajait gyökeresen meggyógyítani nem lehet.

És éppen ebben rejlik egyik oka annak, hogy az immár 30 év óta ázsiaiainak hirdetett közigazgatásunknak a közfelfogás által is sürgetett gyökeres reformja még mindig csak a kielégítetlen vágyak és szükségletek közé tartozik, amelyet mindenki kíván, amiről mindenki beszél s amitől oly sokat várunk.

Nagy tévedés volna azonban azt hinni és nagy igazságtalanság volna azt feltételezni, hogy közigazgatásunk reformja azért maradt el mindezideig, mert a kormányférfiak és közéletünk vezetői nem érezték

volna a reform szükségét s nem óhajtották volna annak megvalósítását.

Nem. A szükség érzete is megvolt, a szándék sem hiányzott. Harmincz év óta, mondhatni mindenik kormányának programjában szerepelt a közigazgatás reformjának kérdése.

Elmaradt a szervezeti reform mindezideig azért, mert egyrészt más, talán még sürgősebb és könnyebben megvalósítható teendők állottak előttünk, másrészt mert a közigazgatási reformhoz nagy költségeknek réme tapadt és nagy politikai kérdések is fűződtek.

Főként e két körülmény, t. i. a szükséges anyagi eszközöknek kérdése és a politikai kérdések, teszik nehezzé, vagyis nehezen megvalósíthatóvá a közigazgatás szervezetének reformját.

A közigazgatási reformmal elválaszthatlan kapcsolatban álló politikai kérdések a maguk súlyával mintegy agyonnyomták eddig a közigazgatási reform eszméjét s az annak megvalósítására irányuló törekvéseket, mert hiába: politizáló nemzet vagyunk, a politikai szempontok uralkodnak az elméken s politikai szempontok — gyakran rémképek — miatt kell háttérbe vonulni sok fontos kérdésnek.

A közigazgatás reformja körül kifejtett eddigi eszmecserékben is azt lehetett tapasztalni, hogy a politikai kérdések dominálnak. A parlamenti vitákban, megjelent röpiratokban, hirlapi cikkekben a közigazgatás reformjának kérdése nem annyira az igazgatás kívánalmainak és érdekeinek szempontjából, hanem inkább politikai szempontokból lett megvitatva és megvilágítva.

Pedig ha igaz is az, hogy a közigazgatás szervezetének kérdése politikai kérdést is képez, egészen kétségtelen, hogy e kérdésnek éppen oly fontos oldalát képezik magának az igazgatásnak kívánalmai.

A politikai szempontok mindenesetre méltatandók és megfontolandók, midőn a közigazgatási reform megalkotásához fogunk, de épp úgy megfontolandók és kielégítendőek az igazgatásnak érdekei is.

Vagyis a közigazgatás szervezetének reformját úgy

kell megalkotnunk, hogy a politikai alkotmányjogi szempontok mellett az igazgatás érdekei is kielégítést nyerjenek, hogy oly szervezetet igyekezzünk alkotni, amely a politikai, alkotmányjogi, közszabadsági érdekek kielégítése mellett jó közigazgatást is képes szolgáltatni.

Végzetes hibát követnénk el ismét, ha politikai szempontok miatt, avagy régi hagyományokhoz való makacs ragaszkodásból szem elől tévesztenénk a reformnál a jó közigazgatás követelményeit és közigazgatásunk új szervezetében ez utóbbiak rovására csakis a politikai szempontoknak engednének érvényesülést, mert lehet, hogy a politikai szempontból talán legelőkétebben megalkotott szervezet jó közigazgatást szolgáltatni nem tudna. Már pedig a közigazgatási szervezet első sorban mégis jó közigazgatás szolgáltatására van hivatva.

Lehet, hogy a szervezeti reform megalkotásánál a politikai és igazgatási érdekek szempontjai szembekerülnek egymással s vagy egyiknek, vagy másiknak engedni kell erejéből s ez egyik főnehézsége a kérdésnek, de az érdekeknek ezen szembekerülése, mondjuk összeütközése, nem lehet ok sem arra, hogy e nehézségek miatt a reformot tovább halasztgassuk, sem arra, hogy az igazgatást a politikának, vagy a politikát az igazgatásnak feltétlenül alárendeljük, hanem teljes elfogulatlansággal s az elérendő nagy célok szem előtt tartásával keresnünk kell a helyes megoldást, amely mindkét érdeknek kielégítést képes nyújtani.

A jó közigazgatási szervezet kellékeit lényegében és főbb vonásaiban a következőkben állapíthatjuk meg:

Az első kellék az, hogy a közigazgatási szervezet a nemzet szellemének és karakterének, műveltségi és gazdasági viszonyainak megfelelően, ami csak úgy érhető el, ha a közigazgatási szervezet a nemzet történeti fejlődésének, a nemzeti intézményekhez tapadó hagyományoknak lehető figyelembevételével van megalkotva, mintegy a történeti fejlődés további természetes folytatását képezi, mert a hagyományokhoz való ragaszkodás oly erőt képez, amelylyel ha szembe kerülnénk, az annak legyőzésére irányuló küzdelem sok munkát és

erőt emésztene fel eredménytelenül, míg ha ezt az erőt segítségül vesszük, céltudatosan felhasználjuk, a sikernek egyik leghatalmasabb tényezőjét nyerhetjük meg benne.

Második alapkelléke egy jó közigazgatási szervezetnek az, hogy benne és általa a közigazgatással kapcsolatos politikai, alkotmányjogi, közszabadsági érdekek is kielégítést találjanak, mert ez érdekek kielégítése nélkül létesíthetünk ugyan mintaszerűleg, katonai pontossággal működő közigazgatási szervezetet, de talán előljük a nemzet politikai erejét, alkotmányának biztonságát, sőt talán közszabadságát is.

A harmadik alapkellék az, hogy a közigazgatási szervezet akképen legyen megalkotva, amint azt az igazgatásnak természete és hivatása megkívánja, képes legyen biztosítani az egységes államakarat akadálytalan érvényesülését, a közigazgatásnak gyorsaságát és erélyét, de egyzersmind képes legyen felfogni, megérteni, átérezni és lehetőleg kielégíteni a népnek szükségleteit, bajait, kívánságait.

Ezen három alapkellék biztosítása nélkül jó közigazgatási szervezetet alkotni nem lehet. Mind a három alapkellék, amelyeknek természetszerűleg előfeltételei vannak, oly fontos s oly nagy befolyással van a közigazgatási szervezet milyenségére, hogy e kellékek bármelyikének figyelmen kívül hagyása, vagy éppen megsértése, csakhamar megboszulná magát s éreztetné káros hatásait a gyakorlati életben.

Mielőtt tehát a megalkotandó közigazgatási szervezet összeállításához fognánk, vegyük egyenként taglalás és vizsgálat alá e három alapkellék mindenikét s jöjjünk tisztába azzal: mit kell tennünk azoknak biztosítása céljából.

B) A történeti fejlődés szempontjai.

Miként az egyes embereknek, azonképen a nemzeteknek is megvannak a magok jellemvonásai, amely jellemvonások kialakulására a faji eredeten, a természeti — geográfiai — viszonyokon kívül bizonyára a történeti

események és politikai viszonyok is befolyással vannak, de viszont ezen nemzeti jellemvonások is behatással vannak a nemzet történeti fejlődésére, a nemzeti közintézmények kialakulására.

Vagyis, miként a történelem tanuságai mutatják, minden nemzet saját nemzeti tulajdonságainak, gondolkodásmódjának és természetesen érzett szükségleteinek megfelelőleg igyekszik közintézményeit létesíteni és fejleszteni.

Az angol nemzet faji sajátosságai, nemzeti jellemvonásai mások, mint például a francia nemzeté, s e nemzeti jellemvonások ezen különböző voltából kifolyólag mások az angol nemzetnek közintézményei, állami, társadalmi berendezkedése, mint a francziáké.

A műveltség terjedése és egyetemes jellegüvé válása, a közlekedési és forgalmi viszonyok bámulatos fejlődése, természetesen hovatovább mindinkább csökkentik az egyes nemzetek gondolkodásmódja és nemzeti tulajdonságai közötti különbségeket s ehhez képest az egyes nemzetek közintézményei közötti éles különbségek is mindinkább elsimulnak s főként a nemzetközi vonatkozással bíró intézmények mindinkább hasonulnak, de amiként a nemzeti tulajdonságok sohasem fogják elveszteni különbségüket, azonképen és ebből folyólag az egyes nemzetek közintézményei, állami és társadalmi berendezkedései között is mindig meg fognak maradni a különbségek, mert amikor már egy nemzet elveszti nyelvét és nemzeti sajátosságait, megszűnik nemzet lenni s amíg önálló, államalkotó nemzet, addig minden intézményében igyekszik kifejezésre juttatni nemzeti jellemvonásait, gondolkodásmódját és felfogásait.

Éppen ezért tehát, miután minden nemzet állami, társadalmi berendezkedése, minden közintézménye, erőszakos külbefolyásoktól eltekintve, a nemzet gondolkodásmódjából, a nemzet szelleméből ered s azoknak megfelelőleg fejlődik, minden állami és társadalmi közintézmény létesítésénél, vagy változásánál számot kell vetni e tényezőkkel, mert hiszen minden közintézménynek mozgató erejét, lelkét a nemzet közszelleme képezi, amely nélkül minden intézmény csak tehetetlen külsőség

marad. Hiába vannak meg a keretek, ha a nemzeti erő azokat nem tölti be és hiába van a gépezet, ha nincs mozgató erő.

Ezen belső mozgató erő, a nemzeti közszellem pedig csakis akkor kelthető életre, akkor hozható eleven működésbe, ha azok az intézmények, amelyeknek fentartására az erő szükséges, a nemzet jellemvonásaiban, gondolkodásmódjában és a nemzet történeti fejlődésében találják gyökereiket s azzal szervi összefüggésben vannak.

Idegen, gondolkodásmódjával, természetével nem összhangzó intézményektől a nemzet mindig idegenkedik.

A francia nemzet megijedve a tulságba vitt centralizáció káros hatásaitól, az 1871-iki nagy katasztrófa után szakítani akart az addigi igazgatási rendszerrel és okos elhatározással széleskörű, önkormányzati szervezetet alkotott a megyei tanács és megyei választmányok alakjában, de ezen önkormányzati intézmények igazi önkormányzati tevékenységet mindeztideig sehogysen tudtak kifejteni, részben azért mert hatáskörük inkább csak véleményező jellegű, részben azért, mert a francia nemzetben hiányzanak azon jellemvonások, amelyek az önkormányzati szellemnek és önkormányzati tevékenységnek előfeltételei s ha alapjában meg is voltak valaha ez előfeltételek, a merev centralizációnak évszázados uralma egészen kiölte azokat a nemzetből.

Az önkormányzati kereteket tehát nem tudja kitölteni a nemzeti közszellem s így ha a keretek megvannak is, igazi önkormányzati szellem és tevékenység eddig nem tudott azokban életre kelni.

Az angol nemzet közigazgatási szervezete mondhatni mindazon kellékeket nélkülözötte, amelyek a tudomány elvei szerint a jó közigazgatáshoz szükségesek. Az egységes kormányhatalom érvényesülésének alig voltak biztosítékai, alig voltak szervei, hivatalnoki szervezetnek, felsőbbbségi fegyelemnek nyomai is alig voltak, mégis az angol közigazgatás mindig hivatása magaslatán állott s már akkor magasabb célokat is szolgált, midőn a kontinens államainak igazgatása még

csak az állami szükségletek biztosításában és szolgálatában merült ki.

És mindez azért, mert az angol nemzet a maga igazgatási szervezetének kereteit nemzeti tulajdonságai-ból eredő igazi önkormányzati szellemmel és tevékenységgel tudta kitölteni.

A hires porosz közigazgatás erős cenztralizált szervezete viszont a maga sikereit csakis azért tudta elérni, mert e szervezet megfelelt a német nemzeti jellemvonásoknak, melyek a felsőbbiség iránti engedelmességben a rend iránti szeretetben s a fennálló rend tiszteletében jutottak kifejezésre.

Az angol igazgatási szervezet Poroszországban s a porosz igazgatási szervezet Angliában bizonyára nem nyújtott volna jó közigazgatást és nem ért volna el eredményeket, mert nem felelt volna meg a nép szellemének.

A magyar vármegyei szervezet, mint fentebb láttuk, már keletkezésekor és további fejlődésében is mindig megtartotta sajátos nemzeti jellegét és sohasem vált sem hűbértartományyá, vagy német grófsággá, mert össze volt forrva a magyar nemzet természetével, gondolkodásmódjával s a nemzet közszelleme töltötte ki a vármegyei rendszer kereteit.

A magyar vármegye mindvégig magyar maradt. Az idők és viszonyok változával mintegy önmagától és önmagából fejlesztette ki magát; önmaga, mert hiszen a köznemesség és vármegyék egyeteme mondhatni azonos volt, szerzi meg önkormányzati és politikai jogait s megszerzett jogait meg is tudta védeni minden támadás ellen, mert a nemzet közszelleme lüktetett benne, sőt éppen a vármegyék tartották fenn és ápolták a közszellemet, midőn a nemzet a nehéz megpróbáltatások súlya alatt a végkimerüléshez volt közel.

Azt a fontos missziót, azt a mondhatni nemzetfenntartó szerepet, amelyet a vármegyék betöltöttek, csakis, azért tudták betölteni, mert a nemzet közfelfogása közszelleme élt bennök.

Második József császár magas szárnyalású alkotási kísérletei hajótörést szenvedtek a nemzet közszellemén.

A nemzet ellenszenvvel fogadta a lángeszű császár alkotásait, egyrészt mert alkotmányának sérelmével jöttek létre, másrészt mert az intézmények idegenek, a nemzet gondolkodásmódjától elütők voltak.

És még akkor is, midőn a vármegyei rendszert már meghaladta az idők szelleme, midőn a mind nagyobb-nagyobb feladatok előtt álló közigazgatást régi szervezeteiben már nem tudták jól ellátni: a nemzeti közfelfogás szeretete még akkor is ragaszkodott a régi vármegyei szervezethez s a cenztralisták erős szellemi harcrai és a világesemények nagy hatásai kellettek hozzá, hogy a nemzet a régi vármegyék hegemoniáját feláldozta a parlamenti felelős kormányért.

A Bach-rendszer a maga idegen intézményeivel minden hatalmi eszköz daczára sem tudott soha gyökeret verni, noha kétségkívül sok jót is igyekezett tenni, mert a nemzet még a jót sem kívánta élvezni az idegen uralomtól és sietett minden nyomát eltörölni az átkos emlékü uralomnak.

Amely intézmény nem gyökeresik a nemzet jellemvonásaiban és közszellemében, amely intézmény, hogy úgy mondjam, nem honi talajból fakadt, az, bármily tökéletes legyen is elméletileg, sohasem fog oly eredményeket felmutatni, mint a nemzet szívéből, szelleméből eredő, talán sokkal tökéletlenebb alkotás.

Áttérve már most ezen történeti tapasztalatokon nyugvó általános tételekről tulajdonképeni tárgyunkra: a közigazgatási szervezet reformjánál nem szabad figyelmen kívül hagynunk a történelmi fejleményeket, nem szabad figyelmen kívül hagynunk, hogy régi intézményeihez a nemzet, még ha elavultak is már, ragaszkodik; nem szabad figyelmen kívül hagynunk, hogy mily nagy erő rejlik a hagyományokhoz való ragaszkodásban s ezeket figyelembe véve, nem szabad tabula rasat csinálni régi intézményeink helyén s nem szabad bármily tökéletes külföldi idegen intézményt a maga egészében átplántálni, mert az átültetett növény idegen földben ritkán fogamzik meg s ritkán hoz jó gyümölcsöket.

Nagy hibát követne el az, aki jelenlegi vármegyei, vagyis törvényhatósági szervezetünket a reform kedvéért

megsemmisíteni akarná csak azért, mert ezen szervezet jelen alakjában hibákkal van telve.

Nagy hibát követnénk el, ha a reformot a régiek lerombolásával kezdenénk s elvont elméletek szerint kieszt, vagy külföldi minta szerint utánzott idegen szervezetet alkotnánk közigazgatásunknak.

Az idegen szervezet működését megbénítaná első sorban a régi intézményekhez, a régi, évszázados vármegyei szervezethez való kegyeletes ragaszkodás, amelyet parancsszóval kiirtani nem lehet; megbénítaná másod sorban az a természetes idegenkedés, mondjuk ellen-szenv, amelylyel a közönség idegenből átplántált dolgok iránt viseltetik.

De a legnagyobb veszély abban rejlenék, hogyha az idegen mintákat keresve és azok után indulva figyelmen kívül hagynánk azt, hogy ugyanazon intézmény, ugyanazon szervezet valamely idegen országban lehet igen jó, de nálunk más körülmények, más viszonyok között nem találván fel a működéshez szükséges előfeltételeket, torzszülötté válnék.

Hiába plántálnánk át hozzánk, hiába utánoznánk a híres porosz közigazgatásnak szervezetét, a magyar nép szelleme nem tudná azt befogadni; hiába utánoznánk a híres angol önkormányzati szervezetet, azok a körülmények, a népnek nagy értelmi és anyagi ereje, közfelfogása, erkölcsi világnézetei, a közügyek iránti erős kötelességérzete, a közvéleménynek ama nagy hatalma, melyek mindmegannyi előfeltételét képezik annak, hogy az a szervezet jól működhesse, nálunk, sajnos, hiányoznak s így az utánzott szervezet jó eredményeket nem szülhetne, jól nem működhetnék.

Ha nagy és végzetes csalódásoknak nem akarjuk kitenni magunkat közigazgatási szervezetünk reformjánál, a létező viszonyokból, azoknak alapos ismeretéből kell kiindulnunk s régi vármegyei szervezetünket, amely mondhatni együtt született a magyar állammal, amely évszázadok viharait kiállotta s védője volt a magyar nemzeti közszellemnek és alkotmánynak, amelyhez évszázados emlékek kegyelete csatol bennünket, nem eltörölni kell, hanem új életre kell kelteni.

Meg kell tisztítani az előregedéssel járó bajoktól, meg kell tisztítanunk kinövéseitől s új erőt kell lehelni bele.

A vármegyei szervezetünkben még ma is oly becses dolgot birunk, amelyet megfelelőleg átalakítva, bátran vehetünk alapul közigazgatási szervezetünk reformjánál, sőt merem állítani, hogy sikeres reformot csakis ez alapon csinálhatunk, mert ez az alap már évszázadok által ki van próbálva, mert a népnek szellemében, a hazai talajban gyökerezik s e mélyen fészkelő gyökereivel képes felszívni s a szervezetbe átvinni, erőteljes munkára készíteni a nemzeti erőket.

C) A politikai és alkotmányjogi szempontok.

A közigazgatási szervezet kérdése mindenütt a világon nemcsak közigazgatási, hanem egyszersmind politikai és alkotmányjogi kérdés is, mert hiszen az állam egyetlen funkciójával sem nyúl közvetlenebbül a lakosságnak társadalmi és egyéni életébe, mint éppen a közigazgatás által.

Az egyéni szabadságot és közszabadságot és így az egyéni és társadalmi erők érvényesülését ugyanis a magánjogi élet kifejllesztése önmagában biztosítani még nem képes.

Erre tanítanak a világtörténelem klasszikus példái, így a nagy római birodalom története, a hol éppen a magánjogi élet aranykorában az egyéni és közszabadság a leggyengébb lábon állott, mert annak egyéb biztosítékai nem voltak.

De önként folyik a dolog természetéből is, hogy az egyéni és közszabadság biztosítékai közül a közigazgatási jog legalább is egyenlő fontosságú tényező, mint a magánjog intézményei, mert hiszen az egyénnek mindazon viszonyai, melyekben a társadalommal és az állammal áll szemben s melyek a tiszta magánjog körén kívül esnek s a közigazgatás fogalma alá eső tág mezőn jutnak kifejezésre, megnyilatkozásra és alakulásra, nemcsak számosabbak, de az egyént is közvetlenebbül érintők, mint a magánjog terére tartozó életviszonyok.

A megszülető csecsemő világrajöttekor mindjárt az állammal találja szemben magát. Az állam számon veszi mint statisztikai anyagot, majd mint tankötelet, mint katonát, mint közmunkaerőt, mint adóalanyt. Életének minden szakában, mondhatni minden cselekvésében a közszel, a társadalommal és az állammal áll vonatkozásban s az államhatalom nemcsak segítő, de sújtó kezével is lépten-nyomon belenyúl életviszonyaiba s mind e viszonyokban a közigazgatás képezi a közvetítőt, végzi a végrehajtást.

Könnyű tehát belátni, hogy a közigazgatási szervezet mikénti megalkotása már csak ezért is elsőrendű politikai és alkotmányjogi kérdés és főként az nálunk Magyarországon, ahol az egységes nemzeti állam kiépítésének nagy munkája még nincs befejezve s ahol a nemzetiségi kérdések és széthúzó törekvések még mindig bénítják az állami erő működését.

A magyar nemzeti állam kiépítésének nagy eszméje s a nemzetiségi mozgalmakban rejlő veszélyek, természetesen politikai szempontból azt teszik kívánatosná, hogy közigazgatásunk szervezetét akképen alkossuk meg, hogy e szervezet a magyar állam erejének és akaratának minél hatalmasabb, egységesebb és közvetlenebb érvényesülését legyen képes biztosítani, vagyis az állam akarat megvalósítására hivatott kormány kezébe adjuk a közigazgatási szervezetben is mindazon jogokat és eszközöket, amelyek az államakarat érvényesítésére szükségesek és kiküszöböljük a szervezetből mindazon gátló szerveket, amelyek az akarat érvényesülését nehezítik.

De más oldalról az országnak közjogi helyzete, Ausztriával való államjogi kapcsolata s évszázados nehéz küzdelmeknek emlékei és tanulságai viszont arra intenek bennünket, hogy ne adjunk oly nagy hatalmat a kormány kezébe, amely a honpolgárok egyéni és társadalmi szabad érvényesülését veszélyezteti, ne fojtsuk el a nemzetben a politikai gondolkozást és öntevékenységet, és ne semmisítsünk meg egyet sem alkotmányunk biztosítékai közül, mert még mindig jöhetnek idők, amidőn

a nemzetnek, habár nem fegyveres, de alkotmányjogi ellenálló erejére szükség lehet.

Ezen két körülmény teszi nálunk Magyarországon inkább, mint bárhol másutt nagyfontosságúvá a közigazgatási szervezet politikai és alkotmányjogi vonatkozásait és teszi nehezzé a kérdés helyes megoldását.

A helyes megoldást e kérdésnél is a létező viszonyoknak s az elérendő nagy céloknak, s e célok érdekében hozandó áldozatoknak elfogulatlan mérlegelésével találhatjuk meg.

Közigazgatási szervezetünk megalkotásánál biztosítsuk a kormány részére mindazon jogokat, amelyekre egyrészt magának az igazgatásnak, másrészt a nagy államcéloknak érdekében szüksége van; e nagy célok érdekében áldozzuk fel a történelmi jogokból mindazt, amit feláldozni okvetlenül szükséges, de ennek ellenében igyekezzünk egyrészt igazi jogi biztosítékokat szerezni arra nézve, hogy a kormány nagy hatalma ne veszélyeztesse az egyéni és közszabadságot, másrészt kárpótoljuk a társadalmat azért, hogy saját ügyében igazi szabadságot, szabad elhatározást és szabad cselekvést élvezzen s az öntevékenységhez szokott erős társadalmat fejlesszük oly tényezővé, amely a maga erejével hatalmas biztosítékot képezzen a kormány mindenhatósága ellen.

* * *

A vármegyei szervezet, még mai állapotában, szükre szorított és gyengülő jogaival is, kétségkívül igen becses alkotmányjogi biztosítékot képez; nem oly értelemben és nem oly irányban ugyan többé, mint 1848 előtt, midőn a politikai közéletnek sulypontja még a vármegyékben volt és a törvényhozásnak is a vármegyék szabtak irányt, de még mindig elég erős e szervezet arra, hogy a kormányhatalom mindenhatóságát ellensúlyozni képes legyen és sokkal becsesebb, semhogy könnyű szívvvel feláldozhassuk, avagy gyengithessük anélkül, hogy helyette más biztosítékokat szerezzünk.

De másrészt, ha tévedésbe nem akarunk esni, viszont a vármegyéknek alkotmányjogi fontosságát tulbecsülni sem szabad és főként nem szabad azt hinni,

hogy a vármegyék jogállásának és szervezetének változtatása okvetlenül azoknak alkotmánybiztosítéki becsét és erejét gyengitené s hogy a vármegyéknek jelenlegi minden joga okvetlenül szükséges az alkotmányvédői szerep betöltéséhez.

Mielőtt tehát a közigazgatási szervezetünk reformálásához s ennek keretében a vármegyék szervezetének és jogállásának módosításához hozzáfognánk, tisztába kell jönnünk azzal, hogy a vármegyék az alkotmányvédelem szempontjából manapság, a változott viszonyok között mily szerep betöltésére lehetnek hivatva s melyek azon jogok, amelyekre ezen szerep betöltése céljából a vármegyéknek szüksége van.

A mellékkörülményektől, idő és helybeli esetlegeségektől eltekintve, a vármegyék mai szervezetükben és mai jogaik birtokában hármas irányban és módon szerepelhetnek mint az alkotmánynak és a közszabadságnak védői.

Első sorban az 1886. évi XXII. t.-cz. 20. §-ban is biztosított azon joguknál fogva, hogy az országgyűlés által meg nem szavazott adók beszédését és meg nem szavazott ujonczok kiállítását megtagadhatják.

Ezen jognak államjogi fontossága és jelentősége oly nyilvánvaló, hogy azt bővebben fejtegetni teljesen felesleges. Ez képezi voltaképen szankcióját az országgyűlés adó- és ujonczmegajánlási jogának.

Vétkeznék az ország alkotmánya ellen az az ember, aki a vármegyék ezen jogának gyengítésére törekednék, vagy csak gondolna is.

E jogot nem gyengíteni, hanem inkább erősíteni kell, nemcsak jogként, hanem kötelességként kellene törvénybe iktatni a megtagadást és bünvádi uton kellene büntetni minden tisztviselőt, aki a meg nem szavazott adó beszédésére vagy meg nem szavazott ujoncz kiállítására közreműködik.

A második körülmény, amelyből a vármegyéknek alkotmányjogi nagy jelentősége következik és táplálkozik, abban áll, hogy a vármegyék nemcsak igazgatási szervezetet és nemcsak helyi hatóságot képeznek, hanem egyszersmind politikai, közjogi alakzatok is s mint ilye-

nek országos politikai kérdésekkel foglalkozhatnak, országos mozgalmakat kezdeményezhetnek s okvetlenül fordulhatnak feliratukkal, panaszaikkal a törvényhozáshoz.

Az utóbbi időkben, visszatetsző példák alapján mindinkább elterjedt azon felfogás, hogy a vármegyéknek ezen joga nem sok értékkel bír s a vármegyék nem hű kifejezői a nemzet közfelfogásának, mert a közgyűlések mai szervezete olyan, amely kizárja azt, hogy a népnek igazi közvéleménye nyilvánulhasson meg a vármegyék felirataiban és politikai levelezéseiben.

Lehet, sőt tagadhatatlan dolog, hogy a vármegyei közgyűléseken megnyilatkozó szellem és felfogás nem mindig egyezik a nemzet közfelfogásával, sőt olykor ellentétben áll azzal, de ezen jelenségből egyáltalán nem az következik, hogy a vármegyéknek ezen joga értéktelen és eltörölhető lenne, hanem következik az, hogy a vármegyék szervezetét, a vármegyei közgyűlések szervezetét igyekezzünk olyanná tenni, hogy benne és általa a nemzet igazi közszelleme találjon megnyilatkozást. A vármegyéknek ezen politikai szerepe nagy és becses dolog. Enélkül a vármegyék sohasem lehettek volna ápolói és fejlesztői a nemzeti közszellemnek, mint voltak 1848 előtt, és sohasem tölthetnének be igazi politikai szerepet, amiként a francia vármegyék nem töltenek be, amelyeknek köréből a politika mereven ki van zárva.*

Igaz ugyan, hogy a nemzeti közvélemény kialakításának, ébrentartásának és irányításának ma már sokkal hatalmasabb tényezői is vannak: a szabad sajtó és a parlament, de még igen messze vagyunk azon kívánatos állapottól, hogy nálunk a közvélemény oly hatalmas lenne, mint Angliában, ahol a közvélemény ereje önmaga is képes megvédeni az országot minden hatalmi tulkapástól, s éppen azért minden szervezet, minden tényező becses és szükséges, amely az eszmék surlódását s erős és egységes közvélemény kialakulását mozdíthatja elő.

* Tous vœux politiques leurs soni interdits. 1871. évi aug. 10-ik törvény.

Ha a vármegyéktől a politikai kérdésekkel való foglalkozás jogát elvonnánk, ezáltal egyrészt a közvélemény kialakulásának egyik becses tényezőjét semmisítenénk meg, másrészt pedig a közügyek iránti érdeklődés ébrentartásának egyik eszközét veszítenénk el.

A gyakorlati élet azt mutatja, hogy a politikai kérdésekkel való foglalkozás ingere mindig nagyobb hatással és vonzóerővel van a közönségre, mint az önkormányzati jogokkal való élés; a politikai kérdések megvitatásának és politikai nyilatkozatok tételének alkalma még mindig képes megtölteni a vármegyék termeit ma is, midőn az önkormányzati tevékenységben való közreműködésre való vágy és készség a minimumra szállott alá.

A vármegyéknek ezen politikai jogai még ma is egyik tényezőjét képezik a közszellem s a közdolgozók iránti érdeklődés ébrentartásának, a közdolgozók iránti érdeklődés s a közszellem elevensége pedig mindenkor politikai erőt képez.

Lehet, hogy a politikának a vármegyék termeiből való kizárása magának az önkormányzati ügyek intézésének s az igazgatásnak előnyére válnék, de viszont a vármegyék közjogi jelentőségét csökkentené. És a politikai kérdéseknek a vármegyék közgyűlésein való megvitatása önmagában nem is veszedelmes az igazgatásra nézve s nem jelenti az igazgatásnak politikával való megmértelyezését, ezen szempont sem teheti tehát indokolttá, hogy a vármegyéket ezen jogaiktól megfossszunk.

Ezen két jogositványa a vármegyéknek, t. i. a meg nem szavazott adók behajtásának és meg nem szavazott ujonczok kiállításának megtagadására vonatkozó jog és az ugynevezet politikai szereplésre való jog tehát a vármegyék részére mulhatlanul fentartandó és biztosítandó, mert e jogositványok teszik a magyar vármegyéket azzá, amik a múlt időkben is voltak: az alkotmány bástyájává, a magyar alkotmány épületéből pedig egyetlen darab kövecskét sem szabad feláldoznunk és eltávolítanunk.

A harmadik forrás, amelyből a vármegyéknek

alkotmánybiztosítéki minősége ered: a vármegyéknek önkormányzati joga.

Az önkormányzatnak mint alkotmányi és közszabadsági biztosítéknak nagy jelentőségét bővebben fejtegetni bizonyára felesleges s azt hiszem, az országban nincs oly politikus, sőt nincs oly komoly gondolkozású ember, aki a vármegye önkormányzati jogát megszüntetni s a közigazgatás új szervezetét az önkormányzat romjain akarná felépíteni, de másrésztől éppen az önkormányzat az, amelynek jelszava alatt az ujitástól félők az igazgatási érdekeket legtöbbször figyelmen kívül hagyják s az államhatalomtól azon jogokat, amelyekre éppen a nagy államcéllok érdekéből szüksége van, megtagadni kívánják.

Nézzünk tehát szemébe az oly gyakran hangoztatott jelszavaknak.

* * *

A közigazgatási szervezet reformjának kérdésénél annak politikai és államjogi vonatkozásait tekintve, főként két ütközőpont körül szokott a vita folyni.

Az egyik ütközőpont: az önkormányzat és az állami adminisztráció kérdése, a másik ütközőpont, ami az elsővel kapcsolatos, a közigazgatási tisztviselők választásának és kinevezésének kérdése.

Vagyis összefoglalva a két kérdést: a vita rendszerint akörül folyik, hogy *önkormányzati szervezet legyen-e választott tisztviselőkkel, vagy állami igazgatás kinevezett tisztviselőkkel?*

Az ezen kérdés körül kifejtett vitákban azonban a fogalmak tisztázására és szabatos meghatározására rendszerint nem fektetnek kellő súlyt egymással rokon, de nem azonos fogalmakat gyakran azonosítanak, viszont egymással könnyen összeegyeztethető dolgokat mint egymást kizárókat emlegetnek.

Igy például általánosan meggyökeresedett az a nézet és felfogás, hogy az önkormányzat és a tisztviselői kinevezési rendszer egymást eo ipso kizárják, továbbá, hogy állami igazgatási rendszer mellett önkor-

mányzatról szó sem lehet, végre hogy az állami igazgatási rendszer elkerülhetlenül merev központosításra vezet és a bürokratizmus minden rémét hozza magával.

Mindezen nézeteknek és állításoknak kétségkívül van bizonyos alapja, de viszont sok tévedés is van bennök.

Első sorban is jöjjünk tisztába a fogalmakkal.

Mit kívánunk az önkormányzat alatt érteni?

E kérdés feltevése szükséges, mert az önkormányzat fogalmát a tudományos művekben és az államférfiak nyilatkozataiban többféleképen találjuk körülírva. A meghatározások különfélesége nem annyira a lényegben való eltéréstől, mint inkább abból ered, hogy az önkormányzat fogalmát szűkebb vagy tágabb értelemben vesszük-e?

Eltételezve a tudományos értelmezésektől, gyakorlati szempontból az önkormányzat azt fejezi ki, hogy önmagunk kormányozzuk magunkat, önmagunk igazgatjuk közdolgainkat. Ez a legtágabb körű értelmezés, amely azt teszi, hogy minden közdolgainkat, amelyek bennünket érintenek, ami bennünket érdekel, tehát az egész közigazgatást, a közhatósági tevékenységet is önmagunk végezzük.

Lényegében véve Magyarországon, ha tényleg nem is, de jogilag ma az önkormányzat ezen legtágabb fogalmának megfelelőleg van az igazgatási szervezet megalkotva.

Az 1886. évi XXI. t.-cz. 2. §-a kimondja, hogy a vármegyék:

1. gyakorolják az önkormányzatot;
2. közvetítik az állami közigazgatást.

Vagyis az állami igazgatás is, saját területük határain belül, a vármegyékre van bízva, amint volt évszázadokon át.

De lehet az önkormányzat fogalmát szűkebb értelemben is venni és önkormányzatnak nevezhetjük azt is, ha nem ugyan minden dolgainkat, de legalább azon közdolgainkat, amelyek csakis minket érdekelnek, csakis reánk vonatkoznak, önmagunk intézzük.

Ezen szűkebbkörű értelmezés mellett az önkor-

mányzat fogalma és az állami igazgatási rendszer már nem zárják ki egymást, mert ha az állam bizonyos ügyeknek ellátását, bizonyos igazgatási funkcióknak végzését önmagának tartja is fenn és saját szervei által intézteti is, a társadalomnak, a lakosságnak még mindig elég tevékenységi köre marad az önkormányzatra, vagyis arra, hogy egyrészt azon ügyeket, melyek csakis valamely közületet (közigazgatási járás, vármegye) érdekelnek, tehát az ugynevezett helyi ügyeket önmaga intézze, másrészt hogy az *állam által végzendő teendőkre is befolyást gyakoroljon, azokat ellenőrizze és azokban közreműködjék.*

Az 1886. évi XXI. t.-cz. igen helyesen már mintegy megkülönböztetést tesz a tágabb és szűkebbkörű értelmezés között. Külön említi az »önkormányzat«-ot és külön említi az »állami igazgatás közvetítését«, vagyis az állami igazgatás végzését nem tartja az önkormányzat fogalmához tartozónak s a 3. §-ban, ahol az önkormányzatról folyó jogokat sorolja fel, az állami igazgatás végzését már nem említi.

A törvényben foglalt ezen megkülönböztetésből és a dolog természetéből önként következik, hogy a vármegyéknek önkormányzati jogai megmaradhatnak s a vármegyék önkormányzati szervekként szerepelhetnek és működhetnek akkor is, ha a törvényhozás »az állami közigazgatás végzését« kikapcsolná is a vármegyék hatásköréből és saját közegeivel, de a közönség aktív közreműködésével végeztetné azokat.

Az állami közigazgatásnak a vármegyéktől való elvonása, vagyis az ugynevezett állami igazgatási rendszer életbeléptetése tehát egyáltalán nem jelenti a vármegyék önkormányzati jogának elkobzását, nem jelenti a közönségnek az állami igazgatásból való kizárását sem, de nem jelenti, vagyis szükségképen nem vonja maga után a merev centralizációt és az annak kinövését képező bürokratizmust sem.

Az állami igazgatási rendszerre való törekvések miatt tehát egyáltalán nem kell rémképeket alkotnunk, nem kell a vármegyei önkormányzat kimulását siratnunk, mert e kettő: *a vármegyei önkormányzat és állami*

igazgatási rendszer egészen jól megférhetnek egymás mellett, sőt éppen az állami igazgatás mellett szabadíthatjuk fel a vármegyei önkormányzatot azon ólomsúly alól, amely alatt ma görnyed: az állami gyámkodásnak, a kormányhatalom „jus placet“-jének ólomsúlya alól.

Egészen kétségtelen dolog ugyan, hogy elméletileg a legideálisabb állapot az, ha az állam a maga hatalmi körét lehető legszélesebb körben megosztja a honpolgárokkal, ha az igazgatási teendők végzését mondhatni egészen a honpolgárokra bízhatja s kétségtelen az is, hogy az önkormányzat eszméjének ezen legtágabb értelmű megvalósítása nyújtja azt a nagy politikai erőt, amiért az önkormányzatot oly elsőrangú biztosítéknak tekintjük; *de másrésről kétségtelen az is, hogy ezen ideális állapot elérhetésének elengedhetetlen előfeltételei vannak, amelyek nélkül hiába iktatjuk törvénybe az önkormányzatot, életerős működésre nem lesz képes és sem igazi alkotmányjogi biztosítékot és politikai erőt nem fog képezni, sem jó közigazgatást nem fog eredményezni.*

Akkor tehát, midőn közigazgatásunk reformjánál mint elkerülhetetlen kérdés áll előttünk, hogy a közigazgatás ellátását reábizzuk továbbra is a vármegyékre, mint önkormányzati szervekre, avagy elvonjuk a vármegyéktől s az állam saját közegeivel végeztesse a közigazgatást, legelső sorban is azzal kell tisztába jönnünk, hogy fenforognak-e azon előfeltételek, amelyek szükségesek arra, hogy az állam saját céljainak kockáztatása nélkül rábizza az állami igazgatást a közönségre.

Csakis ha ezen kérdéssel tisztába jöttünk, tárgyalhatjuk azon további kérdéseket, hogy szükséges-e, hogy az állam saját maga saját közegeivel végeztesse az igazgatási teendőket s ha igen, mily mérvben vonhatjuk el a vármegyéktől ezen teendők végzését s pótolhatjuk-e és mivel pótolhatjuk azon politikai erőt, vagyis alkotmányjogi biztosítékot, amelyet ezáltal kétségkívül gyengítünk.

A tágabb értelemben vett önkormányzatnak, vagyis annak, hogy az állam hatalma gyakorlásának egy részét a honpolgárokra ruházza, a közhatósági igazgatást a közönségre bizza, elengedhetetlen feltételei vannak,

amelyek a népnek anyagi és értelmi erejében rejlenek s röviden kifejezve abban foglalhatók össze, hogy a honpolgároknak meg legyen a képesség is és a készség is arra, hogy a velük megosztandó államhatalommal élni tudjanak és élni akarjanak, vagyis hogy képesek is és készek is legyenek az igazgatás teendőit ellátni úgy, amint azt az államnak és a társadalomnak érdekei megkívánják.

Sem a képesség, sem a készség önmagában nem elég, mindkét feltétel együttesen szükséges, mert az állam csakis akkor és oly mérvben ruházhatja át hatalmának és teendőinek egy részét a honpolgárokra, ahol és amily mérvben biztosítottak látja azt, hogy e hatalommal a polgárság tud is, akar is élni s a reája nehezű teendőket tudja is, akarja is ellátni.

Ha e két feltétel nincs meg, az önkormányzati szellem és tevékenység nem fejlődhet, erőtlen lesz és rosszul végzi az igazgatási teendőket.

És az erőtlen önkormányzati szervezet, amelyet nem tölt ki és nem mozgat a honpolgároknak önkormányzati szelleme és tevékenysége, politikailag még talán vészedelemesebb, mint a merev központosított állami igazgatás, mert könnyen felhasználható fegyver úgy a demagogia, mint a kormány kezében, amely az önkormányzat látszata alatt, tehát leplezve követheti el a hatalom azon visszaéléseit, amelyek ellen voltaképpen biztosítéknak kellene lenni az önkormányzatnak, viszont a demagogia, vagy mondjuk a nemzetiségi agitátorok ugyancsak az önkormányzat jelszava alatt államellenes célok eszközül használhatják fel az önkormányzati jogokat.

Azt pedig, hogy az erőtlen önkormányzat egyáltalán nem képes meggátolni a központosítást és a bürokratizmus kifejlődést, eléggé bizonyítja közigazgatásunk jelenlegi állapota.

Elerőtlenedett önkormányzati szervezetünk, mint fentebb láttuk, a jó adminisztrációnak is akadálya s emellett nem volt képes megakadályozni a centralizációt és bürokratizmust s közel vitt bennünket a kormány mindenhatóságának állapotához.

Maga ezen tagadhatatlan jelenség, hogy a magyar vármegyéknek önkormányzati szelleme és tevékenysége

elerőtlenedett, hogy a közönség az utóbbi évtizedek alatt hagyta üres alakszerűségeké törpülni önkormányzati jogait, kétségbevonhatatlan bizonyosságát képezi annak, hogy, sajnos, a magyar társadalomban ez idő szerint nincsenek meg azon elengedhetetlen előfeltételek, amelyek szükségesek a tágabb értelemben vett önkormányzati működésre, vagyis arra, hogy az állam a közhatósági igazgatást a társadalomra ruházhassa.

Be kell vallanunk, bármennyire fáj is, hogy a magyar társadalomban ez idő szerint sem a kellő képesség, sem a kellő készség nincs meg arra, hogy mindazon nagy feladatoknak, melyeket: »az állami közigazgatás közvetítése« reáháritanak, megfelelni tudjon, — úgy, amint azt az egységes magyar állam kiépítésének nagy érdekei, a közönségnek folyton fokozódó igényei s a közigazgatásnak napról-napra táguló tevékenységi köre megkívánják, mert ha ezen előfeltételek: a társadalom készsége és képessége meg lett volna oly mérvben, amily mérvben azok szükségesek, nem következhetett volna be közigazgatási rendszerünkben azon fejlődés, amelyet fentebb vázoltam, t. i. az önkormányzati jogoknak és tevékenységnek szűkebb-szűkebb körre való szorítása s a kormányhatalom jog-és cselekvési körének fokozatos térfoglalása s az ebből eredett czentralizáció és bürokratizmus.

Mindenesetre sajátságos s első pillanatra érthetetlennek tetsző jelenség, hogy a magyar nemzet, amely oly korán ki tudta vinni az önkormányzati jogokat és évszázadokon át tudott azokkal élni, meg tudta azokat védeni, most az utóbbi évtizedek alatt hagyta elorvadni a jogokat s lassanként mindjobban-jobban elernyedni az önkormányzati szellem és tevékenység.

Közelebbről vizsgálva s az okok után kutatva azonban, e szomorú jelenség nagyon érthető és természetes.

Első sorban, mint fentebb már reámutattam, oka volt ezen visszafejlődésnek az, hogy az 1870-ben bekövetkezett rendezéskor nem adtunk önkormányzatot a vármegyéknek, hanem lenyűgöztük azt a kormány jóváhagyási és beavatkozási jogának ólomsúlyával s a

főispáni rugalmas jogkör folytonos tágításával a megmaradt jogokat is részben illuzóriussá tettük.

Az önkormányzati jogoknak becse ezáltal nagy mérvben leszállott s a közönség nem láthatta többé azokat olyanoknak, amelyekért igazán érdemes küzdeni.

A közönség tisztában van vele, hogy voltaképen minden ügy odafent a miniszteriumban dől el, tisztában van vele, mert gyakorta tapasztalta, hogy a hatalommal szemben a jogok nem mindig érvényesülnek s e tapasztalatok behatása alatt jórészt elvesztette bizalmát az önkormányzati jogok erejében, amihez járult még az is, hogy a közfelfogás, mint említém, szaturálva lett azon gondolattal, hogy közigazgatásunk bajainak legfőbb oka a vármegyékben rejlik s minden boldogulás a kormányhatalomtól várható.

A legfőbb ok azonban nem is ebben, hanem az élet és társadalmi viszonyoknak lényeges megváltozásában és az igazgatás teendőinek szerfelett való megnövekedésében rejlik.

A régi időben a köznemesség vagyoni viszonyai-ban az ősiség által védve, a megélhetés könnyüése s az igények csekély volta mellett, vagyonilag elég jól szituált és elég független volt arra, hogy a jobbágyi rendszer mellett különben is csekélymértű saját gazdasági dolgai mellett a közügyeknek szentelhesse idejének és munkájának egy részét. Meg is tette.

Manapság a köznemesség, a régi középosztály, amely mindenkor legfőbb tényezője volt a vármegyei önkormányzati életnek, vagyonilag tönkrement; helyébe az új középosztály még csak most van keletkezőben; a megélhetés napról-napra súlyosbodik, az életigények szerfelett megnövekedtek, a kenyérkereset gondja és kényszerűsége, a vagyonszerzés láza üz mindenkit s teljesen leköti, igénybeveszi az embereknek egész idejét, egész munkásságát.

A közügyeknek, a megyei önkormányzat teendőinek tehát vajmi kevés juthat a közönség idejéből és munkájából, mert sajnos, kevesen vannak azok, akik idejüket és munkájukat saját dolgaiktól elszakítva, a közügyek intézésének szentelhessek.

Ezzel szemben viszont az önkormányzati teendők ellátására napról-napra több idő és több munka szükséges, mert az igazgatás teendői, feladatai napról-napra szaporodnak s az igazgatással szemben támasztott igények fokozódnak.

A régi jó táblabírák idejében szűk mezőben mozgott még a közigazgatás, feladatait könnyebben betölthette, teendőit könnyebben elláthatta a közönség öntevékenysége; de manapság szinte roskadozik a teendőtől a közigazgatás, az ügyek ellátása folytonos, állandó, kitartó munkát és szakismereteket igényel.

Gondoljuk csak el, mennyi terhet ró, időbeli és munkabeli, sokszor anyagi áldozatot is igényel a törvényhatósági bizottság tagjaitól a közgyűléseken, a különböző bizottsági üléseken való részvétel, a kiküldetések, megbízások ingyenes teljesítése. A fentebb elsorolt számtalan bizottságban ugyyszólván minden második napra jut egy-egy ülés, egy-egy kiküldetés, egy-egy megbízás, amely teendőknek ha komolyan meg akarunk felelni, bizony arra időt és munkát kell szentelni.

Pedig ez még csak a vármegyei életben való közreműködés. Még ezenkívül vannak a községi élettel járó teendők, az esküdszéki szolgálat, a közszerepléssel járó társadalmi kötelezettségek, melyek legnagyobb részben mind ugyanazon egy társadalmi osztályt: a középosztályt terhelik. Azt a középosztályt, amely, sajnos, részben már pusztulóban van, részben még nem tudott kifejlődni és megerősödni; azt a középosztályt, amely nehéz harcokat kénytelen vívni a megélhetésért s munkáját első sorban saját egzisztenciájának biztosítására kénytelen fordítani.

Nem a hazafiság hiánya, nem is a közügyek iránti érdeklődés megcsökkenése, hanem a változott viszonyok kényszerítő hatalma idézte elő az önkormányzati szellem és tevékenység elgyengülését.

Nem vádat, nem szemrehányást fejez ki tehát, hanem az elvitázhatatlan valóságot konstatáljuk csakis, midőn rámutatunk arra, hogy a mai közigazgatás teendőinek a mai kívánalmak szerint való ellátására közönségünkben sem a kellő képesség, sem a kellő készség

nincs meg s e készséget és képességet nem is lelhetjük fel, nem is kívánhatjuk meg addig, míg egy vagyoniilag is, anyagilag is erős, független középosztály újra ki nem képződik, amely munkaerejéből és idejéből megfelelő részt áldozhat a közügyeknek.

A létező állapottal s ebből eredő bajokkal szemben tehát az észszerűség kettős irányu gondoskodást ír elő.

Az egyik teendő az, hogy törvényhozási és kormányzati uton igyekezzünk megtenni minden lehetőt arra, hogy egy erős, független középosztályt nevelhessünk. Az ezen irányban teendő kezdeményezések és alkotások megjelölése és kifejtése nem tartozván jelen értekezés feladatkörébe, azokra nem terjeszkedhetem ki, de természetesen számot kell vetni azzal, hogy a középosztály kiképződésére és megerősítésére irányuló törekvések csak hosszabb idő múlva érhetnek célba s közigazgatásunk bajainak orvoslását addig el nem halaszthatjuk már csak azért sem, mert hiszen maga a jó közigazgatás lehet egyik legfőbb tényezője az erős középosztály felnevelésének.

A másik teendő, amit közigazgatási szervezetünk reformjának keretében minden nehézség nélkül megtehetünk és meg is kell tennünk, abban áll, hogy a közigazgatási teendők végzésével járó terhek egy részét le kell vennünk a közönség vállairól, amely még nem elég erős e nagy terhek viselésére, mert miként fentebb igyekeztem kifejtetni, a bajoknak legfőbb oka abban rejlik, hogy a közigazgatási teendőkben több terhet raktunk a társadalom vállaira, mint amennyit elbírnak; több teendőt utaltunk tevékenysége körébe, mint amennyit képes volna úgy ellátni, amint azt a napról-napra szövevényesebbé váló és több munkát igénylő közigazgatásnak és a magyar államnak elsőrendű érdekei megkívánják. Azon terheken, amelyeket közigazgatásunk mai rendszere a közönségre hárít, könnyíteni kell, ami természetesen csak úgy történhet, hogy a közigazgatással járó teendők egy részét az állam veszi át s az állam végezi el saját erejével, saját közgeivel.

A változott viszonyoknak kényszerítő hatalma már

önmaga megjelölte ezen irányt s az utóbbi évtizedek fejlődése, mint fentebb kifejtettem, feltartóztathatlanul haladt ez irányban.

Az állam évről-évre több teendőt vont saját működési körébe s évről-évre szűkebb körre szorult az önkormányzati tevékenység a közhatósági igazgatás ellátása terén, mert a változott viszonyok kényszerítő ereje elől kiténi nem lehetett.

Az észszerűség tehát azt kívánja, hogy ez irányban kell tovább haladnunk, vagyis keresnünk kell a tevékenységi köröknek azon helyes megosztását, amely nem hárít több terhet a társadalom öntevékenységre, mint amennyit megbir, de viszont nem ad nagyobb hatalmat az állam, vagyis kormány kezébe, mint amennyi okvetlenül szükséges.

A további kérdés tehát az, hogy mely teendőket vonhatunk el a társadalmi öntevékenységtől, vagyis az önkormányzat köréből anélkül, hogy az önkormányzatot meddő téllenségre, vagy üres, értéknélküli szerepre kárhoztatnánk s ezáltal annak életerejét végképen megölnénk, mert ebben viszont mérhetetlen veszély rejlenék.

Ezen kétségkívül nehéz kérdésre a feleletet a fentebb előadottakból vonhatjuk le.

Láttuk fentebb, hogy az önkormányzat fogalmához nem szükségképpen tartozik az, hogy az állami közigazgatás közvetítését egészen a vármegye végezze, a vármegye önkormányzati szerv maradhat s mint ilyen önkormányzati működést végezhet akkor is, ha az állami közigazgatás közvetítése kivonatik feladatköréből s e teendőt az állam önmaga veszi át.

A társadalmi tevékenységre háramló terheken tehát legegyszerűbben és legtermészetesebb módon akként könnyíthetünk, ha az állami közigazgatás közvetítését részben vagy egészen levesszük vállairól.

Röviden és szemléltetően kifejezve: az állam és vármegye eddigi szerepeit meg kell cserélnünk.

Közigazgatásunk mai rendszere szerint a vármegye közönsége végezi az állami igazgatást is a maga szerveivel és az állam ellenőrzi, felügyeli a vármegye igazgatási működését.

Ez az állapot, mint láttuk, nem jó. A közönségen több teendőnek terhe nyugszik, mint amennyit jól elvégezni tud, viszont az állam éppen ezért felügyeleti és ellenőrzési jogkörének határait mind kisebb-kisebb tolja, sőt itt-ott már közvetlenül nyul bele a vármegye önkormányzati tevékenységi körébe.

A viszonyok változása s az ebből eredő tanuságok tehát mintegy önmaguktól diktálják hogy a feladat- és tevékenységi köröket megcseréljük.

Végezze a közigazgatást az állam a maga szerveivel, a vármegye közönsége pedig legyen ellenőrzője, de beleszó-lási hatalommal és közreműködési joggal bíró ellenőrzője az állam igazgatási működésének.

Végezze az állam a maga szerveivel a közigazgatást és végrehajtást mindazon ügyekre nézve, amelyek a helyi vonatkozások és érdekek körét túlhaladva, egyetemes célúak és országos érdekeket érintenek, a vármegye közönsége részére pedig hagyjuk meg és biztosítsuk egyrészt saját ügyeinek önálló intézését, másrészt pedig biztosítsunk a vármegye közönsége részére *közreműködési jogkört* az igazgatásban és oly jogokat, amelyeknek erejénél fogva állandóan figyelemmel kísérheti, ellenőrizheti az állam által végzett közigazgatást, sőt szükség esetén bele is szólhasson abba.

A működési köröknek ilyképen való megcserélése és megállapítása sokkal inkább meg fog felelni azon nagy érdekeknek, amelyek a közigazgatáshoz fűződnek, mint a mai elerőtlenedett önkormányzat és tultengő állami gyámkodás, mert az állam a rendelkezésére álló hatalmasabb eszközeivel, szélesebb látkörével, egy helyesen tagozott hatósági szervezet mellett, bizonyára nagyobb erélylyel, egységesebb szellemben fogja ellátni a közigazgatást, mint a gyakran helyi érdekek befolyása alatt álló vármegye s viszont a vármegye közönsége, akit legközvetlenebbül érint a közigazgatásnak minden baja és hibája, legközvetlenebbül érzi meg annak ugy tehetetlenségét, mint esetleges tulkapásait, bizonyára éberebb, mert közvetlenebb ellenőrzője lesz a közigazgatásnak, mint a messzelévő államhatalom, a kormány, amely a bajokat oly közvetlen-közélről nem látja s

legtöbb esetben ügyiratok holt betüiből meríti tudomását.

De ha természetesnek és észszerűnek látszik is a közigazgatás érdekéből a tevékenységi köröknek illetén megosztása, önként nyomulnak utána [azon további kérdések, hogy:

1. Nem kárhoztatjuk-e ezáltal tétlenségre, vagy egészen jelentéktelen szerepre az önkormányzati tevékenységet s nem öljük-e el végleg az önkormányzati szellemet?

2. Nem adunk-e ezáltal a kormány kezébe oly nagy hatalmat, amely az egyéni és közszabadságot veszélylyel fenyegeti, vagyis alkotmányjogi szempontból nem lesz-e veszedelmes a tevékenységi köröknek illetén megállapítása?

Azt hiszem, mindkét kérdésre megnyugvással felelhetünk »nem«-mel.

A közigazgatásnak államosítása, vagyis ha az állam maga látja el saját közegeivel a közigazgatást, egyáltalán nem jelenti azt, hogy az önkormányzati tevékenységet tétlenségre kárhoztatnánk, sőt azt hiszem, hogyha az önkormányzati tevékenység súlyos terheinek egy részétől megszabadul, a megmaradó teendőt jobban és nagyobb erővel fogja végezhetni s az erősebb, eleve nebb tevékenység mindenesetre inkább fogja ébren tartani az önkormányzati szellemet is.

Mindenesetre szükséges azonban, hogy a feladatok és tevékenységi körök megállapításánál két dolgot, illetve követelményt ne hagyjunk szem elől.

Az egyik követelmény abban áll, hogyha a vármegyétől elvonjuk az állami közigazgatás közvetítését, a vármegyéknek saját dolgaikban adjunk igazi önkormányzatot, adjunk önállóságot, mentsük fel a kormányhatalom gyámkodása alól, amint Franciaország felmentette a maga vármegyéit.

A vármegye belügyeiben és a reábizott teendőkben határozzon igazán önállólag s határozatainak érvénye ne legyen a kormány jóváhagyásától függővé téve; határozatainak végrehajtását illetőleg biztosítsunk részére oly jogokat, amelyeknek erejénél fogva határozatainak

végrehajtását még a kormányhatalommal szemben is kivihesse.

És az állam ezen önállóságot a vármegyéknek minden aggodalom nélkül megadhatja.

Amily természetes és jogosult volt addig, amíg az állami közigazgatást is a vármegyék közvetítették, hogy az állam igyekezett mennél jobban biztosítani és kiterjeszteni felügyeleti és ellenőrzési jogkörét a vármegyék működése felett, mert hiszen saját hatalmának egy jelentékeny részét ruházta át a vármegyékre s nem lehetett közömbös rá, hogy e hatalmat a közönség miképen gyakorolja, épp oly természetes és jogos kívánság, hogyha az állam maga veszi kezébe a közigazgatást, a vármegyéknek saját ügyeik intézésében adjon nagyobb szabadságot és önállóságot.

A közigazgatásnak államosítása által megszűnnek azon veszélyek, amelyek eddig indokoltá és szükségessé tették a kormány minél szélesebb körű felügyeletét és ellenőrködését, tehát az indokoknak és szükségnek megszüntével meg kell szünni a gyámkodásnak is, mert egyrészt az igazgatás közvetlenül a kormánynak vezetése és rendelkezése alá jutván, azt belátása szerint irányíthatja, másrészt a kormány az államosított igazgatás által birtokába jut mindazon eszközöknek, amelyekkel megakadályozhatja, hogy a vármegyékben esetleg partikulárizmusra irányuló, vagy éppen államellenes törekvések juthassanak felszínre, ezen célból sem lesz tehát többé szükséges, hogy a vármegyék dolgaiba beavatkozzék s azok felett gyámkodjék.

A gyámkodás alól felszabadult vármegyék közönsége azután, ha tudja azt, hogy saját dolgainak intézése csakugyan tőle függ s az ügyek nem odafent a miniszteriumok büroiban, hanem a vármegye közgyűlési termében döntenek el, ha érezni fogja elhatározásának és cselekvésének szabadságát, bizonyára nagyobb kedvvel, nagyobb úgyszeretettel fog a vármegye dolgaival foglalkozni s ha erejét, idejét és tevékenységét csakis ezekre fordíthatja s nem kell az állam helyett terhes teendőket végezni, bizonyára jobban is fogja szolgálni vármegyéje ügyeit.

Vagyis a gyámkodás ólomsúlyától s a terheknek egy részétől megszabaduló vármegyékben inkább fog igazi önkormányzati szellem és tevékenység fellendülni, mint a kormány gyámkodása által agyonfojtogatott s terhekkal elhalmozott mai vármegyei szervezetben.

A másik követelmény, amelyet szintén nem szabad figyelmen kívül hagyni, az, hogy az igazgatásnak államosítása egyáltalán nem jelentheti azt, hogy a közönségnek az igazgatásban való közreműködését merőben kizárjuk, hanem ellenkezőleg utakat és módokat kell találnunk arra, hogy a közönség az állami igazgatásban is résztvehessen és közreműködhessen.

Vagyis ha az állam átveszi is a vármegyétől a közigazgatást, a közönségnek közreműködését nem szabad abból kizárnia, vagy pusztán véleményező tanácsadó szerepre kárhozható, mert akkor valóban előlnénk a közönségben az öntevékenységet, másrészt a megcsontosodott bürokratizmusnak s az igazgatási mindenhatóságnak nyitnánk tág kaput.

Tanulságos példákat tárnak elénk e tekintetben Franciaországnak és Poroszországnak közigazgatási reformtörekvései.*

Azon kísérleteknél, amelyek Franciaországban a merev centralizáció ellensúlyozására elsőzben tétettek, éppen az volt a baj, hogy az önkormányzat eszméjének kifejezéseül szervezett tanácsok (conseil-ek) voltaképen semmi befolyást, aktív cselekvést nem nyertek a közigazgatásra, hanem csakis mintegy véleményező, tanácsadó szervek voltak hivatva működni az egész vonalon állami cselekvést képező közigazgatásban.

Ezen inkább passzív szerepükkel a tanácsok természetesen nem lehettek ellenszerei a merev központosítással járó bajoknak és nem kelthettek önkormányzati szellemet, nem fejthettek ki önkormányzati tevékenységet.

A francia közigazgatás mindaddig nem tudott megszabadulni e bajoktól s mindaddig a gyakran változó kormányok és politikai áramlatok eszköze volt, amíg végre az 1871. évi megyei (departementális) tör-

* Lásd Lukács György: A francia közigazgatás szervezete — és Kmetty K.: A porosz közigazgatási reformról.

vénnyel és az 1884. évi községi törvénnyel a megyei és községi tanácsok határozási és pedig önálló határozási és közreműködési jogkört nyertek s a helyi önkormányzatnak is szerveivé lettek.

Ezáltal legalább a lehetősége megadatott s keretei megalkottattak az önkormányzati tevékenységnek, de természetes, hogy, mint fentebb is utaltam rá, az igazi önkormányzati szellem és tevékenység még nem tölti ki ma sem e keretet, mert az önkormányzati szellem kifejlődéséhez és megerősödéséhez olyan nemzetnél, a mely e jogokkal évszázadokon át nem birt, hosszú idő és következetes munkásság szükséges.

A porosz közigazgatási reformalkotások pedig éppen azért érték el becses eredményeket, hogy az igazgatás egységének s az államhatalom érvényesülésének veszélyeztetése nélkül elég szerencsésen meg tudták találni és alkotni azon szervezetet, illetve szervezeteket, amelyek útján a közönség az állammal együtt igazán közrehat és közreműködik a közigazgatásban.

A porosz közigazgatási reform lényegében fentartotta az állami hivatali szervezetet, de kiegészítette azt a társadalmi elemekkel.

Az önkormányzati szervezeteket nem kárhoztatta pusztán tanácsadói, véleményező szerepkörre, hanem egyrészt az önkormányzatnak fenhagyott helyi adminisztrációt mondhatni egészen rábizta az önkormányzati szervezetekre (község, járás, tartomány), másrészt aktív cselekvési, közreműködési jogkört is biztosított azoknak az állami adminisztrációban is.*

Az ezen példák által nyújtott tanulságokat nem szabad figyelmen kívül hagyni nekünk sem.

A fentebb említett két követelmény szem előtt tartásával és megvalósításával, t. i. ha a vármegyéknek saját dolgaikban önállóságot és szabadságot adunk s ha a közönségnek nemcsak hatékony ellenőrzést biztosítunk, hanem közreműködését is igyekezünk biztosítani a közigazgatásban, akkor nincs okunk félni attól, hogy a közönségben az önkormányzati szellem el fog halni,

* Lásd Kmetty K.

sőt ellenkezőleg ezáltal lehet a folyton gyöngülő önkormányzati szellemet újra eleven életre kelteni, ébrentartani és erősíteni, míg azután erejének növekedésével ismét több-több teendőt háríthatunk rá, szélesebb-szélesebb körre terjeszthetjük ki működését.

* * *

A fentebb felállított második kérdést illetőleg, t. i. hogy a közigazgatás államosításával nem adunk-e a kormány kezébe oly nagy hatalmat, amely az egyéni és közszabadságot veszélyezteti, tisztában kell lennünk azzal, hogy a közigazgatás tényleg oly hatalmi tényező, amelyet az ország csakis úgy és akkor bizhat egészen a kormányra, ha és amikor más oldalról kellő biztosítékot tud szerezni arra nézve, hogy ezáltal a közhatalmi tényezők egyensúlya nem lesz megzavarva s az egyéni és közszabadság nem lesz veszélyeztetve.

De más oldalról tisztában kell lennünk azzal is, hogy a szélesebb értelemben vett önkormányzat, vagyis a közhatósági (felsőbbbségi) igazgatásnak a közönségre való átruházása csakis akkor képez politikai erőt és alkotmányjogi biztosítékot, ha a közönség ezen jog- és tevékenységi kört tényleg be tudja tölteni.

Ha a közönségnek erre nincs elég ereje, a kormány mindenhatóságának állapota a törvénybe iktatott, de életerővel nem bíró szélesebb önkormányzat mellett is éppen úgy bekövetkezik, mintha az önkormányzati jogok nem is volnának törvénybe iktatva.

Ezt az igazságot bizonyítja, mint fentebb kimutattam, közigazgatási rendszerünk fejlődésének iránya.

Igenis, veszedelmes léptekkel haladtunk a kormány mindenhatóságának állapota felé s e fejlődést nem tudta megakadályozni a törvény betűje, mert a társadalom nem volt elég erős a részére biztosított jog- és tevékenységi kört kitölteni.

A jelenlegi állapothoz képest, midőn a miniszeri jóváhagyási jog, a főispáni rugalmas jogkör, a miniszternek a vármegyei tisztviselők felett való ugyászólván korlátlan fegyelmi hatalma ugyanis a kormány kezébe adta a közigazgatási gépezet

feletti uralmat, igazán kevés változást jelent, ha a közigazgatás végzését egészen reábizuk is az államra.

A vármegyéknek hatalommérséklő szerepe, vagyis hogy a kormány mindenhatóságának még ma is korlátjait képezik, voltaképen nem is abból ered, hogy az »állami közigazgatás közvetítése a vármegyékre van bízva«, sőt ez inkább alkalmakat és ürügyeket ad a kormánynak arra, hogy a vármegyék ügyeibe beleavatkozzék, hanem sokkal inkább a vármegyék politikai jogaiból fakad, abból t. i., hogy a vármegyék a meg nem szavazott adók behajtását és meg nem szavazott ujonczok kiállítását megtagadhatják és hogy politikai kérdésekkel foglalkozhatnak, ily mozgalmakat kezdeményezhetnek s ezáltal a közvélemény kialakulására igen jelentékeny befolyást gyakorolnak.

A vármegyéknek ezen jogait pedig az állami közigazgatás közvetítésének a vármegyéktől való elvonása egyáltalán nem érinti s a vármegyéknek ezen jogai nemcsak fenttarthatók, de mindenesetre fentartandók lesznek akkor is, ha a közigazgatás ellátását maga az állam veszi át.

A vármegyéknek a jelenleginél még jobban is biztosítható ezen ugynevezett politikai jogai tehát már önmagukban is bizonyos mérvig képesek lesznek ellensúlyozni a közigazgatás államosításával járó politikai veszélyeket, de mindenesetre még közvetlenebb módon ható biztosítékokról is lehet és kell gondoskodnunk.

Ily közvetlenül ható biztosítékot fog képezni a vármegye közönségének az állami igazgatás felett való ellenőrzési joga, amely ellenőrzési jogot szankcióhoz lehet és kell kötni azáltal, hogy a vármegyei közgyűlésnek fegyelmi hatalmat biztosítunk az állami közigazgatásnak a vármegye területén működő tisztviselői felett.*

Ily közvetlenül ható biztosítékot fog képezni a közönség részére mindenesetre biztosítandó azon jog, hogy az állami közigazgatásban közreműködjék, aminek útját és módjait szintén nem nehéz megtalálni.

* Ennek módzataival alább fogok foglalkozni.

Ily közvetlenül ható biztosíték leendő a tisztviselői szolgálati pragmatikának megalkotása s a fegyelmi eljárásnak a fentebb már megjelölt módon leendő szabályozása, mert egészen kétségtelen dolog, hogy a szolgálati pragmatika s a fegyelmi eljárásnak kérdése nemcsak magukra a tisztviselőkre bir nagy fontossággal, hanem, mint azt már fentebb is érintettem, közvetve az egyéni és közszabadságra is kihatással vannak.

Ha a közönség látja és tudja azt, hogy világos jogszabályok által van megállapítva, hogy a tisztviselőknél jogai és kötelességei meddig terjednek s tudja azt, hogy a tisztviselőknél hatalmi tulkapásai ellen független bíróságnál kereshet védelmet és megtorlást, bizonyára sokkal inkább biztosítottnak érzi jogait, mint a mai rendszer mellett, midőn jogai talán szélesebb körűek, de nagyrészen csak névlegesek.

Ily biztosítékot fog képezni a közigazgatás minden hatósági ténykedésére kiterjeszkedő nyilvánosság.

Ha a nagy közönség mindenkor bepillantást nyerhet a hivatalosok és ügyiratok minden rejtelmébe, vagyis ha a közönség előtt voltaképen nem léteznek hivatali rejtelmek, ha a tisztviselők működése mindenkori nyilvános bírálat tárgyává tehető s viszont ha a tisztviselők is érzik maguk felett a nyilvánosságnak mindig éber, soha nem nyugvó ellenőrzését, mindez egyik leghathatósabb eszköz arra, hogy a közönségnek érdekei a tulkapások ellen megvédve legyenek.

De a leghathatósabb alkotmányjogi biztosítékot mindenesetre a közigazgatási bíráskodás intézményében találjuk fel s ez intézménynek kiépítése mindenesetre első és elengedhetetlen feltétele közigazgatásunk reformjának.

Az, hogy a közigazgatási bíráskodás mint alkotmányjogi biztosíték egy jó közigazgatási rendszernek elengedhetetlenül szükséges kiegészítő részét képezi, ma már vita tárgyává sem tehető, elannyira általánosan elismert igazságot képez.

A tudomány és gyakorlat emberei ma már nem is a közigazgatási bíráskodás szükségessége, hanem

annak csakis különböző rendszerei felett folytatnak vitatkozást.

A mi közigazgatási bíráskodásunkról szóló 1896. évi XXVI. t.-cz. megalkotása előtt és után a magyar jogászegyletben lefolyt magas színvonalu tudományos viták és az e tárgyban megjelent értekezések* igen sok becses nézetet és igazságot tárnak elénk, melyek mind azt bizonyítják, hogy a közigazgatási bíráskodás kérdésének helyes megoldása felette nagyjelentőségű kérdést képez ugy közigazgatásunkra, mint alkotmányunk megerősítésére nézve.

Ezen értekezésnek szűk keretei nem engedik meg, hogy a közigazgatási bíráskodás kérdésének részleteivel is foglalkozzam, tehát csak nagy általánosságban utalhatok arra, hogy véleményem szerint a közigazgatási bíráskodás intézményét ki kell majd építenünk az alsóbb fokozatokban is és hogy a bírói oltalom igénybevételenek lehetőségét nem lehet taxative felsorolt esetek szűk korlátai közé szorítani, hanem általában a közigazgatási hatóságok által okozott minden jogsérelem esetére meg kell adni a honpolgároknak a panaszjogot, hogy jogi oltalmat a függetlenség kellékeivel felruházott közigazgatási bíróságoknál kereshessenek.

A bírói és jogi oltalomnak ily széleskörű biztosítása által oly erős közszabadsági és alkotmányjogi biztosítékot szerezhethünk, amely önmagában is sokkal erősebb és hathatósabb azoknál, mint amelyek jelenlegi elgyengült önkormányzati szervezetünkben találhatók.

Ezen biztosítékok mellett — azt hiszem — a vármegyék aggodalom nélkül mondhatnak le azon jogokról, amelyek »az állami közigazgatás közvetítésében« rejlnek.

Ezen biztosítékok mellett az állami közigazgatás végzésének a vármegyék jogköréből való kikapcsolása, vagyis a közigazgatásnak államosítása nem fogja sem az önkormányzati szellemet és tevékenységet előlni és tétlenségre kárhozthatni, sem pedig az egyéni és köz-

* Dr. Kmety K., dr. Csillagh Gy., dr. Concha Gy., dr. Láncoz Gy. dr. Némethy K., dr. Lukács Gy.

szabadságot veszélyeztetni s nem fogja az alkotmányt gyengíteni.

Ha tehát beláttuk azt, és lehetetlen be nem látni, hogy a közigazgatás államosítását úgy a magyar állam kiépítésének nagy eszméje, mint a jó közigazgatásnak érdeke megkívánja és szükségessé teszi, ezen áldozatot meg kell hoznunk, amint hogy 1848-ban meghoztunk nagyobb áldozatokat is a magyar haza javára, s ezen áldozatot aggodalom nélkül meghozhatjuk, ha a fentebb érintett biztosítékokat megteremtjük és megerősítjük.

* * *

A közigazgatási reform kérdésének politikai szempontból való vitatásánál és mérlegelésénél a második fő ütközőpontot a tisztviselők mikénti alkalmazásának kérdése képezi.

Ezen kérdés körül kifejtett vitákban és eszmecserékben mintegy általánossá vált azon felfogás, hogy önkormányzat csakis választott tisztviselőkkel képzelhető.

Ez a felfogás azonban úgy elméleti, mint gyakorlati tekintetben téves.

A közigazgatási jogtudomány művelői már régen tisztában vannak azzal s tudományos művekben alaposan kifejtve látjuk, hogy az önkormányzat fogalmának a tisztviselők választása nem képezi alkotó elemét, vagyis önkormányzat létezhet ott is, ahol az igazgatási teendőket kinevezett tisztviselők látják el s viszont a tisztviselők választásának joga önmagában még nem képes biztosítani az önkormányzatot.

De ugyanezt mutatja az oly sokszor emlegetett és mintaként hivatkozott angol önkormányzat példája is, ahol a király által kinevezett békebírók egy valóban erős önkormányzati szervezet és tevékenység keretében működnek, ahol tehát az önkormányzati tevékenységnek egyik legfontosabb szerve, a békebíró, nem a közönség választása által, hanem királyi kinevezéssel nyeri megbízatását és tevékenységének jogalapját.

A tisztviselők alkalmazásának kérdése tehát voltképen az önkormányzat kérdésével nem azonos. Az

önkormányzatnak alkotó elemét nem a tisztviselők választása képezi, hanem sokkal inkább az, hogy az önkormányzatnak, vagyis az önkormányzati szervezeteknek határozási és rendelkezési joga legyen s jogokkal és eszközökkel birjon arra, hogy határozatainak és rendelkezéseinek mindenivel szemben, tehát szükség esetén az állam közegeivel szemben is érvényt tudjon szerezni, továbbá az, hogy a közönség a maga önkormányzati szerveivel tényleg közreműködjék az igazgatásban.

Ha e két alapkellék, t. i. az önrendelkezési jog és a közreműködés joga biztosítva van a közönség részére, az önkormányzat szempontjából legfeljebb másodrendű kérdést képezhet az, hogy az önkormányzatnak vannak-e önválasztotta tisztviselői, avagy az állam kinevezett tisztviselői kötelesek az önkormányzat rendelkezéseit végrehajtani és a közönség közreműködését az igazgatási teendők ellátásában nemcsak tűrni, de igénybe is venni.

Tagadhatatlan azonban, hogy politikai szempontból a tisztviselők választásának kérdése nagyjelentőségű és tagadhatatlan az is, hogy legideálisabb önkormányzat csakis választott tisztviselőkkel képzelhető, mert egyrészt nagy politikai erő rejlik abban, ha a nagy közönség választhatja meg azokat, akikre ügyeinek intézését rábizza, másrészt az önkormányzati szellem akkor valósulhat meg legjobban, ha az igazgatás teendői egészen a közönségre vannak bízva s a közönség ezen teendőit önválasztotta tisztviselőivel végezheti.

A tisztviselők választásával járó alkotmányjogi és közigazgatási előnyök, ugyszintén a kinevezési rendszernek előnyei és hátrányai már oly sokszor és részletesen ki voltak fejtve, hogy ezen előnyök és hátrányok bővebb fejtegetését, azt hiszem, joggal mellőzhetem.

Tisztában vagyunk vele mindannyian, hogy mindkét rendszer mellett és ellen alapos érvek hozhatók fel, tisztában vagyunk mindannyian azzal is, hogy mint fentebb is jeleztem, a legideálisabb állapot az volna, hogy a közönség minden tisztviselőit önmaga választhassa.

De tisztában kell lennünk más oldalról azzal is, hogy ezen ideális állapotnak éppen úgy, mint magának a tágabb értelemben vett önkormányzatnak, bizonyos elengedhetetlen előfeltételei vannak, amelyek nélkül a tisztviselők választásának joga önmagába sem alkotmányjogi biztosítékot nem képezhet, sem pedig jó közigazgatásra nem vezethet.

Ezen előfeltételek mintegy összeesnek az egészséges önkormányzat előfeltételeivel, egészen kétségtelen tehát, hogyha az önkormányzatnak nincsenek meg a szükséges alapfeltételei, ott a tisztviselők választása sem bizható megnyugvással a közönségre.

A tisztviselők mikénti alkalmazásának kérdésére is tehát áll azon általános igazság, hogy egyik rendszer sem abszolút jó, vagy abszolút rossz, hanem e kérdés megoldásánál is a létező viszonyokból kell kiindulni.

Igyekeztem fentebb kimutatni, hogy közigazgatásunk szervezetének s általában közigazgatásunknak bajai legnagyobbrészt abból erednek, hogy közigazgatásunk szervezete nem felel meg a létező viszonyoknak s a közönségre, vagyis az önkormányzatra több terhet raktunk, mint amennyit az megbir, több feladatot és teendőt ruháztunk rá, mint amennyinek jól megfelelni képes.

Igyekeztem kimutatni, hogy ezen körülményekből eredt s magyarázható meg az utóbbi harmincz év alatt létrejött közigazgatási törvényeinkben félremagyarázhatatlanul kifejezésre jutott azon irányzat és törekvés, amely az önkormányzati jogoknak körét mind szűkebb-szűkebb körre szorította, s az állami beavatkozás és közvetlen rendelkezés jogát pedig lépésről-lépésre tágitotta.

Ezen irányzatnak és törekvésnek természetes és elmaradhatatlan következménye volt az is, hogy amiként az önkormányzati tevékenység köre összébb-összébb szorította, azonképen lett összébb szorítva a vármegyének tisztviselőválasztási joga is.

Minden ujtás mondhatni évről-évre szűkebb körre szorította a vármegyék választási jogát s ma már a vármegyei tisztviselők egy jelentékeny részének meg-

biztatása nem a közönség választásából, hanem főispáni kinevezésből ered, sőt a vármegye önkormányzati jogkörébe tartozó teendők egy részét nem is megyei, hanem állami tisztviselők látják el.

Nagy igazságtalanság volna azt hinni, hogy ezen fejlődés és irányzat csakis az állami mindenhatóság célzatából eredt volna.

Nem ebből, hanem mint fentebb már igyekeztem kimutatni: a körülmények vas kényszerűségéből származott.

Éppen Magyarország különleges és sok tekintetben szerencsétlen viszonyai között inkább, mint bárhol másutt szükséges az, hogy az állam teljesen biztosítva legyen az iránt, hogy az igazgatásnak minden szerve s az igazgatási szerveknek minden tisztviselője a magyar állam érdekeit szolgálja.

Azok a nagy veszélyek, amelyek a nemzetiségi mozgalmak és nemzetiségi izgatások alakjában a magyar állam *szupremáciáját* folyton fenyegetik, nagyon is szükségessé tették és teszik azt, hogy az állami hatalomnak összetartó ereje mindig és mindenütt akadálytalanul érvényesüljön. És miután az államakarat érvényesülésének egyik leghathatósabb eszköze a közigazgatás, a magyar törvényhozás elsőrendű kötelessége volt az, hogy az igazgatás szervezetét úgy igyekezett lassanként átformálni, hogy az egész vonalon a magyar állam eszmét szolgálja és széthuzó törekvéseknek teret és alkalmat ne engedjen. A fejlődés ezen irányát a körülmények vas kényszerűsége szabta meg.

Meg kell hajolnunk a kényszerűség hatalma előtt, a közigazgatás szolgáltatási képességének a fokozódó követelményekhez mért fejlesztése érdekéből s az egyseges magyar állam kiépítésének nagy eszméje érdekéből az állami igazgatást ki kell vennünk a vármegyék kezéből, reá kell bízunk az államra s ennek következményeként a tisztviselők kinevezésének jogát is az államnak kell átengednünk.

De ha ekként a tisztviselőválasztás, vagy kinevezés kérdését eldöntöttnek tekintjük is, nem lehet és nem szabad figyelmen kívül hagynunk azon veszélye-

ket, amelyek a közigazgatási tisztviselők kinevezési jogának a kormányra való átruházásával kétségkívül vele járnak s éppen azért keresnünk kell azon utakat és módokat, amelyekkel ezen veszélyeket elháríthatjuk.

Ezen veszélyek kettős irányuak: egyrészt a politikai és közszabadságot, másrészt a közigazgatás jószágát fenyegetik.

A politikai és közszabadságot illetőleg már fentebb is utaltam rá s könnyen megérti mindenki, — kivált aki a közigazgatással gyakorlatilag is foglalkozik — hogy mily nagy hatalmi tényezőt képez a kormány kezében, ha a közigazgatásnak egész vonalán, minden tisztviselő kinevezése a kormány tetszésére van bízva.

A kormány kinevezésétől függő tisztviselői kar, amely minden boldogulásának egyedüli forrását a kormányban látja, hovatovább elkerülhetlenül vak eszköz esz a kormány kezében nemcsak az igazgatási teendők ellátását illetőleg, hanem politikai tekintetben is, mert egyrészt az előrehaladásnak, boldogulásnak vágya és ösztöne arra hajtja a hivatalnokokat, hogy mindenben, tehát politikai tekintetben is a kormány akaratát kövessék és szolgálják s még politikai szolgálatokkal is igyekezzenek érdemeket szerezni, másrészt, mert a kormánynak az erőszak látszatának kerülése mellett is ezer és ezer útja s módja van arra, hogy a tőle függő hivatalnoki kart akaratának szolgálatába hajtsa.

Manapság is, — midőn pedig még a tisztviselőválasztási jog a vármegyék kezében van — habár talán tulzottan is, de nem alaptalanul hangzanak fel a panaszok a vármegyei tisztviselők politikai szerepléséről, mondjuk ki őszintén, amiatt, hogy a vármegyei tisztviselők is a kormány hatalmi befolyása alatt állanak s a kormány részére tesznek politikai szolgálatokat.

Ha már most a kinevezési jog által a kormány befolyása és hatalma még közvetlenebb és még erősebb lesz a közigazgatási tisztviselők felett, természetes, hogy a tisztviselői kar még inkább utalva lesz arra, hogy a kormány kegyét keresse s ha ennek érdekében szükséges, politikai szolgálatokat is teljesítsen, mert a közigazgatási tisztviselőket éppen a közigazgatási szolgálat

természeténél fogva nem lehet a függetlenség olyan attributumaival felruházni, mint a birói kart, enélkül pedig — valljuk be őszintén — a tisztviselők teljesen a kormány hatalmának lesznek kiszolgáltatva s bizonybizon kevesen lesznek olyanok, akik a hatalommal szemben is megtudnák óvni teljes egyéni függetlenségüket.

Már pedig — eltekintve az igazságszolgáltatástól — a közszolgálatnak egyetlen ágában sem annyira veszedelmes ezen állapot, mint éppen a tulajdonképeni közigazgatási szolgálatban, mert a közigazgatási tisztviselők a mindennapi életbe oly mélyen és oly közvetlenül benyúló teendők végzésére vannak hivatva, hogy már hivatali állásuknál fogva ezernyi-ezer szálon tudnak hatni a közönségre és tudják függési viszonyba hozni az egyes embereket.

Az ellen a veszély ellen, amely ezen hatalmi tényező birtokában tulerőssé váló központi kormányhatalom részére a politikai és közszabadsági jogokat fenyegetheti, védelmi eszközöket találni nagyon nehéz, majdnem lehetetlen, éppen azért, mert a folyton eleven, folyton cselekvő igazgatási szervezet vezetését a mindenkori kormánytól elvonni nem lehet s ez a szervezet mindig kész hatalmi eszközt képez a mindenkori kormányok kezében.

Bármennyire kívánatos is tehát egyéb tekintetektől, hogy az állami egységet képviselő kormány ereje nagy és a magasabb államcéloknak megfelelő legyen: *a közigazgatási tisztviselők kinevezési jogát feltétlenül és minden megszorítás nélkül a kormányra nem bízhatjuk*, mert e nagyfontosságú hatalmi tényező ellensúlyozására — sajnos — nem rendelkezünk kellő eszközökkel és intézményekkel.

A másik irányu veszély, amely a kinevezési rendszert mondhatni elmaradhatlanul kíséri, magát az igazgatást s így a közönség érdekeit veszélyezteti azáltal, hogy a kinevezett tisztviselői kar rendszerint elzárkózott, bürokratikus szellemtől áthatott testületté válik s lassankint elveszti érzékét és fogékonyságát a közönség érdekei iránt.

A tisztviselőválasztási rendszernek egyik megbecsülhetlen előnye éppen abban áll, hogy szerve összeköttetést létesít a közönség és a tisztviselői kar között. Oly szerve összeköttetést, mely az összetartozandóságnak s az egymásra utaltságnak érzetét a közönségben és tisztviselőkben folyton ébren tartja és ezáltal utját állja annak, hogy a tisztviselői kar elzárkózzon, bürokratikus felfogásu testületté váljék, ami legnagyobb veszedelme a jó közigazgatásnak.

A közigazgatás folyton az étellel és a való életnek dolgozik, a közigazgatás ellátására hivatott szervezetnek tehát olyannak kell lenni, mely az igazgatás és a mindennapi élet közötti szerve összeköttetést biztosítsa, hogy az igazgatás *felszívhassa magába a mindennapi élet friss leheletét.*

Errenézve pedig legbiztosabb út és mód az, ha a közigazgatás ellátására hivatott tisztviselők megválasztására a közönségnek is beleszólást biztosítunk, mert ezáltal érjük el, hogy a tisztviselő, aki megbízását legalább részben a közönségtől nyeri, a közönség egy tagjának fogja magát érezni, fogékonyabb lesz a közönség bajai, kívánságai iránt, viszont a nagy közönség, mely tisztviselőiben a maga választottjait látja, sokkal inkább rokonszenvezik választott tisztviselőivel, azoknak működését inkább segíti elő, mint az oly tisztviselőkkel, akikhez ezen szerve összeköttetés érzete nem fűzi.

A közönség ezen rokonszenvében pedig nagy erkölcsi erő rejlik, amelyet fentartani és erősíteni nagyon is érdemes.

Ha ellenben a közönségnek egyáltalán nincs semmi beleszólása abba, hogy közigazgatási ügyeit kik és miképpen intézzék, a közönség és a tisztviselők között nincs szerve összeköttetés, okvetlenül elidegenednek egymás iránt. A közönség tőle idegen elemnek tekinti a tisztviselőket, bennük csak parancsolóit látja, működésüket nemhogy támogatná, de idegenkedve nézi.

És az a tisztviselői kar, amely a közönségtől semmi tekintetben sem függ, hanem csak felebbvalóitól, hatósági jogainak gyakorlatában hovatovább a közönség

parancsoló urának és nem szolgájának tekinti magát, a közönség felfogásával, kívánságaival egyáltalán mitsem törődik, a közönség érdekei iránt közönyös lesz, hanem csakis felebbvalóinak akaratára tekint, egyedül az állam érdeke bir előtte sulylyal.

A közönség és a tisztviselői kar között az elválasztó vonal mindinkább kiszélesedik s a tisztviselői kar elzárkózott merev testületté válik s a legridegebb bürokratizmus kérge lepi el felfogását, nézeteit, ami azután megöleje az eleven jó közigazgatásnak.

Ezek azon veszélyek, amelyek a kinevezési rendszerrel mondhatni elkerülhetetlenül velejárnak, akkor tehát midőn a viszonyok kényszerűségének behatása alatt mégis arra kell elhatározni magunkat, hogy az állami közigazgatás közvetítésével együtt, mint annak elválaszthatatlan kiegészítőjét, a tisztviselői választási jogot is elvonjuk a vármegyéktől, elengedhetetlenül szükséges oly utakat és módokat keresnünk, amelyek által ezen veszélyeket elháríthatjuk, vagy legalább is csökkenthetjük.

A fentebb megjelölt veszélyek természetéhez képest kettős irányban kell védekeznünk.

Nevezetesen elsősorban védekeznünk kell oly irányban, hogy a közigazgatási tisztviselőket ne szolgáltassuk ki egészen a kormány hatalmának s ne vonjuk ki egészen a közönség rendelkezése alól; másodsorban védekeznünk kell oly irányban, hogy a közönség és a tisztviselői kar közötti szerve összeköttetés fonálát ne vágjuk el.

E kettős irányu védekezést elérhetjük, vagyis biztosíthatjuk egyrészt azáltal, ha, mint fentebb utaltam rá, megalkotjuk a szolgálati pragmatikát, a fegyelmi biráskodást legalább végső fokon független biróságra bizzuk s ha a közönség részére is fegyelmi hatalmat biztosítunk a tisztviselők felett, másrészt azáltal, ha a tisztviselők kinevezésére a közönségnek is beleszólást, hozzájárulást engedünk.

És mindezeket megtehetjük anélkül, hogy ezáltal a közigazgatási szervezet működését bénítanánk.

Hogy a szolgálati pragmatikának megalkotása s a fegyelmi biráskodásnak, legalább végső fokon, független

biróságra való ruházása, mily nagy fontossággal bír nemcsak magukra a tisztviselőkre, de közvetve a közszabadságra is, azt fentebb már kifejtettem s kifejtettem azt is, hogy a fegyelmi biráskodás illetén berendezése egyáltalán nem veszélyezteti azon hivatali fegyelmet, alárendeltségi viszonyt, amely a közigazgatásban okvetlenül szükséges.

E tekintetben tehát, azt hiszem, további indokolás és fejtegetés felesleges.

Több ellenvetésre és aggodalomra adhat okot azon követelmény, hogy a közönség részére a közigazgatási tisztviselők felett fegyelmi hatalmat biztosítsunk, mert közeli lehet a veszély, hogy a közönség ezen joggal vissza fog élni s a tisztviselők az esetlegességeknek, a rokon- és ellenszenvnek behatása alatt alakuló többség szeszélyének lehet kitéve.

Ezen aggodalmak azonban tulzottak és komoly alappal alig bírnak.

A törvényhatóság közgyűlése eddig is birt és jelenleg is bír azon joggal, hogy tisztviselőit felelősségre vonhatja, ellenök fegyelmi eljárást rendelhet és őket állásaiktól felfüggesztheti. Annyival inkább szükséges és indokolt ezen jog fentartása akkor, ha az igazgatás kivéteik a vármegye kezéből s az államra ruháztatik, mert csakis ezen fegyelmi jog által fog felkeltetni és fentartatni a tisztviselőkben annak érzete és tudata, hogy bizonyos mérvben mégis függenek a közönségtől, ez lesz egyik rugója annak, hogy a tisztviselők a nagy közönség érdekeit, nézeteit, felfogását respektálják s azoknak kielégítésére törekedjenek, ez lesz egyik biztosíték arra, hogy a tisztviselői kar ne váljék elzárkózott bürokratikus testületté.

Attól pedig, hogy ezen jogositvánnyal a nagy közönség vissza fog élni, félnünk nem kell, egyrészt mert a tapasztalat azt mutatja, hogy ezen joggal a közönség eddig is csak legritkább esetekben élt s egyáltalán nem élt vissza, másrészt mert ezen jognak gyakorlatát lehet bizonyos kautelákhoz kötni.

Igy például meg lehet állapítani, hogy csakis írásban beadandó indítványra, az illető tisztviselőnek

meghallgatása után s csakis névszerinti szavazással s csakis kétharmad többséggel lehessen fegyelmi eljárást s a hivatali állástól való felfüggesztést elrendelni. Ezen előfeltételék anélkül, hogy magának a jognak értékét csökkentenék, bizonyára elégséges mérséklői lesznek e joggal való élésnek s biztosítani fogják, hogy pusztá ellenszenv vagy szeszély nem fog irányadó lenni e jog gyakorlásánál.

Ezenfelül pedig, ha a fegyelmi biráskodást, amint fentebb kifejtettem, akképen rendezzük, hogy végső fokon a közigazgatási bíróság döntsön fegyelmi ügyekben, a közönség is biztosítva lesz, hogy vétkeesség esetén a tisztviselő még a hatalom pártfogása mellett sem fog megmenekülni a büntetéstől, viszont a tisztviselők is biztosítva lesznek, hogy alaptalanul és jogtalanul nem fognak büntetést szenvedni.

Ezen fegyelmi jogot tehát aggály nélkül megadhatjuk és okvetlenül meg is kell adni a közönségnek.

A második követelmény kielégítésére, hogy a tisztviselők kinevezését illetőleg a közönségnek is engedjék és biztosítsák bizonyos mérvű beleszólás és hozzájárulás, szintén nem nehéz megoldási módozatot találni.

A szükség és a cél, amely azt kívánja, hogy a tisztviselők kinevezésének jogát az államra bizzuk, csakis odáig terjed, hogy a közigazgatásért is felelős kormány belátására legyen bizva annak elhatározása, hogy a közigazgatási teendőket kikre kívánja bizni, mert természetes, hogy a kormány csakis úgy vállalhatja a felelősséget a közigazgatásért, ha tőle függ, hogy kiket állít a teendők végzésére, ha csakis azok végezhetik a teendőket, akikben ő megbizik.

A kinevezési jognak az államra, vagyis a kormányra való átruházásában tehát csakis ezen szükség határáig kell és szabad elmennünk.

Biztosítanunk kell a kormány részére azon jogot, hogy ő jelölje meg: kiket és hova kíván állítani a közigazgatás nagy gépezetében, de az ezen túl terjedő azon jogositvány, hogy a kormány által kijelöltek közül

a közönség választhassa meg azt, akit ügyeinek élén legszívesebben lát, meg kell hagynunk a közönségnek.

Vagyis a kinevezési és választási jogot össze kell egyeztetnünk, hogy a tisztviselő voltaképen kettős forrásból: a kormány kinevezéséből és a közönség választásából nyerje mandátumát. Legyen a kormány kinevezettje, de legyen egyszersmind a közönség választottja is.

Ezen elvet kétféle módon valósíthatjuk meg. Vagy úgy, hogy a kormány jelöl ki három egyént, akik közül azután a vármegye közönsége választ, vagy úgy, hogy a közönség jelöl ki választás útján három egyént, kik közül a kormány egyet kinevez.

Mindkét módozatra találhatunk példát Magyarországon is, külföldön is. Tehát sem az elv, sem annak alkalmazási módja nem valami ismeretlen és új dolog.

Mindkét módozat által elérhetjük azt a célt, hogy a tisztviselők alkalmazására mindkét tényező: a kormány is és a közönség is beleszólási jogot nyer.

A mai kijelölési rendszer lényegében szintén ezen eszmének felel meg, de tökéletlenül, mert az államnak csak nemleges beleszólást biztosít, t. i. arra enged befolyást a kormánynak a főispán útján, hogy bizonyos egyént vagy egyéneket kizárhasson a megválasztásból, de arra nem nyújt lehetőséget, hogy éppen az állam által kívánt egyének közül történjék a választás.

Már pedig ha az igazgatásért is a kormány felelős, legalább azon jogot kell biztosítani részére, hogy, habár a közönség választása útján is, azon egyének kerüljenek az igazgatási gépezet kerekei mellé, akiket a kormány akar, akiket a kormány alkalmasnak vél. Ugyanazt kívánja az igazgatásnak érdeke is.

Éppen ezért a két módozat közül az előbbit kell választanunk, t. i. hogy az államnak: a kormánynak adassék meg a jog, hogy a betöltendő állásokra három egyént jelöljön s ezek közül válaszson a közönség, mert csakis ezáltal biztosíthatjuk a kormány cselekvő beavatkozási jogát és ezáltal kerülhetjük el a választási rendszerrel járó fentebb már érintett azon ferdeséget, hogy a vármegye közönsége csakis megyebeli egyént választ s így mindenik vármegye tisztviselői kara önma-

gában zárt egységet képez, amelybe más vármegyebeli, tehát más vármegyéknek, az ország más vidékeinek viszonyait is ismerő elemek nem kerülhetnek, ami által a tisztikar látköre egy vármegye szűk határai közé szorul össze s felfogása egyoldaluvá lesz.

Azáltal, ha az állam jelöli ki azon egyéneket, akik közül a választás történik, meg van adva a mód arra, hogy az állam azokat állítsa az adminisztráció intézésére, akiket akar, mert csak azokat jelöli; meg van adva a mód, hogy az állam bárholonnan, tehát nemcsak azon vármegyebeli egyént jelöljön ki s ezáltal a vármegyei tisztviselői kart folyton felfrissíthesse; meg van adva a mód, hogy a kormány exponált helyekre a legkiválóbb erőket alkalmazza s a tisztviselők részére méltányos előléptetést biztosítson.

Ez a módozat tehát egyrészt a szükség határáig kielégíti azon kívánalmakat, melyek szükségessé teszik, hogy a tisztviselők kinevezési jogát az államra ruházzuk, de azért mégsem zárja ki egészen a közönség beleszólási jogát s így, habár gyengíti is, de nem tépi el azon összekötő fonalat, amely a tisztviselőket a közönséggel összefűzi s amely összeköttetés, mint fentebb utaltam rá, oly nagyjelentőségű.

Az elmélet emberei előtt talán idegenszerű és visszatetszőnek fog feltűnni a tisztviselők alkalmazásának ezen kettős alapon nyugvó rendszere, mert hiszen az elmélet tantételeivel nem igen egyeztethető össze. A feltétlen államosításnak hiveit sem fogja kielégíteni, mert hiszen a kormány kinevezési jogát korlátozza és végül a választási elv hiveinek is bizonyára lesz kifogása ellene, mert a közönség választási joga még szűkebb korlátok közé lesz szoritva, mint eddig volt.

De mindezen ellenvetések dacára is, azt hiszem, a gyakorlati életnek meg fog felelni e módozat.

A kívánt célt: a kormány direkt beleszólási jogát biztosítja s emellett a közönség választási jogát nem szünteti meg.

A kormánynak, e jognak birtokában, módjában fog állani csak azokat alkalmazni, sőt éppen azokat alkalmazni, akiket akar, viszont a közönségnek mégis

mód nyújtatik arra, hogy a kijelöltek közül éppen azokat választhassa, a kikben leginkább megbizik.

Bármily korlátozott lesz is s bármily csekély jelentőségűnek látszik is a közönségnek illető választási joga, annak jelentőségét és hatásait kicsinyelni nem lehet.

Már maga azon körülmény, hogy a tisztviselők mégis érezni és tudni fogják azt, hogy állásuk elnyeréséhez a közönség hozzájárulása is szükséges, egy hathatós tényező lesz arra, hogy a közönséggel szemben ne váljanak elzárkózott rideg bürokratákká, hogy a közönség közfelfogása, érdekei, óhajai iránti érzéket ébren tartsák s az államnak és közszolgálatnak érdekeit a közönség érdekeivel igyekezzenek mindig összeegyeztetni.

Mert ne higgye senki, hogy távol vidékről is el nem hat hire a tisztviselők milyenségének s hogy a közönség bármily távol vidéken szolgáló egyének kijelölése esetén is ne találna utat és módot arra, hogy a kijelölt egyének felől információkat szerezzen.

De emellett meglesz még egy alig megbecsülhető jótékony hatása a közönség beleszólási jogának, az t. i., hogy mérsékelni fogja a tisztviselői kinevezéseknél olyannyira felburjánzott protekciót, mert a hatalmaskodó, bürokratikus, gyűlölt alakokat, vagy a léha dologkerülőknél ismert egyéneket bármily hatalmas protekció sem lesz képes a közönség választása alá kerülni állásokba beültetni.

A közönség választási joga tehát még korlátolt alakjában is bizonyára jótékony hatást fog gyakorolni, amely jótékony hatást a választási jog teljes elvonása által kizárni *valóságos véték* lenne.

A gyakorlati alkalmazásban azonban a két tényezőnek: a kormánynak és közönségnek közrehatását természetesen bölcs mérséklettel és körültekintéssel kell megállapítani és szabályozni, nehogy egyik vagy másik irányban való tulzás által az elérni kívánt célokat veszélyeztessük.

Igy első sorban is a közönség választási jogát csakis a vezető, önálló hatáskörrel bíró állásokra kell

kiterjeszteni, mert az igazgatás milyensége ezeken fordul meg és semmi szükség sincs arra, hogy egészen alárendelt, jelentéktelen állások választás utján töltessenek be.

Továbbá a tisztviselők alkalmazásának mindenestre életfogytig tartó időre kell történni, mert egyrészt az igazgatás stabilitása, másrészt maguknak a tisztviselőknek figyelmen kívül nem hagyható érdekei megkívánják azt, hogy a tisztviselők ne legyenek gyakori választások esélyeinek kitéve.

Végre a kormánynak mindenesetre meg kell adni azon jogot, hogy a tisztviselőket hasonló állásokra, vagyis ugyanazon minőségben áthelyezhesse, mert a közszolgálat nagy érdekei megkívánják, hogy a kormány esetleg helyi befolyások alá került tisztviselőket a helyi befolyások alól kiragadhasson és viszont kiváló erőket azon helyre állíthassa, ahol kiváló tulajdonaikra szükség van. Mindezek azonban már részletkérdések, amelyeknek fejtegetése túlhaladná ezen értekezés keretét.

A felállított vezérelv biztos fonalat fog nyújtani a részletkérdések megoldására is s a vezérelv következetes keresztülvitele ki fogja elégíteni azon nagy érdekeket, melyek e kérdés helyes megoldásához fűződnek.

D) Az igazgatási szempontok.

A közigazgatási szervezet államjogi és politikai szempontjainak mérlegelése után, melynek során már bizonyos irányelvekkel tisztába jöttünk, vizsgálunk és mérlegelnünk kell azon kellekeket és követelményeket, amelyeket magának az igazgatásnak érdekei irnak elő, vagyis vizsgálunk kell, hogy az *igazgatás érdekeire* való tekintettel mily irányelveket kell követnünk közigazgatási szervezetünk újraalkotásánál, nehogy a politikai vagy egyéb szempontok miatt az igazgatás természetéből folyó kívánalmakat megsértsük.

Értekezésem azon részében, ahol a jelenlegi bajok kutforrásaira igyekeztem rámutatni, nagyrésztben már rámutattam arra, hogy az új szervezetben mily hiányokat kell okvetlenül kiküszöbölni, de ott inkább csak a dolog

nemleges oldalára, t. i. arra mutattam rá, hogy miket kell elkerülnünk.

Most lássuk a dolognak pozitív oldalát, t. i. hogy az észlelt bajok elkerülése végett miket kell tennünk.

Közigazgatási szervezetünk alaphajainak fejtegetésénél rámutattam, hogy az alpbajok főképen a következő okokból erednek:

1. Több terhet raktunk az önkormányzatra, mint amennyit adott körülmények között megbir.

2. A vármegyéknek saját belügyeiben nem adtunk önállóságot, szabad elhatározási jogot.

3. Közigazgatási szervezetünkbe befészkelte magát a hatalmi centralizáció s ennek elmaradhatatlan kísérője a bürokratizmus.

4. Bizottságoknak, testületi szerveknek jogkörébe utaltunk oly teendőket, amelyek természetüknél fogva csakis egyes egyének által intézhetők helyesen.

5. Közigazgatási szervezetünk tagozatai nélkülözik a közvetlen szervi összefüggést.

6. Közigazgatásunk hatósági működésében, a szervezet hibája miatt, a politikai szempontok tulsulyra jutottak s megmételtyezték közigazgatásunkat.

Ezen alpbajok közül az 1., 2. és 5. pont alatt említett alpbajok orvoslására, vagyis kiküszöbölésére nézve az előző fejezetben már megtaláltuk a feleletet, vagyis a megoldás módját.

Tisztába jöttünk vele, hogy a vármegyei önkormányzat terhein könnyíteni kell s e könnyítésnek legtermészetesebb s leghézszerűbb módja az, ha az állami közigazgatás közvetítését kikapcsoljuk a vármegyék tevékenységi köréből és az államra bizzuk.

Tisztában jöttünk vele, hogy a vármegyéknek saját belügyeiben önállóságot és szabadságot kell adnunk, a vármegyék megmaradó önkormányzati tevékenységét fel kell szabadítanunk az állami gyámkodás és beavatkozás nyüge alól.

Tisztába jöttünk vele, hogy a kényszerítő körülmények behatása alatt s az állami közigazgatásnak a vármegyék jogköréből való kikapcsolása következtében, annak elmaradhatatlan következményeként a tisztviselők

kinevezésének jogát, a megjelölt fentartásokkal és megszorításokkal, reá kell bizzunk az államra, vagyis a kormányra, amiáltal a közigazgatási szervezet tagozatai között a szervi összefüggés helyre lesz állitva, meg lesz teremtvé, mert hiszen ennek folytán mindenik tagozat ugyanazon egységes szervezetnek lesz tagozata s az egységes államhatalom közvetlen rendelkezése alá kerül. Az államnak, vagyis az államhatalmat képviselő kormánynak közigazgatási rendelkezéseit nem egy különálló szervnek: a vármegyének saját tisztviselői, hanem az egységes állam-igazgatási szervezet közegei lesznek hivatva végrehajtani, vagyis az egységes államakarát saját szervei által és utján fog érvényesülni.

Ezen alpbajok orvoslási módozataival tehát már tisztában vagyunk.

Hátra van még, hogy a többi (3., 4. és 6. alatt felsorolt) alpbajok orvoslási módozatait keressük.

Első sorban azonban tisztáznunk kell még egy oly tényezőnek az igazgatásra való behatását, amely tényezőről eddig még nem szólottunk.

Azon tényezők között ugyanis, amelyeknek közrehatása az igazgatásra mindenestre figyelembe veendő, vagyis amelyek közrehatással vannak az igazgatás milyenségére, egyik tényező kétségkívül: a közigazgatási területeknek kérdése is.

A közigazgatási hatóságok működési köre két tekintetben igényel szabályozást: egyrészt a hatáskör tekintetében, melyről alább fogok szólni, másrészt az illetékesség tekintetében. Vagyis egyrészt a hatóságokhoz utalt teendőket illetőleg, másrészt a területet illetőleg, amelyre az illető hatóságoknak működésköre kiterjed.

A helyes hatósági tagozat megállapításának sulypontja kétségkívül a hatásköröknek helyes megállapításán nyugszik, de tévedés volna azt hinni, hogy a területi beosztás is nem bir befolyással az igazgatás milyenségére, mert a gyakorlati élet tapasztalata azt mutatja, hogy a területi beosztás helyes vagy helytelen volta igenis lényeges befolyással van az igazgatás jósá-gára, ami egészen természetes.

A dolog természetéből folyik s további bizonyítást

alig igényel, hogy tulságos nagy igazgatási területeket oly jól igazgatni, mint a kisebbeket, nem lehet.

A tulságos igazgatási területek sem az önkormányzati tevékenységnek, sem az adminisztrációnak szempontjából nem megfelelők.

A tulságos nagy területek közönségét természet-szerűleg sohasem hatja úgy át az összetartozandóság érzete, mint a kisebb területek lakóit, érdekeik szét-ágazóbbak, viszonyaik nagyobb eltéréseket mutatnak, s ebből folyólag az érdekek összetalálkozásából folyó összetartozandósági érzet s az ebből eredő összműködésre való készség és törekvés gyengébb, már pedig az önkormányzati tevékenységnek egyik szükséges előfeltétele az is, hogy az egy önkormányzati szervezetbe foglalt egyénekben az összetartozandóság érzete erős legyen s közérdekeik is lehetőleg azonosak legyenek.

Az igazgatás szempontjából pedig károsan hat az igazgatási terület tulságos volta azáltal, hogy az igazgatás vezetésére és ellátására hivatott egyénekre nézve az áttekintés biztos voltát, az ügyeknek, egyéneknek, viszonyoknak közvetlen ismeretét, amelyek pedig a jó közigazgatásnak elengedhetetlen feltételei, majdnem lehetetlenné teszi, vagy legalább is szerfelett megnehezíti.

Tekintsük például Pest vármegyét, amely kiterjedésben vetekedik egy-egy osztrák tartománnyal.

E vármegye kiterjedése 12,000 □ klm., lakosainak száma közel 900,000 lélek, van 14 járás, 6 rendezett tanácsu városa, 208 községe.

Képzeltető-e, hogy egy ily óriási kiterjedésű területet, amely a természeti viszonyok tekintetében is nagy eltéréseket mutat, a vármegyei hatóságnak, vagy személyesítve: az igazgatásért felelős alispánnak áttekinteni lehet; képzeltető-e, hogy az alispán a 14 járás, 6 város és 208 község adminisztrációját jól ellenőrizni képes legyen; kívánható-e, hogy községeinek s vármegyéje lakosainak viszonyait úgy ismerje, amint kellene, hogy jól adminisztrálhasson.

Maga a központi apparátusa e vármegyének oly nagy, hogy annak működésében az összhangot, az

egységet, az egységes irányt biztosítani is alig lehetséges, annál kevésbé lehet szó arról, hogy a vidéki hatóságok működését egységesen irányítani és vezetni lehessen.

Az ily nagy területek alkalmasak lehetnek arra, hogy bennük u. n. tartományi élet, vagyis az önkormányzatnál szélesebb körű és magasabb rendű közjogi élet fejlődjék ki, de igazgatásra nem alkalmasak, mert nagyságuknál fogva igazgatási szervezetüknek oly nagyoknak kell lenni, amely önsúlyánál fogva lassan, nehézkesen mozoghat s az igazgatásban oly szükséges közvetlenséget lehetetlenné teszi.

A másik tulság: a tulságos kis igazgatási területek megállapítása, habár ideális szempontból bizonyára kívánatosabb, szintén nem helyes és nem is vezethet jó eredményre, mert felesleges költség- és munkavesztegetéssel jár s emellett szerfelett széttagolja az igazgatási szervezetet, ami viszont az igazgatás egységét veszélyeztetné s a központi ügyintézkést nehezítené.

A közigazgatási reform egyik teendőjét tehát okvetlenül a vármegyék új területi beosztása fogja képezni és kell hogy képezze.

A fennálló szélsőségeket ki kell egyenlíteni.

Ne kövessük e tekintetben a francziák példáját, kik minden történelmi hagyományon keresztülgázolva, mintegy mérnöki pontossággal igyekeztek megállapítani és kikerekíteni vármegyéik területeit — de a kirivó ellentéteket, mint Pestvármegye és Ugocsa, vagy Torontál és Turócz, — el kell enyésztetnünk. — A semmi szükség által sem indokolt s csak visszasságokra vezető területi beékelődéseket meg kell szüntetni s a vármegyék területi nagyságait lehetőleg úgy kell megállapítani, hogy azok az igazgatás érdekeinek megfelelőek legyenek.

És ezen területi rendezést folytatni kell a vármegyék egyes járásaira nézve is, mert a járási beosztások is sok oly visszasságot mutatnak, amelyek az igazgatásra károsan hatnak vissza.

A területi rendezés bizonyára sok helyi — esetleg egyéni — érdeket is fog érinteni, de azt hiszem, ezen érdekeknek háttérbe kell szorulni a magasabb érdekek

mellett s közigazgatási reformunk nem lenne teljes, ha a területi rendezést is nem hajtanánk végre.

* * *

A közigazgatási reformnak egyik legfontosabb kérdését a hatósági tagozatoknak s a hatóságok hatáskörének helyes megállapítása képezi, mert egyrészt ettől függ az igazgatás menetének gyorsasága s részben az ügyintézés helyessége is, másrészt mert *ezáltal vethetünk gátat a veszedelmes mérvben növekedő centralizációnak és ezzel karöltve járó bürokratizmusnak.*

Reámutattam fentebb, hogy igazgatásunk mai rendszerében a centralizáció mily veszedelmes mérvben növekszik, tanubizonyságául annak, hogy az önkormányzati szervezet magában nem képes a centralizációt megakadályozni.

Reámutattam arra is, hogy a centralizáció mily veszélyeket rejt magában az igazgatásra nézve. Ha tehát a centralizációval járó veszélyeket és káros hatásokat elkerülni óhajtjuk, ennek eszközeit, utjait és módjait a hatósági tagozatok és hatósági hatáskörök helyes megállapításában kell keresnünk.

Az első kérdés mindenestre az, hogy mit értünk a centralizáció alatt.

E kérdés felvetése indokolt és szükséges, mert a centralizációt is többféleképen lehet értelmezni a szerint, hogy mire vonatkoztatjuk.

E helyen a centralizációt, amelynek veszélyeitől őrizkedni kell, a *hatalmi* szempontokra vonatkoztatom. Nevezetesen a veszély abból erred, ha a közigazgatásban rejlő hatalom egy központi szervnek: a miniszteriumnak kezében összpontosul, ha a vidéki hatóságok a központi hatalomnak olyképen vannak alárendelve, hogy voltaképen önállósággal nem bírnak, határozataik, intézkedéseik legnagyobb részben csakis a központi hatalom hozzájárulásával válnak végérvényessé, illetve a végérvényes döntés joga a központi hatalomé.

Ezen hatalmi központosság lehet jogosult és szükséges nagy államcélok érdekéből s lehet szükséges és

jó eredményü bizonyos körülmények között, de magának a jó igazgatásnak érdekeivel és a népszabadsággal alig egyeztethető össze.

A hatalmi központosság felé hajló irányzat (már mindinkább elveszti talaját úgy az elméletben, mint a gyakorlatban.

A központosság hívei immár maguk is belátják, hogy a hatalmilag központositott igazgatási rendszer igen sok hátránnyal és veszéllyel jár s amellet igen költséges is. A centralizáció, amint már fentebb utaltam is rá, még azon államokban is, ahol legteljesebb mérvben van kifejlődve, kezd tért veszíteni s a decentralizáció felé hajló irányzat kezd érvényesülni.

Poroszország, ugyszintén Franciaország közigazgatási reformjaiknál már a decentralizáció felé hajlottak, a vidéki hatóságok s az önkormányzati szervek önállóbb hatáskörrel lettek felruházva, a központi kormányhatalom, mely eddig minden ügy végleges eldöntésének jogát igyekezett saját hatáskörébe vonni, a jogok egy részéről a vidéki hatóságok javára lemondott, csakis a fontosabb ügyek eldöntését s az általános fővezetést tartotta fenn magának.

Nálunk Magyarországon, mint fentebb láttuk, közigazgatásunk fejlesztésében egészen a legutóbbi időkig rohamosan haladtunk a központosság felé és önkormányzati szervezetünk daczára eljutottunk odáig, hogy a legjelentékenyebb s egészen helyi vonatkozásu ügyekben is a központi kormányhatalomé lett a döntő szó s a vidéki hatóságok jelentősége mindinkább csökkent.

De az utóbbi évek meghozták nálunk is a centralizáció eszméjéből való kiábrándulást s az 1901. évi XX. törvényczikkben már a decentralizáció szárnypróbálgatásait üdvözölhetjük.

E törvény a felebbezések korlátozásával gátat igyekezett vetni annak, hogy a legjelentéktelenebb ügyek is felvitessenek a miniszteriumig s ezáltal a vidéki — középfoku — hatóságok önállóságának, vagyis önállóbbá tételének alapjait rakta le. Ezen irányzat felé való haladásnak kísérleteit láthatjuk az új utlevél-törvényben, mely az utlevelek kiállításának eddig a belügy-

miniszterium részére fentartva volt jogát az alispánokra bizza; ugyanezen irányzat nyilvánul meg a kivándorlási törvényben, a rendőrhatalom engedélyeket szabályozó belügyminiszteri rendeletben, a járási számvevői intézmény létesítésében.

Mindez összevéve még nagyon kevés, de legalább a kezdetnek kezdete s arra nyújt reményt, hogy immár a közigazgatás terén is megindul a fejlődés a decentralizáció felé és hadat üzenünk a centralizációval járó bürokratizmusnak.

Ezt az irányzatot kell követnünk és szem előtt tartanunk, midőn közigazgatási szervezetünket reformálni akarjuk.

A hatósági tagozatokat és a hatóságok hatásköreit úgy kell megállapítanunk, hogy magukat az igazgatási teendőket lehetőleg a kellő önállósággal felruházott alsó- és középfoku igazgatási hatóságok láthassák el s a központi kormányzatnak ne kelljen apró-cseprő mindennapi adminisztratív ügyekkel bajoskodni, hanem legyen fetadata az igazán fontos általános érdekű ügyeknek intézése s az igazgatás általános irányítása és vezetése.

Általános irányelvül szolgáljon, hogy *„a tagok feladványait ne vonja magához a központi szerv: a kormány,, de elégedjék meg az egység biztosításával és viszont a tagok az egység megbontásának erejével ne ruháztassanak fel.”**

A gyakorlati kivitelben ezen elv megvalósítása természetesen sokkal nehezebb, mint annak elméleti kijelentése, de nem lehetetlen.

A vidéki alsó- és középfoku hatóságoknak adjunk önálló jogkört, korlátozzuk az okvetlen szükség határáig a felelősségeket s a kormány beavatkozási jogát. Ezáltal elérhetjük, hogy az igazgatás súlypontja, amint kell, a vidéki hatóságok működésére kerül, viszont a kormánynak rendeletkibocsátási és ellenőrzési joga s a tisztviselőkénevezési jog meg fogja óvni az igazgatás egységét s biztosítja a legfőbb irányítást és vezetést.

A decentralizáció még egyáltalán nem jelent

* Kmotty K.: A magyar közigazgatási jog. 21. lap.

veszélyt az igazgatás egységére és nem jelenti a központi kormányhatalomnak elgyengítését, mert a kormánynak kezében a decentralizáció mellett is maradnak oly jogok és eszközök, amelyekkel egyrészt az igazgatás egységét megvédheti, másrészt saját hatalmát a szükséges mérvig fentarthatja.

A tisztviselőkénevezési jog még a közönség beleszólási jogával korlátozva is, oly hatalmat ad akormány kezébe, amelynek segítségével mindenkor kezében tarthatja az igazgatás vezetését és irányítását; e kinevezési és ezzel kapcsolatos áthelyezési joga által a kormánynak módjában lesz s meg is kell tennie, hogy a vidéki szolgálat kiválóbb erőit a központba vigye, viszont a központi tisztviselőket vidéki állásokra helyezze ki, miáltal a miniszteriumok személyzete is időről-időre új erővel frissül fel, akik a vidéki szolgálat becses gyakorlati tapasztalatait hozzák magukkal; a központból kihelyezett tisztviselők pedig az egész országra kiterjedő áttekintést, az egységes irány szellemét viszik magukkal a vidéki szolgálatba s így a vidéki és központi szolgálat folyton kölcsönhatásban lesz egymással és egymásra, ami egyik legbiztosabb mód az igazgatás egységes szellemének fentartására.

Ezenfelül a kormány felügyeleti és ellenőrzési jogánál fogva nemcsak módjában, de mintegy kötelessége is lesz, hogy a vidéki igazgatás felett nemcsak úgy, mint most, egy nem szakképzett s inkább politikai szerepre hivatott, tehát az ellenőrzési teendőkre nem is alkalmas egyén útján gyakoroljon felügyeletet, hanem időnként, lehetőleg minél gyakrabban kebelbeli szakképzett tisztviselőinek helyszíni vizsgálati útján szerezzen meggyőződést a vidéki igazgatás milyenségéről, ami ismét egy közvetlenül ható útja és módja és eszköze lesz az igazgatás irányításának.

Aggodalom és veszély nélkül követhetjük tehát a felállított vezérelvet, hogy az igazgatás súlypontját a vidéki hatóságokra kell áthelyezni s ezt a vezérelvet kell követnünk, mert ez felel meg az igazgatás természetének és a gyakorlat követelményeinek.

A gyakorlati élet tapasztalatai által megerősített

igazság az, hogy jól igazgatni csak közelről lehet. (On n'administre pas bien, que de près.)

Minél közelebb van az intézkedésre hivatott hatóság, az intézkedést igénylő egyénekhez, dolgokhoz, viszonyokhoz, annál jobban ismerheti azokat s annál jobban intézkedhet.

Minél közvetlenebb az igazgatás, annál jobb, annál gyorsabb lehet. *A közvetlenség, amely mellett a lényeg nem fulhat bele a holt betűkbe, oly elsőrendű kelleke az igazgatásnak, amelyet okvetlenül biztosítanunk kell, ha jó köz-igazgatást akarunk.*

A közvetlenséget az igazgatásban pedig csakis úgy biztosíthatjuk, ha a hatóságokat közelebb hozzuk a közönséghez, ha nem a távolfekvő s tudomását csak holt betűkből nyerő központi kormányhatóságra, hanem a közönséggel mindennapi érintkezésekre utalt, közvetlenül látó, közvetlenül halló alsó- és középfoku hatóságokra bizzuk az ügyek legnagyobb részének hatósági eldöntését.

*

Amily mérvben kerülnünk kell igazgatási szervezetünk megalkotásánál a hatalmi centralizációt, más oldalról viszont a centralizációnak egy másik nemét: az ügyköri összpontosítást lehetőleg biztosítanunk kell.

Az ügyköri centralizáció alatt értem azt, hogy az egyes ügyköröknek, vagyis igazgatási ágaknak ne alkossunk külön szerveket, külön hatóságokat, hanem lehetőleg ugyanazon hatóságokra bizzuk az igazgatásnak összes ügyágait. *Vagyis lehetőleg az összes igazgatási teendőkre kiterjeszkedő egyetemes hatáskörrel ruházzuk fel a közigazgatási hatóságokat, főként pedig az alsó fokon.*

A gyakorlati élet tapasztalatai egyáltalán nem igazolták az eddig divatozott azon felfogás helyességét, hogy a közigazgatásban a főbb szakokat alsó és középfokon is el kell különíteni és külön szervekkel ellátni.

Ennek lehet és van szüksége a legfőbb fokon, de nincs szüksége és haszna az alsó és középfokon.

Ezen irányzatnak köszönhetőek létüket a különböző felügyelők: tanfelügyelő, anyakönyvi felügyelő, állat-

tenyésztési felügyelő, faiskola-felügyelő és még ki tudja hányféle felügyelő.

Mindmennyi halva született hivatal, minden gyakorlati haszon és szükség nélkül.

Közigazgatásunknak anélkül is összekuszált szervezetét csak még inkább szövevényesebbé tették, de gyakorlati eredményt és hasznot egy ily felügyelői intézmény sem tudott felmutatni.

Gyakorlati szempontból egyáltalán alig lehet indokolni, hogy miért kellene a közigazgatást szakok szerint szétosztani és a különböző szakok végzésére különböző szerveket állítani, midőn a közigazgatás a szakokra fel nem osztható, egész való élettel foglalkozik, az egész életnek dolgozik s ebből folyólag természeténél fogva lehetőleg összműködő egységes szervezetet igényel, vagyis oly szervezetet, amely minden ágazatra kiterjesztheti működését.

Minél jobban széttagoljuk szakok szerint az igazgatást, annál erőtlenebbek lesznek az egyes szakok szervei, mert hiszen napról-napra, óráról-óra-ra ugyanis egymásra vannak utalva, természetes tehát, hogy sokkal tökéletesebben és hatályosabban működhet az olyan szervezet, amely egyesíti magában minden szaknak szerveit.

Miért levelezzenek egymással szakvélemények kérése és adása végett a különböző szervek, midőn azok egy szervezetbe foglalva levelezés nélkül sokkal inkább fejthetnek ki összműködést.

Végtére már e tekintetben is kezdünk a helyes irány felé fordulni, a »felügyelőségek« kora kezd lejárni.

A gyakorlati élet megértésének eredménye már az, hogy például a főszolgabíró, mint elsőfoku hatóságot, kezdjük ellátni a szükséges szakterekkel: egészségügyi szakértője, állategészségügyi szakértője, számvevői szakértője már van, a kik nem önálló szervek, hanem a főszolgabírói hivatal szakreferensei.

A fejlődés természetes processzusa útján lassanként eljutnánk odáig, hogy lesz katonai szakértője, mérnök szakértője, gazdasági szakértője, pénzügyigazgatási szakértője. Mert a gyakorlati élet által megkívánt

fejlődés úgy fogja magával hozni, hogy a főszolgabíró legyen elsőfoku hatóság egyetemes hatáskörrel minden közigazgatási ágazatra.

Igen, a gyakorlati élet követelményeinek az felel meg, tehát közigazgatási szervezetünk reformjánál arra kell törekednünk, hogy az elsőfoku hatóságot minden- esetre s a középfoku hatóságot is lehetőleg egyetemes hatáskörűvé kell tenni.

A legegyszerűbb, mert legtermészetesebb s így leg- jobb megoldási mód az, ha egyetemes hatáskörű első- foku hatóságokat létesítünk, vagyis a legalsó foku közigazgatási hatóságok hatáskörét minden közigazga- tási ügyre kiterjesztjük, mert így a közönség első pillanatra és mindig tisztában lesz azzal, hogy minden közigazgatási ügyében a maga elsőfoku hatóságánál keresheti és találhatja meg az óhajtott hatósági segélyt, oltalmat vagy megtorlást.

Viszont az igazgatás érdekei szempontjából is az a megfelelő, hogy az elsőfoku hatóságok hatáskörét ily módon állapítsuk meg, mert egyrészt sok hatásköri összeütközésnek és vitának vesszük ezáltal elejét, másrészt mert az igazgatásban is oly szükséges közvet- lenséget legjobban így biztosítjuk és sok felesleges levelezést és munkát takarítunk meg.

Az elsőfoku hatóságok illetően szervezetének semmi nagyobb akadálya nincsen sem anyagi, sem más szempontból.

Az elsőfoku hatóságokat képessé tehetjük ily széleskörű hatáskör ellátására, ha megfelelő számú és képzettségű személyzettel látjuk el, ami csakis látszó- lag jelent nagy anyagi kiadást, mert hiszen az elsőfoku hatóságok erősítése által viszont a másodfoku hatóságok teendőit csökkentjük, ami azok személyzeti létszámának apasztását, sőt néhány jelenleg különálló hivatalnak megszüntetését teszi lehetségessé.

A másodfoku hatóságokra nézve ezen ügyköri centralizáció már inkább ütközik nehézségekbe, mert ezen ügyköri centralizációnak is megvannak a maga határai, amelyeket szintugy a gyakorlati élet kívánalmai szabnak meg.

Nevezetesen a másodfoku hatóságok hatáskörének illetően centralizációja a másodfoku hatóságoknál oly nagy hivatali apparátust igényelne, amely nagyságánál és saját súlyánál fogva nehézkessé és mint minden nagy testület bürokratikus felfogásává válnék s így éppen az ellenkező eredményt érnének el, mint amelyet óhajtunk.

De azért ezen körülmény sem jelentheti azt, hogy a másodfoku hatóságoknál is ne igyekezzünk az ügy- körök lehető egyesítésére, mert egyrészt a hivatali appa- ratus nagyságából eredő veszélyeket elháríthatjuk, ha az egyes szakok élére némi önálló intézkedési jogkörrel ellátott szakvezetőket állítunk, másrészt mert a másod- foku hatóságok hivatali apparátusának sem kell okvet- lenül nagynak és nehézkésnek lenni, ha, mint fentebb említém, az igazgatási területeket helyesen osztjuk be, illetve állapítjuk meg, vagyis túl nagy területeket nem csinálunk.

Ezenkívül már maga azon körülmény, hogy az elsőfoku hatóságok hatáskörének lehető önállósításával számos oly teendőt vonhatunk el a másodfoku hatósá- goktól és bizhatunk rá nyugodtan az elsőfoku hatósá- gokra, mely teendők ma minden komoly indok és szükség nélkül a másodfoku hatóságok vállait nyomják, továbbá azon természetes körülmény, hogy az alsófoku hatósá- goktól az ügynek csak egy bizonyos része kerül fel felelősség folytán, vagy hivatalból való felülvizsgálás végett a másodfoku hatóságokhoz s így az ügyforgalom szertelen nagyságától nem kell tartani. Mindezen körü- lmények mérséklőleg fognak hatni az ügyköri centrali- záció mellett is a másodfoku hatóság hivatali apparátu- sának nagyságára s ebből eredhető bajokra, vagyis a másodfoku hatóságok ügyköri centralizációja sem jár oly nagy, illetve elkerülhetlen veszélyekkel, amelyek indokolttá tennék, hogy ezen vezérelvtől eltérjünk.

A hatósági tagozatok és hatáskörök megállapításánál tehát a hatalmi decentralizáció viszont az ügyköri centra- lizáció legyen a vezérelvünk s ezen vezérelv alkalmazá- sánál gondosan kell ügyelnünk az észszerűségnek eddig oly sokszor megsértett azon elemi követelményére,

hogy a hatósági hatásköröket lehető szabatosan, a közönség által is könnyen megérthető, áttekinthető módon állapítsuk meg s ne zavarjuk össze úgy, mint ma van. Arra kell törekednünk, hogy a közönség tudhassa, tisztában lehessen vele, hogy ügyes-bajos dolgaiban hová kell fordulnia s ne legye kénytelen a hatóságok és hivatalszobák végtelen hosszu sorát végigjárni s idejét vesztegetni, míg végre rátalál ügyének hatóságára.

E vezérelvek szem előtt tartásával és érvényre juttatásával gátolhatjuk meg a központi kormányzatnak apró-cseprő ügyekkel való tulterheltségét, mérsékelhetjük a központi kormányzat hatalmi tultengését és vágthatjuk utját a bürokratizmusnak, viszont azáltal biztosíthatjuk az igazgatásban oly szükséges közvetlenséget, növelhetjük a vidéki hatóságok iránti bizalmat és tiszteletet, s az ügyköri cenzuralizálás által egyrészt gátat vetünk az igazgatási teendők tulságos széttagolásának, ami mindig az egységes irány és fejlődés rovására esik, másrészt sok felesleges idő- és munkapazarlást takarítunk meg.

* * *

A hatósági tagozatok és hatáskörök helyes megállapítása mellett azonban nem csekély jelentőséggel bír az igazgatás szempontjából azon második kérdés sem, hogy a közigazgatási hatóságokat miképen szervezzük, t. i. egyes, vagy testületi hatóságokat szervezzünk-e?

E kérdésre úgy elméleti, mint gyakorlati szempontból csakis egy felelet lehet, az, hogy egyes hatóságokat kell szerveznünk az adminisztráció végzésére, mert a gyakorlati élet megczáfolhatatlanul igazolta azon alapos igazságot, amit a francziák akként fejeznek ki: »agir c'est le fait d'un soeul, deliberer c'est le fait des plusieurs.« Vagyis magyarul mondva: az igazgatás egy ember dolga, a tanácskozás több emberé.

A közigazgatásnak természete és egész lényege, célja és feladata gyorsaságot kíván, gyorsan pedig csakis egyes ember járhat el.

Mihelyt az elhatározáshoz, cselekvéshez és intéz-

kedéshez több embernek, vagy éppen egy nehézkes testületnek hozzájárulása és közreműködése szükséges, a gyorsaságnak, az erélynek, sőt gyakran a céltudatosságnak is vége van, vagy legalább is meg van bénulva.

Mindezt a gyakorlat emberei napról-napra tapasztalják és érzik, de maguk az elmélet emberei is elismerik azt, hogy a közigazgatásnak bizonyos ágaiban és bizonyos funkcióira nézve a testületi szervezet káros és veszélyes.

Közigazgatási szervezetünk újraalkotásánál tehát egyik legelső feladatunknak kell tekinteni azt, hogy a bizottságok működésének ezen tultengését megszüntessük, a bizottsági szervezeteket lehetőleg kiküszöböljük és hogy főként elvonjuk a bizottságoktól és egyéni hatóságra bizzuk azokat a teendőket, amelyek természetüknél fogva csakis egyes egyén által intézhetők jól és gyorsan.

Jól ismerjük azon érveket és okokat, amelyeket a testületi hatóságok, vagyis az intézés egy részének bizottságokra való ruházása mellett felhozni szoktak, amelyek közül legerősebb érvként hangoztatják azt, hogy a bizottsági ügyintézés biztosítja az alaposítást (mert hiszen több szem többet lát) és hogy a bizottságok működésében bizonyos mérvben közszabadsági biztosíték is rejlik.

Ezen érvelések azonban csak látszólag erősek.

Ami az alaposítást illeti, a gyakorlati tapasztalatok határozottan ellentmondanak annak, hogy a bizottsági intézés elősegitené az ügyek intézésének alaposítást, sőt ellenkezőleg, manapság, midőn már a közigazgatás is szaktudást igényel s az ügyek helyes és alapos intézése is inkább azt kívánja, hogy szakemberek szaktudással bírálják és intézzék el az ügyeket, a szaktudással nem rendelkező elemeknek beleszólása és döntése legtöbb esetben inkább árt az ügyintézés alaposításának, semmint használna.

A gyakorlati élet tényleg azt mutatja, hogy például a közigazgatási bizottsági üléseken az ugynevezett laikus elemek legtöbbször csak passzív szerepet visznek a konkrét ügyek intézésénél s legtöbb esetben a szakreferensek véleménye szerint döntenek el az ügyek,

mert hiszen az igazgatással szakszerűen nem foglalkozó egyének, ha józan ítélőképességgel, sőt jogi tudással rendelkeznek is, a közigazgatási rendeletek kiismerhetetlen utvesztőjében valóban nem birhatnak jártassággal.

Ha pedig egyik vagy másik ügy, mely egy vagy más oknál fogva különösen felkelti az érdeklődést, a szakelődő véleménye ellenére döntetik el, az legtöbb esetben az alaposságnak és szakszerűségnek rovására történik.

A bizottsági ügyintézésnek eredménye tehát vagy az, hogy a szakelődő véleménye dönt, amely esetekben felesleges volt a bizottsági tárgyalás; vagy az, hogy a szakelődő véleménye ellenére döntetik el az ügy, amikor pedig legtöbb esetben nem jól intéztetik el.

Ami a másik érvet illeti, t. i. hogy az ügyeknek bizottsági intézése bizonyos mérvben közszabadsági biztosíték, mert az egyéni önkénykedésnek mérséklője s a közönségnek közreműködését s a nyilvánosság biztosítását jelenti, ez annyiban igaz, amennyiben általában magában az önkormányzati tevékenységben rejlenek ezen előnyök; de másrésztől viszont kétségtelen, hogy amiként fentebb kimutattam, a bizottsági intézés az intézkedésekért való felelősséget csökkenti, ugyszólván illuzóriussá teszi, mert a sokfelé eloszló felelősség értékkel alig bír.

Mig ellenben, ha az egyéni hatóság, vagyis a hatóságként eljáró egyén érzi és tudja, hogy a felelősség teljes súlya reá nehezedik, bizonyára nagyobb körültekintéssel és alapossággal fog eljárni s viszont a netalán mégis szenvedett jogsérelem esetén az egyéni felelősség jobban és biztosabban érvényesíthető, mint egy nagyszámú tagokból álló bizottsággal szemben.

A jogi biztosíték tehát még nagyobb az egyéni hatósággal szemben, főként ha a szenvedett jogsérelemek orvoslását független bíróságra bizzuk s így ezen szempont sem lehet indok arra, hogy a jó és gyors közigazgatásnak oly nehéz ólomsúlyát képező bizottsági intézés rendszerét fentartsuk.

Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a bizott-

sági, vagyis a testületi ügyintézését egészen ki kellene küszöbölni a közigazgatásból.

Nem kell, sőt nem is szabad egészen kiküszöbölni, csak kellő határok közé kell szorítani és főként oly ügyekre kell szorítani, amelyek természetüknél fogva alkalmasak testületi intézésre, vagyis melyeknek javukra szolgál, ha bizottság vagy testület által intéztetik s amelyeknek természete megengedi a bizottsági intézéssel okvetlenül velejáró késedelmet és bizonyos nehézkességet.

Ilyen ügyek például a vármegyék, városok községek beléletére vonatkozó önkormányzati ügyek, amelyek már természetüknél fogva sem intézhetők másként, mint testületileg; ilyenek az ugynevezett contentiosus ügyek nagyobb része, t. i. amelyeknél nem az adminisztratív szempont, hanem a biráskodás a fődolog s amelyek egy része különös szaktudást nem igényel.

Ezen ügyeket, de csakis ezeket, jövőben is meg kell hagynunk a testületi intézésnek, de azután a testületi szervek megalkotásánál nem szabad figyelmen kívül hagyni több olyan körülményt, amelyek eddig nem voltak figyelembe véve.

Igy első sorban is nem szabad tulságos nagy testületeket szerveznünk, mert minél nagyobb valamely testület, természetszerűleg annál nehézkesebb és lassabb annak működése s annál könnyebben beállhatnak azon hátrányok, amelyekre fentebb utaltam, t. i. a felelősségnek a tulságos megoszlás folytán való, mondhatni, teljes elenyészése s az alaposság veszélyeztetése.

Alapos, gyors és jó munkát csakis kis testülettől lehet várni, amelyeknek tagjai már számuk csekély voltánál fogva is érzik a reájuk nehezedő felelősség súlyát is s éppen ezért igyekeznek tényleg közreműködni a reájuk bizott teendőik ellátásában és igyekeznek jól működni.

Mig a számos tagból álló nagy testületek tagjainál, mint a tapasztalás is mutatja, a felelősségérzet s ebből folyólag a kötelességérzet is rendszerint csekélyebb, mert mindenik tag azon feltevésben van, hogy a többi tagok ugyis megjelennek az üléseken és odafigyelnek az ügyek előadására s ezen feltevés nagyban

lankasztja a különben is gyenge közreműködési készséget.

És mindemellett az emberi gyengeség is azt hozza magával, hogy mindenki inkább igyekszik, mert nagyobb megtiszteltetésnek tartja oly testületnek, bizottságnak tagja lenni s oly testületben közreműködni, amelybe csak kevesen juthatnak be, tehát amelyik már tagjai számánál fogva is mintegy előkelőbb bizottságnak látszik, mint oly bizottságban, amelyikbe tucatszámra választják az embereket.

A második követelmény, amit nem szabad figyelmen kívül hagyunk a testületi szervek összeállításánál s ami ezen előbbi kellekből és szintén a dolgok természetéből folyik, abban áll, hogy akiktől munkát kívánunk, ne kívánjunk egyszersmind anyagi áldozatot is s hogy gondoskodjunk eszközökről arra nézve is, hogy aki valamely kötelezettség teljesítésére vállalkozik, az ezen kötelezettségének tényleg eleget is tegyen.

Manapság, midőn a megélhetés gondjai évről-évre súlyosbodnak és minden embert saját dolgainak elvégzése is igénybe vesz: a közdolgokkal való foglalkozás s még inkább a közdolgok intézésében való aktív közreműködés inkább mint valaha, áldozatokkal jár, mert hiszen már önmagában az, hogy valaki munkaidejének és akaraterejének egy részét a közdolgok intézésének szenteli: áldozatot jelent.

A közönségnek ezen áldozatkészségét meg kell becsülni s mint értékes erőt fel kell használni a közigazgatás nagy munkájában, de éppen ezért nem szabad tulterhelni, nehogy visszafejlődjék és megszűnjék.

Nem szabad tehát a nagyközönségtől az idő és munkabeli áldozatokon felül még anyagi áldozatot is kívánni, vagyis azt követelni, hogy a közügyek intézésében való közreműködésért még anyagi áldozatokat is hozzon.

Az önkormányzat fogalmához (a közügyek intézésében való közreműködés pedig nem egyéb, mint önkormányzati tevékenység) sokaknak felfogása szerint hozzátartozik, hogy a közreműködés ingyenes legyen.*

* L. Gneist R: A jogi állam, ford. dr. Takács L., Budapest, 1875 213-243. lap.

de ha elfogadjuk is ezen, a mai korba már és a mi viszonyainkba még alig illő alapelvet, ez egyáltalán nem zárja azt ki, hogy azok részére, akiknek munkásságát és közreműködését fokozottabb mértékben vesszük igénybe, legalább kész kiadásait meg ne térítsük.

Ha a közönség köréből egyesektől azáltal, hogy fontos és gyakori megjelenést és munkát igénylő teendők végzésére hivatott bizottságokba beválasztjuk, fokozottabb tevékenységet kívánunk, nemcsak az igazság elvei folytán, de éppen a kívánt cél biztosítása érdekében is gondoskodnunk kell arról, hogy ezen megbízatás elvállalása és teljesítése által az illetők ne legyenek még érzékeny s viszonyaik között talán elviselhetetlen kiadásokkal is terhelve. Mert azzal tisztában kell lennünk, hogy a bizottsági üléseken való megjelenés, kiküldetések teljesítése stb. manapság bizony nem csekély költségekkel jár.

Vegyük csak például a mai állapotot: a közigazgatási bizottság minden hónapban ülést tart, az állandó választmány is minden közgyűlés előtt napokig ülészik; ha csak ezen üléseken való megjelenés költségeit számítjuk, nem csekély azon anyagi kiadás, amely ezen bizottságok tagjait terheli.

Ha pedig a bizottságok működését intenzívebbé akarjuk tenni: e kiadások még inkább növekedni fognak.

Ezen kiadások terhes volta azután, mint már részben most is érezteti, jövőben még inkább éreztetni fogja káros visszahatását abban, hogy a bizottsági tagok nagy része az ülésekről elmarad, vagyis éppen az elérendő cél: a közönség közreműködésének biztosítása fog hátrányt szenvedni.

Ezen káros hatást, vagyis veszélyt csakis kétféle módon háríthatjuk el; vagy úgy, hogy a bizottságokba csakis vagyonos embereket választunk, vagy úgy, hogy a bizottságok tagjainak kész kiadásait megtérítjük.

Az első módozat, mint a jogegyenlőség és önkormányzat elveivel merőben ellentétben álló, egyáltalán komolyan szoba sem jöhet.

Marad tehát a másik módozat, t. i. az, hogy a fokozottabb teendőkkel terhelt bizottságok tagjainak kész

kiadásait térítsük meg, vagyis részesítsük őket a készkiadásoknak megfelelő napidijban, amint például látjuk ezt Poroszországban, s látjuk nálunk is az esküdtbiráskodásnál.

Ez önmagában nem megfizetése a munkának s így nem is ellenkezhethet az önkormányzat elveivel, hanem az igazságnak és a célszerűségnek legegységibb követelménye.

Ezen intézkedéssel kapcsolatban azonban annak kiegészítéseül más oldalról viszont gondoskodnunk kell arról, hogy azok, akik bizonyos, teendők elvégzésére vállalkoznak, ebbeli kötelezettségüknek tényleg tegyenek is eleget, vagyis hogy az egyes bizottságok tagjait mintegy reákényszeríthessük a bizottsági üléseken való részvételre és közreműködésre, amely intézkedés annyival inkább szükséges, mert mint fentebb utaltam rá, csakis kevészámú tagokból álló bizottságoktól várhatunk jó és alapos munkát, tehát a kevészámú tagok megjelenését és működését már csak azért is szükséges biztosítani, hogy a tagok elmaradása folytán a működés fennakadást ne szenvedjen.

E kényszer természetesen nem pozitív lehet, hanem csakis abban állhat, hogy az ülésekről indokolatlanul elmaradó bizottsági tagokat bizonyos joghátványlyal sujtjuk.

Ennek csiráját látjuk is már az 1876. évi VI. t.-cz. 77. §-ában, de egyrészt az ott megállapított jogi következmény, a tagságtól való megfosztás önmagában nem elégséges, másrészt a gyakorlatban igazán alig alkalmaztatik.

Követelnünk kell e tekintetben is az esküdtbiráskodásnál megállapított eljárást, t. i. egyrészt kötelességgé kell tenni a bizottságokba való megválasztás elfogadását, másrészt bírsággal kell sujtani az igazolatlanul elmaradó tagokat.

Elismerem, hogy ezen most tárgyalt módzatok nem tetszetősek már csak azért sem, mert a honpolgári közreműködési készség hiányát tételezik fel s mert általános felfogás az, hogy a kikényszerített munka nem sokat ér, de ezeknek ellenében hivatkozom a tudó-

mány embereire,* hivatkozom a gyakorlati életre s hivatkozom azon alapigazságra, hogy aki a jogokban részesülni kíván, teljesíteni kell a jogoktól el nem választható kötelességeket is, utalhatok arra, hogy e kényszerítő rendszabályok alkalmazásának szüksége önmagától azon mérvben fog elenyészni, amily mérvben megerősödni fog a közönség közreműködési készsége.

Végezetül pedig a testületi szervek megalkotásánál és feladatkörük megállapításánál ügyelnünk kell arra, hogy a testületi szerveket ne halmozzuk túl, vagyis ne fárasszuk ki apró-cseprő sablonszerű dolgokkal.

A testületi szervek működése egyáltalán csakis fontosabb dolgokra nézve indokolt és helyénvaló, mert hiszen csakis fontosabb dolgokra nézve forognak fenn azon szempontok, amelyek, a testületek, bizottságok által való intézését kívánatosá teszik. És ha ennek figyelmen kívül hagyásával a testületi szerveknek, bizottságoknak a munkakörébe utalunk oly dolgokat is, amelyek sem fontosságuknál, sem természetüknél fogva nem valók oda, azáltal azt érzük el, hogy a bizottság munkaereje és figyelme a lényegtelen apró-cseprő ügyek halmazára által kifárasztatik és elvonatik az igazán fontos dolgoktól.

Vegyük csak például: midőn egy-egy közgyűlésre 50—100 községi számadás és költségvetés lesz előterjesztve, avagy egy-egy közigazgatási bizottsági ülésen 30—40 mezőrendőri ügy és ugyanannyi betegápolási költségleirási ügy kerül előadásra, ugyan lehet-e képzelni, hogy a közgyűlésnek tagjai e számadások eldarálására vagy a közigazgatási bizottságok tagjai a tyukperekre odafigyelnek, midőn már előzőleg fontos ügyekben fáradt ki a figyelem, vagy még fontos ügyek várnak előadásra.

Alaposan és gondosan ki kell tehát választanunk azon ügyeket, amelyeket bizottságilag kívánunk intéztetni s a kiválasztásnál első szempont legyen az, hogy adminisztratív dolgot ne bizzunk testületi szervre, de

* L. Kmetty K.: A porosz közigazgatási reformról. Magyar jogászegyleti értekezések VI. kötet, 7. füzet, 16—19. lap.

a kontencziózus ügyekből is csak a fontosabbakat, mert a sok több az elégnél s a tulság mindenben káros visszahatást szül.

* * *

A hatósági tagozatoknak és hatásköröknek a most körvonalazott vezérelvek szerint leendő megállapítása által és a bizottsági, testületi ügyintézésnek a fentiek szerint leendő redukálása és szabályozása által azt hiszem, megtaláltuk a feladatokat és megoldási módokat arra nézve, hogy közigazgatásunk jelenlegi szervezésének a hatalmi centralizációban és bürokratizmusban, valamint a »bizottsági« tultengésekben rejlő bajait miképen orvosoljuk.

Hátra van még egy alpbajunk orvoslása, vagyis azon kérdés megoldása, miképen szabadítsuk meg közigazgatásunkat, helyesebben mondva a közigazgatás hatósági működését a politika megmételvező hatásától.

Közigazgatásunk alpbajainak fejtegetésénél reámutattam volt, hogy ezen sarkalatos baj a szervezet hibás voltából, közelebbről megjelölve: a főispáni állás jelenlegi mivoltából ered.

Egészen kétségtelen tehát, hogy a bajt csakis úgy gyógyíthatjuk meg, ha a bajnak alapokát eltávolítjuk, vagyis a főispáni állásokat vagy eltöröljük, vagy átalakítjuk.

1891-ben a gróf Szapáry-féle közigazgatási reformjavaslat tárgyalásakor az volt az egyik fő ütközetpont, hogy ki állíttassék a vármegyei adminisztráció élére: az alispán-e, vagy a főispán s előbbi esetben egyáltalán fentartassék-e a főispáni állás, vagy nem?

E kérdés kétségkívül fontos, de ekként feltéve korántsem döntő kérdés, mert a dolog lényege nem abban áll, hogy miként nevezzük a vármegyei igazgatás élére állítandó egyént, hanem abban áll, hogy miképen szabályozzuk jogállását, mily jogokkal és kötelességekkel ruházzuk fel.

Hogy a főispáni állást jelenlegi jogállásában, jelenlegi szervezetében fentartani nem lehet, az ma már vita tárgyává is alig tehető, mert a jogállam legelemibb

követelményével ellenkezik, hogy a közigazgatás szervezetében legyen egy faktor, aki csak jogokkal bír, de a közönséggel szemben sem kötelességekkel, sem felelősséggel nem tartozik, akire igen fontos jogok és hatósági teendők is vannak bizva anélkül, hogy bárminemű minősítés kívántatnék tőle, a jó vagyoni viszonyokon kívül.

Ha, eddig, míg a kormánynak a vármegyékben egyáltalán nem volt tisztviselője, lehetett is ok és szükség arra, hogy a főispáni intézményt jelen alakjában fentartsuk, a jövőben, a tisztviselők kinevezése mellett ezen okok maguktól is megszűnnek s így egyáltalán nem lesz semmi értelme, szüksége és jogosultsága annak, hogy magasabb állam- és kormányzati czélok ürügye alatt, de voltaképen politikai szolgálatokra egy külön állás tartsunk fenn.

Mert hiszen ha a közigazgatási tisztviselőket az állam nevezi ki, voltaképen mindenik tisztviselő a kinevező kormány bizalmának letéteményese lesz s a kormány bizonyára csak oly egyéneket fog kinevezni, akik a magyar állameszmének hívei s akik kormányzati irányelveit osztják.

Amennyiben pedig a kormány még ennek daczára is szükségét érezné annak, hogy minden megyében a magyar állam-eskü alatt szolgáló tisztviselőin kívül még külön politikai ágense, külön »bizalmi« ember legyen, ily bizalmi férfiakat keressen és találhat is, a kormány a hatósági apparátus keretén kívül és ne hatósági jogkörrel felruházott egyén legyen hivatva pártpolitikai szolgálatokat teljesíteni.

A főispáni állást tehát vagy el kell törölnünk, vagy ki kell vetkőztetnünk politikai jellegéből, mert csakis ezáltal tisztíthatjuk meg közigazgatásunkat a politikai megmételvező hatásától és szabadíthatjuk fel a politikai szempontok ólomsúlyától.

* * *

Ezekben kívántam rámutatni azon vezérelekre, amelyek szerint közigazgatási szervezetünket újra alkotandónak vélem.

Hogy ezen vezérelek alapján magát a szervezetet miképen építsük fel, azt értekezésemnek következő részében kísérlem meg kifejteni, e helyen még csak egy dolgot kívánok felemlíteni, ami ugyan tulajdonképen nem szervezeti kérdés, de azért nem csekély hatással lehet és van a közigazgatás milyenségére.

E dolog: az eljárási szabályoknak kérdése.

Az eljárási szabályoknak hatását magára a közigazgatásra kicsinyelni nemszabad, mert: »forma dat esse rei«. Az alakszerüség lehetnek bizonyos tekin- jogi biztosítékok, amint tényleg bizonyos ügyekben azok is, de másrészt az alkatszerüség képesek megfojtani magát a lényegét.

Ha tulságig visszük az alakszerüség elöírását és megtartását, ezáltal megbénítjuk egyrészt az igazgatás gyorsaságát, másrészt kaput nyitunk az alak- szerüségben való lovaglásnak,* ami, mint azt a gyakor- lat emberei igen jól tudják, mindig az ügyek lényegé- nek rovására esik s a gyakorlati élet szüksége, amit nem lehet az alakszerüség békóiba verni, gyakran áttöri a rideg formákat.

Eddigelé, sajnos, nagy fényüzést engedünk meg magunknak az eljárási szabályok alkotási terén. Például kihágási eljárási szabályzatunk ugyszólván van annyiféle, ahány kihágást statuálnak egyes törvényeink. Külön eljárási szabályzat írja elő a közrendőri, külön az ipari, külön az utrendőri, külön a munkásügyi, külön a mezőrendőri, külön a vízrendőri stb. kihágási ügyek- ben való eljárásokat.**

Mindenik szabályzat egy-egy studiumot igényel s mindeniknek vannak a kicsinyességig menő rendelkezései, amelyekben okvetlenül megbotlik az eljárni hivatott hatóság, vagy a szegény felek. S az előirt alakszerü-

* Klasszikus példa rá a legutóbbi olasz vasúti »obstrukció«.

** Ezen a bajon már segített az új rendőri büntető eljárási szabályok megalkotása és életbeléptetése. Lásd 166000/910. sz. B. M. rendeletet.

ségek mindenike egy-egy okot szolgáltat az eljárás megsemmisítésére.

Ismétlem, elismerem, hogy alakszerüség elöírása és azok megtartásának kötelezettsége bizonyos tekin- tetben jogi biztosíték a felekre nézve a hatóságokkal szemben, de azt hiszem, e tekintetben tulmentünk a szükségesnek és főképen a gyakorlati élet követelmé- nyeinek határain.

Vannak bizonyos ügyek, amelyeknél nem lehet mellőzni, s vannak bizonyos alakszerüségek, amelyeket nem lehet mellőzni, de a tulság ebben is épp oly ártalmas, mint bármi másban.

Ezen eljárási szabályok halmazát is gyökeres revízió alá kell tehát vennünk, mert az ezekben rejló békók nem kis mérvben bénítják a hatóságok működését.

IV. A KÖZIGAZGATÁS SZERVEZETÉ- NEK VÁZLATA.

A fentiekben vezérelveket igyekeztem kifejteni.

Hátra van még vázolója annak, hogy a kifejett vezérelveket miképen vélem megvalósítani a gyakorlati életben, vagyis miképen vélem felépíteni közigazgatásunknak új szervezetét.

Természetes, hogy ezen vázlatot is csak nagy — általános — vonalakkal rajzolhatom meg, egyrészt mert a részletezés nem egy értekezésnek, hanem egy törvényjavaslatnak keretébe való, másrészt mert az általános irányelvek mellett a részletkérdések megoldása döntő súlyjal úgy sem bír s mindenesetre akkorra lesz fentartandó, amidőn a főirányelvek már végleg leszűrődnek és azokra nézve a közvélemény végleges megállapodásra jut.

* * *

Amint fentebb már utaltam is reá, az új szervezet kiépítésénél jelenlegi szervezetünknek lehető kimélésével kell eljárunk, ne rombolni igyekezzünk s a romok felett ne valami új, idegenszerű építményt emeljünk, hanem az évszázados hagyományok által megszentelt s a nemzet közszellemében mély gyökereket vert régi intézményeket igyekezzünk átalakítani úgy, amint azt a változott viszonyok s az elérendő célok kívánják.

1. A vármegye mint önkormányzati szerv.

Közigazgatási szervezetünk törzse maradjon és legyen jövőre is a vármegye, az évszázados viharokat kiállott, a nemzet hagyományos kegyelele által megszentelt vármegye.

A vármegye szerepe az új szervezetben is kettős irányu leszen, szerepelni fog egyrészt mint a törvényhatósági önkormányzat szerve, szerepelni fog másrészt mint középfoku hatóság.

Mint önkormányzati szerv legyen önálló, elhatárolásaiban szabad, vagyis az állami gyámkodástól mentes, mert, mint fentebb kifejtettem, az önkormányzati szellem és tevékenység ébrentartásának egyik előfeltétele az, hogy az önkormányzati jogok igazi jogok legyenek és érvényesülésük ne függjön a kormányhatalom tetszésétől.

Mint középfoku hatóság pedig legyen a vármegyei hatóság egyetemes hatáskörű, vagyis a közigazgatásnak minden ágazata ezen hatóságban érvényesüljön.

A vármegyének mint önkormányzati szervezetnek főbb jogai ismét kettős irányuak, úgy mint:

1. az *ugynevezett politikai jogok*, melyeknél fogva a vármegyék jövőben is mint az alkotmány őrei lesznek hivatva szerepelni;

2. a *tulajdonképeni önkormányzati jogok*, melyeknél fogva a vármegyék saját ügyeiket önállólag intézhetik s a vármegye területén folyó állami közigazgatást ellenőrizhetik s abban tényleg résztvesznek, közreműködnek.

A politikai jogokat képezik:

a) a vármegyéknek azon joga, hogy az országgyűlés által meg nem szavazott adók beszédését s meg nem szavazott ujonczok kiállítását megtagadhatják, illetve megtagadni, vagyis eltiltani kötelesek;

b) a vármegyék azon joga, hogy a törvénytelen kormányrendeletek ellen egyrészt az országgyűléshez felirhatnak, másrészt a közigazgatási bíróságnál panaszt emelhetnek, amely hivatva van a megtámadott rendelet törvényessége kérdésében, de csakis ebben dönteni;

c) a vármegyéknek azon joga, hogy közgyűléseiken országos érdekű ügyeket és politikai kérdéseket is tárgyalhatnak; ezekre nézve az országgyűléshez és kormányhoz feliratot intézhetnek s határozataikat, felirataikat az ország törvényhatóságaival közölhetik;

d) a vármegyéknek azon joga, hogy az országgyűlési képviselőválasztásokkal járó teendőket saját

választottjaik, kiküldöttjeik (e célra alakított bizottság) által önmaguk látják el.

A vármegyéknek mindezen jogai megvoltak eddig is, megvannak most is. E jogok fentartásának szükségét, azok után, amiket fentebb már kifejtettem, bőven indokolni bizonyára felesleges, mert bizonyára nincs magyar ember, aki a vármegyéknek alkotmányvédői erejét gyengíteni akarná.

A jelenlegi állapothoz képest a fentebb elsorolt jogokra nézve ujitást, erősítést jelent a b) alatt említett azon jog, hogy a vármegyék a kormányrendeletek törvényességének kérdésében nemcsak az országgyűlésnél, de a közigazgatási bíróságnál is panaszt emelhetnek.*

Hogy ezen jogerősítésre alkotmányjogi szempontból szükség van, vita tárgyát is alig képezheti, mert az országgyűlésnél emelhető panaszjog önmagában, mint a 30 évi tapasztalat mutatta, igen csekély gyakorlati értékkel bír. Jól tudjuk, gyakran tapasztaltuk, hogy milyen sorsa szokott lenni a vármegyék ilyen irányú panaszainak az országgyűlésnél. Szaporítják a képviselőház vagy a miniszterium irattárának anyagát.

Harmincz év alatt még nem volt rá eset, hogy a vármegyéknek ily irányú panaszja figyelembe vétetett, vagyis alaposnak találtatott volna. És alig képzelhető, hogy jövőben is másként lenne, amíg a kormánynak többsége van a képviselőházban.

Okvetlenül szükséges tehát alkotmányjogi szempontból, hogy e jogot gyakorlati értékűvé tegyük, amit másként nem tehetünk, mint úgy, hogy a legfelső foku független bíróságra bizzuk a törvényesség kérdésének, de természetesen csakis a törvényesség kérdésének eldöntését, mert a kormányrendeletek célszerűségi kérdésének megítélését bíróságra bízni nem lehet s a célszerűség megítélésére csakis maga az igazgatásért felelős kormány lehet illetékes.

Más oldalról azonban, nehogy a vármegyék részére biztosítandó birói panaszjog érvényesítése a gyakorlatban a kormányhatalom indokolatlan gyengítésére s az

* Ezt a jogot az 1907. évi LX. t.-cz. már biztosította is.

igazgatás menetének megakasztására, megsibbasztására vezethessen, ezen jognak gyakorlatát természetesen feltételekhez kell kötni és szabatosan körül kell írni oly feltételekhez kell kötni, amelyek e joggal való visszaélések lehetőségét, amennyire lehet kizárják, de viszont azt értéktelenné ne tegyék.

Igy például meg kell állapítani, hogy a vármegye csakis akkor fordulhat panaszjoggal a bírósághoz, ha előzőleg az illető miniszterhez már felirt s a minisztertől elutasító választ kapott; továbbá hogy a panaszemelést kimondó közgyűlési határozat névszerű szavazással s bizonyos előirandó többséggel hozandó meg.*

Ily feltételek és körülírások mellett ezen birói panaszjog nem fog a kormányhatalom gyengítésére szolgálni, nem lesz akadálya a közigazgatás menetének, mégis egy hathatós alkotmányjogi biztosíték leend.

A vármegyéknek önkormányzati jogaik szintén három irányúak, nevezetesen első sorban saját belügyeire, másodsorban a községi önkormányzati élet felett való felügyeletre, harmadsorban a vármegye területén folyó állami igazgatás ellenőrzésére és az abban való közreműködésre vonatkoznak.

Ehhez képest a vármegye önkormányzati jogai kiterjednek a következőkre:

a) A vármegye saját belügyeiben önállólag határoz. Tehát saját vagyona felett rendelkezik, költségvetését megállapítja, számadását felülvizsgálja, saját szükségleteire vármegyei pótdókat szavazhat meg és vethet ki. Saját erejéből közintézményeket (kórházakat, szegényházakat, alapítványokat, muzeumokat, könyvtárakat stb.) létesíthet, azoknak fentartása és igazgatására nézve rendelkezik.

A törvényhatósági bizottság tagjainak verifikálása kérdésében határoz. Szabályrendeleteket alkot.

b) Azon ügyekben, amelyeknek önálló hatáskörben való ellátása törvény által a vármegyékre ruháztatik, a vármegye önállólag rendelkezik. Ily ügyek lehetnek: a szegényügy, a vármegyei közlekedési ügy (vagyis a

* Lásd Tisza Kálmán: Parlamenti felelős kormány és megyei rendszer. Pest, 1865. 35. és köv. lap.

közlekedési ügynek azon része, amely nem országos érdekű) a közigazgatási ügynek azon része, mely nem hatósági intézkedéseket igényel.

c) A községi önkormányzati ügyekre nézve mint felsőbb és végsőfoku felügyeleti hatóság jár el, tehát a községek beléletére vonatkozó ügyekben a jóváhagyási jogot gyakorolja és felelősségek esetén (a közigazgatási bíróság elé utalandó eseteket kivéve) végérvényesen határoz.

d) A vármegye területén működni hivatott fő vagyis önálló hatáskörrel bíró tisztviselőket a kormány kijelölése alapján megválasztja.

e) A vármegye területén folyó közigazgatás felett ellenőrzést gyakorol s abban tényleg résztvesz és közreműködik. A vármegye területén működő állami tisztviselők ellen fegyelmi eljárást rendelhet s őket szükség esetén állásuktól fel is függesztheti.

Az önkormányzati jogoknak ezen elsorolása természetesen nem lehet teljes, vagyis ezen felsorolással nem azt kívánom kifejezni, hogy az itt elsoroltakon kívül más teendők is ne volnának még a vármegyék önkormányzati jogkörébe utalhatók.

Feladatomból és célomból e tekintetben is csak a vezérelvek megjelölése volt. Rámutatni kívántam arra, hogy a közigazgatás államosítása után is még igen jelentékeny tevékenységi köre maradhat, és kell is hogy maradjon, a vármegyei önkormányzatnak s rámutatni kívántam arra, hogy mily elveket kell követnünk az önkormányzati tevékenységre utalandó teendők megállapításánál.

E vezérelvek keretén belül azután a részleteknek kidolgozása és megállapítása ismét a törvényjavaslat körébe tartozik.

Az ekként megállapítandó önkormányzati jogok egyrészt az adott körülmények között nagyon is elégséges tevékenységi kört biztosítanak a közönségnek, másrészt becses alapot nyújtanak arra, hogy amint azután az önkormányzati tevékenység ereje ismét növekedni fog, ezen teendőknek köre ismét lépésről-lépésre tágítható lesz, mert önkormányzati szellemet és tevé-

kenységet csakis önkormányzati jogok útján lehet nevelni s ha az önkormányzati tevékenységet agyon nem nyomjuk tulságos terhekkel, az önmagától fog erőre kapni.

A vármegyék ezen alkotmányvédői, vagyis politikai és önkormányzati működésére a következő szervek szolgálnak:

1. A törvényhatósági bizottság, mely részint közgyűlésein, részint a közgyűlés által választott választmányai útján gyakorolja és végzi a vármegyét megillető jogokat és teendőket.

A törvényhatósági bizottság, a közönség által öt évről öt évre választott, meghatározott számú tagokból áll, a bizottsági tagok egyharmadrésze azonban a vármegye területén fekvő birtok után legtöbb adót fizető egyének közül választandó.

A választhatóság előfeltétele a magyar nyelven való írni, olvasni tudás. A választói jogosultság lehető legszélesebb körre kiterjesztendő.

A jelenlegi virilis intézményt tehát megfelelő megszorításokkal fentartandónak vélem.

Való igaz ugyan, hogy e virilis intézmény a jogegyenlőség elveivel nehezen egyeztethető össze, de más oldalról nem lehet figyelmen kívül hagyni egyrészt azt, hogy a fekvő vagyon oly közvetlen érdekeltségi köteleket képez, amelyet negligálni alig lehet s így az igazságosság elveivel is megegyező az, ha azokat, akik ily erős kötelekkel vannak fűzve a vármegyéhez s akik nagyobb közteherrel járulnak a szükségletekhez, közvetlenebb jogokkal ruházzuk fel, másrészt nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a fekvő vagyon mindig bizonyos konzervativizmust, állandóságot képvisel, amire bizonyos mérvben mindig szükség van, ami nemhogy káros lenne, de inkább jótékony hatása, ha kellő korlátok közé szoríttatik s a szabadelvű haladásnak nem képezi akadályát, csak mérséklő elemét.

Mindenesetre szükséges azonban, hogy a virilis intézményt, amint arra az eddigi tapasztalatok is utalnak, átalakítsuk, vagyis közelebb hozzuk a jogegyenlőség eszméjéhez.

Módosítanunk kell az intézményt egyrészt azért, hogy a virilis bizottsági tagok számát csökkentjük, vagyis kimondjuk, hogy a virilisek száma a bizottsági tagok számának csak egyharmadrészét teheti ki, másrészt módosítani kell oly irányban, hogy a viriliseknek ne pusztán a nagyobb adófizetés ténye önmagában adja meg a bizottsági tagságot, hanem csakis a közönség választásának hozzájárulásával. A legtöbb adót fizetők sorából tehát a közönség válassza meg azokat, akikre a vármegye ügyeit bizni kívánja.

Ezen módosítások által kiküszöbölhetjük, vagy legalább csökkenthetjük azokat a visszasságokat és hátrányokat, amelyek a virilis intézményben rejlenek s mégis biztosíthatjuk azon jótékony konzervatív erőt, amelyre szükség van.

A törvényhatósági bizottság tagjainak száma természetesen a vármegye lakosainak számához mérten állapítandó meg.

A jelenlegi számarányt lejjebb ne szállítsuk, mert minél számosabb egyént részesítünk a vármegye közügyeinek intézésében, annál erősebb alapokon fog nyugodni maga az intézmény s annál szélesebb rétegeket fog áthatni a közügyek iránti érdeklődés.

Minél több tagból áll a törvényhatósági bizottság, annál erősebb lesz annak szükség esetén ellenállási képessége a kormányhatalom tulkapásaival szemben, annál kevésbé jut egyéni és hatalmi befolyások alá. És miután a törvényhatósági közgyűlés sem adminisztratív hatóságot nem fog képezni, sem biráskodási teendőket nem fog végezni, a bizottsági tagok nagy száma nem rejt magában veszélyt az igazgatásra nézve, tehát a bizottsági tagok számának csökkentésére szükség nincsen.

A törvényhatósági bizottság — mint fentebb érintettem — a vármegyét megillető jogokat részint közgyűlésein a maga egyetemében, részint saját kebeléből választandó bizottságai — választmányai — útján gyakorolja.

Hogy a jogok gyakorlása miképen legyen megosztva a közgyűlés és a választmányok között, e kérdés

már inkább részletkérdést képez, de irányelvként kell tekintenünk azt, hogy az ugynevezett politikai jogok gyakorlása, valamint a vármegye belügyeire vonatkozó főkérdésekben való határozathozatal mindenestre a közgyűlésnek tartandó fenn, míg az ügyek előkészítése, a hozott határozatok foganatosítása, az állami adminisztráció ellenőrzése és az abban való közreműködés, szóval azon teendők, melyek állandó és közvetlen tevékenységet igényelnek: a választmányokra bízandók.

A közgyűlések elnökét és alelnökét 5 évről 5 évre maga a törvényhatósági bizottság választja. Az elnök feladatát képezi a közgyűlések összehívása, azoknak az erre nézve alkotandó szabályrendelet értelmében való vezetése, a közgyűlési határozatok végrehajtása feletti őrködés. A törvényhatóságot kifelé az elnök képviseli. Állása ingyenes, vagyis rendes fizetést nem huz, de kész kiadásainak megtérítésétől és reprezentácziós költségek fejében a közgyűlés által megállapítandó tiszteletdíjban részesül. Elnökké csakis feddhetlen előéletű és jogvégzett egyén választható.

A vármegyei közgyűléseken való elnöklés jogának a főispántól való elvonása s a közönség által választott egyénre való ruházása évszázados gyakorlattal való szakítást jelent, de a változott és még inkább változandó viszonyok mellett e szakítás szükséges. Szükséges főként azért, hogy a vármegye önkormányzati élete és szabadsága ezáltal is kifejezésre jusson s az illetéktelen befolyások elől ezáltal is védve legyen.

Kétségtelen dolog, hogy az elnöki tisztség, habár az elnök hatósági jogokat nem lesz is hivatva gyakorolni, mégis bizonyos mérvű hatalmat és mindenestre jelentékeny befolyást biztosít e tisztség viselőjének. Ha tehát az elnöki tisztséget meghagynánk a kormány kinevezettjének: a főispánnak kezében, ezáltal bőséges alkalmat nyujtanánk a kormányhatalomnak arra, hogy a vármegye önkormányzati beléletébe és politikai szerepébe is, habár nem közvetlenül, de közvetve beleavatkozzék s befolyását érvényesítse, ami mindenestre veszélyt jelent a vármegye jogaira és főként alkotmányvédői szerepére nézve.

E veszély ellen tehát védekeznünk kell, védekeznünk kell annyival is inkább, mert a kormány azáltal, hogy az egész közigazgatást saját kinevezett tisztviselőkkel látja el, anélkül is igen jelentékeny hatalmi eszköz birtokába jut.

A vármegyéknek a közgyűlésen kívül legfontosabb szerve lenne:

2. *A vármegyei állandó választmány, vagy bizottság.*

Ezen állandó választmány volna a folyton működő, a közvetlenül működő szerv, csak ritkább esetekben összeülő közgyűlésnek mintegy állandó helyettesítője, jogainak bizonyos mérvben letéteményese és gyakorlója.

Az állandó bizottság tagjait a közgyűlés saját kebeléből egy évi időtartamra választja és pedig a közgyűlés választana negyven rendes és husz póttagot s e hatvan választott tag egyenlő csoportokra felosztva, negyedévenként vagy hónaponként felváltva sorrend szerint teljesít szolgálatot. A választás elfogadása kötelező, csakis a törvényben megállapítandó okok és körülmények alapján a közgyűlés adhat felmentést, aki azonban egy évben már teljesített szolgálatot, a következő évben a választást elfogadni nem köteles.

Az állandó bizottság hetenként legalább egyszer, a szükséghez képest többször is tart ülést, a tagoknak az üléseken való megjelenése kötelező, igazolatlan elmaradás esetén az elmaradó tag pénzbírsággal büntendő. Az elmaradás igazolása és a bírság alkalmazása kérdésében maga a bizottság határoz, felelősség esetén a közgyűlés végérvényesen dönt.

A bizottság tagjai fizetésben nem részesülnek, de utiköltségeik megtérítésére és napidijra van igényük.

Az állandó bizottság elnöke a főispán s mindenik közigazgatási ágának vezetője, az üléseken felszólalási joggal bír, de szavazatjogot csakis az ő ügykörébe tartozó ügyekben gyakorolhat. Határozathozatalra legalább 5 választott tag jelenléte szükséges.

Az állandó bizottság feladata és teendői általában kettős irányúak. Egyrészt a vármegyének saját belügyeire vonatkoznak, másrészt az állami közigazgatás

ellenőrzésére és az abban való közreműködésre irányulnak.

A vármegye belügyeit illetőleg az állandó bizottság: előkészíti a közgyűlés elé tartozó ügyeket, azokra nézve javaslatokat terjeszt elő s önálló indítványokat is tehet; teljesíti a közgyűlés által hozzáutalt megbízásokat, rendelkezik a közgyűlési határozatok végrehajtására nézve s azok végrehajtását ellenőrzi; a közgyűlés által megállapított vármegyei költségvetés keretén belől utalványoz, a vármegye vagyonának és alapjainak kezelése felett felügyel.

A községi önkormányzat körébe tartozó ügyekben részint saját hatáskörében határoz, például költségvetések, számadások jóváhagyása felett, részint pedig a közgyűlésnek fentartandó legfontosabb ügyekben javaslatokat készít elő. A bizottságnak saját hatáskörében hozott határozatai ellen a közgyűléshez lehet felelősséget, mely végérvényesen dönt.

Az állami közigazgatást illetőleg az állandó bizottság állandóan ellenőrzi annak menetét s ezen célból a közigazgatási ágak vezetőitől bármely ügyre nézve bármikor felvilágosításokat, jelentést kívánhat s az ügyiratok előterjesztését követelheti. Amennyiben az igazgatás menetében hibákat, hiányokat vagy mulasztást tapasztal, ezekről a közgyűlésnek jelentést tesz, ugy szintén jelentést tesz s evégre szükséghez képest rendkívüli közgyűlést hivat össze, ha a közigazgatás körében kiadott valamely rendeletet törvénytelennek vagy károsnak vél. Közigazgatási rendelkezéseket kezdeményezhet.

Továbbá részint testületileg, részint tagjai útján közreműködik a közigazgatásban. Nevezetesen a hatáskörébe utalandó kihágási, kontencziósus, adó- és fegyelmi, viz-, ut-, stb. engedélyezési ügyekben bíraskodik; megbízás esetén, kiküldetéseiben, helyszíni tárgyalásokon tagjai által eljár.

Nagy és általános vonásokban ekként volna az állandó bizottságnak, mint a vármegyei önkormányzat és állami közigazgatás egyik tényezőjének szervezete és feladatköre megállapítandó.

Mindez természetesen szintén csak vázlat, amely részletekre nem terjed ki.

Maga azon gondolat, illetve megoldási módozat, hogy a vármegye jogai egyrészének gyakorlása egy ily állandó jellegű működésre hivatott bizottságra ruháztassék, nem új s a dolog természetéből folyó szükségét képez, mert hiszen a közgyűlés állandóan nem lehet együtt; okvetlenül szükséges tehát, hogy egy oly szervről gondoskodjunk, amely állandóan működjék.

Megtaláljuk ezen állandó bizottságot különféle alakzatokban a külföldön is, nálunk is.

A francia megyei választmány (commission departementale), a porosz tartományi tanács és járási választmány (Kreisausschuss), a magyar vármegyék állandó választmánya és közigazgatási bizottsága, mind ezen alapgondolatnak többé-kevésbé szerencsés megvalósulásai, sőt a régi vármegyei szervezetben is megtaláljuk ennek nyomát a »kis gyűlések« alakjában.

Maga ezen megoldási módozatot tehát voltaképen nem új dolog, röviden megokolandónak tartom azonban az állandó bizottságnak fentebb vázolt megalakítási módozatát, vagyis hogy miért vélem a megalakítást akként eszközlendőnek, amint fentebb említettem, t. i. hogy a közgyűlés nagyobb számban választ bizottsági tagokat s azok csoportonként felváltva teljesítenek szolgálatot.

Az állandó bizottság feladatkörének fenti rövid vázolásából is kitűnik, hogy a vármegyei önkormányzati teendőknek legnagyobb része ezen bizottságra fog nehezedni.

Ha tehát a teendőknek helyes és hatékony ellátását biztosítani akarjuk, gondoskodnunk kell róla, hogy e teendők az azoknak ellátására hivatott egyénekre tulságos terhet ne képezzenek, mert — mint fentebb már bőven kifejtettem, a közönség közreműködési készségének és képességének tulságos megterhelése elkerülhetlenül felidézi azon veszélyt, hogy a teendők elhanyagoltatnak és rosszul lesznek ellátva.

Az általam kontemplált megoldási módozattal tehát, amelynél az esküdtszéki szolgálat mintája lebegett sze-

meim előtt, első sorban azon veszélyt kívánnám elhárítani, vagyis azt kívánnám elérni, hogy a teendőknek terhe lehetőleg egyenlően oszoljék meg és ne váljon elviselhetetlenné.

De ezenkívül egy másik becses eredményt is érhetünk el ezáltal, azt t. i., hogy az önkormányzati teendők ellátását és az állami közigazgatásban való közreműködést illetőleg az erőknek folytonos felrissülését biztosíthatjuk, vagyis biztosíthatjuk azt, hogy a közönség felfogása, nézetei, óhajai, törekvései folyton közvetlenül hatolhassanak be az igazgatás szervezetébe és működésébe, ami egyik elsőrendű kelléke a jó közigazgatásnak.

Ha a közönség választottjai közül hónapról-hónapra, évről-évre mondhatni ugyanazok vesznek részt az ügyek intézésében — amint manapság legtöbbszörre történik, — természetes, hogy ezek hovatovább megunják az ügyekkel való bajoskodást, — közreműködésük elveszti intenzitását s hovatovább az ügyintézés körül ő reájuk is ráragad a bürokratikus felfogásból valamicske.

Mig ellenben ha időről-időre új elemek, új erők jutnak az ügyek elintézésében való közreműködéshez, ezekben az ujság ingerénél fogva is nagyobb lesz a közreműködési vágy s nem lesz idő reá, hogy a megszokás kérge belepje közreműködési vágyukat és nézeteiknek, felfogásuknak eredetiségét és közvetlenségét.

Az igazgatáshoz szükséges stabilitást, czéltudatos-ságot és szaktudást a kinevezett tisztviselői kar eléggé biztosítani fogja, a közönség köréből be-beccsapó friss szellő tehát nemhogy veszélyeztetné az igazgatás érdekeit, hanem sokkal inkább hasznára lesz azoknak.

Ezen állandó bizottságon kívül a vármegye természetesen alakíthat más bizottságokat is, de hatósági jogok gyakorlása a többi bizottságokra nem bizható, nehogy az igazgatás szervezete s a hatósági jogkörök ezáltal ismét összebonyolítottassanak.

* * *

A vármegye önkormányzati működését illetőleg hátra volna még azon kérdés, hogy a vármegyének mint önkormányzati szervnek legyenek-e saját tisztviselői, akik a vármegye önkormányzati ügyeit intézzék.

Ezen kérdésre, azt hiszem, nyugodtan nemmel válaszolhatunk, mert sem szüksége, sem célja nem volna annak, hogy a vármegye külön tisztviselőket alkalmazzon.

Első sorban is az önkormányzati ügyek nem lesznek olyan nagyszámúak és sokfélék, hogy ezeknek végzésére szükséges volna egy külön tisztviselői státust fentartani, másodsorban pedig az önkormányzati s a tulajdonképeni igazgatási ügyek a gyakorlati életben nem is különíthetők el oly mereven, amint elméletileg elképzelhető s így ha mindeniknek végzését külön-külön tisztviselői karra bízánk, ebből a hatásköri kérdéseknek és villongásoknak folytonos láncolata keletkeznék, ami mindenesetre károsan hatna vissza az önkormányzatra, de az igazgatásra is, sőt bizonyos antagonizmus keletkeznék a két fajta tisztviselői kar között, amiből folyólag azután nem egymás támogatására és összműködésére törekednének, hanem inkább az ellentétek kiélesedése következne be, amint érezhető ez bizonyos mérvben ma is a vármegyei és például a pénzügyi tisztviselők között.

Az önkormányzati jogkört és a tulajdonképeni igazgatást nem élesen elválasztani, de inkább szoros szervei kapcsolatba kell hozni egymással, mert az önkormányzat eleven erejét csakis így vihetjük át az igazgatásba.

Ezen szervei összefüggést pedig azáltal biztosíthatjuk legkönnyebben és legtermészetesebb módon, ha a vármegyei önkormányzat körébe tartozó határozatok végrehajtását is ugyanazon tisztviselőkre bizzuk, akik az állami igazgatást végzik.

Ezáltal az állami közigazgatási tisztviselőket is mintegy belevonjuk az önkormányzat keretébe s a tisztviselők folyton és közvetlenül érintkezvén a közönséggel s utalva lévén rá, hogy nemcsak a hivatali felsőbbségnek, hanem a közönségnek kívánalmait és rendel-

kezéseit is szem előtt tartásuk, a tisztviselői kar sem válhat elzárkózott bürokratikus testületté.

Arra nézve pedig, hogy a vármegyének önkormányzati körében hozott határozatai tényleg végrehajtsanak, mint fentebb rámutattam, könnyű biztosítékot szerezni t. i. azáltal, ha a vármegyei közgyűlésnek fegyelmi hatalmat adunk a tisztviselők felett és ha a vármegye közönsége önkormányzati jogainak megsértése esetén a közigazgatási bíróságnál kereshet orvoslást.

A vármegyének csakis egy önválasztotta saját tisztviselőjét hagynám meg és pedig a vármegyei ügyészt, aki őre és védője lenne a vármegye jogainak, — mert bármily gondossággal írjuk is körül a jogköröket, a gyakorlati életben okvetlenül fognak viták előállani a vármegye jogait illetőleg, elengedhetlenül szükséges tehát, hogy a vármegyének legyen egy jogtudó — a kormánytól lehetőleg teljesen független — tisztviselője, aki őrködik a vármegye jogai felett s szükség esetén megvédi azokat.

A vármegyei ügyész állásánál fogva hivatalból tagja lenne a közgyűlésnek és állandó bizottságnak, feladata egyrészt véleményt adni a jogi szaktudást igénylő ügyekben, képviselni a vármegyét vagyoni jogi ügyekben, őrködni a határozatok törvényessége felett, a törvényeknek vagy a vármegye önkormányzati jogainak megsértése esetén joga és kötelessége a vármegye nevében felelősséggel vagy panaszszal élni s a panaszokra nézve folyamatba tett eljárás során a vármegyét képviselni.

Ezen egy tisztviselőjét válassza a vármegye önmaga, — szabadon, korlátozás nélkül, — ne legyen a vármegyei ügyész hivatalnok, ne legyen tagja a hivatalnoki hierarchiának, hanem legyen az ügyészi állás a függetlenség attribútumaival felruházott oly diszes állás, amelynek elnyerése méltó tárgyát képezhesse a legjelebb jogtudók vágyainak és ambíciójának.

2. A vármegye mint másodfoku igazgatási hatóság.

A megalkotandó új közigazgatási szervezetben a hatósági tagozatok megállapításánál alapul tartsuk meg az eddigi hármas fokozati rendszert, vagyis legyen alsó, középfoku és legfelsőbb közigazgatási hatósági tagozat.

A középfoku hatóság legyen jövőben is a vármegye, vagyis a vármegyével, mint önkormányzati orgánummal szerves összefüggésben kell szerveznünk a másodfoku hatósági tagozatot, egyrészt azért, mert a figyelmen kívül nem hagyható történelmi hagyományokon nyugszik, másrészt mert az önkormányzati tevékenység közrehatását és közreműködését az igazgatásban csakis úgy biztosíthatjuk, ha az állami igazgatás tagozatait és hatóságait az önkormányzati szervezettel összefüggésbe hozzuk, végre mert a vármegye minden tekintetben alkalmas arra, hogy igazgatási egység és pedig középfoku hatósági tagozat legyen.

A vármegyei keretbe kell tehát beilleszteni s ebben kell szerveznünk a másodfoku igazgatási hatóságot.

Igyekeztem fentebb kimutatni, hogy úgy az igazgatás egysége, mint a nagy közönség érdekei szempontjából a hatóságokat lehetőleg egyetemes hatáskörűvé kell tennünk, vagyis az elsőfoku hatóságoknál mindenestre s a középfoku hatóságoknál a célszerűség határain belül az igazgatási ügyágakat centralizálni kell.

Ezen vezérelvből kiindulva, az új szervezésnél a középfoku vármegyei hatóságnál lehetőleg egyesítsük a jelenleg ügyágak szerint elkülönített hatósági szervezeteket, vagy legalább azok közül azokat, amelyeknek egyesítése a gyakorlati életben nem ütközik legyőzhetlen nehézségekbe.

A közigazgatási bizottságok szervezésekor is már az volt a kétségkívül helyes és az érzett szükségnek megfelelő vezérelv, hogy egy oly közös hatósági szervezet létesíttessék, amely a közigazgatás különböző ágazataiban s a különböző ágazatokat ellátó hatósági szerveknek működésében a szükséges összhangot, az

összműködést s az igazgatásban az egységet biztosítsa.

Hogy a gyakorlati életben a közigazgatási bizottság ezen célra csak részben tudta biztosítani és szerencsétlen szervezetével az igazgatásnak inkább kerékkötőjévé vált, ez az alapgondolatnak helyességét egyáltalán nem érinti és nem gyengíti, csakis arra lehet ok, hogy ezen alapgondolatot és célra alkalmasabb módon és eszközökkel igyekezzünk biztosítani.

Alkalmas utnak és módnak kínálkozik pedig erre az, hogy a középfoku hatóságot úgy szervezzük, hogy abban az egyes ügyágak orgánumai egyesüljenek.

A gróf Szapáry-féle közigazgatási reformjavaslat erre nézve igen becses utmutatást és alapot nyújthat, amely javaslat szintén ezen alapelvből indult ki.

A középfoku hatóságnál nehézség nélkül egyesíthetjük a tulajdonképeni közigazgatást, pénzügyigazgatást, a tanügyi igazgatást és a műszaki szolgálatot úgy, amint azt a gróf Szapáry-féle javaslat tervezte és amint azok jelenleg a közigazgatási bizottság hatáskörében, habár lazán és nem eléggé praktikusán egyesülnek.

Ezen ügyági egyesülésnek azonban, mint fentebb is utaltam rá, elengedhetlen előfeltételei vannak. Nevezetesen, hogy az elsőfoku hatóságokat is egyetemes hatáskörűekké és lehetőleg önállókká kell tenni, hogy így a másodfoku hatóságok teendői csökkentessenek s a másodfoku hatóság ne legyen agyonnyomva aprólékos, sokszor végrehajtási teendők halmazával, továbbá, hogy a tulságos nagy vármegyéket meg kell szüntetni, végre hogy a hatósági hatásköröket nem szabad úgy összezávarni, amint jelenleg vannak, hogy némely ügyben a másodfoku hatóság mint elsőfoku, némelyekben mint harmadfoku jár el.

A másodfoku hatóságok hatásköréből számos oly teendőt ki lehet és ki kell kapcsolni, amelyek aggodalom nélkül bizhatók az elsőfoku hatóságokra s azok által éppen helyi és egyén-ismereteik alapján jobban is intézhetők el. Ilyenek például: az adóügyek körüli igen sok teendő, adófizetési halasztások, helyesbítések, adó-

kivetési teendők, továbbá például: házalókönyvek, utle-
velek, házassági felmentések megadása stb.

Ha ekképen megszabadítjuk a másodfoku hatóságokat az olyan teendőktől, amelyeket nyugodtan lehet az alsófoku hatóságokra bízni s ha az igazgatási területek, vármegyék nem lesznek szertelenül nagyok, elesik azon legnyomatékosabb aggály is az ügyköröknek egyesítése tekintetében, hogy az ekként összpontosított másodfoku hatóság tulságos nagy hivatali apparátust igényel és ezáltal nehézkessé válik.

Az ekként ügyágilag központosított másodfoku hatóság élére természetesen egy fizikai egyént kell állítani, aki vezetője és pedig felelősséggel terhelt vezetője legyen az ügyeknek és hatósági teendőknek, mert hiszen az egységet külsőleg is kifejezésre kell juttatni s mert az egység csakis így biztosítható kellőleg és mert, miként azt fentebb kifejtettem, az igazgatás természete egyes, vagyis egyéni hatóságokat kíván.

Hogy a másodfoku hatóság élére állítandó egyént miképpen nevezzük el: a főispán legyen-e az, vagy az alispán, mint fentebb is érintettem, egészen mellékes dolog.

A kérdés lényege abban rejlik, hogy miképen állapítjuk meg jogállását, hatáskörét, jogait, kötelelességeit a másodfoku hatóság élére állítandó egyénnek.

Bármiként nevezzük is tehát a másodfoku hatóság élére állítandó egyént — véleményem szerint tartzuk meg a régi hagyományos főispáni elnevezést — annak meg kell adni mindazon széleskörű jogokat, amelyek az igazgatás vezetésére s a hatósági teendők ellátására szükségesek, igazi főnökévé kell tenni a másodfoku hatóságot képező hivatali apparátusnak, ki kell vetköztetni politikai ágensi szerepéből s a jogokkal együtt kötelelességeket és felelősséget kell reá megállapítanunk s az állást oly minősítéshez kell kötnünk, amely biztosítékot nyújt arra, hogy fontos teendőit szakszerűleg képes betölteni.

Legyen tehát a másodfoku hatóság, illetve annak feje a főispán, de nem a jelenlegi, politikai faktorként szereplő s méltóságnak tekintett főispán, hanem egy szakképzett főtisztviselő, aki működéseért felelős legyen

nemcsak a kormánynak, hanem a nagy közönségnek is, aki nem pártpolitikai szolgálatoknak teljesítésére, hanem köztisztviselői, igazgatási feladatoknak és teendőknek végzésére legyen hivatva.

Bevallom, hogy a francia prefét alakja lebeg előttem, midőn az új főispáni állást elképzelem, de nem másolni akarom ez állást francia minta után, hanem a mi főispáni állásunkat kívánom, hogy úgy mondjam, modernizálni, átalakítani.

A francia prefétnek ugyszólván mindenhatóságát ne ruházzák a főispánra, de adjunk neki hatósági jogokat, vagyis tegyük igazi fejévé a másodfoku hatóságnak s a vármegye területén folyó igazgatásnak. A vármegye mint önkormányzati szerv felett ne legyenek rendelkező jogai, de ne is legyen annak alárendelve, legyen az államhatalom képviselője és letéteményese, de állása ne legyen függővé téve politikai szolgálatoktól és a változó kormány bizalmától, hanem legyen állandó.

Jogállását nagy vonásokban következőképen vélem megállapítandónak:

A főispánt a kormány kijelölésére a közgyűlés életfogytiglan választja s állásából csakis fegyelmi uton mozdítható el, azonban a miniszter által áthelyezhető vagy megfelelő ranggal a miniszteriumba berendelhető. Főispánná csakis a magasabb közigazgatási állásokra előírt minősítéssel bíró oly egyén nevezhető ki, aki közigazgatási pályán már legalább három évig működött.

Főnöke és felelős vezetője a másodfoku hatóságnak, tehát a vármegye területén a legmagasabb állami tisztviselő s az egész állami igazgatásnak feje, rendelkezik a másodfoku hatóságnál működő összes tisztviselőkkal, akik az ő utasításai szerint tartoznak eljárni. Az alsóbbfoku hatóságokhoz az igazgatást illetőleg rendeleteket adhat ki, tőlük jelentéseket, felvilágosításokat kívánhat. Kinevezi az első- és másodfoku hatóságnál az önálló hatáskörrel nem bíró tisztviselőket, vagyis legalább azok egy részét, valamint a segéd- és kezelőszemélyzetet.

A vármegyének közgyűlésein joga van résztvenni

és felszólalni. Előterjesztéseinek tárgyalását a közgyűlés meg nem tagadhatja.

A vármegyei közgyűlésnek önkormányzati ügyeiben hozott határozatait illetőleg, miután a fentiek szerint azoknak érvényéhez miniszteri jóváhagyás nem leendő szükséges, a főispánnak meg kell adnunk természetesen időhöz kötten azon jogot, hogy azon közgyűlési határozatok ellen, amelyeket törvénybe ütköznek, vagy az állam érdekeit sértőnek vél, avagy midőn a közgyűlés hatáskörét túllépi, az ily határozatok megsemmisítése végett fellebbezéssel élhessen, a miniszter azonban döntés előtt a vármegyei ügyésznek, mint a vármegye jogi képviselőjének véleményét tartozik meghallgatni s a vármegye határozatát csakis megsemmisítheti, de a dolog érdemében nem rendelkezhet.

Ha a miniszter törvénytelen, vagy hatásköri túllépés czimén megsemmisíti a vármegye határozatát, a közgyűlésnek vagy az ügyésznek joga van a közigazgatási bírósághoz panaszszal fordulni, mely azután a törvényesség és hatáskör kérdésében végérvényesen dönt, de addig a miniszter által megsemmisített határozat végre nem hajtható.

A főispán tehát, mint az államnak képviselője a vármegye önkormányzati működését mintegy ellenőrzi s az állam érdekeit képviseli, de az önkormányzati ügyekben rendelkezési joga nincsen.

Az alsóbbfoku hatóságok felett a főispán nemcsak felügyeletet és ellenőrzést gyakorol, de azok részére rendeleteket adhat s tőlük jelentéseket, felvilágosításokat kívánhat.

A másodfoku igazgatási hatóságnak a főispánon mint főnökön kívül szervei volnának az igazgatási ágak szakfőnökei s a szükséges fogalmazó-, segéd- és kezelőszemélyzet.

Szakfőnökök volnának az általános közigazgatási szaknak, a pénzügyigazgatási szaknak, a tanügyi szaknak, a műszaki szaknak és a közgazdasági szaknak főnökei.

Ezen szakfőnökök, akiket a kormány hármassal kijelölése alapján a vármegyei közgyűlés választ, vezet-

nek az illető szaknak ügyeit, de a főispán utasításai szerint, vagyis tehát nem mint önálló hatóságok járnának el, hanem mint a főispánnak alárendelt hatósági közegek, mert a másodfoku hatóságot tulajdonképpen a főispán képezi.

Természetes azonban, hogy az igazgatási ágak szakfőnökeinek mégis bizonyos önállóság lesz adandó nemcsak az ügyek előkészítését és végrehajtását illetőleg, mint például a miniszteriumokban az osztályvezetőknek, hanem részint az ügyek bizonyos kategóriájára nézve is, részint akként is, hogy a főispán által magának fenn nem tartott ügyekben saját felelősségükre saját nevükben intézkedhetnek, mert enélkül a főispán mint hivatalfőnök agyon lenne terhelve aprólékos adminisztrációs ügyekkel.

A másodfoku hatóság tehát nem társas hatóság lenne, hanem egyes hatóság, melynek élén a főispán áll, vagyis az intézkedések, rendelkezések s az egész másodfoku közigazgatási működés a főispán nevében, megbízásából és utasításai szerint folyik.

Lényegében tehát a másodfoku hatóság szerveinek jogállása a főispánnal szemben némi eltéréssel körülbelül olyan lenne, mint a miniszteriumokban az osztályvezetők jogállása.

További részletek fejtegetésébe bocsátkozni, azt hiszem nem tartozik ezen értekezés keretébe, mert hiszen a feladat nem részletes törvényjavaslat kidolgozása, hanem az irányelvek kifejtése s azt hiszem, a fenti vázlat által megérthetővé teszem, hogy a kifejtett irányelveket a gyakorlatban miképpen vélem megvalósítandónak.

Szükségesnek tartom azonban még egynémely dolgot, amelyekre ugyan fentebb már utaltam is, kiemelni.

Nevezetesen utaltam reá fentebb, hogy a községi önkormányzati ügyek feletti másodfoku határozás és jóváhagyás jogát nem lehet a főispánra, vagyis a másodfoku közigazgatási hatóságra bízni, hanem a vármegyére, mint önkormányzati szervre kell bízunk, mert az önkormányzat szabadságára biztosíték rejlik abban, ha az önkormányzati ténykedés feletti felügyelet és

biráskodás nem az adminisztratív hatóságra, hanem önkormányzati szervre van bízva.

Maga a francia törvényhozás is, amely pedig az államhatalom mindenhatóságát kívánta a prefét jogkörében kifejezésre juttatni, érezte ennek szükségét és az 1884. évi törvényvel a mindenható prefétnek a község feletti joghatóságát lényegesen megszorította, mert a tapasztalat azt igazolta, hogy a községi önkormányzatnak nagy veszélyére van az, ha a községi önkormányzat felett az adminisztráló hatóság dönt.

A másik körülmény pedig, amelyet kiemelni kívánok, az, hogy az ugynevezett kontencziózus ügyekben és rendőri biráskodási ügyekben való másodfoku hatóságot szintén ne bizzuk az adminisztratív másodfoku hatóságra, hanem a vármegye önkormányzati szerveként működő állandó bizottságra.

Jogilag a legideálisabb állapot természetesen az lenne, hogy a kontencziózus ügyekben és rendőri kihágási ügyekben legalább másodfokon független szakbiróság ítélkezzék, ámde ez egyrészt külön másodfoku közigazgatási bíróságok szervezését tenné szükségessé, ami felette sok költséggel járna, másrészt pedig éppen az igazgatás érdekéből nem látnám célszerűnek az adminisztratív hatóságokat még másodfokon is elzárni attól, hogy a közigazgatás terén felmerülő kontencziózus ügyeknek és kihágási ügyeknek intézésébe beleszólhassanak.

A kontencziózus ügyek, valamint a kihágási ügyek ugyanis legtöbbször szoros, gyakran szövevényes összefüggésben vannak az adminisztrációs ügyekkel, sőt igen sokszor az egyik a másikból folyik, ugyanazon ügyben egyesül igazgatási és kontencziózus vagy kihágási biráskodási kérdés, úgy hogy azokat egymástól elválasztani s az ügynek különböző elemeit külön-külön elbírálás alá venni legtöbb esetben nem lehetséges.

Az élet számtalan ilyen ügyet vet fel, — gondoljunk például az építkezési, közegészségügyi, mezőrendőri stb. ügyre — hányszor szövődik össze ezekben az

enyém-tiednek, vagy jogösszeütközéseknek kérdése adminisztrációs kérdésekkel és intézkedésekkel.

A merev elkülönítés tehát a gyakorlati életben alig volna kivihető és alig vezetne jóra.

Nem volna tehát célszerű az ezen ügyekben való biráskodást egészen kiszakítani az igazgatási hatóságok jogköréből s nem volna célszerű sem a magánjogi bíróságokra, sem e célra szervezendő középfoku közigazgatási bíróságokra bízni.

Hagyjuk meg ez ügyeket első fokon az elsőfoku hatóságok hatáskörében, ami nélkül nagyon csorba lenne, hanem gondoskodjunk arról, hogy másodfokon a közönség választottjai szólhassanak be döntő szóval a biráskodásba s ezáltal szerezzünk biztosítékot arra nézve, hogy a közigazgatási hatóságok biráskodása önkénykedéssé ne fajulhasson.

Még az igazságszolgáltatás terén is a reformtörekvések mindinkább odairányulnak, hogy a közönség működése belevonassék a biráskodásba s mintegy kiegészítője legyen a szakbiróság működésének.

Ezt az eszmét vigyük bele a közigazgatásba is olyképen, hogy a kontencziózus és kihágási ügyek másodfoku elbírálását bizzuk önkormányzati szervre, az állandó bizottságra, amelyben helyet foglal az adminisztratív hatóság képviselője is, — végső fokon pedig természetesen a felebbezéseknek olyatén korlátozásával, hogy két egybehangzó határozat ellen felebbezésnek nincs helye, — bizzuk a biráskodást ez ügyekben is a közigazgatási bíróságra.

Végül érintenem kell még a gyámhatósági igazgatás kérdését.

E tekintetben véleményem az, hogy a jelenlegi vármegyei árvaszékeket fel kell oszlatni s a gyámügyi adminisztrációt decentralizálni és meg kell osztani az elsőfoku járási hatóságok és a királyi járásbíróságok között.

A gyámügyekre nézve a tulajdonképeni adminisztrációs teendőket bizzuk a járási hatóságra, — a jogügyi ellátást pedig bizzuk a királyi járásbíróságokra.

Vagyis tehát a vármegyei árvaszék mint elsőfoku

hatóság megszűnnék s a gyámhatósági ügyeknek csakis adminisztrációs részét jutna felelősségébe, amelynek ellátására egy oly nagy apparátust, mint a jelenlegi vármegyei árvaszékek, fentartani nem szükséges.

3. Az elsőfoku közigazgatási hatóság.

A közigazgatási hatóság szervezetének utolsó tagozatát, az elsőfoku hatóságokat illetően a legkézenfekvőbb, mert legtermészetesebb megoldási mód az volna, hogy elsőfoku hatóságokká a községeket tegyük, mert ezáltal biztosítanánk a legteljesebb mérvben a közvetlenséget, ezáltal hoznánk legközelebb a hatóságot a közönséghez, — ezáltal érnék el, hogy mindenki otthon, — saját községében találhassa meg elsőfoku hatóságát.

Az ily módon való berendezkedésnek azonban ma még ugyszólván legyőzhetlen akadályai vannak, mert községeink legtöbbször szellemi és anyagi ereje az elsőfoku hatósági teendők terhére még nem bírna meg.

Alföldi nagy községeinkre legnagyobb részben már most is reá lehetne bízni az elsőfoku hatósági teendők ellátását, — de az ily anyagilag is, szellemileg is elég erős községek száma elenyészőleg csekély a többiekhez képest, sokkal csekélyebb, semhogy az általános berendezkedésnek alapjául a községeket vehetnénk.

A fennforgó nehézségek tehát arra utalnak bennünket, hogy az elsőfoku hatóságok szervezésénél is az eddigi keretben: a járásokat kell alapul vennünk, vagyis az elsőfoku közigazgatási hatóságot a járások keretében kell szerveznünk.

Az elsőfoku hatóság elnevezését illetően tartjuk meg a régi hagyományos elnevezést. Legyen, vagyis maradjon elsőfoku közigazgatási hatóság a főszolgabíró, de a főszolgabírókat tegyük egyetemes hatáskörű és lehetőleg önálló hatáskörű hatóságokká s szervezzük akként, hogy az így kibővülő hatáskörüknek kellőleg megfelelhessenek.

Azon indokok, amelyeket fentebb felhoztam arra nézve, hogy a közigazgatási hatóságok hatáskörét egye-

temessé kell tennünk, vagyis az igazgatás minden ágát lehetőleg összpontosítani kell ugyanazon hatóság hatáskörébe, természetesen legelső sorban is az elsőfoku hatóságokra vonatkozhatnak s ezen vezérelv az elsőfoku hatóságoknál, ahol komolyabb nehézségek nem állanak útjában, mindenesetre érvényesítendő, mert éppen a közvetlen intézkedésre hivatott elsőfoku hatóságok tekintetében fontos az, hogy a közönség minden kétséget kizárólag tisztában lehessen vele és tudja, hogy minden közigazgatási ügyes-bajos dolgában elsőfoku hatóságánál: a főszolgabírónál találhatja meg a kívánt hatósági segílyt.

A nagy közönség szempontjából tehát elsőrendű szükség és érdek az elsőfoku hatóság hatáskörének egyetemessé tétele, de ép úgy szükséges az igazgatás szempontjából is, mert egyik előfeltétele a közvetlenségnek és gyorsaságnak s emellett gyakorlati kivitele számottevő nehézségbe nem ütközik.

Az elsőfoku hatóság hatáskörét azonban nemcsak kiterjeszteni, hanem önállóbbá is kell tennünk, vagyis a hatáskörébe eső ügyek mindenikére nézve igazi hatósági hatáskört kell adnunk a főszolgabírónak és amiként a központi kormány jogainak és teendőinek egy részét, mint fentebb fejtegettem, decentralizálnunk kell a vármegyei (másodfoku) hatóságokra, azonképen a másodfoku hatóságok jelenlegi jogkörének és teendőinek egy részét decentralizálnunk kell az elsőfoku (járás) hatóságokra: a főszolgabírákra.

Az elsőfoku hatóságok hatáskörének illetően megállapítása mellett természetesen az elsőfoku hatóságok szervezetét is akként kell megállapítani, hogy ezen széleskörű teendők ellátására képesek is legyenek, vagyis megfelelő hivatali apparátusról kell gondoskodnunk, minthogy az utóbbi évek fejlődésének iránya is erre utal.

A szervezet megállapításánál azonban itt sem szabad megfeledkeznünk azon alapelvről, hogy a közigazgatásban, az igazgatás természetéhez képest, nem társas, hanem egyes hatóságot kell szerveznünk, így tehát az elsőfoku hatóságot is egy fizikai személyben kell

összpontosítanunk, vagyis az elsőfoku hatóság élére is egy fizikai személyt kell állítanunk.

Az elsőfoku járási hatóságnak feje és vezetője legyen a főszolgabíró, akit a kormány kijelölése alapján a vármegyei közgyűlés választ s akit mint hivatalfőnököt s mint a hivatal vezetőjét fel kell ruháznunk mindazon jogokkal, amelyek ezen minőségéből folynak, vagyis ezen minőséggel járnak. A hatáskörébe tartozó teendőikért első sorban ő tartozik felelősséggel, de viszont hivatala személyzetével ő rendelkezik s azok az ő utasításai szerint tartoznak eljárni, a közönséggel és felsőbb hatósággal szemben ő szerepel hatóságként, viszont hivatalának személyzete neki van alárendelve, felettük a főnöki jogokat gyakorolja.

A főszolgabírói hivatal személyzetét képeznék: a szolgabíró, a járási adóügyi titkár (biztos, felügyelő), szóval az adóügyek szakelődója, a katonai nyilvántartó, a járási orvos, állatorvos, közgyám, számvevő s a közgazdasági ügyek szakelődója, végül a szükséges irnoki személyzet.

Mindezeknek a főszolgabíróhoz való jogviszonya lényegében olyan, mint a másodfoku hatóság személyzetének viszonya a főispánhoz.

A főszolgabíró hatáskörébe az összes közigazgatási ügyek elsőfoku hatósági intézését s a felsőbb hatóság rendelkezéseinek végrehajtását, illetve végrehajtatását felöleli.

A községhez igazgatási ügyekben rendeleteket intéz s azoknak igazgatási működését ellenőrzi és felügyeli, ugyszintén ellenőrzi a községnek önkormányzati működését, de a községek önkormányzati ügyeibe közvetlen beleavatkozási joga nincsen. — Joga van azonban a község önkormányzati jogkörében hozott mindazon határozatait, amelyeket törvényteleknek, vagy az állam érdekeit sértőknek talál, a vármegyéhez, mint önkormányzati hatósághoz felebbezni, amely esetben az ily községi határozatok a vármegye végérvényes döntéséig végre nem hajthatók.

A főszolgabíró működését illetőleg a főszűly arra fektetendő, hogy működése közvetlen legyen, a közön-

séggel és a felügyeletére bizott községekkel lehetőleg közvetlenül érintkezzék s ezen célból az ugynevezett tárgyalási napok, amelyekről a vármegyei ügyviteli szabályzatban is szó van, de amelyek közigazgatási szervezetünk mai alakjában, midőn a főszolgabíró nem minden ügyben járhat el, gyakorlati értékkel alig bírnak, nemcsak fentartandók, de fejlesztendők.

A járási hatóságok szervezésének kérdésével szoros kapcsolatban áll azon kérdés, hogy a járásnak, mint ilyennek, adjunk-e önkormányzati jogot, vagyis a járást önkormányzati tagozattá s önkormányzati szervvé tegyük-e, amint azt például a Szapáry-féle javaslat is megkísérelte.

Ezen eszme tetszetős és az utóbbi időben hivei szaporodnak. Részemről nem vagyok hive a járási önkormányzat létesítésének, mert sem természetes létalapjait, sem szükségét fenforogni nem látom.

A járás, mint önkormányzati egység tulságos nagy volna arra, hogy benne ugynevezett községi önkormányzat fejlődhessen és tulságos kicsiny arra, hogy törvényhatósági önkormányzatnak nyujthasson biztos alapot.

Az önkormányzatnak legtermészetesebb és legegyszerűbb alakja, a községi önkormányzat csakis kis területre nézve érvényesülhet, mert annak legelső és elengedhetetlen előfeltétele az összetartozandóság erős érzete, ami viszont az érdekek közösségéből ered.

Az érdekek közössége pedig csakis kis területen, kis körzetben juthat oly közvetlenül kifejezésre és gyakorolhat oly erős hatást, hogy az egészséges községi önkormányzati élethez elengedhetlenül szükséges összetartozandósági érzetet folyton ébren tartsa.

Minél nagyobb a körzet, a terület, amely egy ugyanazon önkormányzati egységet képez, annál inkább válnak érezhetőkké a viszonyok különbözőségéből eredő érdekellentétek, amelyek azután az önkormányzati tevékenység megbénítására vezetnek.

Éppen azért a járás, mely már nagyobb területet s azon különböző viszonyok közt levő s különböző érdekekkel bíró községeket és közönséget ölel át, nem lehet alkalmas községi önkormányzati életre. De nem

lenne alkalmas a magasabbfoku ugynevezett törvényhatósági önkormányzati életre sem, mert erre viszont kicsiny s kicsinységénél fogva nem birhat azon szellemi és anyagi eszközökkel, amelyek a törvényhatósági önkormányzatra szükségesek.

A törvényhatósági önkormányzat okvetlenül nagyobb uralmi területet igényel, mert a széthúzó elemek veszélyes volta és hatása éppen azáltal ellensúlyoztatik, hogy a nagyobb körzetben a többféle érdekellentétek egyrészt egymást ellensúlyozzák, másrészt már nem is képesek oly közvetlenül hatni, mint kisebb körzetben s így hatásuk széthúzó ereje önmagától megcsökken s a magasabb, általánosabb szempontok és összefoglaló irányzatok érvényesülését már nem képesek megakadályozni.

A járási önkormányzat kiépítésének tehát alapfeltételei hiányoznak s nagy tévedés volna, a porosz minta után indulva, nálunk is minden áron járási önkormányzat létesítésére törekedni, mert a járási önkormányzat nálunk nem volna egyéb, mint a járáshoz tartozó községek külön érdekeinek egymás közötti harcza és a hatalmasabb községek érdekeinek a kisebbek rovására való uralomra segítése.

Azok a kísérletek, amelyeket erre nézve tettünk, például a viczinális uti bizottságokkal, a gyakorlati életben sehogysem váltak be. Ezen viczinális uti bizottságok sehogysem tudnak egységes életet élni, az érdekellentéteket nem tudják kiegyenlíteni s összhangba hozni.

De egyáltalán szüksége sem forog fenn annak, hogy a két természetes önkormányzati alakzat: a községi és törvényhatósági önkormányzat közé miért kellene még egy harmadik új önkormányzati alakzatot beiktatni. Sem igazgatási érdek, sem közsabadsági érdek nem kívánja ezt.

Közsabadsági érdek nem kívánja, mert a járási önkormányzat, éppen természetes előfeltételeinek hiányában, valami erős közsabadsági biztosítékot úgy sem képezhetne, semmiesetre sem olyant, mint a vármegyei és községi önkormányzat.

Ha ezen létező két önkormányzati alakzat kereteit kitölteni a közönségben megvan a szükséges képesség és készség, e két önkormányzati szerv egy újabb harmadik nélkül is elég biztosítékot képez, ha pedig a közönség ezen kereteket sem tudja jól kitölteni, akkor meg éppen felesleges egy harmadik.

Igazgatási érdek pedig nem kívánja a járási önkormányzatot, mert az igazgatás érdekének inkább az felel meg, hogy minél kevesebb forum s az igazgatási szervezet minél egyszerűbb legyen, nem pedig azt, hogy komoly szükség nélkül újabb és újabb szerveket iktassunk be az igazgatás nagy szervezetébe, kivált midőn előrelátható, hogy az új szerv a természetes előfeltételek hiányában eredményes működést úgy sem volna képes kifejtetni.

A járási önkormányzatnak ugyanis egyik legfőbb feladata lehetne a községi önkormányzat felett való ügyelet és a községi önkormányzati ügyekben a jóváhagyási jog gyakorlása.

Ezen jogkört ki lehetne kapcsolni a vármegyei önkormányzati tevékenység köréből és a járási önkormányzati szervre lehetne bízni. Azonban igen közeli a valószínűség, hogy a járási önkormányzat e tevékenységet nem tudná oly jól ellátni, mint a vármegye, mert éppen azon látszólagos előny, hogy a járási szerv a községekhez közelebb van s így a viszonyokat, ügyeket, egyéneket jobban s közvetlenebbül ismerheti, nagy veszélyeket rejt magában a tárgyilagosságra és a magasabb szempontok érvényesítésére, mert hiszen egészen természetes, hogy a járási önkormányzati szervezet a helyi viszonyok behatása és befolyása alatt fog állani s a helyi érdekek harcának zaja a tárgyilagosság szavát el fogja nyomni s a helyi érdekek és célok közvetlen behatása alatt a magasabb szempontok fognak háttérbe tolatni. Vagyis röviden kifejezve, egy járási közgyűlés, vagy választmány a helyi befolyások és helyi érdekek hatásával szemben sohasem lehet oly erős és tárgyilagossá, mint a magasabb vármegyei önkormányzati szervezet.

A helyi érdekeket hagyjuk meg a helyhatósági, községi, az általánosabb, a községek egyetemét érintő

érdekeket pedig a vármegyei önkormányzat jogkörében s ne iktassunk e kettő közé még egy harmadik önkormányzati szervet, amelyre szükség igazán nincsen.

Poroszországban, ahol önkormányzati szellem és tevékenység nem létezett s ujonnan kellett azt megteremteni, lehetett igen jó s az ottani viszonyok közé nagyon illő a járási önkormányzat szervezése, de nálunk, ahol a vármegyei önkormányzat évszázados multtal bír s a nemzet szellemével össze van forrva s ahol a községi önkormányzati élet erős kifejlésztésére is megvan minden előfeltétel, nálunk igazán felesleges volna a porosz mintát utánozni.

Azonban ha külön járási önkormányzatot és önkormányzati szervezetet nem alkotunk is, a járási igazgatásban is kell utat és módot találnunk arra, hogy a közönség a járási igazgatásban is közreműködhessék, vagyis a szükséges kapcsolatot az önkormányzati tevékenység és közigazgatás között az első fokon a járási igazgatásban is biztosítani kell.

Ezen utat és módot megtalálhatjuk abban, hogy az elsőfoku járási hatóság mellé ugynevezett járási tanácsot alakítunk, nem mint a nem létező járási önkormányzatnak szervét, hanem mint a vármegyei önkormányzat vidéki exponensét.

E járási tanácsnak, melynek tagjait a vármegyei közgyűlés, lehetőleg kis számban, választaná, feladata lenne az elsőfoku hatóságot egyrészt ellenőrizni, másrészt támogatni.

Ellenőrzési jogánál fogva bármely ügyben felvilágosítást kívánhat a főszolgabirótól s szükség esetén a vármegyei állandó bizottsághoz, vagy közgyűléshez előterjesztéseket, javaslatokat tehet.

Közreműködésével pedig támogatná az elsőfoku hatóságot egyrészt tanácsadással, másrészt pedig azért, hogy erre alkalmas ügyekben, vagyis olyanokban, ahol nem az intézkedés gyorsasága, hanem alapossága a fődolog, *így például főként adókvetési stb.* ügyekben elsőfoku határozatokat hozna.

A járási tanács tagjai szintén felváltva működnek, mint a vármegyei állandó bizottságéi, s a meg-

jelenési kötelezettség s a kiadások megtérítése tekintetében lényegileg szintén ugyanazon rendelkezések alá esnének.

A járási tanács elnöke a főszolgabiró, ez hívja össze ülésre, hivatalból tagjai a főszolgabirói hivatal szakelőadói.

Az elsőfoku járási hatóságoknak a községi önkormányzathoz való viszonyát illetőleg, amint fentebb is érintém, a járási közigazgatási hatóságot csakis felügyeleti és ellenőrzési jog illetné meg a községi önkormányzattal szemben, de a községi önkormányzatba direkt beleavatkozási joga nem lenne.

Lényegében olyan lenne a viszony a főszolgabiró és községek között, mint a főispán és vármegye között.

A községeknek igazgatási működését illetőleg azonban a főszolgabirót nemcsak a felügyeleti és ellenőrzési, hanem direkt rendelkezési jog is megilleti, mert enélkül az igazgatás egyik fontos teendője, a végrehajtás kisiklanék az elsőfoku hatóság kezéből.

A járási igazgatásnak s ehhez képest az elsőfoku hatóság jogállásának kérdésével szoros kapcsolatban volna még a községek szervezeti reformjának kérdése, mert hiszen az igazgatási szervezet végső láncszemét a község képezi.

A községi reform keretében, vagy legalább is azzal kapcsolatban lennének megoldandók azon kérdések, hogy a községekben az igazgatási teendők végzésére mily szerveket kell alkotni s hogy az állami igazgatás, vagyis az igazgatás államosítása lenyuljon-e egészen a községekbe is és hogy az elsőfoku hatósági szerepet és teendőket részben, vagy egészben mily feltételek mellett ruházhatjuk át a községekre.

A községek reformjának kérdése azonban önmagában oly nagy kérdés, oly tág mező, hogy ezen értekezés keretében, amelynek tárgya csakis a vármegyei közigazgatás reformja volt, a községi reform kérdését még nagy vonásokban sem lehet vázolni, annál kevésbé kifejteni.

Éppen azért csakis a kérdések elválaszthatlan kapcsolatánál fogva és csakis az ebből folyó szükség mér-

véhez képest röviden utalok arra, hogy a vármegyei közigazgatási szervezetnek reformjával kapcsolatban, lehetőleg egyidőben, a községi reform is keresztülviendő lesz és hogy véleményem szerint egyrészt a községi önkormányzat is a lehetőség határáig felszabadítandó a vármegyei gyámkodás ólomsulya alól, másrészt azonban az igazgatási teendők ellátása a községekben is állami közegekre bízandó.

BEFEJEZÉS.

Végére jutottani értekezésemnek, igyekeztem kimutatni a közigazgatási reform elodázhatlan szükségét, igyekeztem feltárni a létező bajok okait s ezekből és a gyakorlati élet tapasztalataiból kiindulva, igyekeztem kifejteni azon vezéreleveket, amelyeket a vármegyei közigazgatás reformjánál szem előtt tartanunk és megvalósítanunk kell, de egy kérdés még mindig hátra van, t. i. annak vizsgálata, hogy a reformnak végrehajtása ütközik-e s ha igen, mily nehézségekbe ütközik s nem igényel-e oly anyagi áldozatokat, amelyeket az ország anyagi ereje nem bír meg.

E kérdéssel szintén tisztába kell jönnünk, mert ezen körülmények figyelmen kívül hagyása igen végzetes következményekkel járna.

Azon nehézségeket és aggodalmakat, amelyeket politikai és alkotmányjogi szempontból a közigazgatási reform kérdésével kapcsolatban felhozni lehet és felhozni szoktak, igyekeztem értekezésem keretében kifejteni és méltatni s rámutattam arra, hogy alkotmányunk és közszabadságunk gyengítését, vagy éppen veszélyeztetését a közigazgatási reform nem fogja előidézni s ezen szempontból nincs okunk a reformtól félni s azt halasztgatni, de nincs okunk félni az önkormányzati szellem és tevékenység elfojtásától sem, mert a reformot keresztülvihetjük anélkül, hogy az önkormányzati szellem éltető gyökereit elvágánánk, sőt a reformot úgy lehet és úgy kell keresztülvinnünk, hogy az önkormányzatot felszabadítva azon terhektől, amelyek ma szárnyát szegik s felszabadítva a kormányhatalmi gyámkodástól, új életre keltsük.

Hasonlóképen nem lehet okunk félni a szellemi és erkölcsi erők hiányából eredő nehézségektől sem, mert a magyar társadalom — Istennek hála — rendelkezik

azon szellemi és erkölcsi erővel, amelyek elég szilárd alapot nyújthatnak az új szervezetnek és elég biztosítékot nyújtanak, hogy az új szervezet jól is működhessen.

Valami új, eddig nem létezett szellemi és erkölcsi erőkre nincsen szükségünk a reform kiépítéséhez, azok a szellemi és erkölcsi erők, amelyekre szükségünk van, mind léteznek, csak ki kell fejlesztenünk és észszerűleg kell felhasználnunk azokat.

A magyar nemzet lelkébe évszázadok nehéz küzdelmei kiiríthatatlanul beleoltották azt a tudatot, hogy az ország közdolgai csakis a nemzet hozzájárulásával és közreműködésével intézhetők, ez a tudat szüli és folyton ébren tartja a vágyat és törekvést, hogy a nemzet közreműködjen a közdolgok intézésében. A közdolgok iránti érdeklődés és a közdolgok intézésében való résztvevés vágya tehát, ami az önkormányzati szellem és tevékenység ébrentartásának legfőbb kelléke, a magyar nemzet lelkéből fakad, nemzeti jellemvonást képez.

Ezen nemzeti jellemvonásra biztosan lehet építeni, csak arra kell vigyáznunk, hogy a szervezet súlyával agyon ne nyomjuk a nemzeti jellemvonás megnyilatkozásának és érvényrejutásának lehetőségét, hanem e becses erőt használjuk fel észszerűen és adjunk utat és módot, hogy ott és úgy érvényesülhessen, ahol és amiként azt a nagy célok megkívánják.

A reform legnehezebb részét mindenestre az anyagi eszközöknek kérdése képezi, de a teher nagysága korántsem oly elijesztően nagy, mint a gyökeres reformnak és főként az állami igazgatásnak ellenesei hiszik és állítják, sőt ha csak magát a vármegyei közigazgatás reformját tekintjük, az a mai terhekhez képest, midőn a vármegyei tisztviselők fizetése immár legalább nagyjából rendezve van, a vármegyei közigazgatás rendezése önmagában lényeges anyagi teherfölleletet alig jelent.

Nagyjában és egészében új állásokat, új hivatali apparátust alig kell szerveznünk, a meglévőknél új beosztása és célszerűbb kihasználása által az új szükségleteket nagyrészt kielégíthetjük, a centralizációnak és ebből eredő bürokratizmusnak megszüntetése által a felesleges bürokratikus munka okvetlenül csökkeni

fogs ezáltal sok szellemi és fizikai erő szabadul fel az érdemi munkára.

Erős meggyőződés, hogy a jelenlegi tisztviselőlétszám teljesen elégséges leendő teendők ellátására, amelyek az új szervezetben a vármegyei közigazgatásra lesznek utalva. Lehet, hogy itt-amott személyzettszaporításra lesz szükség (az igazgatási kerületek, vármegyék, járások aránytalanságainak megszüntetése céljából esetleg néhány új vármegyét és járást kell szervezni), de más oldalról viszont több, egészen felesleges állás így például a »felügyelői« állások megszüntethetők lesznek. Az elsőfokú hatóságokat, főszolgabírókat természetesen erősíteni kell, de ez is csak látszólag jelent személyszaporítást, mert viszont a másodfokú hatóság személyzeti létszáma a teendők csökkentése folytán apasztható leendő.

A vármegyei igazgatásnál új anyagi terhet fog képezni az állandó bizottsági tagok és járási tanács-tagoknak napidíjban való részesítése, e teher sem lesz azonban oly nagymérvű, mint az első tekintetre látszik. Az ország egyik legnagyobb törvényszékétől sikerült adatokat beszerezni arra nézve, hogy az esküdtek részére évenként mily összeg fizettetett ki napidíj és utazási költség címén. Ez adatok szerint évente átlag 24 esküdtszéki szolgálati napra 5,000 korona lett e címen kiadva, pedig az esküdtszéki ülészakokra mindig legalább 26 esküdt van beidézve. Ha ezen évi 5,000 korona összegnek háromszorosát számítjuk is, amennyit pedig semmiesetre sem fog kitenni a vármegyei állandó bizottsági tagok és járási tanácsok tagjai részére napidíj és utiköltség címén kifizetendő összeg, akkor is mindössze a 63 vármegyében kerek számban 1 millió korona évi kiadást jelent azon nagyon is indokolt újítás, hogy a bizottsági tagokat legalább kész kiadásuk megtérítését képező napidíjakban részesítjük.

A közigazgatási reform anyagi terhének nagyobb részét főként a községek és városok reformjának költségei fogják kitenni, mert a városok és községekre ez idő szerint oly súlyos igazgatási terhek nehezednek, a

melyek nagyrészből kimerítik azoknak anyagi erőit, súlyos voltukkal megbénítják a városok és községek fejlődését.

A városok és községekre nehezedő igazgatási terheken tehát okvetlenül könnyíteni kell, ami csakis azáltal történhet, hogy az állam ezen anyagi terhek egy részét magára veszi.

Csakis így remélhetjük, hogy a városok és községek anyagi erőinek felszabadítása által, főként az oly nagy kulturális és gazdasági feladatokra hivatott városok fejlődése hatalmas lendületet fog nyerni s városaink az egységes magyar állam kiépítésének leghatalmasabb tényezőivé váljanak.

Éppen azért, bárha tisztában kell is lenni azzal, hogy a közigazgatási reformnak teljes kiépítése anyagi áldozatokat igényel, nem szabad visszariadni a nagy munkától, mert a meghozandó anyagi áldozatok bőségesen fognak gyümölcsözni az ország kulturális és gazdasági fellendülése által, aminek egyik legelső feltétele és tényezője kétségkívül: a közigazgatás is.

De anyagi áldozatok nélkül jó közigazgatást nem remélhetünk és ha közigazgatásunkat nem reformálnánk is gyökeresen, a közigazgatásra fordítandó költségek emelkedését akkor sem kerülhetnének el, mert az élet folyton halad s az igazgatás feladatai folyton szaporodnak, s bármily szervezet mellett is a közigazgatásnak, hogy megfelelhessen, befektetésekre, intézményekre van szüksége.

Iskolák nélkül a népnevelés, szegényházak, betegsegélyezés nélkül a szegényügy, kórházak, orvosi személynézet s a jó ivóvizről való gondoskodás nélkül a közegészségügy, utak építése nélkül a közlekedésügy és így tovább bármily igazgatási szervezet mellett sem volna ellátható.

A szervezeti reform mellett tehát nem szabad, mert nem lehet megfelelkezünk arról sem, hogy a közigazgatást azon intézményekkel s azon anyagi eszközökkel ellássuk, amelyekre okvetlenül szüksége van. Mindez természetesen anyagi áldozatokat igényel, de ezen áldozatok már nem a közigazgatási reform terhére irandók,

mert ez áldozatokat meg kellene hozni a reform nélkül is, sőt a közigazgatási reform végrehajtása az állam ezen terheinek súlyán előreláthatólag könnyíteni fog, mert a terhek megosztását egyenlőkényebbé fogja tenni. A vármegyék, városok és községek azon anyagi áldozatoknak nagy részét, amelyeket most az állam helyett végezett közigazgatásra kénytelenek fordítani, a jövőben ily közalkotásokra fordíthatják s bizonyára fogják is fordítani, mert az ily közintézményeknek közvetlen szükségét érzik és közvetlen hasznát fogják látni s így azokra bizonyára inkább fognak áldozni, mint a közigazgatás mindennapi teendőinek ellátására. Az állam tehát azáltal, hogy a közigazgatás anyagi terheinek egy részét leveszi a helyi közönség vállairól, a közönségnek áldozatkészségét ily közhasznú intézmények létesítésére irányíthatja s azoknak terheit a közönséggel megoszthatja, amely közintézmények létesítése elől a viszonyok kényszerítő hatása alatt kitérni már úgy sem lehet.

A közigazgatási reformmal járó anyagi terhek tehát nem lesznek oly szertelenül nagyok, hogy e terhek súlyának rémképe elijeszthetne bennünket a nagy munka keresztülvitelétől.

A reformra el kell határoznunk magunkat, annak kiépítéséhez hozzá kell fogunk mielőbb, mert a késelelem immár veszélylyel jár, mert közigazgatásunk szolgáltatási képessége immár nem tud lépést tartani az előtte álló feladatok szaporodásával és növekedésével.

Más oldalról azonban ha el vagyunk is immár határozva a közigazgatás gyökeres szervezeti reformjára, tisztában kell lennünk azzal is, hogy ily nagy reform egyszerre, hogy úgy mondjam egy csapásra keresztül nem vihető, hanem évekre terjedő, gondosan előkészített s fokozatosan végrehajtott alkotások egész láncolata szükséges a nagy cél megvalósítására.

A siker biztosítása érdekében tehát első sorban is helyes munkaprogramot, a teendők helyes sorrendjét kell megállapítanunk s az előkészítő munkához kell hozzálátnunk.

Ily előkészítő munka volt már az 1901. évi XX. t.-cz., az 1902. évi III. t.-cz. s az 1904. évi X. és XI.

törvényczikkek megalkotása. Folytatnunk kell az előkészítést tovább, revideálni s jogilag rendezni kell a közigazgatási joganyagot, reformálni kell jogi szakoktatásunkat, ki kell küszöbölni a minősítési törvény hiányait, reformálni kell a fegyelmi eljárást, biztosítani kell nyugdíj-jogosultság tekintetében a feltétlen viszonzosságot az állami és vármegyei szolgálat között, meg kell alkotnunk a szolgálati pragmatikát, hogy ezek által lerakjuk biztos alapjait egy hivatása magaslatán álló közigazgatási tisztviselői kar kiképződésének, ami a végrehajtandó szervezeti reformnak legelső előfeltétele, mert csak így érhetjük el, hogy mire a kellő előkészítés után a szervezeti reform végrehajtásához fogunk, egy minden tekintetben megfelelő közigazgatási tisztviselői kar álljon rendelkezésre, amelyre nyugodt lélekkel lehet rábízni a reform végrehajtását.

A legelső teendő pedig mindenesetre az legyen, hogy igazi közszellemet oltunk a közigazgatásba. Bele kell oltanunk a közigazgatásba azt a tudatot, hogy a közigazgatásnak nemcsak a rend fentartására, nemcsak az állami szükségletek kielégítése: az ujonczok előállítására s adók behajtása képezi feladatát, hanem vannak magasabb céljai is: biztosítani és elősegíteni a népnek szellemi fejlődését és anyagi boldogulását, a közigazgatásnak nemcsak sujtani és kényszeríteni, de óvni, támogatni kell a népet boldogulásának útján.

Eddigelé, sajnos, közigazgatásunkban ezen magasabb szempontok igen kis mérvben érvényesültek. A közigazgatás nagyban és egészben nem igyekezett megismerni a népnek lelkét, nem igyekezett eléggé megérteni a népnek vágyait, óhajtásait, törekvéseit, a közigazgatás nem törekedett sem szellemi vezetésre, sem az anyagi erők fejlesztésére, irányítására.

Csakis a legutóbbi években, szomorú tapasztalatoknak, veszedelmes bajok felszínre jutásának behatása alatt kezd felvillámlani e magasabb célok megértésének fénye.

Immár kezd derengeni, hogy a néppel foglalkozni s a bajokat nem elfojtani, hanem megelőzni és gyógyítani kell.

Ezen tudat ébredésének eredményét képezik azon ugynevezett szociálpolitikai törvények, amelyek a munkásnép sorsának javítására az utóbbi években létrejöttek; ennek eredményei a szövetkezeti eszmének propagálása és megvalósítására irányuló törekvések; ennek kifolyása a tervbe vett telepítési akció, a betegsegélyezési ügy terén tett intézkedések, ennek behatása alatt nyomulnak előtérbe a takarékpénztárak reformálására, a peres eljárás egyszerűsítésére és olcsóbbá tételére, a létminimum biztosítására, a parasztbirtok felaprózásának meggátlására, a latifundiumok megszüntetésére, a progresszív adózás behozatalára irányuló eszmék és törekvések.

De mind az eddig létrejött alkotások, mind a még csak vágyakat képező törekvések csak akkor fognak igazi sikerrel járni, ha a közigazgatásban is meg tudjuk gyökeresíteni azt a tudatot, azt a szellemet, hogy a közigazgatásnak a közgazdasági és szociális élet terén is elsőrendű feladatai vannak s a modern közigazgatásnak egyik legfontosabb feladata éppen az, hogy a népnek anyagi erősödését elősegítse, az annak útjában álló akadályokat elhárítsa, a törekvéseket helyes irányba terelje és támogassa.

Kétségek nélkül magának a közigazgatási szervezet milyenségének is igen jelentékeny befolyása van arra, hogy a közigazgatás ezen feladatait teljesíteni képes legyen s éppen azért a megalkotandó új szervezetben a gazdasági szakértőkre jelentékeny feladatok fognak hárulni, de a szervezet önmagában erre nem elégséges, mert a szervezet mozgató erejét a szellem képezi s a közigazgatás szellemét nem a szervezet adja meg, hanem csakis a szervezet működésének vezetésére, irányítására hivatott tényezők, legközvetlenebbül maga a közigazgatási tisztviselői kar.

Ezért legyen egyik legelső, egyik legfontosabb teendőnk, hogy a közigazgatásba, vagyis a közigazgatási tisztviselői karba beleoltsuk, beleneveljük az igazi közszellemet, a közigazgatás magasabb céljainak tudatát.

A közigazgatás minden munkása legyen áthatva attól a tudattól, hogy a magyar nemzet sorsának inté-

zésében neki is része van, legyen ideálja az egységes, hatalmas magyar állam, de legyen áthatva azon tudattól is, hogy a nagy közönségnek is szolgálja, a közönség érdekeinek gondozása is reá van bízva s ne csak a hivatalos rendnek érdeke, hanem a közönségnek közjava legyen előtte irányadó; ne legyen előtte semmi dolog kicsinyes és ne legyen semmi tulnag és tulnehéz, ami az ország és a közönség érdekeinek szolgálatára vonatkozik. Legyen előtte a jog szent és sérthetetlen s a jog és törvény sérthetlenségének tudatát igyekezzen átültetni s kiirthatlan tudattá érlelni a közönség közfelfogásában, de ne tegye azt pusztán a kezébe adott közhatalom sujtó erejével, hanem az igazság keresésében való példaadással, méltányossággal és a nép felvilágosításával.

Ez az ideális közszellem fogja legbiztosabb alapját képezni a jó közigazgatásnak és csakis az ily közszellemtől áthatott közigazgatással lehet szolgálni a közigazgatásnak magasabb céljait és lehet kiépíteni az egységes, hatalmas magyar államot, amely a maga hatalmával nemcsak a rendet tartja fenn, hanem polgárainak szabadságot, szellemi fejlődést s anyagi boldogulást is képes biztosítani.



TARTALOM.

Dr. Concha Győző előszava	3
Az író előszava	12

I. Bevezetés.

1. A vármegyék történeti fejlődése és alkotmányjogi szerepe . . .	15
2. A vármegyék újabb korbéli fejlődése	31

II. A közigazgatási reform szüksége.

1. Általában	36
2. Az anyagi erők és eszközök	39
3. A közigazgatási tisztviselők	47
4. A közigazgatási joganyag hiányaiból eredő bajok	61
5. A szervezet hiányaiból eredő bajok	74

III. A közigazgatási reform irányelvei.

1. Általában	104
2. A közigazgatási tisztikar színvonalának emelésére szükséges tennivalók	105
3. A közigazgatási joganyag rendezésére szükséges tennivalók . .	114
4. A szervezet reformálásának irányelvei	120
A) Általános irányelvek	120
B) A történeti fejlődés szempontjai	123
C) A politikai és alkotmányjogi szempontok	129
D) Az igazgatási szempontok	167

IV. A közigazgatás új szervezetének vázlata.

1. A vármegye mint önkormányzati szerv	129
2. A vármegye mint másodfoku közigazgatási hatóság	206
3. Az elsőfoku közigazgatási hatóság	214

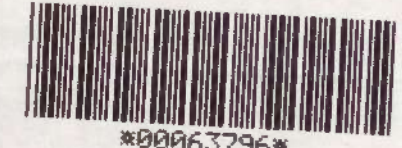
Befejezés.

BUSCHMANN E. UTÓDAI KÖNYVNYOMDÁJA
Budapest, IV. Ferencz József-rakpart 6-7.

160

Közg. tanulmányok
1972

BCE Közigazgatástudományi Kar Könyvtára



00063796

2006. XII. 9. 2

