

MAGYARY ZOLTÁN
AMERIKAI
ÁLLAMÉLET



KIR. MAGY. EGYETEMI NYOMDA, BUDAPEST 1934

350
M 18

REV. 2009.

Helytörténet

REV. 2017.

AMERIKAI ÁLLAMÉLET

AMERIKAI ÁLLAMÉLET

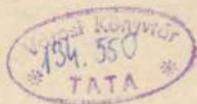
A KÖZIGAZGATÁS ÚTJA
AZ ÉSZAKAMERIKAI EGYESÜLT
ÁLLAMOKBAN

ÍRTA :
MAGYARY ZOLTÁN

Móricz Zsigmond Városi Könyvtár - Tata



KIRÁLYI MAGYAR EGYETEMI NYOMDA, BUDAPEST 1934



REV. 2017.

REV. 2009.

ELŐSZÓ.

Az Északamerikai Egyesült Államok államélete mélyreható átalakuláson megy át. Tudományos szakemberek ezt az átalakulást nemcsak nagy éberséggel figyelik, hanem sok kérdésben előkészítik és irányítják. A mozgalom és már eddigi eredményei is a nemzetközi tudományosság teljes figyelmére méltók mind abban, amiben eredetiek, mind abban, amiben az európai eredményeket felhasználják.

E mű szerzője abban a szerencsés helyzetben volt, hogy az amerikai *Rockefeller Foundation*tól nyert meghívás alapján 1932 novembertől 1933. év februárjáig, mint *visiting professor* tanulmányozhatta az Egyesült Államokban ezt a mozgalmat. Ez nemcsak a személyes tapasztalatnak olvasmánnyal nem pótolható élményét jelentette számomra, hanem a tanulmányozásnak különösen kedvező feltételeit is. Megérkezésem után *Luther Gulick*, a Columbia-egyetem professzora és a newyorki Institute of Public Administration kiváló igazgatója hívta fel a figyelmemet mindazokra az emberekre és intézményekre, akiknek, illetve amelyeknek megismerése különös tanulsággal járhat. Megállapodva abban, hogy a tanulmány sorrendje először a helyi, azután az állami és végül a nemzeti közigazgatás legyen, gondoskodtak arról, hogy mindenkivel találkozhatjak.

A könyv azoknak az élményeknek, amelyeket ez a kiváló szakemberekkel a helyszínén való szakadatlan érintkezés számomra jelentett és a java amerikai szakirodalom tanulmányozásának együttes eredménye.

Az Egyesült Államok alkotmányát kedves tanítványom, dr. Göbel József fordította és a tárgymutatót is ő készítette.

Hálásan gondolva mindazokra, akik amerikai utamat önzetlen előzékenységgel és jószívű barátságukkal emberileg is emlékeztetést tettek, szeretettel ajánlom a könyvet eddigi és leendő tanítványaimnak.

Budapest, 1934 november havában.

Magyary Zoltán.

TARTALOMJEGYZÉK.

	Lap
Előszó	V.
1. §. Bevezetés. A közigazgatás útja az Egyesült Államokban	1
2. §. Az Unió alkotmánya	11
3. §. Az államok alkotmánya és közigazgatása	37
4. §. A helyi hatóságok	55
I. A megyék	59
II. A községek	62
III. A városok	64
IV. A nagyvárosi körzetek	84
5. §. A pártok	85
6. §. A Kongresszus	104
7. §. Az elnök	111
8. §. Hatalmi eltolódás. Centralizáció	126
9. §. A közigazgatás új módszerei	151
10. §. A közszolgálat	170
11. §. A közigazgatási kutató intézetek	211
12. §. A bíróságok. A közigazgatási jog kialakulása	223
13. §. A jövő fejlődés iránya	243
14. §. A szakirodalom áttekintése	256
Függelék. Az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya	270
American Government. The March of Public Administration in the United States of America.	
Contents	295
Preface	296
Név- és tárgymutató	297

BEVEZETÉS.

A KÖZIGAZGATÁS ÚTJA AZ EGYESÜLT
ALLAMOKBAN.

I. Az a 13 angol gyarmat, amely Észak-Amerikában 158 évvel ezelőtt (1776) az Angolbirodalomtól való függetlenségét kimondotta, 1787-ben írott alkotmányban fektette le azokat az elveket, amelyeknek alapján köztük az Unió létrejött. Ez az alkotmány, amely két évvel a francia forradalom előtt készült, a legrégebb a világ mai írott alkotmányai közt. Azóta 21 részleges alkotmánymódosítás jött létre, de az alkotmány alapvető rendelkezései nem változtak. Megvan a federalizmus, az Unió hatáskörének korlátozott volta, a végrehajtó hatalom számos szervének közvetlen választása, a törvényhozásnak kétkamarás, a kormányzásnak nem kabinet, hanem kongresszusi rendszere. Ugyancsak megvan az ország eredeti angolszász jellege, a köztársaság intézményéhez és a demokratikus elvekhez való régi ragaszkodás.

Van azonban egy óriási változás. Az Egyesült Államoknak ma már nem 13, hanem 48 tagja van. Azok nemcsak a kontinens keleti tengerpartját, hanem a Csendes-óceánig az egész kontinenst elfoglalják. A lakosság száma pedig, mely a függetlenség kimondásakor nem érte el a 4 milliót, ma 122 milliót tesz ki. Az Újvilág, amely generációkon keresztül a korlátlan lehetőségek hazájának számított és minden országból vonzotta a vállalkozó szellemű embereket, ma a világnak egyik vezető hatalmassága és legnagyobb méretű ipari állama. Az az alkotmány, amelyet megalkotói úgy gondoltak ki, hogy alapelveinek teljes fenntartásával lehetővé tette ezt a szédítő fejlődést, méltán keltette fel az egész világ és a tudomány embereinek figyelmét. Megalkotóit pedig az amerikaiak joggal nevezik *Atyáknak* (Fathers).

AMERIKAI ÁLLAMÉLET

A magyar tudományos irodalom egy kiváló alkotással rendelkezik, amely ezzel a kérdéssel foglalkozik. Concha Győző *Újkori alkotmányok* c. művében¹ Belgium és Anglia mellett az Egyesült Államok alkotmányát tárgyalja. Műve 1884-ben jelent meg, ötven évvel ezelőtt, amikor az Amerikai Egyesült Államoknak még csak 38 tagja volt és lélekszám és ipari fejlettség tekintetében is messze a mai mögött voltak. Mégis a mű fejtegetései, témájuknak annál a szerző által választott korlátozásánál fogva, hogy az alkotmányra magára szorítkoznak, elvi részeiben ma sem avultak el. De nem terjednek ki annak vizsgálatára, hogy a nemzet az alkotmány kereteiben hogyan helyezkedik el.

II. Az Egyesült Államok fejlődése az alatt a nem egészen 150 év alatt, amely idő az alkotmány megalkotása óta eltelt, állandóan gyorsult és ezért annak a legnagyobb része az utolsó 30 évre esik. Abban a világháború gazdasági és politikai következményei is nagy szerepet játszanak. Ez a fejlődés természetesen az amerikai nép öntudatán és a többi nemzetekhez való viszonyán is meghagyja a nyomát. Azok a legfontosabb események, amelyek ennek az öntudatnak kialakulására nagy hatással voltak, a következők:

1. 1912-ben azért, hogy New Mexico és Arizona államok is felvétettek az Egyesült Államok közé, amelyeknek száma velük 48-ra emelkedett, az Egyesült Államok elérték a teljes földrajzi fejlettséget, mert ily módon az északról Kanada és délről Mexikó által határolt egész területet betöltik.

2. Az Egyesült Államok területe ily módon kontinentális méretűre növekedett. Területe nyolcvankétszer akkora, mint a mai Magyarország. Tagállamai közül 36 nagyobb, mint Csonka-Magyarország, az államok közül három, Kalifornia, Montana és Texas nagyobbak, mint

¹ Concha Győző: *Újkori alkotmányok*. Kiadta a Magyar Tudományos Akadémia. I. 1884, 314 l., II. 1888, 512 l.

Az Északamerikai Egyesült Államok népessége országrészek és államok szerint: 1790-től 1930-ig.

Sorszám	Ország-rész és állam (Az Unióba belépés évével)	1790	1800	1810	1820	1830	1840	1850	1860	1870	1880	1890	1900	1910	1920	1930	Sorszám
1	Az Északamerikai Egye- sült Államok	3,929.214	5,308.483	7,239.881	9,638.453	12,866.020 ¹	17,069.453 ¹	23,191.876	31,443.321	38,558.371	50,155.783	62,947.714 ²	75,994.575	91,972.266	105,710.620	122,775.046	1
	Országrészek (földrajzi felosztás):																
2	New England	1,009.408	1,233.011	1,471.973	1,660.071	1,954.717	2,234.822	2,728.116	3,135.283	3,487.924	4,010.529	4,700.749	5,592.017	6,552.681	7,400.909	8,166.341	2
3	Middle Atlantic	958.632	1,402.565	2,014.702	2,609.845	3,587.664	4,526.260	5,808.735	7,458.985	8,810.806	10,496.878	12,706.220	15,454.678	18,250.621	21,475.543	25,297.185	3
4	East North Central ...	—	51.006	272.324	792.719	1,470.018	2,924.728	4,523.260	6,026.884	9,124.517	11,206.668	13,478.305	15,985.581	18,250.621	21,475.543	25,297.185	4
5	West North Central ...	—	—	19.783	66.586	140.455	426.814	880.335	2,169.832	3,856.594	6,157.443	8,932.112	10,347.423	11,637.921	12,544.249	13,296.915	5
6	South Atlantic	1,851.806	2,286.494	2,674.891	3,061.063	3,645.752	3,925.299	4,679.090	5,364.703	5,853.610	7,597.197	8,857.992	10,443.480	12,194.895	13,990.272	15,793.589	6
7	East South Central ...	109.368	335.407	708.590	1,190.489	1,815.969	2,575.445	3,363.271	4,020.991	4,404.445	5,585.151	6,429.154	7,547.757	8,409.901	8,893.307	9,887.214	7
8	West South Central ...	—	—	77.618	167.680	246.127	449.985	940.251	1,747.667	2,029.965	3,334.220	4,740.983	6,532.290	8,784.534	10,242.224	12,176.830	8
9	Mountain	—	—	—	—	—	—	72.927	174.923	315.385	653.119	1,213.935	1,674.657	2,633.517	3,336.101	3,701.789	9
10	Pacific	—	—	—	—	—	—	105.891	444.053	675.125	1,114.578	1,888.334	2,416.692	4,192.304	5,566.871	8,194.483	10
	<i>New England:</i>																
11	Maine (1820)	96.540	151.719	228.705	298.335	399.455	501.793	583.169	628.279	626.915	648.936	661.086	694.466	742.371	768.014	797.423	11
12	New Hampshire (1788)	141.885	183.858	214.460	244.161	269.328	284.574	317.976	326.073	318.300	346.991	376.530	411.588	430.572	443.083	465.296	12
13	Vermont (1791)	85.425	154.465	217.895	235.981	280.652	291.948	314.120	315.098	330.551	332.282	332.422	343.641	355.956	352.428	359.611	13
14	Massachusetts (1788) ..	378.787	422.845	472.040	523.287	610.408	737.699	994.514	1,231.066	1,457.351	1,783.085	2,238.947	2,805.346	3,306.416	3,852.356	4,249.614	14
15	Rhode Island (1790) ...	68.825	69.122	76.931	83.059	97.190	108.830	147.545	174.620	174.620	276.531	345.506	428.556	542.610	604.397	687.497	15
16	Connecticut (1788)	237.946	251.092	261.942	275.248	297.675	309.978	370.792	460.147	537.454	622.700	746.258	908.420	1,114.756	1,380.631	1,606.903	16
	<i>Middle Atlantic:</i>																
17	New York (1788)	340.120	589.051	959.049	1,372.812	1,918.608	2,428.921	3,097.394	3,880.735	4,382.759	5,082.871	6,003.174	7,268.894	9,113.614	10,385.227	12,588.066	17
18	New Jersey (1787)	184.139	211.149	245.562	277.575	320.823	373.306	489.555	672.035	906.096	1,131.116	1,444.933	1,883.669	2,537.167	3,155.900	4,041.334	18
19	Pennsylvania (1787) ...	434.373	602.365	810.091	1,049.458	1,348.233	1,724.033	2,311.786	2,906.215	3,521.951	4,282.801	5,258.113	6,302.115	7,665.111	8,720.017	9,631.350	19
	<i>East North Central:</i>																
20	Ohio (1802)	—	45.365	230.760	581.434	937.903	1,519.467	1,980.329	2,339.511	2,665.260	3,198.062	3,672.329	4,157.545	4,767.121	5,759.394	6,646.697	20
21	Indiana (1816)	—	5.641	24.520	147.178	343.031	685.866	988.416	1,350.428	1,680.637	1,978.301	2,192.404	2,616.462	2,700.876	2,930.390	3,238.503	21
22	Illinois (1818)	—	—	12.282	55.211	157.445	476.183	851.470	1,711.951	2,539.891	3,077.871	3,826.352	4,821.550	5,638.591	6,485.280	7,630.654	22
23	Michigan (1837)	—	—	4.767	8.896	31.639	212.267	397.654	749.113	1,184.059	1,696.937	2,093.890	2,420.982	2,810.173	3,668.412	4,842.325	23
24	Wisconsin (1848)	—	—	—	—	—	30.945	305.391	775.881	1,054.670	1,315.497	1,693.330	2,069.042	2,333.860	2,632.067	2,939.066	24
	<i>West North Central:</i>																
25	Minnesota (1858)	—	—	—	—	—	—	6.077	172.023	439.706	780.773	1,310.283	1,751.394	2,075.708	2,387.125	2,563.953	25
26	Iowa (1846)	—	—	—	—	—	—	43.112	192.214	674.913	1,194.020	1,624.615	1,912.297	2,231.853	2,404.021	2,470.939	26
27	Missouri (1821)	—	—	19.783 ³	66.586	140.455	383.702	682.044	1,182.012	1,721.295	2,168.380	2,679.185	3,106.665	3,293.335	3,404.055	3,629.367	27
28	North Dakota (1889) ...	—	—	—	—	—	—	—	4.837 ⁴	14.181 ⁵	135.177 ⁵	348.600	401.570	583.888	636.547	692.849	28
29	South Dakota (1889) ...	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	29
30	Nebraska (1867)	—	—	—	—	—	—	—	28.841	122.993	452.402	1,062.656	1,192.214	1,296.372	1,377.963	1,480.999	30
31	Kansas (1861)	—	—	—	—	—	—	—	107.206	364.399	996.096	1,428.108	1,470.495	1,769.257	1,880.999	1,880.999	31
	<i>South Atlantic:</i>																
32	Delaware (1787)	59.096	64.273	72.674	72.749	76.748	78.085	91.532	112.216	125.015	146.608	168.493	184.735	202.322	223.003	238.380	32
33	Maryland (1788)	319.728	341.548	380.546	407.350	447.040	470.019	583.034	687.049	780.894	934.943	1,042.390	1,188.044	1,295.346	1,449.661	1,631.526	33
34	District of Columbia (1800)	—	14.093	24.023	33.039	39.834	43.712	51.687	75.080	131.700	177.624	230.392	278.718	331.069	437.571	486.969	34
35	Virginia (1788)	747.610	880.200	974.600	1,065.366	1,211.405	1,239.797	1,421.661	1,596.318	1,225.163	1,512.565	1,655.980	1,854.184	2,061.612	2,309.187	2,421.851	35
36	West Virginia (1863) ..	—	—	—	—	—	—	—	442.014	618.457	762.794	958.800	1,221.119	1,463.701	1,729.205	2,000.821	36
37	North Carolina (1789)	393.751	478.103	555.500	638.829	737.987	753.419	869.039	992.022	1,071.361	1,399.750	1,617.949	1,893.810	2,206.287	2,550.123	3,170.276	37
38	South Carolina (1783) ..	249.073	345.591	415.115	502.741	581.185	594.398	668.507	703.708	705.606	995.577	1,151.149	1,340.316	1,515.400	1,683.724	1,738.765	38
39	Georgia (1788)	82.548	162.686	252.433	340.989	516.823	691.392	906.185	1,057.286	1,184.109	1,542.180	1,887.353	2,216.331	2,609.121	2,895.832	2,968.506	39
40	Florida (1845)	—	—	—	—	34.730	54.477	87.445	140.424	187.748	269.493	391.422	528.542	752.619	968.470	1,468.211	40
	<i>East South Central:</i>																
41	Kentucky (1792)	73.677	220.955	406.511	564.317	687.917	779.828	982.405	1,155.684	1,321.011	1,648.690	1,858.635	2,147.174	2,289.905	2,416.630	2,614.589	41
42	Tennessee (1796)	35.691	105.602	261.727	422.823	681.904	829.210	1,002.717	1,109.801	1,258.520	1,542.359	1,767.518	2,020.616	2,184.789	2,337.885	2,616.556	42
43	Alabama (1819)	—	—	—	127.901	309.527	590.756	771.623	964.201	996.992	1,262.505	1,513.401	1,828.697	2,138.003	2,488.174	2,646.248	43
44	Mississippi (1817)	—	8.850	40.352	75.448	136.621	375.651	606.526	791.305	827.922	1,131.597	1,289.600	1,551.270	1,797.114	1,790.618	2,009.821	44
	<i>West South Central:</i>																
45	Arkansas (1836)	—	—	1,062 ⁶	14.273	30.388	97.574	209.897	435.450	484.471	802.525	1,128.211	1,311.564	1,574.449	1,752.204	1,854.482	45
46	Louisiana (1812)	—	—	76.556	153.407	215.739	352.411	517.702	708.002	726.915	939.946	1,118.588	1,381.625	1,666.388	1,798.500	2,101.593	46
47	Oklahoma (1907)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	47
48	Texas (1845)	—	—	—	—	—	—	212.592	604.215	818.579	1,591.749	2,235.527	3,048.710	3,896.542	4,663.228	5,824.715	48
	<i>Mountain:</i>																
49	Montana (1889)	—	—	—	—	—	—	—	—	20.595							

BEVEZETÉS

Nagy-Magyarország, Texas pedig egymaga nagyobb, mint a mai Németország.

3. Az Egyesült Államok északi szomszédjának, Kánadának, lakossága csak 10 milliót, déli szomszédjának, Mexikónak, lakossága csak 15 milliót tesz ki. Keleti és nyugati határa tehát az óceán, északi és déli szomszédja pedig két aránytalanul gyengébb ország, úgyhogy az Egyesült Államok gyakorlatilag a szigeti helyzet előnyeit élvezik kontinentális méretben.

4. Az Egyesült Államok lakossága rendkívül gyorsan fejlődött. A fejlődést 1790-től 1930-ig a mellékelt táblázat mutatja.

A lakosság közel 90%-ában fehér, 1930-ban néger volt 11,891.000, indián mindössze 332.000, kínai 75.000 és japán 139.000.

A fehér lakosságból 1920-ban 85% tartozott az észak-európai fehér fajokhoz, az angolszászhoz és a germánhoz.

A szaporodásnak az az üteme, amely a XIX. század legnagyobb részében 10 évenként átlag 35%-os növekedést jelentett, természetes módon nem, csak bevándorlással volt elérhető. Ezt a bevándorlást azonban a háború után igen korlátozták. A bevándorlást lezárták lehet tekinteni. Az a Hoover elnök által kiadott jelentés, amelyről az alábbiakban több szó lesz,¹ a lakosság várható számát úgy számítja, hogy 1940-ben 132,000.000 vagy 133,000.000-t fog kitenni és 2000-ben 145,000.000 és 190,000.000 közt lesz. Ez azt jelenti, hogy az Egyesült Államok extenzív fejlődése nemcsak a terület, hanem a lakosság tekintetében is véget ért.

A lakosság nagyon egyenlőtlenül oszlik meg. A legnagyobb lakosságú államok: New York 12,588.066 és Pennsylvania 9,631.350 lakossal. A többi 46 állam mindegyikének kisebb a lakossága Csonka-Magyarországnál és 16 államé kevesebb 1 milliónál.

5. Az Egyesült Államok vezetésével 1890-ben meg-

¹ Recent Social Trends in the United States. 1933,

alakult a ma is fennálló *Pán-Amerikai Unió*, amelyet Észak-, Közép- és Dél-Amerikának 21 köztársasága alkot. Tehát Kanada és kevés európai gyarmat kivételével Amerikának egész területe hozzátartozik. A többi 20 állam lakossága azonban együttvéve nem több, mint az Unióé magában. Ennek a szervezetnek, amely tulajdonképpen amerikai népszövetség, székhelye Washington, elnöke az Egyesült Államok mindenkori külügyi államtitkára és választmányának tagjai a többi 20 köztársaság washingtoni követei. Ezáltal tehát az Egyesült Államok tényleges túlsúlya jogi elismerést is nyert az amerikai kontinens államai részéről.

6. Az Egyesült Államoknak a világháborúba való beavatkozása eldöntötte annak kimenetelét. Az egyesült hatalmak utolsó fővezére, Foch marsall *Mémoires*-jaiban megállapítja, hogy 1918 tavaszának végén Franciaország és Anglia a legnagyobb nehézséggel tudták csak saját erejükből azokat a csapatpótlásokat kiállítani, amelyek szükségesek voltak a hadseregeik által szenvedett veszteségek pótlására. „Ebben a nehéz helyzetben — mondja — *egy lehetséges segítség volt: az Egyesült Államokhoz fordulni, amelyeknek óriási embertartaléka még érintetlen volt.*” „Hála az angol haditengerészet nagyszerű segítségének — folytatja Foch —, július 1-én 450.000 amerikai gyalogos és géppuskás volt Franciaországban, hogy kitöltse az angol és francia hadseregek hézagait.”¹

Ez a nyilatkozat más szóval azt jelenti, hogy az Egyesült Államok beavatkozása nélkül a világháború a központi hatalmak győzelmével végződött volna. Ehhez hasonló világtörténelmi súlya az Egyesült Államoknak még soha korábban nem volt.

7. Az Egyesült Államok gazdasági fejlődése is rendkívül nagy. Míg a lakosság az utolsó száz év alatt tízszeresére emelkedett, a felhasznált energia ezalatt 350-szeresére nőtt. Az Egyesült Államok 1929-ben kereken

¹ Foch: *Mémoires pour servir l'histoire de la guerre de 1914—1918*. Paris. Librairie Plon. 1931, II. k. 79. és 82. l.

1 milliárd lóerővel rendelkeztek. Ez a világ energiakészletének körülbelül 50%-át teszi ki.

És ennek a nagy energiának termelésre való felhasználásával a háború utáni virágzás idejében, amely az 1929-i fordulattal ért véget, termeltek is iparcikkeket olyan mennyiségben, hogy először mondhatták el a világ történelmében jogosan azt, hogy a szükség nem ugyan minden országban, de az Egyesült Államokban véget ért. Termeltek annyit, hogy az mindenki szükségleteinek kielégítésére elegendő. Ha tehát mégis voltak nélkülözők, ez mindössze elosztási kérdés volt, bár számítanak arra, hogy az elosztás kérdésének megoldása éppúgy hosszú időt fog kívánni, mint ahogyan a termelés ilyen fokának elérése is 300 évbe került.¹

8. Az 1929 óta tartó gazdasági válság az Egyesült Államokat megrendítette, mert közvetlenül előtte a gazdasági fellendülésnek, a prosperity-nek, korábban nem ismert korát élték. Számon tartják azonban azt, hogy az Egyesült Államok minden előbbi háborúja (1776-ban függetlenségi, 1812-ben Kanada elleni, 1860—1864-ben polgárháború), ugyanúgy, mint a világháború, nagy fellendülés után válságot hozott, amely egy enyhébb és utána egy második mélyebb hullámvölgy után fokozatosan magától megszűnt.² Az Egyesült Államok gazdasági és politikai fejlődése egyaránt mostanában jutott az extenzív korszakból az intenzív fejlődés küszöbére s ez a válság sem fogja lendületét megtörni.

III. Ez az egész óriási fejlődés, amelyet egy szerző találóan fejez ki úgy, hogy az Egyesült Államok nagykorúvá lettek,³ az Unió alkotmányában nyomot alig hagyott. Sem a világháború alatt, amikor Wilsonnak, sem most, amikor Rooseveltnél elnöknek hatalmát rendkívül megnövelték, nem történt sem alkotmánymódosítás, sem

¹ Interpretations. 1931—1932. By Walter Lippmann. 2. l.

² Leonard P. Ayres: *The Economics of Recovery*. 189 l.

³ André Siegfried: *America comes of age*. 352. l.

forradalom, hanem az egész fejlődés az alkotmány keretei közt zajlott le. Ha tehát az a nagy átalakulás, amelyen az alig 4 milliós állam 150 év alatt átment, hogy világbirodalommal legyen, az Unió állami szervezetében és funkcióiban is arányos változást okozott, annak nyomait nem az alkotmányban, hanem másutt kell keresnünk.

A politikai tudományok legnagyobb amerikai élő tekintélyének, *Charles Beard*-nek, egyik legújabb könyve azt a jellemző címet viseli, hogy *Az amerikai Leviathan. Az állam a gép korszakában*.¹ Az utolsó évszázad óriási, minden korábbival összehasonlíthatatlan fejlődése az erőgépek feltalálásának és az azt követő ipari forradalomnak a következményei. Ez mozdította elő az emberiség gyorsabb szaporodását, aminek következményei részben a mai szociális feladatok. Kifejlődött a nagyban való termelés, az ipari és mezőgazdasági nagyüzem, ezzel kapcsolatban a bank- és hitelélet nagy méretei. Az autó, a repülőgép és az elektromosság különböző alkalmazásai, főleg a hírszolgálat fejlesztésével, okozták, hogy ez a fejlődés az utóbbi évtizedekben minden eddiginél is gyorsabb lett. Az államnak ezzel a fejlődéssel szükségképpen lépést kellett tartani. Meg kell azonban azt a fontos körülményt figyelnünk, hogy sem a törvényhozásnak, sem a bíraskodásnak szervezete és jogállása ennek a fejlődésnek következtében lényegesen nem változott, hanem az egész fejlődés a harmadik fő állami funkciónak, az exekutívának fejlődésében nyilvánul meg, aminek az eredménye nagy eltolódás a másik két funkció rovására és a közigazgatás javára.

Az amerikaiak reális érzékének és egyúttal az Egyesült Államok történeti fejlődésének tudható be, hogy ők az állami élet fejlődését a társadalmi és gazdasági élet

¹ *The American Leviathan. The Republic in the Machine Age.* By Charles A. Beard and William Beard. 1931, 824. l.

fejlődésétől nem akarják erőszakosan széjjelválasztani. Ez nyilvánul meg abban is, ahogyan a közigazgatás új helyzetét felfogják. A kérdés szemléletében az a jellegzetes álláspont, hogy az alapjelenség az adminisztráció, ami ügyintézését jelent az államnál és bármely más szervezeti egységnél, tehát nem különleges működése az államnak. A lakott területek méreteinek és a népsűrűség arányszámának, valamint az államok számának a növekedésével egyre újabb és nagyobb szervezeti egységek jöttek létre minden téren. Általában növekedett az adminisztratív tevékenység. Helyesen figyelik meg azonban azt is, hogy a kis- és nagyüzem közti kvalitatív különbség nem a foganatosító, hanem a vezető funkcióban, az igazgatásban (kormányzásban) van. A személyzeti hierarchia alsó foka kis- és nagyüzemben ugyanaz, akár a gazdasági egységeket, akár a közigazgatási egységeket vesszük. Ellenben a nagyüzemben a hierarchiának olyan magasabb, és mivel a nagyüzem a gazdasági és az állami életben egyaránt az utolsó 50—60 év terméke, olyan új fokozatai vannak, amelyek a kisüzemben soha és azelőtt a nagyüzemben sem fordultak elő. Ezt úgy is kifejezhetjük, hogy a nagyüzemben az igazgatás funkciója fejlődik. Az állami adminisztrációnak (*public administration*) természetesen vannak megkülönböztető jellemvonásai a magánadminisztrációtól (*private administration*), de ezek nem homályosítják el az adminisztrációra általában jellemző közös vonásokat, amelyek főleg az organizációra, a minden adminisztráció lelkét tevő emberi elem pszichológiai kezelésére, az anyagi és dologi elem felhasználásával kapcsolatos gazdaságosságra (*economy*) és a szervezet működési eredményességének (*efficiency*) fokára vonatkoznak. A köz igazgatásának más a tárgya, az impérium alkalmazásával gazdagabbak az eszközei, az impérium gyakorlásának szabályozottságán alapuló jogrendnek az állami igazgatásban mindenütt való jelenléte megváltoztatja annak az atmoszféráját, de az mindennek ellenére adminisztráció marad, mégpedig olyan ad-

minisztráció, amelynek tárgyai és részben alanyai ugyanazok az emberek: az állam polgárai és lakosai, akiknek életében az állami élet csak egy szelvény, egy szektor és egyéb ügyeiket a magánigazgatás elvei szerint és eszközeivel végzik.

A közigazgatásra vonatkozó gyakorlati és tudományos gondolkodást Észak-Amerikában tehát az a két vezető gondolat jellemzi, hogy egyrészt a *public administration* is *administration*, másrészt, hogy a nagy szervezeti egységek kialakulása nemcsak kvantitatív növekedést, hanem kvalitatív többletet is jelent a nagy méretek-ből származó problémák felvetése következtében. Annak az okai nagyon kézenfekvők, hogy ezt a két szempontot éppen Amerikában ismerték fel ilyen világossággal.

Nem olyan régen, alig 300 év előtt volt, hogy az első gyarmatosok a keleti tengerparton partraszálltak. Ott a maguk erejéből vetették meg a lábukat, irtották az őserdőt, törték fel a talajt, lassan szaporodtak a különféle mesteremberek, csak évek múlva jöttek utánuk az első fehér asszonyok a hazájukból. Ebben a pionir-életben és pionir-munkában sokan elpusztultak, de akik megmaradtak és egyik gyarmatot a másik után szervezték és így az állami élet kezdeteit tudatosan a hazuról hozott minták alapján lerakták, amíg az első 13 gyarmat 1776-ban az Angliától való függetlenséget is ki nem mondta, azok a dolgaikat elejétől kezdve maguk intézték. Elejétől kezdve volt adminisztrációjuk, de csak később fejlődött állami életük és a *public administration*jük. Az amerikai faj és közélet vizsgálatánál tévedések forrása lehet az, ha figyelmen kívül hagyjuk, hogy az állami élet semmiből való megszervezésének emlékei szokatlanul közeli múltból származnak és ezért a pionir-tradíció sokban ma is elevenen él.

Az Egyesült Államok kivételes fejlődése a XIX. század folyamán viszont ráirányította a figyelmüket arra, hogyha természetes szaporodás és bevándorlás következtében a meglévőknön felül új települések létesülnek, új fal-

vak és városok települnek és a 13 államon felül újak is keletkeznek, azok tört úton járnak, az előzők tapasztalatait és megoldásait átvehetik és azokkal be tudják érni. Kvalitatíve új problémák, amelyeknek megoldására az addigi tapasztalatok nem voltak elegendők, akkor léptek fel, amikor nem új városok keletkeztek, hanem a régiék megnövekedtek, metropolisok jöttek létre és amikor új államok alakulása és az Unióba való belépése következtében a szövetséges kormány feladatai nehezdedtek meg. Az egyedül az Unió által megoldható feladatok száma is újabban egyre növekszik. A polgárháború eredménye (1860—64) volt az első nyilvánvaló olyan siker, amelyet az egyes tagállamok nem, csak az Unió érhetett el. Azóta a centralizáció, mint részletesen is látni fogjuk, egyre növekedett, a világháború pedig újabb sikeres teherpróba volt. Így az államok rovására az Unió egyre jobban előtérbe lép. A közigazgatási üzemnek ez a megnövekedése, amely ilyen arányokban csak Amerikában volt az utolsó száz évben szemlélhető, elhomályosíthatatlan világossággal mutatott rá a horizontális terjeszkedésből származó vertikális fejlődésre, a nagyüzem által felvetett új igazgatási követelményekre.

Amerika sokáig ellensége volt a hivatásos, szakképzett tisztviselőkkel való közigazgatásnak. E mű későbbi részeiből ki fog tűnni, hogy a nagyüzem méretei kényszerítették ki az azzal szemben való elvi ellenállás feladását és hogy az utolsó 50 év folyamán a bürokratikus közigazgatás nagyarányú fejlődésének vagyunk ott a tanúi. Ott is fejlődik tehát a bürokratikus közigazgatás, amely Európában több mint kétszázéves, de más időpontban, más előzmények után, a *private administration*ban kifejlesztett *scientific management* eredményeinek felhasználásával építik fel. Ez a munka most folyik. Az 1900-as évek elején indult nagyobb arányokban, de a háború utáni 15 év fontosabb volt minden előzőnél. Az eredmény biztosan más lesz, mint az európai bürokrácia.

Célkitűzéseiben és csúcsteljesítményeiben már ma

sem áll mögötte és egy olyan új szemponttal termékenyült meg, amely nyereség a hosszabb multtal bíró európai kontinentális közigazgatás számára is. A tudományos munkaszervezés és üzemvezetés (*scientific management*) szempontjainak a közigazgatásba való bevezetése és ahhoz való alkalmazása ugyanolyan jelentőségű új mozgalom, mint a mult század folyamán Európában a jogállam kifejlesztése volt, amely a közigazgatást a rendőr-állam önkényeskedése helyett a jog uralma alá hajtotta. A jogállam vívmányairól való lemondás visszaesés volna, de a közigazgatás gazdaságosságának (economy) és eredményességének (efficiency) fokozása, ami a tudományos üzemvezetés lényege, ezt nem is kívánja. Nincs sem elvi, sem gyakorlati akadály a annak, hogy a jövő közigazgatása magában mind a két szempontot egyesítse. Az Egyesült Államok közigazgatásának legújabb fejlődése azért vonja magára a világ figyelmét, mert az első nagyarányú, s ma már mondhatjuk, sikeres kísérlet a *scientific management* a közigazgatásban való alkalmazására. Így megvalósítja a közigazgatásnak egy olyan új rendszerét s ebben a fejlődésben Anglia vele egy úton jár, amelynek eszméje a jogállam kontinentális eszméjével egyenlő értékű és ezért a közigazgatás jövő fejlődése nem a köztük való választásra, hanem a kettőnek harmonikus egybefonására fog törekedni.

A következő fejtegetések célja az, hogy a közigazgatás fejlődéstörténetének ezt az új, az Amerikai Egyesült Államokban legjobban megfigyelhető korszakát beható vizsgálat alá vonják. Mivel azonban minden közigazgatás a politikai és társadalmi környezetétől nyeri egyéni vonásait, fejtegetéseink is az Egyesült Államok alkotmányából indulnak ki és kiterjeszkednek a politikai pártok befolyásának a szerepére is.

AZ UNIÓ ALKOTMÁNYA.

I. Az amerikai alkotmány megismeréséhez csak azokból a történeti körülményekből kaphatjuk meg a helyes szempontot, amelyek annak fejlődését megelőzték és körülvették. Ezek közt a legnagyobb fontosságú az, hogy az Egyesült Államoknak európai kultúrája van és hogy azok angol fajú és angol nyelvű ország.

Colombus olasz volt, VI. Sándor pápa a spanyol és portugál uralkodóknak adományozta az amerikai kontinenst. De a franciák, spanyolok, portugálok, hollandok és svédek is foglaltak területeket. Az európai kultúrát ezekből az okokból tehát könnyebb megérteni, de inkább szorul magyarázatra az a kérdés, hogyan lett az egész ország mégis angol? Az amerikai politikai irodalomnak már említett nagytekintélyű képviselője, Charles A. Beard *Az amerikai civilizáció fejlődése*¹ című munkáját annak a fejtegetésével kezdi, hogy mi Anglia gyarmatosításának titka. Az angol bevándorlás, mondja, egy lényeges tekintetben eltérő volt a többitől. „A spanyolok hódítottak és zsákmányoltak, mint a rómaiak, de az angolok a körülmények által kényszerítve, a terjeszkedés más irányába terelődtek. Nem kevésbé vágytak az aranyra, mint a spanyolok, de az a földrajzi terület, amely először a kezükbe került, nem tartalmazott aranyat. Az angolok szolgásgba vethető bennszülöttek, meghódításra érett öreg civilizáció helyett óriási kontinenst találtak; szűz földet és erdőt, ritkán elfoglalva primitív bennszülöttek által, akik inkább választották a halált, mint az alávetett-

¹ The Rise of American Civilisation. By Charles A. Beard and Mary R. Beard. London. Jonathan Cape. 1930, 828 l.

AMERIKAI ÁLLAMÉLET

séget. Erre a kontinensre az angol gyarmati vezetők, hasonlóan a terjeszkedő görögökhöz, áthozták saját népüket, saját gazdasági rendszerüket, annak az osztálynak a kultúráját, amelyből származtak, nagy mértékben reprodukálva az anyaország civilizációját. Szemben a spanyolokkal és más hódítókkal, az angoloknak sikerült új államot alapítaniok, amely nagy volt kiterjedésben, független kormányzatában és mélységesen európai a lényegében (basically European in stock). Ez a teljesítmény a világtörténelemnek egyik legfőbb teljesítménye.¹

Ahhoz, hogy Anglia ezt megtehesse, szerencsés körülmények összetalálkozására volt szükség, de nem kevésbé volt szükség ügyes politikára is. Angliának ahhoz, hogy terjeszkedő politikát folytathasson, előbb tengeri hatalommá kellett lennie; hogy tengeri hatalommá lehessen a maga érdekeiért megfelelően küzdhessen, szüksége volt arra, hogy az európai kontinens államainak erejét lekösse. Ezért kieszelte és állandóan nagy ügyességgel folytatta a hatalmi egyensúly: *balance of power* politikáját. A gyarmatosításhoz természetesen az egyes európai államok rivalizálásán kívül kellett keményen dolgozni, erdőt irtani, földet művelni tudó emberfelesleg is és azzal Anglia rendelkezett, a többi ország ellenben nem. Így tudta Anglia az északamerikai kontinensen megvetni a lábát és a többi európai államot fokozatosan kiszorította.

„Anglia gyarmatosító titkának lényege tehát az, hogy az angolok nem hódítottak, hanem gyarmatosítottak. A hódítás és gyarmatosítás között nagy különbség van. Az utóbbi nem harci, hanem kulturális tevékenység és vezetője nem a katona, hanem az adminisztrátor.“

Az első angol gyarmatok kereskedelmi társaságok alakjában keletkeztek. A *London Company* 1606-ban kapta meg a királytól alapítólevelét. Az első angol gyarmat *Virginia* volt (1606), amely 1624-ben királyi provincia lett, közvetlenül a királynak alárendelve. A *Massa-*

¹ U. o. 11. l.

AZ UNIÓ ALKOTMÁNYA

chusetts Bay Company 1629-ben kapta alapítólevelét és vetette meg a mai Boston körül a lábát és rakta le az alapjait a ma *New-England*nek nevezett hat államnak. Ennek a társaságnak az volt a célszerű újítása, hogy nem Londonból igazgatta a gyarmatát, hanem maga átment a tengeren, átvitte a székhelyét és így valóságos kis államot alkotott, amely önmagát kormányozta. A klimatikus és földrajzi okok hozták magukkal, hogy Virginia mezőgazdasági és dohánytermelő terület volt, New Englandban pedig inkább a városbatömörülés volt a kívánatos. Tehát már akkorra nyúlik vissza az a ma is fennálló különbség, hogy északon a *town*, délen a *county* a politikai élet alapszerve.

Az egyház is együttment a kivándorlókkal, elsősorban természetesen az anglikán egyház, de *Marylandet* katolikusok alapították. Lord Baltimore 1632-ben alapította a róla elnevezett várost, ahol ma is a négy római katolikus kardinális egyike székel. *Pennsylvaniát* 1682-ben alapította William Penn. Utolsónak jött létre a függetlenséget kimondó 13 angol gyarmat közül *Georgia* 1732-ben.

Más nemzetiségű kereskedelmi társaságok is alapítottak gyarmatokat, így például a *Holland-Nyugatindiai Társaság*, amely 1621-ben Manhattan szigetét 24 dollárért vette meg az indiánoktól. A hollandok a sziget déli csúcsán alapított várost New Amsterdammak nevezték. II. Károly angol király 1664-ben fivérének, a yorki hercegnek, ajándékozta a Hudson- és Delaware-folyók közti egész területet. A hollandoknak adott minden figyelmeztetés nélkül, egyidejűleg angol flotta jelent meg. A hollandi kormányzónak sikertelen tiltakozás után meg kellett magát adnia. Így jött létre a mai *New York állam* és lett New Amsterdammak is *New York* a neve.

A XVIII. században tehát az északamerikai angol gyarmatok már eléggé megszilárdult állami szervezettel bírtak. De gazdasági tevékenységük, politikai intézményeik és kulturális életük az anyaországtól lényegesen

eltérő, önálló irányba fejlődtek. Anglia viszont, részben belpolitikai és merkantil kereskedelmi okokból, részben az angol birodalom más részeire való tekintetből olyan intézkedések sorát tette, amelyek miatt London és az amerikai gyarmatok közt egyre mélyebb szakadék keletkezett.¹

A gyarmatok egymásközt közös érdekeik védelmére hol lazább, hol tökéletesebb kapcsolatokat hoztak létre. 1754-ben már egy konföderációt alkottak, 1774-ben egy másikat és 1775-ben újból összejöttek arra a célra kiküldött képviselőik, hogy egy alkalmasabb szervezetet dolgozzanak ki. A Londonnal való feszültség fokozódása 1776-ban a függetlenség kimondására vezetett és ezáltal a gyarmatokból államok lettek. Ez a fordulat azonban nagy feladat elé állította őket a közös érdekek eredményes szolgálatának biztosítása tekintetében, mert az angol birodalom kapcsa, amely eddig őket is egybefoglalta, egyszerre megszűnt. Nem az volt tehát a helyzet, mint Cromwell vagy a francia forradalom, legújabbán pedig az orosz, a francia vagy a hitleri forradalom esetében, hogy egy jól megszervezett, működni tudó közigazgatási gépezetet kellett átvenniök és új szellemmel megtölteniök, hanem a semmiből kellett újat csinálniök, mert nem volt sem kormány, sem pénz, sem hadsereg, sem bürokrácia, sem igazgatási technika stb. Az a konföderáció, amely az államok között az alkotmány megalkotása, sőt a függetlenség kimondása előtt is már megvolt, főleg csak kifelé való közös érdekeik együttes megbeszélésére volt alkalmas, tanácskozási lehetőségeket nyújtott olyan kérdések megoldására, amelyek valamennyi államot egyaránt érdekelték. Ennek a konföderációnak azonban semmiféle impériuma, semmiféle hatalma nem volt az államokkal szemben. Az államoknak csak tanácsot adhatott és azok szabadon mérlegelheték, hogy hajlandók-e valamely tanácsát elfogadni, vagy pedig attól elzárkóznak, mely

¹ Ezt a fejlődést mesterien rajzolja meg Beard „The Rise of American Civilisation“ c. művében. V. és VI. fejezet.

utóbbi esetben az együttes akció lehetősége arra az ügyre vonatkozólag megszűnt. Különösen fontos megjegyezni azt is, hogy ennek a konföderációnak nem volt semmiféle hatásköre közvetlenül az egyes polgárokkal szemben sem bírói, sem közigazgatási téren.

Amikor 1783-ban, tehát hét évvel a függetlenség kimondása után, már Anglia is elismerte a 13 állam függetlenségét, azok szorosabb egybeszervezésére az atmoszférát az a helyzet tette leginkább alkalmassá, hogy a külföldi befolyástól kellett félniök: továbbra is veszedelmesnek tarthatták a maguk függetlenségére egyrészt Anglia politikai és gazdasági hatalmát, amelytől addig függöttek, másrészt pedig a spanyol és francia befolyást, mert ezek az államok részben Amerikában is a szomszédaiak voltak.

A másik fontos tényező, amely az államoknak egymáshoz való viszonyát befolyásolta, a gazdasági élet volt. A függetlenségi háborúból kifolyólag a normális gazdasági fejlődés megbillent, azonkívül az államok egymáshoz való gazdasági kapcsolatában sem volt semmiféle kiegyenlítő tényező és ennek következtében a szomszédok közötti surlódások, a konkrét gazdasági érdekellentétek miatt nem ritkán olyan állapot, olyan feszült viszony állott be az egyes tagállamok, néha a közvetlen szomszédok között, amely sokszor rosszabb volt ugyanazoknak az államoknak a külföldi államokhoz való viszonyánál.

Ez a gazdasági szempont általában jellemző tényező volt a belpolitikai alakulásban. A függetlenségi harc következményeképpen felhalmozódott állami adósság kamatszolgáltatása volt az egyik főproblémája és főpróbaköve az akkori konföderáció erejének és hasznának. Bebizonyosodott, hogy a konföderáció nem volt képes a háborúból származott adósságok kamatainak biztosítására. Hiába vetették ki a megfelelő hozzájárulást az államokra, annak egynegyedrészre sem folyt be, aminek a következménye gazdasági krízis, a pénz értékének devalválódása és a hitelezők károsodása lett. Nagyon jellemző és érdekes párhuzam a mai viszonyokkal, hogy már akkor is meg-

AMERIKAI ALLAMÉLET

nyilvánult a déli, tehát agrár-államoknak az az érdeke, hogy hagyják a pénzt devalválódni, mert ez az adósságtól való szabadulást jelentette számukra. Ezzel szemben az északi, kereskedelmileg fejlettebb államoknak az volt a törekvése, hogy a pénz értékének állandóságát, mint a gazdasági felvirágzás feltételét, minden áldozat árán fenntartsák, evégből vállalják az adósságok elismerését és a kamatok fizetésének kötelezettségét is.

Ilyen helyzetben és ilyen hangulatban jött össze 1786-ban Annapolisban az a gyűlés, amely az alkotmány kidolgozására és elfogadására lett volna hivatva.¹ Először csak öt állam delegátusai jöttek össze és azt a kérdést vizsgálták, hogy mire terjed ki a felhatalmazásuk. Arra-e csak, hogy az addigi konföderációnak tökéletlen szabályait próbálják toldozni-foldozni, vagy arra is, hogy ennek tökéletlenségeit belátva, helyette egy új alkotmánynak és az addigi konföderációnál szorosabb kapcsolatnak az alapjait kidolgozzák. A vita nem volt eldönthető s ezért a következő évre újabb megbízottak kiküldését kérték.

Ezek azután 1787-ben Philadelphia városában jöttek össze. Eleinte hét állam kiküldöttei voltak jelen. Mindjárt megválasztották elnöküknek Washington Györgyöt, aki a függetlenségi háborúban az Egyesült Államok hadseregeinek főparancsnoka volt. Összesen 55 delegátus vett részt ezen a gyűléssorozaton, akikről büszkén mondja az amerikai politikai irodalom, hogy ritkaság az összes nemzetek történetében olyan gyülekezetet találni, amelyben a legkiválóbb elmék és a legérettebb politikai tapasztalat ilyen szerencsés kiválasztásban találkoztak volna. Nem volt ezek között a delegátusok között, akiket általánosan Atyáknak (*Fathers*) neveznek, egyetlen olyan ember sem, akinek politikai tapasztalata, vagy az ebben az alkotmányozó munkában való részvételre hivatottsága

¹ Annapolis a Washington és Mount Vernon közötti úton fekszik. Mount Vernon volt Washington családi birtoka, amely ma is nemzeti zarándokhely.

AZ UNIÓ ALKOTMÁNYA

ne lett volna. A delegátusok közül Washington fővezér volt, többen az egyes államok kormányzói voltak, egy csomó delegátus fontos bírói állást töltött be és mind-egyik tagja volt legalább az illető ország törvényhozásának. Ezek kormányzati tapasztalataiknál és józan ítél-tüknél fogva, amely az angolszász fajt annyira jellemzi, tudták azt, hogy a fő probléma, amely a függetlenségük megszerzése után és az említett nemzetközi veszélyek közepette a legnagyobb jelentőségű, az erős centrális hatalom kiépítése. Erre törekedtek, de jellemző — és ez politikai kérdésben nem is lehet másként —, hogy ezzel a belátásukkal szemben érvényesültek centrifugális erők is az egyes államok részéről, érvényesült az a *local spirit*, amelyet annyiszor mondanak szeparatizmusnak, jelentkezett az autonómia híveinek fellépése. Mi lehetett az eredmény? Kompromisszum a centrális hatalom kiépítése és az egyes államok autonómiájának követelése között. Szerencse azonban — és ez a mértéke és bizonyítéka az 55 ember politikai kiválóságának —, hogy ez a kompromisszum azok közé a kompromisszumok közé tartozik, amelyek sikerültek. Példája ez — mint mondani szokták — annak, hogy jó ítélettel milyen jó kompromisszumot lehet csinálni.

Az eredménynek, az új konstrukciónak a lényege az volt, hogy az Amerikai Unió ezeknek az adottságoknak a számbavételével olyan államszervezetté lett, amelynek analógiáját másutt hiába keressük.¹ Nem egyik vagy másik elméletnek, egyik vagy másik államkonstrukció-

¹ Ez Concha Győzőnek is végső megállapítása: „Az Unió sem nem egységes állam, melynek részei széleskörű autonómiával ruházzák fel, sem nem államok szövetsége, melynek az eddig ismert konföderációknál tökéletesebb kormánya van, hanem oly politikai egység, melyben a szuverénitás tényleg meg van osztva, de amelyet ennek dacára egy finom, szerfelett bonyolult szerkezet s a nemzetközi helyzetből, valamint a republikánizmus elveiből folyó kényszerűség a politikai érület segítségével összetart.” I. m. I. 314. l.



nak a másolása, hanem eredeti rezultánsa azoknak a tényezőknél, amelyekkel ők reálpolitikai érzékkel és emellett politikai elméleti tudással is rendelkezve számoltak. Egységet kellett olyan államokból létrehozni, amelyek régebbiek voltak, mint ez az alkotandó egység, amelyek az egység fontosságát belátták, de annak érdekében saját addigi önállóságukról lemondani hajlandók még sem voltak. Így elérték azt, hogy az Unió maga is állam legyen és vele szemben, vagy mellette a többi államok önjogúsága is megmaradjon. Össze tudták egyeztetni azt, hogy az Uniónak ne csak szuverenitása legyen olyan értelemben, hogy kötelező, az egész nemzetre irányadó határozatokat hozhasson és meghatározott kérdéseket törvényekkel szabályozhasson, amelyekre nézve az államoknak nincs szabad választása az elfogadás, vagy pedig az elvetés tekintetében, hanem az Uniónak közvetlen hatalma is legyen az állampolgárok felett, saját államaik kihagyásával. Az Unió az állampolgároktól közvetlen hűséget követelhet és velük szemben bíróságai és igazgatási szervei útján el is járhat.

Az erős központi hatalom kiépítésére vonatkozó követelménnyel szemben — mint már jeleztem — a fő aggodalom az volt, hogy az erős központi kormány veszélyeztetné az államok jogait és az egyének szabadságát. Ezért, amikor az 55 tagból álló konvent a maga munkáját elvégezte és javaslatával elkészült, nagy ügyességre volt szükség, hogy azt az államokkal elfogadtassák. Nem erőszakkal, nem terrorral, de nem is a népszavazás, a plebiscitum bizonytalanságának kockázatával léptették ezt életbe. Azt tették az alkotmány tervezetének utolsó paragrafusába, hogy az alkotmány akkor lép hatályba, amikor a 13 állam közül legalább 9 elfogadta. Ettől az időponttól kezdve tekintendő az Unió megalakultnak, természetesen csak az elfogadó államokra nézve. Amelyek nem fogadják el az alkotmányt, az Uniótól kívül maradnak. De nem a tagállamok akkori törvényhozótestületeihez, sem pedig az államok egész lakosságához fordultak,

hanem külön úgynevezett *convention*-okra bízta a döntést.

Convention alatt Amerikában képviseleti alapon alkalmi vagy ideiglenes célból alakított testületet értenek. A cél kétféle szokott lenni: vannak egyrészt alkotmányozó *convention*-ok, másrészt jelölő *convention*-ok.

Az alkotmányozó gyűlésekre azért van szükség, mert az amerikai országgyűlések hatáskörét az alaptörvény erejű alkotmány korlátozza s ezért ennek az alaptörvénynek hatályon kívül helyezésére, vagy lényegesebb módosítására célszerűbb a rendes országgyűléstől különböző testületet alakítani. Eredetileg ezeket a *convention*-eket szuverén testületeknek tekintették és a nép általános választással teljes hatalmát rájuk ruházta. Ilyen értelemben említi a *convention*-okat az Egyesült Államok alkotmányának V. artikulusa is. Ilyen *convention*-ok fogadták el az alkotmányt 1787-ben és a következő két évben. Újabban a *convention*-okat inkább tanácsadó testületnek tekintik, amelyeknek a hatáskörét az a törvény, amely választásukat elrendeli, rendesen körül is írja. Ezek a *convention*-ok az alkotmánymódosítás tervezetét készítik el és a nép elé terjesztik, amely népszavazással határoz elfogadásuk, vagy elvetésük felől. Az egyszerűbb alkotmánymódosítások tervezetének elkészítésére *convention*-t nem mindig választanak, hanem ezt a munkát a törvényhozás maga elvégezheti.

A *convention*-okra vonatkozólag kevés törvényes rendelkezés van. Nagyobb terjedelmű a szokásjog és a bírósági gyakorlat. Ezek állapítják meg többnyire a szervezetüket és a hatáskörüket egyaránt.

Bár nemzeti alkotmányozó *convention* 1787 óta nem ült össze, az államokban nem ritka, hogy alkotmánymódosítást vagy más alapvető intézkedés előkészítését a törvényhozás helyett külön gyűlésre bízzák. Azok az előnyök, amelyek emellett a megoldás mellett szólnak, igen jelentősek és kézenfekvők.

A *convention*-ok előre ismert, rendszerint egyetlen

célra jönnek létre. Egyetlen feladatuk (rendszerint alkotmánymódosítás) lévén, figyelmük nem oszlik meg, a vita nem folyik szét, a népszerűségvadászásra nincs mód és ok s ezért olyan kedvező feltételek közt dolgoznak, amelyek a törvényhozásnál rendes körülmények közt nincsenek meg. A convention-ok megalakítására a pártoknak sincs olyan kizárólagos befolyása, mint az országgyűlésére. Bennük nagyobb egyéni függetlenség és szabadság érvényesül. A convention tagsága nem ad lehetőséget konkrét kormányzati ügyekre való befolyásra, egyéni, vagy pártérdekek szolgálatára, jövedelemszerzésre és nem is tart soká. Ezért sokszor olyan emberek is szívesen veszik megválasztásukat, akik a törvényhozási tagságot nem vállalnák, mert nem akarják magukat állandóan lekötöni, mert nem akarják egyéniségüket a pártfegyelemnek a szokásos mértékben alávetni s mert nem akarnak a képviselőség révén semmit elérni. Így megválasztanak nemcsak pártpolitikusokat, hanem megválaszthatnak olyanokat is, akik szakemberek abban a kérdésben, amely éppen a convention feladata.¹

A jelölő convention-ok viszont pártalakulatok. Arra a célra szolgálnak, hogy a választási küzdelem előtt a pártok azoknak az útján állapodnak meg a saját jelöltjük személyében. A legfontosabb jelölő convention az elnökjelölt választására szolgál. Ezek a helyi, illetve országos pártszervezetek által választottakból állnak, akik a nemzeti jelölő convention-on, ahol magukat megbízó levelükkel igazolják, a párt elnökjelöltjét a több pályázó közül szavazattöbbséggel kijelölik. Hasonlóképen járnak el a tagállamok államfőinek vagy a kongresszusi szenátoroknak kijelölésében is. A jelölő convention-ok 1840 óta alakultak.²

¹ L. Bryce. The American Commonwealth. 1931. I. 681. l. Holcombe. State Government. 1931. 97. l. 519. l.

² L. Bryce. I. m. II. 176. l. Beard. The American Leviathan. 1931. 220. l.

Azt a gyűlést viszont, amelyen egy-egy választókerület

Az új alkotmány a fentebb említett célokat világos, rövid, egyszerű, közérthető alakban akarta megfogalmazni és nagy értéke különösen az, hogy az elvekben való szilárdságot össze tudta egyeztetni a részletekben való hajlékonysággal. Az alkotmányt a maga részleteiben itt nem tárgyalhatjuk, de a szerkezetét röviden ismertetnünk kell, hogy lássuk, milyen kérdéseket ölel fel. Mindössze 7 cikkből, articulusból áll, amelyek 23 §-ra oszlanak. Az első cikk a törvényhozó, a 2. a végrehajtó, a 3. a bírói hatalommal foglalkozik, a 4. cikk a tagállamok jogállásával, kimondván azt, hogy új államokat az Unióba a kongresszus vesz fel. Azt a kérdést, hogy hogyan és milyen feltételek esetén, nyitva hagyja, csak az van kikötve az alkotmányban, hogy a tagállamok mindegyikének köztársasági államformájúnak kell lennie. Ugyancsak ez a 4. cikk tartalmaz rendelkezéseket az egyes állampolgárok jogaira nézve. Az 5. cikk szól az alkotmány módosításáról és ennek lehetőségeiről, a 6. több rendelkezést foglal egybe. Először kimondja az alkotmányt megelőző időből, tehát a konföderáció idejéből származó állami adósságok elismerését és a kamatszolgáltatás vállalását. Ez az északi államok győzelmét jelenti az alkotmány rendelkezéseinek megállapításában. Egy másik bekezdése így szól: „Ez az alkotmány és az Egyesült Államoknak annak alapján alkotandó törvényei, az eddigi és az Egyesült Államok nevében ezután kötendő szerződések, az ország legmagasabbrangú törvényei legyenek; és az egyes államok bírái ehhez kötve legyenek, tekintet nélkül arra, hogy valamely állam alkotmánya vagy törvényei ellenkezőt rendelnek.“ Itt mondják ki tehát azt a tételt, hogy az Unió alkotmánya összeütközés esetében erősebb és magasabbrangú a tagállamok

összes választói jelölik egyrészt a saját helyi közületükben betöltendő állások jelöltjeit, másrészt választják a képviselőket nagyobb területek (állami vagy nemzeti) convention-jaiba, *primary*nek nevezik. L. Bryce. I. m. II. 82. l. Beard. American Government and Politics. 1930. 546. l.

törvényeinek rendelkezésénél és egyúttal itt mondják ki a bírának, a közigazgatási szerveknek, a szenátoroknak és a tagállamok törvényhozása minden tagjának az Unió alkotmánya iránti kötelezettségét. „A kongresszus tagjai és az államok törvényhozásának tagjai, az összes közigazgatási és bírósági tisztviselői az Uniónak és az államoknak, esküvel kötelezettek ennek az alkotmánynak a tiszteletben tartására.“ A 7. cikk a ratifikációval foglalkozik. Ez mondja ki, hogy 9 állam hozzájárulása elegendő a hatálybalépéshez.

Az Egyesült Államok ezzel az alkotmánnyal megvetették fejlődésük alapjait és látni fogjuk azt, hogy bár a világ leghatalmasabb államává fejlődtek, ennek az alkotmánynak alapvető rendelkezéseinek lényeges változtatásokat nem kellett tenniük. Ezt azért kell szem előtt tartani, hogy ezen az alapon megfigyelhessük majd az alkotmány módosulásait, az alkotmány keretében való továbbfejlődés lehetőségének az útjait, ami egyúttal a feltétele volt annak is, hogy az az utolsó harminc évet jellemző fejlődés kialakulhatott, amely a közigazgatásnak modern értelemben való megalakulását és az ehhez szükséges centralizációt lehetővé tette.

Ha azt vizsgáljuk, hogy mi módon érték el az alkotmány szövegezői ezt a szerencsés eredményt és vizsgáljuk azokat a logikai és kulturális elemeket, amelyek bennük és rájuk hatottak, a következő okokat lehet megkülönböztetnünk. Az első feltétel kétségtelenül mindezeknek az egyéneknek szerencsés kiválasztása, egyéni kiválósága volt. A másik tényező, amely nagymértékben mutatja nyomait: az angol alkotmány alapos ismerete, a harmadik tényező Montesquieu befolyása, akinek *Esprit des Lois*ja már 40 évvel azelőtt megjelent. Más teoretikusok befolyása, amint azt azóta amerikai és külföldi szakemberek is vizsgálták, Montesquieu-ével összemérhető arányban egyáltalán nem állapítható meg. A negyedik fontos réteg, amely igen jelentős volt: a

saját gyarmati és állami életük során szerzett tapasztalatok gazdagsága és végül az ötödik, az angol common law-nak ismerete, az ahhoz való ragaszkodás. Így jött létre az Unió és az államok közt a hatáskör megosztása úgy, hogy egyik szerv se nyomhassa el a másikat. Egy meglehetősen komplikáltnak látszó rendszer alakult ki ezen a módon, amelyet ők az egymásbakapcsolódás és az egyensúly rendszerének (*system of checks and balances*) neveznek. Az együttműködés automatikus volta az, amire itt rá kell mutatni. Ennek az a lényege, hogy egy szerv hibás működése automatikusan megakadjon a másik szervnek jó működésében. A legfontosabb ilyen rendelkezések a következők: kimondták, hogy az Unió elnökét az államok közvetett úton, erre a célra alakított convention-okon négy évre választják. Továbbá, hogy az országgyűlésnek, a kongresszusnak két háza van: az alsóház tagjait két évenként újra választják közvetlenül, széles demokratikus választójog alapján, a felsőháznak, a szenátusnak a tagjait hat évre választják akként, hogy a tagok $\frac{1}{3}$ -át minden második évben újra kell választani. A szenátus tagjait az alkotmány szerint az egyes tagállamok törvényhozása választotta, tehát megint egy másik testület és ezt az eljárást csak később változtatták meg akként, hogy most a szenátorokat közvetlenül a választóközönség választja. A tagállamok megint különböző időkre választják a governort és az országgyűlést. Különböző megoldások vannak itt, az egyöntetűség sem előírva nincs, sem pedig olyan tényező nincs, amely egy irányba terelné a fejlődést. Vannak államok, amelyek egy évre, vannak, amelyek két évre és amelyek négy évre választják az országgyűlést, vannak államok, ahol a governort két évre, másokban négy évre választják, az egyik államban a governor újra választható, a másokban újra nem választható, szóval igen nagy változatosság van. Megint más módon szervezik az Unió legfőbb bíróságát, a *Supreme Court*-ot. Ennek tagjait az elnök nevezi ki életfogytiglan a szenátus

AMERIKAI ALLAMÉLET

hozzájárulásával. Nem képzelhető el az az eset, hogy valaki, valamilyen mozgalom, vagy valamilyen más tényező ezekre a különböző alkalommal, különböző szervek, vagy különböző testületek által választandó tényezőkre mindig ugyanazt a befolyást tudná gyakorolni és ebben látják ők az egymásbakapcsolódás és az egyensúly rendszerének automatikus biztosítékát.

Az Unióra jelentékeny hatáskört ruháztak át, de csak *taxative*. Az Unió kormányát és szerveit csak olyan hatáskör és csak olyan ügyekben való eljárási jog illeti meg, amelyeket az alkotmány kifejezetten az Unióra bízott, vagy amelyeket az alkotmány megtiltott az egyes államoknak. Hogy ez így maradjon, azt az alkotmány tizedik módosításában még kifejezetten hangsúlyozzák a következőképen: „Az alkotmány által az Egyesült Államokra át nem ruházott, vagy az egyes államoktól el nem vett hatáskör az államoké, vagy a népe marad.“ Az a *taxatív* hatáskör, amelyet az Unióra bízta, vonatkozik először a hadüzenet és a békekötés jogára, amelyet az egyes államok magukban nem gyakorolhatnak, vonatkozik továbbá ezzel kapcsolatban a hadsereg és a haditengerészet ügyeinek intézésére, harmadszor a szövetségi bíróságokra, negyedszer a kereskedelem szervezésére és szabályozására, még pedig nemesak a külfölddel való, hanem a tagállamoknak egymásközötti kereskedelmére is, ami nagyon fontos hatáskör. Ez utóbbi egyúttal a legfejlődőbb hatáskör is a gazdasági életnek és a technikának a XIX. században bekövetkezett nagy fejlődése következtében. Ezzel kapcsolatban az Unió jogához tartozik a pénzrendszer egységes szabályozása, a szerzői jog és a szabadalmak kérdése, a postának és a postautaknak a kérdése. Megillette az Uniót az adóztatás ezekre a célokra és a központi kormány fenntartására, tehát nagyon jelentékeny feladatokra, úgyhogy nagy adóztatás is szükségessé vált, azonban azzal a kikötéssel, hogy egyenesadókat az Uniónak nem szabad szednie. Végül az Unió kötelessége és joga a polgárok védelme

AZ UNIO ALKOTMANYA

az egyes államoknak a szabadságot sértő törvényhozásával szemben.

A hatáskörnek az Unió és a tagállamok között való ilyen megosztása biztosítja azoknak a céloknak az elérését, amelyek az alkotmányt készítőik szemei előtt lebegtek addigi kormányzati és politikai tapasztalataik alapján. Szükségesnek tartották t. i. először is az erélyes és eredményes kormányzás biztosítására az erős központi hatalmat. Ezt az Egyesült Államok elnöke, a *chief executive* jogállásának kiépítésével megoldották és ezt alább részletesen is vizsgálni fogjuk, mint egyik legjellegzetesebb és legérdekesebb részét az amerikai alkotmánynak. A másik céljuk volt a törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalom szétválasztása az akkori Montesquieu-féle elveknek is megfelelően és az alkotmányos szabadság érdekében, ahogyan ők akkor azt legjobbnak látták. Harmadszor biztosítani és megtartani akarták a közhatalom minden tényezőjének a néptől való függését, amit a választásoknak széles körben nagyon sok tényezőre való elrendelésével biztosítottak. A negyedik cél az egyéni szabadság biztosítása volt, amelyre főleg a centrifugális erők: a tagállamok és a polgárok maguk törekedtek. Ezt nem annyira az alkotmányban érték el, amelyben csak kevés ilyenféle rendelkezés van, hanem azáltal, hogy a ratifikálás alkalmával még az az első kilenc állam is, amely az alkotmányhoz való hozzájárulását egy éven belül megadta, ezt a hozzájárulást bizonyos ajánlásokkal kísérte, amelyekben azt mondotta, hogy az új alkotmány iránti bizalmat nagy mértékben lehet fokozni és az új központi hatalom tekintélyét növelni, ha az alkotmányhoz fűzendő kiegészítésekben az egyéni állampolgári szabadságjogokat kifejezetten biztosítani fogják és a központi hatalom beavatkozásával szemben is elhatárolják. Látni fogjuk, hogy az első tíz alkotmánymódosítás már 1791-ben létrejött és ezek éppen ezeket a kiegészítéseket tartalmazzák. Ezekkel a kiegészítésekkel együtt, amelyek

azonban mindjárt az alkotmány megszületéséből, illetve ratifikálásából kifolyólag jöttek létre, az alkotmány elnyerte azt a formát, amelyet azóta is megnyugvással tartanak fenn.

Ha ezt az alkotmányt a maga egészében és szerkezetében vizsgáljuk, kétségtelenül sok hasonlóságot találunk benne az angol alkotmánnyal. Az egész nép angol eredete, továbbá a tagállamoknak eredetileg angol koloniális szerkezete és az angol alkotmányhoz való ragaszkodás, az a meggyőződés, hogy a legtökéletesebb alkotmány, a legszabadabb ország és a legjobb kormányzás Angliában van, nagy szerepet játszott az alkotmány megalkotásánál. A törvényhozás két háza, az államfő, a bíróságok, mind angol mintáról vannak lemásolva, természetesen a helyi tapasztalatok és az ottani szükségletek szerint tökéletesítve és átalakítva. Egyúttal azonban egy nagy lépéssel meg is előzték az akkori angol állapotokat, t. i. egészen demokratikus alapon akarták alkotmányukat felépíteni. Vannak azonban nagy különbségek is az angol alkotmánnyal szemben, amelyek között elsősorban figyelemreméltó, hogy míg az angol parlament: a király a lordok házával és az alsóházzal együttvéve szuverén és felette senki sines; amint mondani szokták, az angol parlament mindent tehet, ami a természetnél fogva nem lehetetlen, addig az Egyesült Államokban nincs ilyen testület. Az angol parlament és az angol nép practice, jogi szempontból egy, azok között különbséget tenni nem lehet. Az angol parlament az angol nép, az angol nemzet nevében beszél, annak akaratát közvetlenül juttatja kifejezésre. Az Egyesült Államokban a kongresszus és az elnök együttvéve sem ilyen függetlenek, azok alá vannak rendelve az alkotmánynak. A kongresszusnak, az Unió törvényhozásának törvényalkotása az Unió legfőbb bíróságának hatásköre alá tartozik olyan vonatkozásokban, hogy olyan törvényeket, amelyek a legfelsőbb bíróság szerint az alkotmány valamely rendelkezésével ellentétben állanak, ez a bíróság hatálytalaníthat. Ameriká-

ban tehát nem a parlament a szuverén, hanem, ha a szuverénítés letéteményeseit keressük, akkor szuverénnek mást nem fogadhatunk el, mint a tagállamok népességét.

Honnan lehet az, hogy az Egyesült Államok alkotmányuk megalkotásakor hajlandóak voltak egy ilyen alaptörvényekből álló konstrukciót létrehozni és maguk fölé emelni, amelynek még az Unió törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalma is alá van rendelve?¹ Ez, eltekintve attól, hogy államszövetség szokásjogi alapon nem, hanem csak írott alkotmány megállapítása útján jöhet létre, onnan magyarázható, hogy ők ilyenféle konstrukcióban éltek odáig is. Az egyes kolóniáknak az a chartája, szabadalomlevele, vagy mondjuk szervezeti szabályzata, amelyet azok megalakulásukkor az angol királytól kaptak, volt a példa az alkotmánynak ilyen megmerevítésére és mindennek az alá való rendelkezésére. Ezt a példát ők olyan értékesnek és olyan célszerűnek találták, hogy azt tartották: attól nem lehet eltérni. Ez a magyarázata, angol és amerikai szerzők szerint egyaránt, az Unió alkotmánya illetően szerkezetének. Az amerikai alkotmány legjellemzőbb újításának szerették tekinteni az ő értelmükben vett kormánynak, az összes hatóságoknak a szuverén nép akaratát kifejező és csak azáltal módosítható alkotmány alá való helyezését. Amint látjuk, ez nem valami kirobbanó újítás, nem egy elmének a találmánya, hanem egy hosszú, igen mélyrőljövő és mélyen érzett történeti fejlődésnek volt az eredménye.

¹ „A nemzet szuverén akaratát az amerikai gondolkodás szerint az alkotmányban van csak meg, melytől lényegileg különbözik az alkotmányban adott meghatalmazás folytán a törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalmak részéről s nem egyenesen a néptől kifejezett akarat; az államhatalmakat, ámbár valósággal szuverén tényeket végeznek, az amerikai felfogás nem ismeri el szuverén hatalmaknak s együttvéve kormánynak (gouvernement) nevezi, míg a magyar kormányfoglalom náluk exekutiva nevével jelöltetik.“ (Concha i. m. 184. l.)

II. Volt tehát alkotmányuk, amely iránt teljes bizalommal voltak és amely a történelem mérlegén is igen értékesnek bizonyult, de ez az értékes alkotmány sem változhatatlan, ez sem örökéletű, minden merevsége mellett sem. Ők nem is jártak el a forradalmakat követő törvényhozásoknak elvakultságával és egyoldalúságával, amelyek rendszerint az új alkotmánynak örök időkre való sérthetlenségét deklarálják, hanem magában az alkotmányban és pedig annak 5. cikkelyében gondoskodtak a módosítások lehetőségéről. Az alkotmány a kongresszus két háza kétharmad többséggel hozott határozatával és a tagállamok háromnegyedének törvényhozása, vagy külön convention-ja útján kifejezett jóváhagyás által módosítható. Az alkotmánynak tehát van módosítási lehetősége, de meglehetősen körülményes. A kongresszus mindkét házában kell kétharmad többséget kapni az alkotmánymódosításhoz, a megállapított alkotmánymódosító szöveget közlik az összes tagállamokkal, amelyeknek törvényhozási, vagy pedig, ha maga a kongresszus javaslatának szétküldésekor ilyen irányban határoz, nem törvényhozási, hanem egy szűkebb testület által való elfogadása kell ahhoz, hogy az alkotmány módosítása hatálybaléptethető legyen.

A módosításra az alkotmány egy másik kezdeményezést is lehetők tart: azt, hogy az államok kétharmadának törvényhozása tegyen indítványt. Ebben az esetben a kongresszus kötelessége a javaslatnak megfelelő szöveget készíteni és azt ratifikáció végett az államoknak előterjeszteni. Erre azonban eddig egyetlenegy példa sem volt, az Unió egész eddigi fennállása alatt csak az első módot alkalmazták.

Az Egyesült Államok alkotmányának eddig 21 módosítása van. Mint már említettem, 10 módosítás mindjárt az alkotmány megalkotása után, 1791-ben jött létre. A módosítással kapcsolatban még azt a kérdést kell tisztázni, hogy milyen részletek vannak erre nézve előírva. Az alkotmányban magában fontos kérdések nyitva

maradtak, így pl. az a kérdés is, hogy a ratifikációnak mennyi idő alatt kell megtörténnie. Vannak alkotmánymódosítások, amelyekhez az államok szükséges háromnegyedrészre csak évek hosszú sora alatt, 8—10 év alatt járult hozzá és amelyek tehát csak 10 év múlva léptek hatályba.

A 18. módosítás, amely az alkoholtilalom kimondására vonatkozott, úgyszintén a 20. és 21., az alkotmánymódosító szövegbe belevette azt a rendelkezést, hogy hét éven belül kell az államok háromnegyedrészének az alkotmánymódosításokat ratifikálnia. Ha a ratifikáció hét éven belül nem történik meg, akkor az alkotmánymódosítás nem léphet hatályba. Egy másik kérdés, amely practice felmerült, az, hogy a tagállam visszavonhatja-e a jóváhagyást. A 14. módosításnál történt, hogy két állam (Ohio és New-Jersey) előbb hozzájárultak a módosításhoz, később pedig visszavonták hozzájárulásukat. Mégis a külügyi hivatal (Department of State), amelynek feladata, hogy a ratifikációkat összegyűjtse és kellő számú hozzájárulás beérkezése után a hivatalos lapban közzétegye, a két államot a hozzájárulók között sorolta fel, annak alapján a módosítás ratifikáltatott, hatálybalépett és a visszavonás figyelmen kívül maradt. Ez precedens volt, amely nem az alkotmányon nyugszik, hanem amelyet a végrehajtó hatalom egyik szerve (Department of State) a maga törvényértelmezése alapján csinált így. Ezzel prejudikált a kérdésnek, de belenyugodtak.

A módosító eljárással szemben bizonyos kritikák hangzottak el az utóbbi időkben. Ezeket részben a módosítások története is indokolja. Mint látjuk, a 21 módosításból 10 nagyon hamar létrejött, a 11-ik módosítás is elég korán, 1794-ben és a 12-ik 1804-ben, de azután hosszú szünet következett. Egészen a polgárháborúig (1861—65) nem volt módosítás. A polgárháború eredményeként három módosítás: a 13., 14. és 15. jött létre. Azután megint szünet volt egészen 1913-ig, amikor létrejött a 16. és 17. módosítás. 1919-ben a 18., és 1920-ban

AMERIKAI ÁLLAMÉLET

a 19., 1932-ben a 20. és 1933-ban a 21. módosítás keletkezett.

Főleg két ellenvetést dolgoztak ki. Az egyik úgy szól, hogy inkább az államok száma és területe, mint a népessége irányadó a módosításnál. Ha az államok $\frac{3}{4}$ része kell ahhoz, hogy egy módosítás hatálybalépjen, ez azt jelenti, hogy 48 lévén ma a tagállamok száma, ha 13 állam akad, amely elzárkózik az alkotmánymódosítás elfogadásától, akkor megghiúsíthatja a módosítás létrejövetelét. A 48 állam között azonban vannak olyan kislakosságúak, hogy a 13 legkevesebb lakójú államnak együttvéve nincs annyi népessége, mint New-York államnak önmagában. Ez tehát azt jelenti, hogy tulajdonképpen a lakosság egytizede meg tudja hiúsítani a másik $\frac{9}{10}$ rész akaratát. A másik oldala ennek az, hogy a 12 legnagyobb lakosságú állam lakossága együttvéve kiteszi az Unió lakosságának a felét, — itt vannak a nagy városok, New-York, Chicago — és együttvéve ez a 12 állam sem elegendő arra, hogy egy olyan módosítást, amelyet fontosnak tart, keresztül tudjon vinni, vagy pedig, ha a másik csoport egy számára hátrányosnak látszó módosítást proponál, azt meg tudja akadályozni.

Az érvek másik csoportja az, hogy aránylag kevés emberen fordul meg az alkotmány módosításának a sorsa. A 48 államnak együttvéve kereken 7500 törvényhozója van: 1500 szenátor és 6000 alsóházi tag. A 13 államban van ezek közül kereken 2000, tehát 2000 szavazat elég arra, hogy egy alkotmánymódosítás meghiúsuljon, már pedig nem lehet egészen kizártnak tartani azt, hogy valamely hatalmas tröszt, valamely hatalmas politikai alakulat, vagy vallási mozgalom 2000 embert személy szerint kiválasztva, meg tudjon nyerni, vagy meg tudjon félemlíteni és ezáltal a maga akaratát rájuk tudja erőszakolni.

Ezek a szempontok az alkotmánymódosításra vonatkozó rendelkezések megváltoztatására irányuló mozga-

AZ UNIO ALKOTMANYA

lom kialakulására vezettek. De akkor mégis több gyakorlati példa jött arra, hogy a tömegmozgalommal és közvéleménnyel bíró módosítások keresztülvitele mégis lehetséges és ezért a módosítási eljárás kritikája egyelőre abbamaradt és elhallgatott.

A módosítások közül fontos a 11. módosítás, amely egy konkrét esetből kifolyólag 1798-ban jött létre. Egy Chisholm nevű egyén Georgia állam ellen keresetet indított. Ezt a legfőbb bíróság elfogadta és hatáskörét az ügyben kimondotta. Az volt tehát a kérdés, hogy magányos egyén a tagállamokat pörölheti-e a birodalmi törvényszék előtt.

A legfőbb törvényszék megidézte Georgia állam kormányzóját és igazságügyminiszterét, attorney general-ját és elmakacsolást helyezett kilátásba meg nem jelenése esetére. Erre a válasz Georgia állam részéről az volt, hogy egy állami törvényt hozott olyan értelemben, hogy a tisztviselőinek és minden alkalmazottjának megtiltja és hazaárulásnak minősíti, ha ennek, vagy hasonló határozatnak és idézésnek eleget tesznek, a tilalom megszegésére pedig halálbüntetést: felakasztást, egyházi temetés nélkül, helyezett kilátásba. Ennek a szigorú rendelkezésnek az lett az eredménye, hogy a kongresszus nagyhamar elfogadott egy olyan alkotmánymódosítást, amely a legfőbb törvényszék hatáskörét ilyen esetben kizárja.

A polgárháború eredményeként létrehozott három módosítás mind a rabszolgáság eltörlésével volt kapcsolatos. E tekintetben ugyanis bizonyos részletezésre volt szükség a félremagyarázások vagy kijátszások elkerülése végett. A 13. módosítás törli el a rabszolgáságot. A 14. módosítás megadja a polgári és politikai jogokat a négereknek és kimondja a polgárháború után a déli államok visszatérését. A 15. módosítás kimondja, hogy a szavazati jog fajra, színre és előző szolgaságra való tekintet nélkül az Egyesült Államok minden polgárát megilleti.

AMERIKAI ÁLLAMÉLET

Ezeknek a módosításoknak életbeléptetése azonban az akkori politikai viszonyokból kifolyólag nehezen ment. A 16. módosítás, amely 1913-ban jött létre, jövedelemadó kivetésére jogosítja fel az Egyesült Államok Unióját. Jövedelemadót már a polgárháború óta vetett ki az Unió, de annak az elavult magyarázatnak az alapján, hogy azt nem tekintette egyenesadónak, amelynek kivetésére az alkotmány nem hatalmazta fel. Később, 1894-ben a kongresszus egy újabb törvényt hozott a jövedelemadóra vonatkozólag. Ezt azonban akkor a legfelsőbb törvényszék alkotmányba ütközőnek minősítette, mondván, hogy a jövedelemadó is egyenesadó. Mivel az Unió anyagi szükségletei többé ennek a kiadós adónemnek felhasználása nélkül fedezhetők nem voltak, szükség volt erre az alkotmánymódosításra. A 17. módosítás ugyanebben az évben történt és arra vonatkozott, hogy a szenátorokat többé nem a tagállamok törvényhozásai, hanem közvetlenül a választók választják meg. Ez eleinte nehezen ment azért, mert a szenátusban érthető módon nem volt hajlandóság ilyen alkotmánymódosításhoz való hozzájárulásra. A kétharmad többséget nem is lehetett másképp elérni, mint úgy, hogy a tagállamokban fokozatosan olyan felfogás érvényesült a tagállamok szenátorainak választásánál, hogy nyilvánvalóvá lett, hogy az államok a szenátorválasztás módosítását akarják. Mivel ők küldték be a szenátorokat, az újonnan választottak ennek a módosításnak nem szegülhettek ellene. Így jött létre 1913-ban a szenátusban is a kétharmad többség, amely a módosítás keresztülviteléhez kellett.

Hasonló volt az útja a módosítás előkészítésének a prohibíciónál és a 19. módosításnál is, amely 1919-ben a nők szavazati jogára vonatkozott. A prohibíció a polgárháború vége óta megindult mozgalomnak lett az eredménye, amely eleinte süket fülekre talált, de azután fokozatosan egyre több állam mondta ki saját törvényében, saját területére az alkoholtilalmat, úgy, hogy 1919-ben meg lehetett kapni az egész országban a szük-

AZ UNIÓ ALKOTMÁNYA

séges többséget. Ez a mozgalom a déli és nyugati agrár-államokban volt a legerősebb.

A nők szavazati jogánál a helyzet az volt, hogy azt már 1868-ban indítványozták, nagy derűtséget keltve vele. De ez a kérdés is fokozatosan annyira megérett, hogy szintén sok állam teljesen elismerte, a helyi, municipális választásokon, vagy más részterületeken életbeléptette, míg végre 1920-ban kimondották, hogy nemcsak a négereknek, hanem a nőknek is van választójoguk.

A 20. módosítás, amelyet a kongresszus 1932-ben fogadott el és ratifikálása 1933 januárjában történt, kimondja, hogy az Unió elnöke ezentúl ne március 4-én, hanem január 20-án délben vegye át hivatalát. A 21. módosítás az alkoholtilalmat kimondó 18. módosítást helyezi hatályon kívül. A 21. módosítást a kongresszus 1933 januárjában szavazta meg és novemberben már hatálybalépett.

Jellemző, hogy az utóbbi módosításokra (17—19., 21.) vonatkozó mozgalom kívülről indult meg és a tömegeket, az államok többségét szerezte meg. Ilyen módon, ha nem is alkalmazzák azt a formát, amely az alkotmányban adva van, hogy az államok törvényhozásától induljon ki a kezdeményezés, de mégis tagadhatatlan változást kell ezen a téren megállapítani.

Tehát van az alkotmánynak bizonyos változtatási lehetősége. Azonban ha ezeket a változtatásokat vizsgáljuk, azt látjuk, hogy ezek aránylag igen kis méretűek, az alkotmány alapkonstrukcióját egyáltalában nem érintik és azonkívül a központi hatalomnak, az Uniónak hatáskörét csak az az egy bővíti, amely a jövedelemadó kivetésére felhatalmazza, egyébként inkább korlátozásokat és tilalmakat, az egyének, vagy a tagállamok védelmét foglalják magukban.

Az alkotmánynak ilyen formális módosításain kívül azonban vannak még erőtenyezők, amelyek az alkotmány módosulására, más értelmezésére s az alkotmány szellemének jelentékeny mértékben való megváltoztatá-

sára hatnak. Elsősorban számba kell vennünk azt, hogy ki jogosult az alkotmány magyarázatára? Elsősorban maga a kongresszus, amely törvényeket hoz. Ezeket a törvényeket *statute*-oknak nevezik, szemben az alkotmány rendelkezéseivel. A kongresszus, amikor *statute*-okat hoz, azokba mindazt belefoglalhatja, ami az alkotmánnyal nincs ellentétben. A kongresszus az alkotmányt kiépítheti, az alkotmány hézagait, amelyek nagyszámban vannak, kitöltheti. Az alkotmány csak alapelveket, princípiumokat, szempontokat és a főbb intézményekre vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz, ezeket végrehajtani a kongresszusnak, a törvényhozásnak a hatáskörébe tartozik. Pl. az alkotmány azt mondja ki, hogy a végrehajtó hatalmat az elnök gyakorolja és nem beszél egyáltalában minisztériumokról és azoknak megalakításáról. Egyszer említi csak azt, hogy az elnök a minisztériumok vezetőit meghallgathatja. Ezen az alapon azután törvényhozási úton épült ki és fejlődött ki fokozatosan a centralizáció, a minisztériumok és az elnök segítségére szolgáló központi szervek létesítése útján.

A másik fontos tényező az alkotmány magyarázatánál a pártok felfogása. A pártok Amerikában különösen nagy szerepet játszanak, főleg azért, mert az elnököt, aki a végrehajtó hatalomnak a feje, ők választják. A kongresszus az elnököt le nem szavazhatja, állásából — ha csak a vád alá helyezésre okot nem ad — el nem mozdíthatja és ennek következtében az a parlamentáris szisztéma, amely Angliában és nálunk is megvan, az ország képviselőivel ellentétes felfogású kormány eltávolítására, ott nem lehetséges. Ezért az Egyesült Államokban a törvényhozás és végrehajtás közti összhangot a különböző választásoknál kell biztosítani, s ebben a pártoknak döntő szerepük van. Számos kérdésben a pártok gyakorlata a döntő, mert az alkotmány nem rendelkezik, törvényt nem hoznak, a pártok pedig ma, alig 150 évvel az alkotmány megalkotása óta, már nem exegetikus alapon és a törvényhozó intencióit kutatva

magyarázzák az alkotmányt, nem azt keresik, hogy az „Atyák”-nak, amikor az alkotmányt szövegezték, mi volt a céljuk, hogyan akartak valamit csinálni, ezt nem is lehet tudni, mert akkor nem készültek indokolások, sem pedig gyorsírói feljegyzések azokról a tárgyalásokról, hanem ők a mai szöveget veszik, azt keresik, hogy mit tudnak az alkotmányba belemagyarázni a saját törekvéseikből, a saját érdekeikből. Arra, hogy a pártok felfogása hogyan érvényesülhet, jellemzők a következő példák: Az elnök jelölése, mint láttuk, *convention*-okban történik, de hogy ezek hány emberből állanak, hogyan választják ezeket, arra nézve semmi más nem irányadó, mint a pártok gyakorlata. Az erre nézve fennálló szokás-jog változatos. Ha a republikánus és demokrata pártok közül az egyik a másikat felváltja, keresztülviszi a *convention*-ek megalakításában a politikai érdekeinek megfelelő változtatásokat és erre meg is van a lehetősége. A szenátorok választási módjának a részletei szintén csak a gyakorlat útján alakultak ki. Maga a törvényalkotási eljárás is csak házszabályokon és a gyakorlaton nyugszik. Erre vonatkozólag nincs semmiféle előírás.

Végül a bírói gyakorlat szintén fontos az alkotmány magyarázatánál, különösen a legfelsőbb bíróság gyakorlata. Az egyik legtöbbet idézett jogeset a *Marbury versus Madison*, 1803-ban. Ebből az ügyből kifolyólag a legfelsőbb bíróságnak alkalma volt arra, hogy egy törvényre nézve kimondja azt, hogy az alkotmánnyal ellentétben van és ennek következtében azt hatályon kívül helyezte. Ez volt az első eset arra, hogy a legfelsőbb bíróság ezt a jogot magának arrogálta. Ebbe a kongresszus belenyugodott és nem hoztak újabb módosítást, hogy ezt többé ne tehesse meg. Tehát az a jog, hogy a bíróság a törvényeket az alkotmány mérlegén megbírálja, a bírói gyakorlaton nyugszik, nem pedig az alkotmány valamely kifejezett rendelkezésén.

Láttuk tehát az alkotmány létrejvetelét, láttuk szellemét, főbb rendelkezéseit és láttuk az életét, hogyan

AMERIKAI ÁLLAMÉLET

módosult 150 év alatt és hogyan tette lehetővé keretein belül a nemzet felvirágozását. A felvirágozás kétségtelen. Óriási változás lélekszámban, terület-megnövekedésben, politikai hatalomban, kulturális és technikai, gazdasági fejlettségben, az eredménye ennek a 150 évnek és az is kétségtelen, hogy ennek a fejlődésnek legfontosabb fázisai az alkotmányban nyomot nem hagytak, abban meg nem állapíthatók. Joggal szoktak arra hivatkozni, hogy Anglia alkotmánya 1787 óta, amikor az Unió alkotmánya létrejött, sokkal többet változott, mint az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya. Ez következik egyrészt abból, ami a különbség egy történeti és egy merev alkotmány között, de következménye másrészt annak, amire az amerikaiak szeretnek hivatkozni: hogy ők a demokratizálódásban az alkotmány megalkotásakor olyan óriási lépést tettek, hogy Angliának hosszú idő alatt lépésenkint kellett azt behoznia.

3. §.

AZ ÁLLAMOK ALKOTMÁNYA ÉS KÖZIGAZGATÁSA.

I. A szövetségi alkotmány tárgyalásánál láttuk, hogy az Unió hatásköre korlátozott és átruházott hatáskör. Csak az tartozik a szövetségi hatóságokra, amit az alkotmány rájuk ruházott, minden egyéb az államokat illeti meg. Ha tehát az Egyesült Államok egész közjogi felépítését meg akarjuk érteni, most a kép másik felével is meg kell ismerkednünk, tudniillik az államok alkotmányával és szervezetével.

Az államok régebbiek, mint az Unió. Amikor a szövetséget a 13 állam megalkotta, ezeknek az államoknak egy része már hosszabb multra tekinthetett vissza, mint amennyi idő a szövetség megalapításától máig eltelt. Az államok azóta is megtartották önállóságukat, bár azt fogjuk látni, hogy jelentőségük hanyatlott és alárendeltebb lett, míg a szövetség hatásköre és tekintélye különböző okok következtében állandóan növekszik. Az államok jelentőségét politikailag ma is fontosnak tartják és különösen szeretik hangoztatni azt, hogy az államokat politikai laboratóriumoknak tekintik, mert viszonyaik sokkal egyszerűbbek, mint az Unióé. 34 állam lakossága 2.5 millió alul van, s így könnyen áttekinthető kis államok. Ezért az államokban könnyebb új politikai gondolatokat elindítani és azokat megvalósítani, könnyebb a reformok, a kísérletek hatását megfigyelni, esetleg káros hatások érvényesülését újból korigálni és ezért az államok szerepe az Unió fejlődésében kétségtelenül nagyfontosságú és a politikai tudományok szempontjából is különös érdekességgel bír.

Az államok mai struktúrája az eredeti fejlődés egyenes folytatása. A forradalom és a függetlenség kimondása nem

jelentett nagy zökkenést az államok alkotmányában és szervezetében. Amerikában a forradalom nem jelentette a hatalomnak más társadalmi rétegekre való átszállását, nem jelentett felfordulást, hanem egyszerűen a korábbi politikai berendezés fenntartása mellett megszüntetését azoknak a gazdasági korlátozásoknak, annak a függésnek — politikai és gazdasági tekintetben —, amit az angol birodalom kerete számukra jelentett. Jelentette ezeknek megszűnését olyan időpontban, amikor magukat már éretteknek érezték a függetlenségre, amikor már kinőttek azokból a cipőkből, amelyeket az angol gyarmati helyzet számukra jelentett.

A 13 gyarmat a függetlenség kimondásakor szervezeteileg nem sok eltérést mutatott egymástól. Különbségek akkor is voltak, amelyek ma is megvannak ezek között az amerikai politikai alakulatok között, ahol a teljes uniformitást semmiben sem fogjuk megtalálni. Ilyen különbség volt például az, hogy 13 gyarmat közül 8-ban a kormányzót (governor) a király nevezte ki, kettőben (Rhode Island és Connecticut) a gyarmatok maguk választották, végül volt három gyarmat, amely magántulajdonban volt és ezért ezeknek a szervezete eddig az időpontig egészen más volt.

A törvényhozásnak a gyarmati korban majdnem mindenütt két háza volt. Egy kivétel volt csak, Pennsylvania, amelyben egy kamara volt. Massachusetts, Connecticut és Rhode Island gyarmatokban a felsőházat választották, a többiekben a király nevezte ki a kormányzó javaslatára, úgy, hogy praktice a kormányzón fordult meg a személyek kiválasztása. A felsőházak hatásköréhez, amelyet egyes helyeken szenátusnak, máshol council-nak neveztek, a törvényhozásin kívül végrehajtó és bírói funkciók is tartoztak. Hogy például a felsőház a governorral együtt gyakran részt vett fontos állások betöltésében, olyan megoldás, amely ma is megvan. Magának az Egyesült Államok elnökének is számos kinevezéséhez a kongresszus szenátusának hozzájárulása szükséges. A council a régi

gyarmatállamok alkotmányában is a governor tanácsadó testülete volt számos kérdésben.

Ebben a helyzetben a függetlenség kimondása után részben nem is volt szükség új alkotmányra. Rhode Island és Connecticut például, amelyek korábban is maguk választották kormányzóikat, ezeket változatlanul választották továbbra is. New-Jersey azonban 1776-ban kezdett alkotmányt szövegezni és hamarosan követték példáját a többiek is. Az ekkor készült alkotmányokat az jellemzi, hogy vázlatos, kevészavú, csak általános elveket deklaráló rendelkezések vannak bennük, hasonlóan a szövetség alkotmányához. Később azután az államok részben új alkotmányt adtak maguknak, az új államoknak pedig, amelyeket később vettek fel a szövetségbe, a felvételt megelőzőleg kellett alkotmányt készíteniük. Ezek az alkotmányok fokozatosan fejlődtek és például Oklahoma, amely 1907-ben lépett az Unióba, már 100 nyomtatott oldalnyi alkotmányt fogadott el.

Az összes régi alkotmányokra jellemző vonások a következők: 1. a vagyoni cenzus alapulvétele a politikai jogosítványok megadásánál, az aktív és passzív választói jog és minden más politikai jog gyakorlásánál; 2. vallási feltételek kikötése. Vannak államok, amelyek alkotmányuk szerint csak keresztényeket és vannak mások, amelyek csak protestánsokat részesítenek politikai jogokban; 3. a törvényhozás iránti feltétlen bizalom megnyilvánulása, ami a contrario, a végrehajtóhatalom elleni bizalmatlanság alakjában jelentkezik. A törvényhozásra sok mindent rábíztak és kevés hatáskört hagytak önállóan a végrehajtóhatalom kezében. Ezzel függött össze 4. az, hogy a közzolgálatban akkor még nem helyeztek nagy súlyt a választásra. A nép által való választás alá akkor még nem esett más, mint a governor és a helyettes governor. A tisztviselőket legnagyobb részben a governor nevezte ki, míg egy részüket később a törvényhozás választotta. Massachusetts állam alakította ki azt a rendszert, amely azután a legtöbb államban elfogadásra talált, hogy

tudniillik ha egyes tisztviselők választását szükségesnek tartotta, azt a törvényhozásra bízta. Ilyen fontosabb tisztviselők például az attorney general és a treasurer (igazságügyminiszter és pénzügyminiszter), a többieket továbbra is a governor nevezte ki; 5. nem találunk bennük rendelkezést az alkotmány módosítására nézve. Ez később természetesen kialakult és módosítások nem is különösen nehézkes módon és nem is túlságosan ritkán létrejöttek. Az alkotmányokat rendszerint nem terjesztették elfogadás végett a választók elé, alap- és rendes törvény között nem mindig tettek különbséget. Ezért a módosítások vagy egyszerű törvénnyel vagy convention-nek e célból a törvényhozás által kezdeményezett összehívása útján történtek.

Ezek az alkotmányok a XIX. század kezdete óta fokozott kritikával találkoztak, főleg azon a ponton, hogy szűknek találták a választói jogosultságot. Az, hogy a politikai jogok erősen a vagyoni cenzushoz voltak kötve, feltűnő ellentétben volt az akkortól kezdve egyre jobban hangoztatott demokratikus követelményekkel. Tényleg meg is indult a választói jog fokozatos kiterjesztése, amiben a legnagyobb lépés a polgárháború után a választói jognak a négerekre való kiterjesztése volt, utolsó lépés viszont az Unió 18. alkotmánymódosításával, a nők szavazati jogának elismerése. Jellemző változás az, hogy a szavazati jog kiterjesztésével arányban csökkent a törvényhozás iránti általános bizalom. Míg az eredeti alkotmányok a törvényhozás iránti abszolút tisztelet és a végrehajtóhatalom iránti bizalmatlanság jellegét árulják el, később csökkent a törvényhozás iránti bizalom és ezzel párhuzamosan növekedett a végrehajtóhatalom hatásköre, főleg a governoré. Sok államban például a gubernornak kezdetben nem is adtak vétőjogot a törvényhozás határozataival és törvényalkotásaival szemben, később pedig ezt a jogot fokozatosan mindinkább megkapták. A gubernorokat eleinte egy évre választották, később fokozatosan terjesztették ki hivatali idejüket 2—3—4 esztendőre. Az ered-

mény végül az lett, hogy a governor nemcsak a végrehajtó hatalom feje és legfőbb képviselője lett, hanem egyúttal politikai vezetője is az állam életének.

A bíróságok az államokban az alkotmány kifejezett rendelkezésével nem kapták meg azt a hatáskört, hogy az alkotmány őrei legyenek és ezen az alapon a törvényhozó és a végrehajtó hatalomnak az alkotmányba ütköző bármely aktusát hatályon kívül helyezhessék. Fokozatosan azonban — még pedig már nagyon korán — arrogálták maguknak és el is tudták ismertetni ezt a hatáskörüket. Már 1780-ban volt az első eset New-Jersey államban, amikor a bíróság egy törvényt alkotmányba ütközőnek nyilvánított. Ez a példa először tiltakozást váltott ki, de hamarosan követést és elismerést talált más államokban is. Ezt a fejlődést figyelembe kell vennünk, az Egyesült Államok Supreme Court-jának a Marbury vs. Madison-
esetben 1803-ban hozott első olyan ítéletének elbírálásánál, amely az Unió kongresszusa által hozott törvényt — mint a szövetség alkotmányával ellentéteset — hatályon kívül helyezett.

A törvényhozás iránti bizalmatlanság növekedése vezetett arra a fejlődésre is, amely a XIX. század első felében arra irányult, hogy a tisztviselők közül mindig többet elvonjanak a törvényhozás, illetőleg a törvényhozás ellenőrzése alatt álló gubernornak a kijelölése alól és választásukat közvetlenül a választókra bízzák. A demokratikus követelmény érvényesítését látták abban, hogy azt a listát, amely a választók által betöltendő állások jelöltjeit tartalmazta, mindig nyújtották, úgyhogy az eredeti két ember (a governor és helyettese) helyett a választóknak mindig többet kellett választaniok. Ezt a listát *ballot*nak nevezik. Eleinte tehát rövid volt, azután hosszabb és hosszabb lett, a zsákmányrendszer elleni mozgalom viszont megint a short ballot követelményét hirdeti, hogy az állások minél nagyobb része választás helyett vizsga útján kiválasztott hivatásos tisztviselők kinevezése útján legyen betölthető.

A tisztviselőknek közvetlenül a választók által való választása 1846-ban New-York államban érte el az első nagy sikerét, ahol ezentúl igen sok fontos állást tettek választott állássá, közöttük a bírák állását is. Azóta a legfelsőbb és az alsó bíróságok tagjait egyaránt a nép választja. Ez a rendszer a mi felfogásunk szerinti bírói függetlenséget természetesen nem adja meg. Ennek a változásnak magyarázatául egyrészt az az eszmeáramlat szolgál, amely a demokratikus követelmények közé azt is besorozta, hogy a nép csak a magaválasztotta tisztviselők működését legyen kénytelen eltérni, de másrészt azt a megelőző rendszer tökéletlen működése is nagyban előmozdította.

Hogy az államok mit vesznek fel az alkotmányba és mit tekintenek abbatartozónak, az változatos, de mégis könnyű általános szempontokat, közös vonásokat az összes alkotmányok között felismerni.

Az alkotmányok tartalmának megítélésénél figyelemmel kell lennünk az Unióra delegált hatáskörre, amelyet az Unió alkotmánya az államok hatásköréből elvont. Az államok hatásköre eredeti. Mindaz, amit a szövetséges alkotmány tőlük el nem vett, vagy nekik kifejezetten meg nem tiltott, hatáskörükbe tartozik. A federális hatáskör miatt azonban az államok hatásköre nem teljes (nem *unitary government*), az európai egységes államok hatáskörével összehasonlítva meglehetősen csonka. Az állami alkotmányok változnak és az utóbbi időben törekvés és szervezett mozgalom látható abban az irányban, hogy azokat modernizálják és az élethez lehetőleg közel hozzák. Ezt akarja elősegíteni az amerikai városok kongresszusa (*National Municipal League*), amely ilyen tekintetben a legaktívabb szervek közé tartozik, azzal, hogy egy mintaalkotmányt tervezett, amelynek 1926-ban már a harmadik javított kiadását tette közzé.¹ Ezeknek a törekvéseknek

¹ Közli: Arthur N. Holcombe. *State Government in the United States*. MacMillan Co. New-York. 1931. 3. kiad. 651. l.

kétségtelenül megvan a maguk propagatív hatása és befolyása a különbségek csökkentésére.

A mintaalkotmány fejezetei a következők: 1. tárgyalja a Bill of rights-t, az alkotmányos jogok felsorolását, 2. foglalkozik a törvényhozással, 3. a kezdeményezéssel és a referendum jogával, amely a népet megilleti, 4. a végrehajtó hatalommal, 5. a költségvetéssel (új kérdés, amely a háború óta hódít tért Amerikában), 6. a bíráskodással, 7. a szavazati jog és a választás kérdésével, 8. az adózás és pénzügy kérdésével, 9. a városi testületekkel, 10. a countyk-kal, 11. a közszolgálatlaltal, 12. a népjólétre vonatkozó rendelkezésekkel, 13. fejezetében pedig az alkotmánymódosítás lehetőségével.

Fontos fejlődése az utolsó négy évtizednek az, hogy a törvényhozás törvényalkotási hatáskörét, szintén a demokratikus jelszavak alapján, a választók közvetlenül arrogálják maguknak fontosabb kérdésekben.¹ Kialakult egyrészt a törvénykezdeményezésnek, másrészt a referendumnak a joga.

Az első állam, amely a választók törvénykezdeményezési jogát alkotmányába iktatta 1898-ban, tehát aránylag későn, South Dakota volt. 1912-ben már 16 állam alkotmányában volt bent ez a rendelkezés és azóta is több állam elfogadta. Ma több, mint 20 állam alkotmányában találjuk meg, 1918-ban Massachusetts állam is átvette, ami azért jellemző, mert nagytekintélyű, politikai tekintetben vezetőszeret játszó állam.

Az amerikai megoldás megismerésére alkalmas Oregon állam 1902. évi alkotmányának a törvénykezdeményezésre vonatkozó része. Elismerik a választóknak azt a jogát, hogy közülük bármely csoport, még a legkisebb is, ha törvényalkotást tart szükségesnek, a megalkotandó törvényt megszövegezve, ahhoz a többi választók hozzájárulását kérje és ha ezt olyan számban meg tudja sze-

¹ L. Beard. *American Government and Politics*. 1930. 503. l. — Holcombe. *State Government*. 1931. 527. l.

rezni, amely a többséget jelenti, akkor az törvénné válik anélkül, hogy a törvényhozás foglalkozott volna vele.

A referendum viszont az, hogy valamely, a törvényhozás által hozott törvény ellen mozgalmat lehet indítani és ha a többség a törvény ellen állást foglal, az ezáltal hatályát veszti. Tehát nem a törvényhozásnak való javaslattételről van szó, amellyel az foglalkozhatik, vagy akár köteles is foglalkozni, hanem közvetlenül a választók határozathozatala szerepel ezekben a kérdésekben. Több állam ismeri a tetszésszerű referendum intézményét is, amikor a törvényhozás határozhat abban a tekintetben, hogy egy meghozott törvényre nézve nem tartja-e kívánatosnak a választók meghallgatását referendum alakjában.

Nagy újítás volt ennek a rendszernek a bevezetése, amellyel érthető módon a közvéleményt is mélyen felkavarták. A pro és kontra vélemények soká hullámmozogtak és a tudományos művekben még ma is azt találjuk, hogy a rendszer hasznos vagy alkalmatlan voltáról végleges ítéletet mondani nem lehet. Még nem is jelent meg olyan tudományos munka, amely ennek a kérdésnek teljes kivizsgálásával foglalkozott volna. Részlettanulmányok, rövidebb időközre, vagy egy állam tapasztalataira vonatkozólag azonban már vannak.

Ezekből a tanulmányokból például megállapítható, hogy 1922-ben a különböző államokban együttesen 135 népszavazást rendeztek, ami aránylag magas szám. Az indítványok nagyjából öt csoportba foglalhatók össze: 43, tehát legnagyobb részük, a közigazgatási, vagy az alkotmányos szervezetnek a működésére, eljárására vonatkozik. 17 adóreformokra, 12 közüzemekre, 7 közoktatásügyi és a maradék különböző kérdésekre vonatkozik. A szavazások eredménye szerint pedig megállapítható, hogy a radikális javaslatok rendszerint megbuktak. Megbukott például az az indítvány, hogy egy államban a felsőházat szüntessék meg és térjenek át az egykamarás rendszerre. Megbukott az, hogy vezessék be a kabinet-rendszert, hogy térjenek át az egyetlen adó rendszerére.

A másik tapasztalat, amelyet jellemzőnek tekinthetünk, a szavazóknak aránylag igen nagy érdeklődése olyan esetekben, amikor referendum vagy általános kezdeményezés kérdésében kell szavazni. További tanulság, amelyet a kritikusok fel szoktak hozni, az, hogy mindazok a visszavonások, amelyeket a törvényhozás működésében kifogásoltak, ennél az általános szavazásnál is megállapíthatók, tehát ezzel az eljárással sem küszöbölhetők ki. Például a különböző trösztök, gazdasági érdekeltségek egészen tudatos és sok esetben nyílt befolyása a törvényhozásra, vagy a törvény módosítására, ezekben az esetekben sem kerülhető ki. Ezért óvatosan nyilatkoznak ennek a rendszernek az értékéről. Figyelik a tüneteit és az ítéletmondásban azért is tartózkodók, mert ezeken a fővonásokon kívül mindig rengeteg változatot kell figyelembe venni. Például némely államban meg van szabva, hogy a választóknak hány percentje kell ahhoz, hogy törvénykezdeményezést vagy referendumot indítványozhasson. Ez egyes államokban aszerint különbözik, hogy alkotmánymódosítás vagy közönséges törvény módosítása-e a cél. Vannak államok, ahol 8%-ot kívánnak meg az egyszerű törvény és 15%-ot az alkotmány módosításának kezdeményezéséhez. Különbségeket találunk abban a tekintetben, hogy milyen módon kell a szavazatokat összegyűjteni, úgy-e, hogy íveket köröznek, vagy pedig a szavazóknak személyesen kell megjelenniük a választóhelyiségben, ami lényeges különbség, stb. Ezekből az okokból kifolyólag nehéz a tapasztalatok mérlegelése.

Ezzel kapcsolatos és más irányban nagyon fontos újítás a tisztviselőkkel szemben a visszahívás joga. A tisztviselőket a nép választja és ezért azt a jogot arrogálja magának, hogy ha működésük ellen kifogása van, mandátumuk határidejének lejártá előtt is véleményt mondhasson róluk és visszahívhatta őket. Ez a mozgalom szintén újkeletű. 1903-ban került az első ilyen jogszabály Los-Angeles városa szervezetébe. 1908-ban Oregon állam, 1911-ben California állam, amelyhez Los-Angeles tartozik,

vezetik be alkotmányukba az állami tisztviselőkre nézve a visszahívás jogát.

A visszahívás azonban kevésbé terjedt el és ritkábban is gyakorolják, mint a törvénykezdeményezésnek és a referendumnak a jogát. Az átlagos eredmény az, hogy évenként körülbelül 6 visszahívási indítvány történik és azoknak fele jár sikerrel. A visszahívás különböző állású tisztviselőkre vonatkozik, többnyire polgármesterekre, részben bírákra, attorney general-ra, de alacsonyabb állású tisztviselőkre is. Jellemző itt az, hogy a bírák visszahívása is lehetséges.

Ez más szóval azt jelenti, hogy a választott tisztviselő, aki maximálisan négyévi időre kapja megbízatását, újjá-választásának érdekében megfelelő tekintettel kénytelen lenni választóira, vagy — helyesebben — a politikai vezérek akarására. De ha megbízatása határidejének lejártá előtt is visszahívható, függősége még fokozottabb. Ha ez a bírákra is vonatkozik, annak hatása az igazságszolgáltatásra nem maradhat el.

Ha keressük a magyarázatát ennek a sajátos fejlődésnek, akkor elsősorban arra kell gondolnunk, hogy az Egyesült Államok egész népessége milyen rohanó tempóban növekedett, és pedig milyen különleges módon, a világ minden tájáról való bevándorlás útján. Ez a heterogén, bár gyorsan összeforró, de mégsem homogén népi összetétel, kapcsolatban azzal a demokratikus felfogással, amely az embereknek teljes egyenrangúságát követelte és keresztül is vitte, nagyon gyorsan megadta a bevándorlók számára is az amerikai állampolgárok jogait és a szavazati jog kiszélesítése által a közügyekre való befolyást. Szerepe volt annak a „pionir“-gondolkodásnak is, amelynek oly sokban látjuk a nyomait. Azok az úttörők, akik kevesedmagukkal magukra hagyottan irtották az őserdőt, gondolkozásukat rányomták arra az állami és közigazgatási szervezetre, amelyet utólag ők alakítottak és amelynek ezért függetlenségüket nagyon alárendelni nem voltak hajlandók. Ez a felfogás utódaikban ma is feltalál-

ható. Ezek az okok vezettek a közszellem olyan lazaságára és az állami és közigazgatási szervezet olyan alárendeltségére, amely többek közt a választóknak a törvényhozásba, közigazgatásba és bíraskodásba való direkt beavatkozását azok egyéni érdekéből megengedhetőnek tartotta.

II. Az államok alkotmányának jellemzése után az egyes államok közigazgatási szervezetét és működését is vizsgálunk kell.

Szerveik között vannak régebbiek, amelyeket elejétől kezdve megtalálunk és vannak változatosan nagyszámú újabb szervek. A régiek között van a *governor*on kívül a helyettes *governor*, aki a legtöbb államban egyúttal a szenátus elnöke is. Ez szintén párhuzamosságot jelent a federális alkotmánnyal, amely szerint az Egyesült Államok elnökének helyettese a kongresszus szenátusának elnöke. Mindenütt találunk ezenkívül egy *Secretary of State*-t, államtitkárt, akinek feladata az állami levéltár vezetése, a törvények kihirdetése, az alkotmánymódosításra vonatkozó indítványok és népreferendumok eredményének közzététele és egy csomó ilyen kérdés, amelyek fontossága az ő hatáskörét távolról sem teszi a mi európai fogalmaink szerinti miniszterekével párhuzamba állíthatóvá. Fontos személy a *Treasurer*, a pénzügyek vezetője, azután az ellenőr, az *Auditor* vagy *Comptroller*, aki a számszéki elnök szerepét tölti be és az *Attorney General*, aki az igazságügy feje. Ha ezeknek a régi szerveknek jelentőségét keressük és európai fogalmak szerint, sőt magyar méretek között akarjuk őket elképzelni, akkor megint arra gondoljunk, hogy az államok lélekszáma aránylag milyen alacsony. Ezeket a tisztviselőket az egymillió vagy kétmillió aluli lakossággal bíró államban is megtaláljuk, viszont Budapest fővárosnak több mint egymillió lakosa van. Tehát ezek a tisztviselők sokkal inkább hasonlíthatóak egy fővárosi tanácsnok, mint egy magyarországi miniszter állásához és politikai függésük is sokkal jobban összehasonlítható azokéval.

Az újabb szervek, amelyeket a közigazgatás új feladatainak megoldására létesítettek, a legkülönbözőbb változatokat mutatják. Több mint százféle különböző elnevezésű és különböző hatáskörű változatot találhatunk a különböző államokban. *Office*-nak, *board*-nak, *commission*-nak stb. hívják őket, de következtlenül. Részben hierarchikus alárendeltségben megszervezett orgánusok, nagy részük azonban független szerv (*independent agency*), amilyeneket azért találunk nagy számban Amerikában, mert, mint utaltam rá, ők a *common law*-nak az elvét követve, azt tartják, hogy elég, ha valamely szerv hatáskörét pontosan megjelölik, mert akkor hatálytalan és semmis minden intézkedés, amelyet ez hatáskörének túllépésével tesz. Ezért nem tartják szükségesnek, hogy minden szerv egy hierarchikus felsőbbtség alatt és annak állandó ellenőrzése alatt folytassa működését.

Ezek a szervek azonban, amelyeket az új közigazgatási feladatok megoldására nagy változatosságban létesítettek, ha őket közelebbről vizsgáljuk, mégis csoportosíthatók. Nem lehet azt mondani, hogy bennük semmiféle gondolat vissza nem tér, vagy hogy azok egymástól függetlenül teljes eredetiséget mutatnának. A következő öt főbb változat állapítható meg, amelyeket ők maguk is már meglehetősen elismertek.

1. Departmentet vagy bureaut létesítenek, hivatásos tisztviselőkből olyan vezetővel, akit a governor nevez ki a szenátus hozzájárulásával. Így megvan a lehetőség arra, hogy a governor a szakértelmet figyelembe vegye, a szenátus hozzájárulása viszont biztosítja azt, hogy ez a vezető tisztviselő politikailag alkalmatlan ember ne legyen. Olyan ügyek intézésére választanak ilyen megoldásokat, amelyekben sok a technikai szakismeret, de egyúttal politikai vonatkozásuk is van, például a bankügyek, a biztosítási ügyek állami ellenőrzése vagy szervezése.

2. Departmentet vagy bureaut létesítenek állandóan alkalmazott, kinevezett közegekkel és egyedül a governor által kinevezett vezetővel. Ezt a megoldást olyan esetek-

ben használják, amikor a felelősség megállapítására feltétlenül súlyt helyeznek.

3. Bizottságot alakítanak kevés számú tagból rendszerint úgy, hogy azt a törvényhozás vagy a governor választja. Van azonban olyan eset is, amikor nyílt szavazás útján közvetlenül a választók választják meg az ilyen bizottság tagjait és ez a bizottság önmaga köréből választja meg az elnökét. Ezt kulturális és jótékony célú feladatok megoldására tartják alkalmasnak.

4. Bizottságot ugyanilyen módon választanak, de az nem választ a maga köréből elnököt, aki kiemelkednék és a bizottság működését egyéni irányban vezethetné, hanem a bizottság csak egy fizetett titkárt alkalmaz és ennek következtében a kollégialis ügyintézés szükségképpen minden esetben megvan. Ez a megoldás is többnyire jótékonyági kérdések intézésénél gyakori.

5. Három- vagy többtagú, de rendszerint mindig kis számú és páratlan számú tagból álló bizottságot alakítanak választott emberekből, akik azonban fizetést kapnak. A bizottság minden tagja dolgozik, tehát a bizottság nemcsak testületileg határoz, hanem egyúttal közigazgatási feladatokat is lát el, részben munkamegosztás mellett, részben pedig egyetértésben. Ilyenek például a *civil service commission*-ok, a hivatásos tisztviselők kiválasztására és azok vizsgáztatására alakított bizottságok, gyakoriak továbbá a közüzemi kérdések intézésében (*public service commissions*). Ezeknek a bizottságoknak az összetételében arra törekszenek, hogy azokban mindkét országos párt (demokrata és republikánus) képviselve legyen, hogy ezáltal a politikai pártatlanságot, a politikai objektivitást lehetőleg elérjék.

Az egyes szervek tagjainak és a közigazgatási alkalmazottaknak alkalmazása és elbocsátása többféle módon történik. Az alkalmazás történhetik választók által, a törvényhozás által, csak a szenátus által, vagy a governor által a szenátus jóváhagyásával. Más rendszer a governor általi kinevezés a szenátus jóváhagyása nélkül.

Az elbocsátásban számunkra is érthető a vádalá-helyezés. Nálunk is ismeretes és használatos eljárás az, hogy ilyen esetben rendszerint a képviselőház, az alsóház emeli a vádat és a felsőház végzi a bíraskodást. Van azonban esetek, amikor az elbocsátáshoz egyszerűen a törvényhozás két házának majoritása kell. Némelykor minősített többség szükséges, például New York államban a főtörvényszék bíráinak elmozdításához a törvényhozás két háza mindegyikében kétharmad többségre van szükség. Ebben az esetben azonban nincs vádalá-helyezés és nincs ítélet sem, csak szavazás. Van azután elbocsátás a governor által a szenátus jóváhagyásával, van elbocsátás a governor által minden jóváhagyás nélkül és van elbocsátás a bíróság által. Az elbocsátásnak tehát igen sok lehetősége van azzal az egy kikötéssel, hogy az érdekelt meghallgatása és a védelem előadása előzőleg mindig kötelező.

Ennek a sok változatnak, a különböző nyugtalan megoldásoknak érthető következménye a zűrzavar, a nehézigazodás. Ők maguk is nehezen ismerik ki magukat saját államukban és még nehezebben a többiekben. Nincs olyan megoldás, amire biztosan, vaktában rá ne lehetne mondani, hogy ez valahol előfordul. És viszont nagyon nehéz megmondani, hogy hol, mit találunk meg. Ezt kitalálni nem lehet, ezt tudni kell. Ezért is szervezik ők igen nagy fáradsággal és költséggel, de egyúttal igen nagy ügyességgel is a különböző központi irodákat és köz-igazgatási clearinghouse-t a legkülönbözőbb kérdések áttekintésére.¹

III. Ennek az áttekintésnek az alapján visszapillantva, már láthatjuk azt, hogy az államok helyzete a szövetséggel szemben milyen tendenciát, milyen fejlődési irányt mutat. Már előre is jeleztem, hogy devalválódó irányba megy az államok jelentősége és alárendelődik a federális, a nemzeti szervek működésével szemben. Ennek

¹ L. alább, 11. §.

tünetei már magukban a federális alkotmánymódosításokban is jelentkeznek. Elsőnek nevezhetjük a 13. módosítást, amely a rabszolgaság kérdését, amely odáig az államok belügye volt, a nemzeti alkotmányban módosította, az egész intézményt eltörölte és ezáltal megszüntette az egyes államok számára azt a lehetőséget, hogy a rabszolgaságot elismerjék.

A 16. módosítás a jövedelemadónak az Unió részére való átengedésével a közbevételek nagy részének igénybevételét és ebből olyan feladatok megoldását jelentette a szövetség javára, amelyek az államok hatáskörét befolyásolják.¹

A 17. alkotmánymódosítás a szenátorválasztás módosításával megszüntette azt az állapotot, hogy a szenátorokat az államok törvényhozásai küldjék a szenátusba. Eddig az a két-két szenátor, akit minden állam, a legkisebb éppen úgy, mint a legnagyobb, küldött Washingtonba, tulajdonképpen az egyes államoknak az Unióhoz kiküldött követői szerepét töltötte be. A közvetlen választások útján a szenátoroknak ez a szerepe és államuk befolyását ilyen módon érvényesítő mandátuma kétségtelesen módosult.

Az alkoholtilalomnak a szövetségi alkotmányba való felvétele a 18. alkotmánymódosítással az államokat és az állampolgárokat igen nagy mértékben korlátozta olyan kérdésekben, amelyekben addig szabadságot élveztek.

A női szavazati jognak a 19. szövetségi alkotmánymódosításban való elismerése szintén jelentékeny változást idézett elő az államok mindegyikében, akár tetszett nekik, akár nem.

A legnagyobb változást azonban a Szövetség és az államok viszonyában a 14. alkotmánymódosítás tette lehetővé, amely szerint a federális bíróságok hatáskörébe tartozik bármely állam vagy helyi hatóság olyan aktusa felett való ítékezés, amely a polgárok vagy jogi szemé-

¹ L. alább, 138. l.

lyek szabadságát és vagyonát érinti. Ennek a paragrafusnak az alapján tehát a federális bíróságok az államoknak igen sok ügyében hatáskörrel bírnak és csak az azóta kialakult gyakorlat határozta meg azokat a kérdéseket, amelyekben az államok szabadságát a federális legfőbb törvényszéknek továbbra is érintetlenül kell hagynia. De ennek a nemzeti méretekre való kitérülésnek a mozgalmát még több más ok is előmozdítja és több más jelenség is bizonyítja.

Az egyik legfontosabb a politikai pártok iránya. A pártok a szövetségi, az állami, sőt a városi politikában is mindenütt ugyanazok, tudniillik a republikánus és a demokrata párt. Ezeknek megvannak a pozícióik mind a helyi és az állami politikában, mind a nemzeti politikában, de az a helyzet, hogy rendszerint Washingtonban dől el a sorsuk. Céljaik, célkitűzéseik elsősorban nemzeti célok lévén, ezek a helyi viszonylatokban is nemzeti pártok. És ami el nem hanyagolható szempont, a pártvezetőknek, a pártok legtekintélyesebb, legjava embereinek szükségképpen és érthető módon az a törekvésük, hogy ők az állami szinterről és az állami politikai keretből lehetőleg a nemzeti, a washingtoni politikai szintre léphessenek fel és a nemzeti ügyek intézésében szerezzék meg a döntő szerepet. A pártéletnek egész politikai beállítottsága tehát az államokra nézve nem kedvező és a nemzeti szempontok iránt való érdeklődést fokozza. A polgároknak a federális alkotmánnyal és federális hatóságokkal való közvetlen kapcsolata máris gyakori és egyre szaporodik.

Fontos az a folyamat is, amely abból indult ki, hogy a közigazgatás feladatainak megnövekedése következtében olyan szükségletek jelentkeztek, amelyeknek minden egyes állam által való elvégzése egyrészt nem is lehetséges, másrészt ha lehetséges, sem kívánatos és főleg nem gazdaságos.¹ A közigazgatás technizálódik, a nagy tech-

¹ L. részletesebben a 134. és köv. l.

nikai fejlődés, az ipar, a kereskedelem és a közlekedés haladása, főleg pedig az autó elterjedése következtében az államhatárok szűkekké váltak és elmosódnak. Nagyon kevés gazdasági vállalkozás, főleg kereskedelmi társaság, szóval nagyobb tőkét kívánó vállalkozás fér el egy állam határai között. Sok embernek az autó használata még rendszer napi munkája elvégzésében is több ország határának átlépését teszi szükségessé. A newyorki emberek a második vagy harmadik államban lakhatnak és mégis naponként be tudnak járni autójukkal newyorki irodájukba vagy üzletükbe.

Kimondottan a federális kormánynak új szerepe a közigazgatásban a kutatás és standardizálás kérdésének megoldása. A közigazgatási feladatok sikeres megoldása ma sokszor függ technikai vagy tudományos problémák eldöntésétől. Például a mezőgazdaság prosperitásának kérdése, az azzal kapcsolatos kísérletügy és más mindenféle tudományos kutatás csak költséggel és kiváló emberek nevelésével oldható meg. Az eredmény pedig, bárhol érik is el, általános érvényű. Ennélfogva ez is olyan működési terület, amelyet az államok fokozatosan elhagytak és a szövetséges kormány a maga köteletségének ismert el. Ezt a kutatást és ezzel párhuzamosan a standardizálást, az egyöntetűvé tételt, amilyen téren az csak lehetséges, az Unió végzi. A *Bureau of Standards* is szövetségi intézmény és ezeknek a feladatoknak nagy részét végzi, de sok ilyen munka van a közoktatás és a közművelődés terén is. Az *Office of Education* Washingtonban számos ilyen standardizáló feladatot lát el a közoktatás terén, a különböző közművelődési és tanulmányi rendszerek összehasonlítása, eredményeik kritikája útján és ha hatásköre nem is igen terjed ezen túl, mégis fontos szerepet játszik.

A szövetségi befolyás nagyarányú kiterjesztésének másik útja az, ami náluk is és Angliában is látható, hogy a szövetséges kormány a különböző közigazgatási feladatok megoldására pénzügyi segélyeket nyújt az államoknak és azok felhasználását ellenőrzi, mert meg nem

felelő eredmények esetén a segély további folyósítását beszünteti. Ezáltal a közigazgatási feladatok megoldásában minden államnál igen nagy befolyást nyer.

Ezt az teszi lehetővé, hogy főleg a jövedelemadó révén, a szövetségnek ma már olyan közbevételek állanak rendelkezésére, amelyek nemcsak saját apparátusának fenntartását, hanem a tagállamok számára való ilyen segítségnyújtást is lehetővé teszik. Ez azonban minden téren, a mezőgazdaság, az erdészet, az útépités stb. terén, a tagállamok hatáskörének csorbulását jelenti a szövetség hatáskörének tágulásával szemben.

Az egyik nagyfontosságú és az államok autonómiáját vagy szuverénitását védők számára egyik legmélyebb jelentőségű változás a hadsereg szervezése terén történt. Azelőtt a tagállamok miliciát tarthattak fenn, míg 1916-ban, szintén a szövetségi segély emelésével kapcsolatban, az Unió befolyását az állami miliciákra is kiterjesztette, kikötve a felszerelésnek, a szervezésnek, a kiképzésnek és a szolgálatnak standardizálását, az egész ország területén való egyöntetűvé tételét. A nevét is megváltoztatták, miliciából nemzeti gárdára, kifejezve ezáltal, hogy a régi hadsereg most már nem az egyes államok, hanem az egész nemzet hadereje lett. Egy évvel később tényleg át is küldték az európai hadszíntérre, mint nemzeti hadsereget.

Ami ilyen módon az államok és a szövetséges kormány között észre alig vehető részletekben végbemegy, az tulajdonképpen a centralizáció és decentralizáció küzdelme. Okosan azonban úgy fogják ezt fel — jellemző eltérés az európai gondolkozástól —, hogy „mindig arra kell nézni, hogyan lehet kombinálni a helyi energiákat a nagy nemzeti szükségletek kielégítésével, hogyan lehet ösztönözni a gyengét anélkül, hogy bénítsuk az erőset”.¹ Ez jellemző amerikai gondolat, mert Európában sokfelé egészen biztosan habozás nélkül gyengítenék az erőset a nivellálás érdekében.

¹ L. Beard: The American Leviathan. 1931, 675. l.

A HELYI HATÓSÁGOK.

*I. A megyék. II. A községek. III. A városok.
IV. A nagyvárosi körzetek.¹*

A helyi közigazgatás kialakulása szoros kapcsolatban van a település történetével. Az Egyesült Államok településének történetét három korszakra szokás osztani. Az első a vasút elterjedése előtti korszak, amely a gyarmatosítás megindulásától körülbelül a XIX. század közepéig tart. Az első vasútvonalak 1830-ban nyíltak meg. 1840 után érték el az Allegheny-hegységet, 1852-ben Chicagot és 1869-ben készült el az első transzkontinentális vonal a nyugati partig.

Ebben az első korszakban település céljára azokat a területeket választották ki, amelyek közel voltak a hajózható vizekhez, elsősorban az Atlanti tengerparthoz és a Mississippitől keletre levő nagyobb folyókhoz. A település emiatt a területnek csak egyes szelvényeire terjedt ki és túlnyomórészt mezőgazdasági jellegű volt. 1850-ben a lakosságnak 80%-a falun vagy 8000-nél kevesebb lakosságú városokban lakott.

A második a vasút korszaka, amely 1850 körül kezdődött. Ez a települést függetlenné tette a víziközlekedés lehetőségétől. A korábban elfoglalt szelvények közti területet is elfoglalták és a település határa fokozatosan tovább nyugatra, a Mississippin is túl tolódott, úgyhogy a statisztikai hivatal 1890-ben megállapíthatta, hogy az Egyesült Államoknak egész területe legalább is négyszög-mérföldenkint két lakossal bírt, tehát az úgynevezett határ (frontier) megszűnt. Ez alatt a nyugat felé terjedő honfoglalás alatt Európa területét megközelítő területet törtek fel és a település továbbra is elsősorban mezőgazdasági volt. Az ipar fejlődése később következett és

¹ William Anderson. The Units of Government in the United States. 1934. Public Administration Service. Chicago, Ill. 38 l.

AMERIKAI ÁLLAMÉLET

a településre is kihatással volt. Az ipar és mezőgazdaság egymáshoz való viszonyára jellemző az, hogy 1900-ban az Egyesült Államok külkereskedelmének 66%-át még mezőgazdasági termékek tették ki. Az 1926-tól 1930-ig terjedő időszakban azonban a kivételben a mezőgazdasági termékek már csak 36% értékkel szerepeltek.

A vasút korszakában keletkezett a mai városok legnagyobb része is. Városok az egész területen szétszórva mindenütt találhatóak, mert mindenfelé szükségképpen kialakultak központok a közlekedés, a piac és az elosztás számára, valamint keletkeztek azokon a pontokon is, ahol távoli piacokra szállítható nyersanyagok nagy mennyiségben találkoztak. Az ipari termelés kifejlődésével kezdtek a nagyvárosok alakulni és a lakosságnak és a vagyonnak nagy tömegeit magukban egyesíteni.

Az automobil elterjedése indítja meg a harmadik korszakot, amely 1900 után kezdődik és máig tart. Az automobil a településnek azt a rendszerét, amely a vasút korszakában már kialakult, nem változtatta meg. Jelentősége, amely felér a vasútéval, más téren jelentkezik. A vasút, amely lehetővé tette az Egyesült Államok egész területének elfoglalását, az Egyesült Államokat egyetlen gazdasági egységbe foglalta össze. A vasút azonban nem volt befolyással arra, hogy milyen az élet az egyes helyi közületeken belül. A nagy távolságokra való szállításban és közlekedésben a vasútnak ma is még megvan a fölénye és valószínűleg meg is fog maradni az automobil fölött. Az Amerikában nagy szerepet játszó nagy távolságok leküzdésében a repülőgépek, amely a leggyorsabb vonatok sebességénél háromszor gyorsabb, szintén fontos szerepe lesz. Az automobil ellenben a kisebb távolságok leküzdésében, a helyi közlekedés fejlesztésében okozott forradalmat. Kiterjesztette a városok horizontját, területi munkamegosztást tett lehetővé egy nagyobb város és az azt környező települések közt, amelyeket így összefüggő körzetekbe foglalt össze. Ezekben egy nagy város uralodik gazdasági, közlekedési, közegészségügyi és számos

A HELYI HATÓSÁGOK

közigazgatási tekintetben az öt környező nagyobb és kisebb városok fölött anélkül, hogy azokkal politikai vagy közigazgatási egységet alkotna. Nem egységes városi közösségek tehát ezek a települési tömörülések, hanem városi körzetek, ahogyan ők mondják, *szuperkommunitások*.

A településnek ebben a harmadik korszakában, amelyet az automobil jellemez, a városi lakosság száma és jelentősége már túlszárnyalja a mezőgazdasági lakosságot. A fordulat azonban már korábban, a vasút korszakában bekövetkezett.

A város fogalmát¹ tudományos és gyakorlati közigazgatási szempontból egyaránt a következő kettős kritériummal határozzák meg. Városnak azt a települést tekintik, amelynek az állam által elismert önálló jogi személyisége (incorporated) és egyéni szabadságlevelében (charter) körülírt helyhatósági jogköre, másrészt legalább 2500 lakosa van. Az inkorporált községek közül tehát valamennyit, amelyeknek lakossága 2500-nál több, városnak tekintik. Azok a települések, amelyeknek lakossága ennél kevesebb, nem városok. Ez utóbbiaknak is van részben saját chartájuk, azaz inkorporálva vannak, részben azonban nincs, hanem közvetlenül a county-ba olvadnak be és attól függnék.

A városi és falusi lakosság számarányának 1880-tól 1930-ig való alakulása a következő táblázatból tűnik ki:²

	1880	1890	1900	1910	1920	1930
Összes lakosság ..	50,155.783	62,047.714	75,094.575	91,972.266	105,710.620	122,775.046
Városi	14,358.167	22,298.350	30,380.433	42,166.120	54,304.603	68,954.823
Falusi	35,797.616	40,649.355	45,614.142	49,806.146	51,406.017	53,820.223
Összes % ..	100-00	100-00	100-00	100-00	100-00	100-00
Városi	28-6	35-4	40-00	45-8	51-4	56-1
Falusi	71-4	64-6	60-00	54-2	48-6	43-9

¹ L. American City Government. By W. Anderson. London, Pitman. 1925. 23. l.

² L. United States Summary. Composition and characteristic of the population. Fifteenth Census of the United States: 1930. Washington, 1931. Gov. Printing Office. 79 l.

AMERIKAI ÁLLAMÉLET

A városi lakosság növekedése először az 1880 és 1890 közti évtizedben szárnyalta túl a falusiét. Az 1910 és 1920 közti évtizedben hagyta el a száma a falusi lakosság számát.

A lakosságnak nagyvárosi körzetekben (*metropolitan district*) való tömörülését a hivatalos statisztika 1900 óta kíséri figyelemmel. Az 1930-as népszámlálás alkalmával 96 ilyen nagyvárosi körzetet állapítottak meg, amelyek mindegyikének lakossága százezret, vagy többet tett ki. A legkisebb *Atlantic City* lakossága volt, 102.000, a legnagyobb *New York* körzetéé, 10,901.000. Az elsőnek a területe 52·8 négyszögmérföld, az utóbbié 2514·1 négyszögmérföld. E körzetek közül ötvennek a lakossága volt 100.000 és 250.000 közt, huszonhété 250.000 és 500.000 közt, kilencé 500.000 és 1,000.000 közt és tízé volt 1 millió fölött. A 96 nagyvárosi körzet lakossága együttvéve 54,754.000-et tett ki, az Egyesült Államok összes lakosságának tehát 44·6%-át, a városi lakosságnak pedig 79·4%-át. A 96 körzet közül 52 az Egyesült Államok területének északkeleti részére esik. Ezek a nagyvárosi körzetek több megye, sőt *New York* három állam területére kiterjednek és különböző számú inkorporált községeket és városokat foglalnak magukban, mint az a következő táblázatból kitűnik:

A nagyvárosi körzetek és az azokba tartozó inkorporált községek.	New-York	Pittsburgh	Chicago	Phlladelphla	Boston	Los-Angeles	St. Louis	Cincinnati	Detroit	Cleveland	San-Francisco
2500-nál kevesebb lakossal	112	57	59	43	10	10	27	23	13	24	14
2500 és 5000 között	49	26	16	25	14	13	4	9	11	5	6
5000 és 10.000 között	49	23	15	14	17	13	9	7	6	4	8
10.000 és 50.000 között	45	27	18	7	30	16	7	3	8	5	7
50.000 és 100.000 között	3	1	2	1	5	2	1	1	4	2	1
100.000-en felül	6	1	2	2	4	2	1	1	1	1	2
Összesen ...	272	135	115	92	80	56	48	44	43	41	38

¹ L. The Metropolitan Community. By R. D. McKenzie. McGraw-Hill Book Co. New York and London, 1933, 72. l.

A HELYI HATÓSÁGOK

A lakosság megoszlásának ez a módja határozza meg a közigazgatási szervezet alakulását és a helyi hatóságok szervezetét.

I. A megyék.¹

Az államok területét azok törvényhozása a közigazgatás jobb ellátása végett kerületekre osztja. Ezek a *county*-k (megyék), amelyek már a gyarmati időkben megvoltak. Az angliai minta szerint alakultak és eredeti jellegüket ma is nagy mértékben megtartották. A county tehát az állami közigazgatás szervezete, amely a közrend és jólét fenntartásához szükséges hatáskörrel bír, de komoly önkormányzati jogai nincsenek. A county-k számát és területét minden állam törvényhozása állapítja meg. Számuk változik. Az Egyesült Államokban 1900-ban összesen 2852, 1923-ban 3107, 1932-ben 3054 county volt. Az egyes államokban levő county-k száma az államok nagyságához igazodik. A legkevesebb, 3 county van Delawareban, 5 Rhode Islandben, a legtöbb, 253, Texasban.

Ugyanilyen nagy különbségek vannak a county-k területe és lakossága közt. A legkisebb *New York County*, amelynek területe 22 négyzetmérföld, a legnagyobb *San Bernardino County*, Californiában, amelynek területe 20.175 négyzetmérföld. A county-k átlagos nagysága 175 négyzetmérföld.

Lakosság tekintetében 1930-ban 5 county volt, amelynek lakossága nem érte el a 100-at, 18, amelyé nem érte el az 1000-et, viszont 9 county lakossága meghaladta az 1,000.000-t, a legnagyobb, *Cook county*-nak, Illinois államban pedig 3,982.123 lakosa volt.

A county-k legnagyobb része kifejezetten gazdasági jellegű. A county-knak több, mint egynegyed részében van egy, legalább 10.000 lakosú város. De ezekben az esetekben is a mezőgazdasági jelleg dominál.

¹ County Government and Administration. By John A. Fairlie and Charles Mayard Kneier. New York. The Century. 1930, 585 l.

AMERIKAI ALLAMÉLET

A county-k igazgatásának szervezetében sem egységes rendszert, sem határozott elveket megállapítani nem lehet. Itt is nagy változatosságot találunk. Sem a szabályalkotó, végrehajtó és igazságszolgáltató funkciók széjjelválasztását, sem olyan közigazgatási vezetőt, aki valamely önkormányzati jogokat gyakorló választott testületnek felelős volna, nem mindenütt találunk. Majdnem minden államban van a county-knak választott testülete (*county board*), amely adót vet ki, elintézi a helyi igazgatás egyes ügyeit és némi felügyeleti jogot gyakorol némely tisztviselő fölött, de szabályrendeletalkotási joga igen szűk keretű. Hasonlóképpen minden államban találunk különböző számú county-tisztviselőt, akiket választanak, részben a közigazgatási, részben a bírói feladatokra. Ezek azonban többnyire teljesen függetlenek a választott testülettől (*county board*) és mindenféle más county-kötelékttől. A county-kban rendszerint nincs olyan tisztviselő, aki az egész közigazgatás vezetője volna, mint az állam vezetője a kormányzó, vagy a városé a polgármester. Ennek a laza szervezetnek a következménye az, hogy tökéletlen a közigazgatás és erőtlén az önkormányzat. A county-szervezet és igazgatás az amerikai közigazgatás leggyöngébb pontjai közé tartozik és ezen a téren indul a reformmozgalom is a legnehezebben.

A county-igazgatás reformmozgalma leginkább North Carolina, Virginia és California államokban ért el eddig eredményeket. Ezek a megoldást a *county manager* (megyeigazgató-) rendszerben keresik, akinek állása a city manager-éhez hasonlóan van szervezve.¹ A county manager végzi a county összes bürokratikus ügyeinek el-látását, az utak, hidak, épületek építésének és karbantartásának irányítását és minden más adminisztratív ügyet, a

¹ L. The Municipal Year Book, 1934. Chicago. International City Managers' Association. 88. sk. 1.
Principles of a Model County Government. Kiadta a National Municipal League. Chicago, Ill. 1933.

A HELYI HATÓSÁGOK

county board-nak való felelősséggel. Ő a county költségvetésének is a végrehajtója. Mindezekre a feladatokra ő választja ki az alkalmazottakat. Alkalmazásukhoz egyes county-kban a county board hozzájárulása szükséges, másokban nem. 1933-ban összesen 6 county-nak volt county managere (Californiában 2, North Carolinában 1, Virginiában 3). A county manager rendszerének bevezetése a county közigazgatásának tehát nagy javulását teszi lehetővé, de komolyabb eredmény elérésének akadály az, hogy a county-alkalmazottakkal szemben az érdemrendszer, mely a federális szolgálatban és a nagyobb városokban már nagyon elterjedt, alig tud gyökeret verni. Mindössze négy county van, amely külön szervezet állított fel a merit-rendszer alkalmazására s még néhány county-nak városokkal kombinált *civil service commission*-je van.¹

A county-k hatásköre különböző az egyes államokban, sőt a county-k jelentősége általában sem egyforma. Nagyobb a nyugati és a déli államokban, ahol a községi és a helyhatósági szervezet sokkal alárendeltebb, viszont alacsonyabb a county hatásköre és jelentősége New Englandban, ahol a helyhatósági szervezet erősebb.

A county az egész Unióban mindenütt az igazságügyi szervezetnek tagozata. A county ezenkívül kisebb-nagyobb rendőri és milíciai hatáskört is gyakorol. Pénzügyi hatásköre is többnyire jelentékeny. Saját céljaira adót szedhet, de gyakran ő végzi az állami adók és némelykor a városok, községek adóinak beszedését is. A New England-i államok kivételével a county-nak fontos feladata az utak, hidak és némely más közművek karbantartása, továbbá a szegények, a közegészségügy és többnyire a népoktatás gondozása.

Újabban a county-k által vállalt közigazgatási feladatok száma szaporodik. Könyvtárak, parkok, kórházak, sportterek, uszodák, fürdők, kaszárnyák, hadi emlékek,

¹ L. alább 133—34., 172. l.

légi kikötők létesítését vállalják. A mezőgazdaság tökéletesítésére, állategészségügy fejlesztésére, kertészet és gyümölcsstermesztés előmozdítására, újabban világítás, vízellátás megszervezésére, vízszabályozási feladatok ellátására is törekszenek.

Amilyen arányban növekszenek azonban a feladatok, annál inkább nyilvánvalóvá lesz az eddigi közigazgatási szervezet tökéletlensége és magának a county területi beosztásának aránytalansága. Az új feladatok nagyrésze olyan, hogy azokat nagyobb területek, nagyobb egységek könnyebben és gazdaságosabban tudnák ellátni.

II. A községek.¹

A county-k minden államban politikai és közigazgatási célokra további kisebb területekre oszlanak. Ezek általában kétfélék. Vagy nincs önálló jogi személyiségük, amint a county-nak sincsen és nevük ilyenkor *town*, *township*, vagy *district* szokott lenni. Tehát Amerikában nem tartozik minden terület szükségképpen valamely községhez, hanem tartozhatik közvetlenül a county-hoz. Vagy a sűrűbb lakosságú területek önálló jogi személyiséggel bíró városok, vagy községek szervezetét veszik fel és nevük ilyenkor *village*, (*incorporated*) *town*, *borough*, vagy *city*. Abban a tekintetben, hogy a county-k hogyan oszlanak fel és alfelosztásuknak milyen a jogállása, három típust lehet megkülönböztetnünk. Ezek először New England, azután az Unió lakosságának több mint felét magábanfoglaló középállamok és harmadszor a déli és nyugati államok.

New England-ben az alfelosztás a *town*. Ezek azonban annyira különböznek más vidékek *township*-jaitól és *district*-jeitől, hogy a közös név nehézséget okoz. A New England-i *town quasi corporation* és magasfejlettségű tes-

¹ L. County Government and Administration. I. m. 425—530. l. — Beard: American Government and Politics. I. m. 769—788. l.

tületi élete van. A town-ok különös helyi privilégiumokat élveznek szokásjogi alapon. Hatáskörük széles. Az önkormányzati jogokat a választók ösgyűlése (*town meeting*) gyakorolja. A közigazgatást jelentékeny számú választott tisztviselő látja el. A legfontosabb szerepe a *selectmen* nevű bizottságnak van, amely 3—9 tagból áll. De az önkormányzatnak nincs első tisztviselője, aki a többi felett állna.

A középállamokban, amelyek New York-tól Kansas-ig és a két Dakotá-ig nyúló területet foglalják el, a *town*-ok, vagy ahogyan azokat többnyire nevezik, *township*-ek, szintén a county-k területi beosztásai, de sokkal kisebb jelentőségűek, mint a New England-hoz tartozó államok csoportjában. Ezek a town-ok nagyobbbrészt úgy keletkeztek, hogy nagy területek, mielőtt a telepések elfoglalták volna, az Unió tulajdonát alkották, amely azt kezelési célból körülbelül 6 négyszögmérföldnyi kockákra osztotta; ezeket *geographical*, vagy *congressional township*-eknek nevezték és alapjaiul megmaradtak a későbbi közigazgatási beosztásnak, kivéve New York, New Jersey, Pennsylvánia államokban és Ohio állam keleti részében, ahol nagyságuk és formájuk igen változó. A township-ek szervezete és hatásköre is különböző. Önkormányzatuk gyengébb, mint a New England-beli államoké. Mindenütt van a választóknak *town meeting*-je. A közigazgatást egyes county-kban testület (*board of supervisors or trustees*) látja el, másokban azonban vezetőtisztviselőnek kialakult állásával találkozunk.

A déli és nyugati államokban a New England-i town-okhoz és a középállamokbeli township-ekhez hasonló felosztás nincs. Ezekben az államokban tehát a county-k többnyire a legalacsonyabb közigazgatási szervezetet jelentik. A county-knak az az alfelosztása, mellyel különböző szakfeladatok céljára (választás, igazságszolgáltatás, útügy, vagy népoktatás) ezekben az államokban is találkozunk, két fontos tekintetben különbözik a town-októl és a township-ektől. Egyrészt ezek az alfelosztások egy-

mást nem fedik, hanem a county területét különbözőképen szabják fel saját céljaikra és így határaik gyakran egymást metszik; másrészt az iskolai kerületek (*school district*) kivételével ezeknek önálló jogi személyiségük és önkormányzatuk nincs, adót sem vehetnek ki saját céljaikra, tehát tisztán egy-egy igazgatási ág területi körzetei (*magisterial district*).

A county-knak ilyen különböző módon tagolt területén vannak elszórva a városok, amelyeket akkor hívunk így, ha 2500-nál nagyobb a lélekszámuk, és a községek 250 és 2500 közti lélekszámmal. Ezeket az utóbbiakat sok államban a New York államban használt névvel *village*-nak, Connecticut, New Jersey és Pennsylvania államokban a kevésbé népes községeket *borough*-nak, más államokban pedig *town*-oknak vagy *incorporated town*-oknak hívják. A *village* és *town* szervezete egyszerű. Az élen egy 5–7 tagú *board* áll, a közigazgatás vezető-tisztviselőjét rendszerint *mayor*-nak (polgármester) hívják.

III. A városok.

A városok fejlődése igen lassan indult meg. 1790-ben, mikor az Unió egész lakossága 3,929.625-öt tett ki, amely számból 750.000 a négerekre esett, mindössze 5 olyan város volt, amelynek lakossága elérte a 8000-et. A legnagyobb volt Philadelphia 42.444 lakossal, azután következik New York 33.131 lakossal, Boston 18.038, Charleston (South Carolina) 16.359, Baltimore 13.503 lakossal. Ebben az időben az egész ország mezőgazdasági jellegű volt és az ipar alig tett számot. Száz éven át mindig a mezőgazdasági lakosság is fejlődött jobban. Az 1880 és 1890 közti évtized volt, mint láttuk, az első, amelyben a városi lakosság növekedése túlszárnyalta a falusiét. Azóta szakadatlan a városi lakosság erősebb fejlődése. Az 1880-as év tehát fontos fordulópont, az választja el az új Amerikát a régitől.¹

¹ „It divides the old America from the new, the America of the forest wilderness from the America of the city wil-

A városok szervezetének és az államhoz való viszonyának alakulása az amerikai közigazgatási viszonyokra rendkívül jellemző. Az általánosítás ezeknek leírásában is nehéz, mivel nagyon különböznek egymástól, nemesak a városok, hanem maguk az államok is. A város fogalmában a 2500 lakosú kisvárosoktól New York 10 milliós nagy körzetéig nagyszámú fokozatot találunk és épp így különbözik New York államnak, vagy Pennsylvániának jellege Nevada, vagy Texas államokétól. A városi és községi szervezet és jogállás a közigazgatásnak az a része, amelyben a régi angol eredet legjobban hagyott nyomokat. Angliában a régi normann időktől egészen a XIX. századig a király adta minden városnak a *charta*-ját, ez nem a parlament hatáskörébe tartozott. Ez a gyakorlat Amerikában, az amerikai gyarmatokban annyiban változott, hogy nem a király személyesen, hanem az általa küldött kormányzó adta a *charta*-kat. Három gyarmatnak azonban (Connecticut, Rhode Island és sokáig Massachusetts) különleges jogállása volt, amennyiben a kormányzót nem a király nevezte ki, hanem maguk választották és így önmagukat kormányozták törvényhozó testületeik útján. Ezek a testületek féltékenyek voltak saját hatalmukra. A városokban is az egységes rendszert kívánták fenntartani, s ezért a gyarmati időben egyetlen városi szabadalomlevelet sem engedélyeztek. Boston is a magáét csak 1822-ben kapta.

A többi gyarmatokban adott városi szabadalomlevelek privilégiumok voltak, a legtermészetesebb értelemben, mivel a kormányzó nem változtathatta meg sem az illető államnak, sem Angliának törvényeit, csak kivételeket engedélyezhetett bizonyos korlátok között.

A függetlenség kimondása a városok sorsára nagy kihatású fordulatot jelentett. Az amerikai gyarmatok hosszú küzdelme nagyobb önállóságért, amely végül is az

derness.“ (Anderson, American City Government, London, 1925. 26. l.)

Angliával való szakításra vezetett, főleg a király és általa kinevezett kormányzók ellen irányuló mozgalom volt. Amikor a függetlenségi harc kitört, a kormányzókat azonnal elűzték és az államok törvényhozásai, amelyek addig is a függetlenségért és nagyobb önállóságért való küzdelem zászlóvivői voltak, ragadták magukhoz majdnem mindenütt a hatalmat. A törvényhozás iránti bizalom oly nagy volt, hogy annak a végrehajtást és az igazságszolgáltatást teljesen alárendelték. Az első állami alkotmányokban alig találunk rendelkezést a városi önkormányzatról. A törvényhozások egyszerűen magukhoz vonták a jogot a városi charták-nak az Angliában is ismeretes különös törvények (*private bill*) alkotása útján való kiadására és módosítására. Ezek a speciális, vagy helyi törvények, tehát egy konkrét város önkormányzatára vonatkozó szabályok, amelyeket azonban nem az, saját önkormányzati hatáskörében hoz, hanem az állami törvényhozás alkot. A helyi önkormányzatok ilymódon teljesen a törvényhozás hatalma alá kerültek, az amerikai törvényhozók azonban a nagy függetlenséghez és hatáskörhöz nem voltak szokva. Visszaélés jelentkezett, sőt virágzott, a korrupció nem volt ismeretlen. A törvényhozás ilyen törvényekkel számos fontos kérdést szabályozott, a helyi választást, a helyi adózást, a város szervezetét, sőt számos részletet, víz-, gáz-, lóvonat-, később villamosközlekedési engedélyeket, koncessziókat adott a törvényhozás egyéneknek is, még pedig sokszor az érdekelt városnak megkérdezése nélkül. Ezek mögött a speciális törvények mögött többnyire magánérdekek voltak, melyek a parlamentben maguknak meghallgatást tudtak szerezni. A speciális törvényeknek a száma igen nagy volt. New York városára 1800—1921-ig terjedő időben 606 törvényt alkottak. Arányos számokat találunk a többi városoknál is és ezek közt a nagyszámú törvények között nem volt ritkaság az olyan, mely a közérdeket feláldozta valamely alárendelt magánérdekért, vagy pártérdekért. A törvényhozás törvényeket természetesen nem-

csak hozhatott, hanem vissza is vonhatott, módosíthatott. Különösen visszatetszést keltettek azok a törvények, amelyek azért jöttek létre, mert az állam országgyűlésében más pártnak volt többsége, mint a városban.

Az önkormányzat védői különböző utakon igyekeztek alkotmányos védelmet szerezni a törvényhozás túlkapásával szemben. 1. Az első kísérlet az volt, hogy az alkotmányba vétettek be rendelkezéseket, amelyek a törvényhozásnak megtiltották, hogy ilyen konkrét kérdésekbe avatkozhassék. 2. Más mód volt a különös törvények hozásának teljes eltiltása városi ügyekben. 3. Az angol mód-szer az volt, hogy nem tiltották meg különös törvények hozását, de szabályozták azok alkotását avégből, hogy a közérdek megvédhető legyen. Ezek közt a módok közt legérdekesebb Illinois államnak az az alkotmánymódosítása, amely Chicago városára vonatkozó különös törvények alkotása esetén a város választóinak megnyilatkozását köti ki, akik referendum alakjában fogadják el magukra nézve, vagy vetik el a módosításokat. Csak az a különös törvény lép hatályba, amelyet a város lakossága magára nézve elfogad. 4. *Missouri* állam, legnagyobb városának, *St. Louis*-nak esetéből kifolyólag, 1875-ben saját alkotmányát akként módosította, hogy a városnak megadta a jogot arra, hogy saját charta-ját (szervezeti szabályrendelet) maga alkossa meg, módosításait kezdeményezze és keresztülvigye az általános állami törvények keretében. Ilymódon a törvényhozásnak a városra vonatkozó külön törvényhozási joga megszűnt, illetve átszállt magára a városra. Ez a *municipal home rule* (városi önkormányzat) lényege.

Azután, hogy *Missouri* állam 1875-ben az első városi *home rule* törvényt megalkotta, az először a nyugati parton, *California* és *Washington* államokban talált követőt. Onnan terjedt keletre, északon *Minnesota* és *Michigan*, délen *Texas* államokban és a végén érte el a keleti parton *Maryland*, *Pennsylvania* és *New York* államokat. A Városok Nemzeti Szövetsége (*National Municipal League*)

felkarolta a reformot és országszerte támogatta. Különböző változatokkal már 14 állam vette föl a *home rule*-t alkotmányába. Újabban több állam *county home rule* törvényt is hozott s a county-manager rendszer bevezetése ezen az úton válik lehetővé.

A városi *home rule* rendszer azt jelenti, hogy amint az Egyesült Államokat alkotó államok a maguk alkotmányát az Uniótól függetlenül önmaguk, saját törvényhozásuk útján, úgy a városok a saját alkotmányukat szintén maguk állapítják meg és maguk módosíthatják. Ez a rendszer tehát a városok szervezetének megállapításában és módosításában az iniciatívát kiveszi a törvényhozás kezéből és átadja maguknak a városoknak. A városok így mindig megtehetik azt, amit jónak látnak és vitás esetben a bíróságok döntenek el, hogy az, amit határoztak, városi funkció-e. Ebből a rendszerből következik természetesen az, hogy minden város szervezete lényegesen különbözik a többiétől.

Gyakran maguk a törvényhozások igyekeztek a városokra vonatkozó különös törvények tömegének terhéből akként szabadulni, hogy egyes városi kérdésekben általános törvényeket hoztak, amelyek minden városra egyaránt vonatkoztak. Teljes városi törvényt (*municipal code*) azonban sehol sem alkottak. Az ilyen általános törvényeket általában igen mereveknek találják, ami érthető annál az elhatárolásnál fogva, hogy városnak neveznek a 2500 lakossal bírótól a legnagyobbig minden lakott helyet. Általános városi törvények, kodexek leginkább azokban az államokban jöttek létre, amelyekben a városokra vonatkozó speciális törvényhozás el volt tiltva. Ezek az államok azonban különbségeket tettek egyes várostípusok közt és az egyes típusokra vonatkozólag külön kodexeket alkottak.

Az állam és városok egymáshoz való viszonyában tehát a törvényhozást kiváló szerep illeti meg. Nagy hiány volt azonban az államok szervezetében egészen a legújabb időkig az, hogy nem volt szervük a városi ön-

kormányzat ellenőrzésére. A törvények végrehajtása tehát kevéssé van biztosítva és így nincs más lehetősége az államnak, mint az amerikai rendszer szerint bíróság elé menni avégből, hogy a város valamely határozatának, vagy intézkedésének törvénybe ütköző voltát bizonyítsa. A kormányhatósági felülvizsgálatnak és beavatkozásnak, sőt a helyi képviselővel való ellenőrzésnek európai rendszere náluk ismeretlen. Ez más szóval azt jelenti, hogy a törvényhozásnak a városokra vonatkozó hatásköre sok bajnak a forrása és sok kárt tehet, a jót azonban, amire törekszik, közigazgatási ellenőrzés nélkül nem tudja elérni.

Az állam és városok egymáshoz való viszonyában egyre súlyosabb problémát jelent a nagy metropolisoknak saját államukhoz való viszonya. New York állam lakossága például 1930-ban 12,588.066 volt, ebből azonban 6,930.446, tehát több, mint a fele, esik magára New York városára. A másik fontos példa Illinois állam. Ennek lakossága 7,630.654, ebből magára Chicagóra esik 3,376.438, tehát körülbelül 45%. Az arány még jobban eltolódik, ha ezeknek a nagyvárosoknak a körzetét is hozzájuk számítjuk. Nyilvánvaló, hogy ezeknek a városoknak különleges problémáik vannak, amelyek csak őket magukat érdeklik. A törvényhozás, amelyben falusi elemek nagyszámban vannak, ezek iránt a problémák iránt megértéssel, szakértelemmel nem bírhat. Ebből egyre több súrlódás és nehézség származik, amelyeknek megoldását előreláthatólag azok a javaslatok fogják hozni, amelyek arra irányulnak, hogy ezeket a nagyvárosokat vegyék ki az államok kötelékéből és azok, mint önálló államok lépjenek be az Unióba.¹ (Amint nálunk a törvényhatósági városok ki vannak véve a vármegye hatósága alól.)

Látjuk tehát, hogy a városok és államok egymáshoz

¹ L. Anderson i. m. 76. l. — Egy 1930-ban közzétett magánjavaslat 11 városállam elismerését ajánlja, viszont az eddigi 48 állam közül 17-et 8 államba vonna össze, az államok összes számát tehát csak 50-re emelné. (L. Recent Social Trends, 1494. l.)

való viszonya tekintetében milyen fejlődés folyik az 1870-es évek óta. Általában meg lehet állapítani, hogy a XIX. században az államok a városok feletti befolyásukat a törvényhozás, általános és különös törvények hozása, útján igyekeztek biztosítani, a végrehajtó hatalom effektív segítsége nélkül. A XX. században azonban az a törekvés kerekedett felül, hogy a városoknak adják meg a *home rule*-t, de viszont velük szemben hatékony állami, közigazgatási ellenőrzést biztosítsanak.

A centralizációnak az a folyamata, amellyel alább részletesebben fogunk foglalkozni, hozta magával, hogy az állam az önkormányzatok ellenőrzésére közigazgatási szerveket fokozatosan létesített. Az önkormányzat fontosabb hatásköre és területei: közoktatás, közegészségügy, népjólét, rendőrség, adózás. Mindezek a kérdések az államot is érdeklik, azoknak megoldását részben az állam maga vállalja, részben ellenőrizni kívánja, ha az önkormányzatok végzik. Az individualizmus és a helyi önkormányzat eszméihez való ragaszkodás, ami együtt járt a központi hatalommal szemben való nagy bizalmatlansággal, fokozatosan engedett és elismerték, hogy vannak feladatok, amelyeket az állam jobban tud el látni; bizonyos hullámvás után pedig az a szereposztás alakult ki, hogy a jó közigazgatást elsősorban maga a helyi hatóság van hivatva biztosítani, az állam tanítson, irányt mutasson, színvonalat kitűzzön, de ne maga igyekezzék a feladatokat átvenni. Az állam, és főleg a *home rule*-al rendelkező városok közti hatalmi ellentétből kifejlődött kritika ugyanis annak a megállapítására vezetett, hogy az államok és a county-k közigazgatásuk jósága tekintetében olyan alacsony fokon állnak, hogy közigazgatásuk reformálása előtt nem szolgálhatnak a községek és városok közigazgatásának példájául. Ez a megállapítás erős erkölcsi alapot adott a nagyobb önállóságért küzdő városoknak és ez a magyarázata annak, hogy főleg a nagyobb és gazdagabb városok a municipális közigazgatás fejlesztésének úttörői lettek, közülük nem egy külön

közigazgatástudományi kutatóintézetet is állított fel és az állam befolyása alól magukat egyre jobban függetlenítték.

Nagy figyelmet érdemel azonban ezzel a fejlődéssel párhuzamosan az a növekvő szerep, amelyet az Unió játszik a kommunális közigazgatás tekintetében. Az a hatáskör, amelyet az alkotmány az Uniónak tart fenn az államokkal szemben, a municipális közigazgatással számos ponton érintkezik (közlekedés, hajózható folyók, kikötők, hidak, repülés, automobil- és autóbusszközlekedés, posta, a federális bíróságok hatásköre stb.). Az a hatalmi eltolódás, amely az államtól az Unió felé 30 év óta nagyon észrevehető, legújabbban, a Rooseveltt-kormány idején, még erősebben kifejlődött. Tagadhatatlan, hogy az államok hatásköre és tekintélye csökkent, viszont az Unió hatalma és tekintélye kormányzati téren újabb lendülettel növekszik. Az Uniónak és a nagyvárosoknak közigazgatása fejlődik legnagyobb arányokban és legmodernebb irányban. Az Unió jobb közigazgatásával és nagyobb lehetőségével a nagyvárosoknak is tud példát adni és így rájuk közvetlen befolyást szerez. Ezt a fejlődést nagyrészt a városok is szívesen látják és a tudományos szervezési szempontok is támogatják. A tudományos irodalomban tekintélyes vélemények jelentek meg, amelyek az Unió és a városok közti közvetlen kapcsolatok fejlesztését ajánlják.¹

A városok közigazgatási szervezete, akár a törvényhozás által megállapított külön törvényen, akár *home rule*-on alapszik, mint hangoztattuk, rendkívül változatos, mégis megállapíthatók egyes fontosabb típusok.

A három legfontosabb típus a következő: 1. a polgármesteri (*mayor-council type*), 2. a tanácsi (*commission type*) és 3. a városigazgatói (*council-manager type*)

¹ Anderson i. m. 76. l. — The Federal Government and the Cities. By Paul V. Betters. The Municipal Yearbook, 1934. 33. sk. 1. — Federal Services to Municipal Governments.

AMERIKAI ÁLLAMÉLET

rendszer. A 30.000-nél több lakossal bíró városok száma 1930-ban 310 volt. Ezek az említett három rendszer közt a következő táblázat² szerint oszlanak meg:

A város nagysága	A városok összes száma	A polgármesteri	A tanácsi	A városigazgatói
		rendszerhez tartozik		
500.000-nél több lakos....	13	13	—	—
300.000—500.000 közt....	12	4	5	3
200.000—300.000 közt....	16	7	6	3
100.000—200.000 közt....	52	29	12	11
50.000—100.000 közt....	98	40	32	26
30.000— 50.000 közt....	119	67	26	26
	310	160 (52%)	81 (26%)	69 (22%)

Az egyik régebbi városi szervezeti forma az ú. n. *szövetségi rendszer (federal type)* volt, amely a nevét az Egyesült Államok kormányzatával való rokonságától vette. Ebben az önkormányzatot egy, az országgyűlés két házához hasonló, kettős testület gyakorolta. A polgármester lényegében csak a nagyobb testület elnöke volt. Ezek a testületek nemcsak választották, hanem irányították is a tisztviselőket. A két testület egymást korlátozó jogállásában az elmélet alkotmányos garanciákat látott, a gyakorlati eredmény azonban igen nehézkes és rossz közigazgatás volt, mert a közigazgatásnak nem volt egyéni vezetője és a felelősség kérdése is megoldhatatlan volt.

1890 körül azonban már széles körben belátták, hogy a városi képviselőtestületek nem alkalmasak arra, hogy maguk végezzenek közigazgatást, hogy választás útján nem kapnak szakértő tisztviselőket és hogy a

² L. The Municipal Yearbook. 1934. 101. sk. 1.

A HELYI HATÓSÁGOK

szervezetben centralizációra van szükség. Ezért áttértek az egyetlen képviselőtestületre (council) s kitégítették a polgármester (mayor) hatáskörét. A polgármester feladatává lett a tisztviselők kinevezése, vezetése és fegyelmezése. De kinevezései és számos más határozata a képviselőtestület jóváhagyására szorulnak. A polgármestert nem a képviselőtestület, hanem közvetlenül a választók választják. Ezt a *polgármesteri rendszernek (Mayor-council type)* nevezik. Előnyei az előzővel szemben nyilvánvalók, de viszont vannak olyan hátrányai is amelyek miatt eredményes és gazdaságos közigazgatás emellett a rendszer mellett sem érhető el.

Egy más típus is elterjedt 1900 után. Ezt *tanácsi rendszernek (Commission type)* nevezik, mert itt az önkormányzati jogokat és a közigazgatást egyaránt egy 3—5—7 vagy 9 tagú, a választók által közvetlenül választott tanács (commission) gyakorolja s külön képviselőtestület nincs is. A tanács, mint testület, többségi szavazattal alkot szabályrendeletet, állapítja meg a költségvetést, hoz be adókat, köt szerződést és hoz más határozatokat. A tanács tagjai felosztják maguk közt az egyes osztályok vezetését. A polgármester (mayor) csak a tanács elnöke s egyébként rendszerint nincs több joga, mint a tanács többi tagjának. Ez a rendszer a szervezetet lényegesen egyszerűsítette, de azért ennek is nagy hibái vannak. Főleg az, hogy a tanács tagjai az ügyosztályokat vezetik, de az általános választás útján alkalmas embereket ritkán választanak s ha ez sikerül is, azok a választóktól függnének s a pártpolitikának kénytelenek sok eredményt tenni. Nincs megoldva az ellenőrzés sem a tanácsal szemben, amely csak a választáskor vonható felelősségre. Egy nagy, 280.000 lakosú város hasonló szervezetű tanácsának, amelyet személyesen megismertem, elnöke egy borbély volt s tagjai közt fűszerkereskedő, nyomdász stb. szerepeltek. Ez a szervezet gyengeségei miatt már hanyatlóban is van.

Az eredmény szempontjából legjobb megoldás a *city*

manager-rendszer¹ (*Council-Manager type*), amely a vállalati vezérigazgató hatáskörét és felelősségét vette mintául és így igyekszik a legjobb és legolcsóbb közigazgatást biztosítani. Ennél a rendszernél a választók csak egy 3—9 tagú bizottságot (council) választanak, amely a mi törvényhatósági bizottságunknak, illetve képviselőtestületünknek felel meg. Ez a bizottság első ülésén saját tagjai sorából elnököt választ: ezt nevezik polgármesternek (mayor), de neki más hatásköre, mint az elnöklés, nincsen. A bizottság gyakorolja az önkormányzati jogokat: jogszabályt alkot, adót állapít meg, jóváhagyja a költségvetést és a fontosabb szerződéseket, általában megszabja a város közigazgatási politikáját és ellenőrzi annak végrehajtását.

A közigazgatás maga azonban nem a bizottság dolga, hanem a *city manager*-é, akit a bizottság választ olyan szakértők sorából, akik a városigazgatáshoz legjobban értenek. Alkalmazásának egyetlen feltétele a hozzáértés. Rendszerint nyilvános pályázatot hirdetnek az állásra. A jó *city manager*-ek kisebb városokban szokták kezdeni pályájukat s mindig nagyobbakba átmenni. A nagyvárosok *city manager*-ei rendszerint negyedik-ötödik állomáshelyükön vannak. A *city manager* a közigazgatás feje. Felelős a közigazgatás jóságáért és eredményességéért. Ennek eléréséhez meg is adják neki a kellő hatalmat. Ő maga alkalmazza az ügyosztályok vezetőit s a többi alkalmazottakat. Ha ezek nem megfelelők, őket el is bocsáthatja, amint viszont a *city manager*-t a bizottság bocsáthatja el bármikor, ha benne csalódtak s nem bizonyult elég jónak. Ha egy városi ügyosztály vagy intézmény nem jól működik, azért a bizottság és a közönség mindig a *city manager*-t teszi felelőssé, mert megvan a hatalma a javításra, ha ért

¹ A *city-manager* rendszert Merriam inkább egy német intézmény adaptációjának, mint eredeti amerikai fejleménynek tekinti. (L. Recent Social Trends, 1499. 1.)

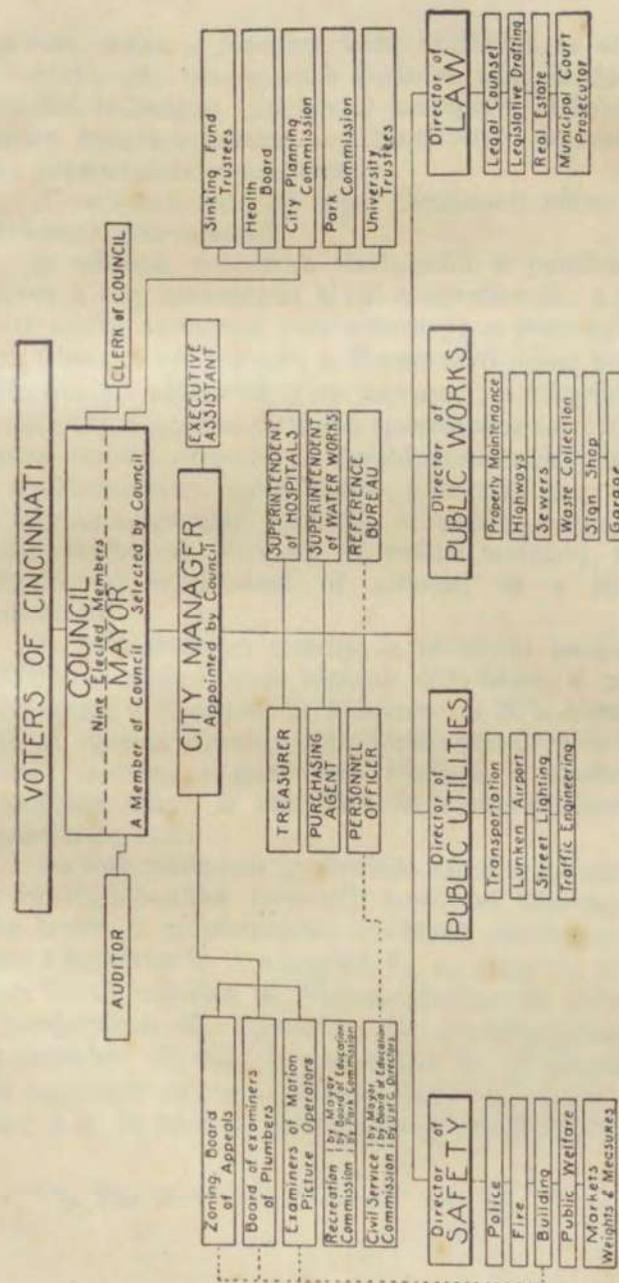
hozzá és sem a személyek kiválasztásába, sem a szervezésbe senki nem szól bele. A bizottság pedig azért felelős, hogyha a *city manager* nem áll a hivatása magalatán, elbocsássa őt és szerezzen helyette jobbat, nem a város alkalmazottai közül, hanem bárhonnan az egész országból. A *city manager*, ha legalább hat hónapja szolgálja a várost, kívánhatja, hogy az ellene való kifogásokat vele írásban közöljék és arra észrevételeit a bizottság nyilvános ülésén adhassa elő. A *city manager* a bizottság elé terjesztett jelentéseiben tartozik igazolni, hogy a városi közigazgatás jól és olcsón működik. Ezt nem bőbeszédű, senki által nem olvasott, formalitásnak tekintett előterjesztésekkel teszi. Jelentéseit a napilapok is közlik. A lakosságban vannak szakértők, azok elbíráltatják és más városbeli *city manager*-ek eredményeivel egybevetik; sőt esetleg a bizottság külső szakértőket is meghallgat, úgyhogy a *city manager* másként, mint objektíve jó eredményekkel nem tudja magát tartani. Elsősorban jó szervezőnek kell lennie. Kell tudnia a munkatársait jól kiválasztani, hatáskörüket beosztani, munkájukat ellenőrizni, összhangjukat biztosítani. Kell az állandó tökéletesítésen a fejét törnie. Ez nem lehetséges, ha az összes ügyosztályok munkáját alaposan nem ismeri és nem tudja azt is, hogy a tudomány állása és más városok gyakorlata szerint milyen tökéletesítések bevezetése fizetődik ki. Ehhez persze az is kell, hogy elsősorban a város anyagi helyzetéről, a költségvetés végrehajtásáról, az adók befolyásáról, a pénztári készletről, a városi üzemek működésének gazdaságosságáról, a közigazgatás minden ágának önköltségeiről stb. megbízható és friss kimutatásai legyenek. A mindenütt használt gépkönyveléssel ezt úgy meg lehet szervezni, hogy a fontos adatok minden nap a *city manager* asztalára kerülnek. Az alárendelt személyzetet versenyvizsgálással veszik fel, a tömegszemélyzet munkáját tudományosan kidolgozott minősítési eljárásokkal állandóan ellenőrzik. Embereknek és gépeknek munkájából, amit

AMERIKAI ALLAMÉLET

csak lehet, állandóan mérnek és rentabilitást számítanak. Minden szál a city manager kezébe fut össze, aki az állást nem politikai vagy pártérdeméért, vagy azért kapta, mert rangsorban a főnökségre ő következett, hanem az odavalóságért, a szakértelemért és csak így tudja megtartani. A város közigazgatásának nemcsak legelső, hanem a valósággal vezetőembere is, aki igazolni tudja az eredményeit és azok alapján élvezi a közbizalmat. A city managernek persze kell néhány év, amíg a személyzetet összeválogatja és a munkaszervezetet felépíti, de ezt meg is adják neki. Munkája rendszerint megtakarítással jár, ami közterhet azonban a városi közigazgatás mégis jelent, annak szükségességét a közönséggel be tudja láttatni. Meg kell oldania a problémákat és meg kell birkóznia a feladataival. A munkája azonban politikailag mindvégig az önkormányzatot gyakorló bizottság ellenőrzése alatt van s az nem fog habozni, hogy a city manager-t éppúgy elbocsássa, ha az ő politikájával nincs összhangban, mint teszi eredménytelenség okából.¹ Szervezetileg azt tartják, és joggal, e rendszer legnagyobb előnyének, hogy a közigazgatás szakszerűsége és annak politikai ellenőrzése egymódon egyaránt biztosítva van. Az Amerikai Városok Nemzeti Szövetsége (*National Municipal League*) által kiadott városi szervezeti mintaszabályrendelet (*model municipal charter*), amelynek utolsó kiadása 1933-ban jelent meg, szintén a városigazgatói rendszert ajánlja.

Az első city manager-t 1908-ban alkalmazták. 1922-ig csak 100.000 lakosnál kisebb városokban próbálták ki, azóta azonban nagyvárosok is bevezették. Városigazgatója van a 30.000-nél több lakossal bíró városok közül 69-nek, a kisebbek közül 373-nak. Ezenkívül 13 city manager van Canadában, 3 Irlandban és 1 Puerto

¹ 1933-ban 72 city manager hagyta el az állását, fele elbocsátás következtében. (*The Municipal Yearbook*, 1934. 1.)



Cincinnati város közigazgatásának szervezési diagrammja.

A HELYI HATÓSÁGOK

Ricóban, tehát a rendszer kezd külföldön is elterjedni. A legjobb city managernek *Dykstra* urat tartják, aki a félmillió lakosságú Cincinnati managere. Működését behatóan tanulmányoztam s a fenti leírás jórészt személyes tapasztalataim eredménye.

A mellékelt ábra ad képet Cincinnati város közigazgatásának szervezetéről.

A városok fontosabb tisztviselői a polgármesteren, illetve a city manageren kívül a következők: a főjegyző (city clerk), az ügyész (city attorney), a pénzügyi tanácsnok (director of finance), a főszámvevő (chief accounting officer), az adókiadó (city assessor), a pénztáros (city treasurer), a gazdasági főnök (purchasing agent), a tisztiorvos (health officer), a tűzoltóparancsnok (fire chief), a rendőrkapitány (police chief), a mérnök (city engineer), a közmunkaigazgató (director of public works), a népjóléti tanácsnok (director of public welfare), a tanfelügyelő (superintendent of schools) és a könyvtáros (librarian).

A polgármestert mindig, a pénzügyi tanácsnokot a 30.000-nél több lakosú városok 46%-ában, a pénztárost 42%-ában, a főjegyzőt és főszámvevőt 20%-ában választják. A városigazgatót, a tűzoltóparancsnokot és a könyvtárost mindig, a gazdasági főnököt, a tisztiorvost, a rendőrkapitányt, a mérnököt és a tanfelügyelőt többnyire kinevezik.¹

Az önkormányzat gyakorlója mind a három típusnál a képviselőtestület (council), amelynek létszáma aránylag kevés. A polgármesteri rendszert alkalmazó városokban a legkevesebb 4, a legtöbb 71, az átlag 15, New Yorkban 70, Chicagóban 50, Philadelphiában 22, Detroitban 9, Clevelandban 33, Bostonban 22, Pittsburghban 9, Los Angelesben 15, San Franciscóban 11. A képviselőtestület tagjainak száma a tanácsrendszert alkalmazó városokban 3 és 10 közt, a városigazgatói rendszer mellett 3 és

¹ L. The Municipal Yearbook. 1934. 131. sk. 1.

AMERIKAI ALLAMÉLET

16 közt váltakozik és az átlag az előbbieknél 5, az utóbbiaknál 7.

A képviselőtestület tagjait 141 városban két évre, 124-ben négy évre választják, a többiekben részben egy, három, öt, vagy részben hat évre. 131 városban, tehát az összesen 42%-ában, az újválasztás különböző időpontokban történik, tehát a megbízások egymásba nyúlnak. A képviselőtestület tagjai fizetést kapnak, amely a legnagyobb a tanácsi rendszert alkalmazó városokban, mert azok ottan a közigazgatást is ellájtják.

A polgármestert 146 városban két évre, 130 városban négy évre választják. A polgármesternek fizetése legnagyobb a polgármesteri rendszer és legkisebb a városigazgatói rendszer mellett, amely utóbbi esetben a városigazgató kapja a jóval nagyobb fizetést.

A városok különböző szervezeti formái közül egyik sincs legjobbnak elismerve, népszerűségük időnkint változik. A szakszempontról legtöbbet érő és legjobban fejlődő ma kétségtelenül a city manager-rendszer.

A városi közigazgatás hatáskörének megítélésénél figyelemmel kell arra lennünk, hogy ugyanazon a területen két azonos hatáskörű önkormányzati hatóság ugyan nem lehet, de ez nem zárja ki azt, hogy különböző hatáskörű önkormányzati hatóságok nagyobb számban osztozzanak a hatáskörben ugyanazon a területen. Különös célokra önálló önkormányzati hatóságok szoktak alakulni, amelyek egymástól függetlenek. Így tanügyi célra a *Board of Education*, közegészségügyi feladatok ellátására a *Board of Health*. Vannak még többfelé kikötői hatóságok (*Port Authority*), parkhatóságok (*Park Board*), *Board of Assessors* az adókvetés céljára, *Library Board*, *Civil Service Commission*, *City Plan Commission* és mások.¹ A városi önkormányzat hatásköre alatt tehát azt kell értenünk, ami speciális önkormányzati hatóságokhoz nem tartozik. Az ugyanegy területen működő különböző

¹ L. The Municipal Yearbook. 1934. 121. sk. 1.

A HELYI HATÓSÁGOK

önkormányzati hatóságok egymással természetesen igen különböző kapcsolatokba kerülhetnek, amelyek szintén a legnagyobb változatokat és a legkülönbözőbb kombinációkat tüntetik fel.

A *District of Columbia*.²

Az amerikai városok közt egészen különleges helyzete van *Washingtonnak*, az Unió fővárosának. Az Unió alkotmányának 8. szakasza 1. pontja úgy rendelkezik, hogy az Egyesült Államok kormányának székhelye egy államhoz se tartozzék. Az 1790. évi július hó 16-i törvény úgy határozott, hogy a főváros területe, amely az alkotmány szerint 10 négyszögmérföldnél nagyobb nem lehet, a *Potomac*-folyó mentén legyen. A mai területet *Washington* elnök jelölte ki, ez a *District of Columbia*, az azon épült várost róla nevezték el *Washingtonnak*. A kongresszus és a kormány 1800-ban költözött át *Philadelphiből* az új fővárosba. Míg az Egyesült Államok területének minden pontja az Unió, valamely állam, county, város és esetleg más hatóságok hatásköre alá is tartozik, *Washingtonnak* az a különleges jogállása, hogy annak területén mindezeket a hatásköröket maga az Unió egyesíti magában. Maga az Egyesült Államok kongresszusa gyakorolja ezen a területen a törvényhozásnak és a városi tanácsnak a hatáskörét. A *District of Columbia* tehát az Egyesült Államok területének az egyetlen olyan része is, amelynek nincs önkormányzata és saját maga választotta képviselőtestülete. A közigazgatás meg van osztva federális és kerületi szervek közt. A közigazgatás feje a három biztosból (*commissioner*) álló testület, melyet a szenátus jóváhagyásával az elnök három évre nevez ki. A *District of Columbia* közigazgatási tisztviselői a federális szolgálatéhoz hasonló szabályok alatt állanak és viszont a federális szolgálat nagyszámú és kiváló tagjai *Washingtonban* teljesítenek szolgálatot. A fede-

² The District of Columbia. Its Government and Administration. By Laurence F. Schmeckebier. The Institute for Government Research. Studies in Administration. 1928. 943. l.

AMERIKAI ÁLLAMÉLET

rális közszolgálat tekintetében a District of Columbia áll a fejlettség legmagasabb fokán.

IV. A nagyvárosi körzetek.¹

A nagyvárosi körzetek a közigazgatási egységeket meghaladó méretű gazdasági és társadalmi organizmusok. Kialakulásukban része van egyrészt azoknak az okoknak, amelyek a lakosságnak nagyvárosba tömörülését okozták. Másrészt azonban bizonyos centrifugális erőknek is, amelyeknek hatását teljes mértékben az automobil elterjedése tette lehetővé. A városba tömörülés okai közt nagy szerepet játszik az ipar települése és azok a tömegszolgáltatások, amelyek csak a technikai haladásal és az ipar kifejlődése után váltak lehetővé. A gyári üzemek villamosítása és az automobilszállításnak bevezetése azonban lehetővé tette az ipartelepnek nagyobb szétzóródását anélkül, hogy azok kölcsönös egymásrautaltságát lazította volna. A távolság és az idő tényezőjének jelentősége nem csökkent, de mértéke megnövekedett és ez tette lehetővé a korábbi tömörülésnek a lazulását. A közös érdekekkel összekapcsolt körzet rádiusa annyira megnövekedett, hogy a körzeten belül alkörzetek, különböző csomópontok és azok közt munkamegosztás és jellegbeli különbségek fejlődhetnek ki. A lakások tömegesen kivonultak a városnak egyes egészséges környezeteibe, városnegyedek alakultak. A város központja, a city pedig a hiteléletnek, a közlekedésnek, a központi hatóságoknak a székhelye lett.

A nagyvárosi körzet keletkezésének, fejlődésének és hatásainak vizsgálata számos értékes megfigyelésre vezetett. Tárgyalásunk keretében ezeknek a kérdéseknek csak közigazgatási vetülete tartozik.

¹ L. The Metropolitan Community. By R. D. McKenzie. I. m. Megjelent a Hoover elnök által kinevezett Research Committee on Social Trends által kiadott monográfiák sorozatában. 1933. 352. l.

A HELYI HATÓSÁGOK

A nagyvárosi körzet sajátos közigazgatási szükségletei egyrészt a közlekedés megoldása, másrészt a városfejlesztés szabályozása.

A nagy körzet kialakulására az automobilnak elterjedése döntő hatással volt. A közlekedési probléma megoldásában azonban az automobilon kívül a közúti vasútnak, gyorsvasútnak, autóbussznak szintén nagy szerepe van, másrészt az automobil maga újabb problémákat vetett fel, főleg az amerikai nagy elterjedtsége következtében. A személyautók átlaga Amerikában az, hogy 4-9 személyre esik egy. Városokban a végletek Philadelphia, ahol 19-5 emberre és Los Angeles, ahol 2-3 emberre esik egy autó. Az automobil további szaporodásával számolnak, mert az automobil szaporodásának határa nem gazdasági, hanem a használhatósága, amely a forgalom egy bizonyos fokú telítettségénél csökken. Valószínűnek tartják, hogy a közúti villamosvonalak is, főleg a nagyobb városokban, meg fognak maradni, sőt fejlődni fognak és az autóbusszal való kombinációjuk fog kifejlődni.

A városfejlesztés (*city and regional planning*) a körzet egységes terv szerinti fejlesztését van hivatva biztosítani. Feladata és célja, hogy a várost s az egész körzetet kényelmessé, egészségessé és vonzóvá tegye, lakás, munka, tartózkodás céljára. A city planning-mozgalom Amerikában 1905-ben indult meg, amikor az első városi terveket készítették. Azóta 735 város szervezett állandó közmunkatanácsot vagy hivatalt. Ennek hatásköre rendszerint az, hogy a körzet a város, vagy annak egyes része számára dolgozza ki a városfejlesztési tervet és annak elfogadása után sem utca, tér, park, vagy egyéb közterület, sem középület, vagy bármely más közhasználatban álló alkotás nem készíthető az engedélye nélkül. A tanácsnak vagy hivatalnak a város hatóságához való viszonya rendszerint az, hogy határozatait a képviselőtestület csak kétharmad többséggel változtathatja meg.

A nagyvárosi körzet közigazgatási szervezeti szempontból azért jelent különleges problémát, mert defini-

ciója szerint nagyszámú községnek és városnak gazdasági és társadalmi kapcsolatát jelenti anélkül, hogy politikai egységes szervezete volna. A szervezeti kérdésnek leggyökeresebb megoldása a beolvasztás. Nagy New York több város és megye beolvasztásával 1898-ban jött létre és körzete ma 19 megye és 3 állam területére kiterjed. Philadelphia 1854-ben, St. Louis 1876-ban, San Francisco 1856-ban, Buffalo 1854-ben, Los Angeles 1910-ben olvasztott magába nagyobb területeket. A beolvasztás azonban sokszor akadályba ütközik és máskor hosszú időt kíván, úgyhogy nem tud lépést tartani a lakosság-
nak a kirajzásával és a környéken települő új községek fejlődésével. Kétségtelen, hogy a beolvasztások száma egyre csökkenik is. Ezért olyan közigazgatási megoldásokra van szükség, amelyek a nagyváros körül letelepedett kisebb városok és községek közigazgatási önállóságának meghagyásával gondoskodik a valamennyiüket közösen érdeklő feladatok megoldásáról. Az ily módon létrejövő *szuperkommunitás*nak vannak egyszerűbb és fejlettebb alakjai. Az egyszerűbbek azok, amelyek egy vagy több konkrét közös szükséglet kielégítésére ad hoc jönnek létre. Például vízvezeték, csatornák, közlekedés, városfejlesztés vagy kikötőigazgatás céljára. Az ilyen szervezetek háromfélék: 1. A körzetet az állam központi kormánya alakítja meg és nevezi ki az irányító testület tagjait, akik az állam kormányzójának vagy törvényhozásának felelősek. Ilyen a Boston körzetét alkotó *Massachusetts Metropolitan District*. 2. Olyanok, amelyeket az érdekelt városok közösen alakítanak, úgy, hogy a közös bizottságot az érdekelt városok képviselőtestületei választják. Ilyen Los Angelesben a vízellátásra szervezett *Metropolitan Water District of Southern California*. 3. Olyanok, amelyek önálló helyi hatóságok az egész körzetre kiterjedő hatáskörrel, amelynek bizottságát az egész körzet választói közvetlenül választják. Például a chicagói *Sanitary District*, vagy a sanfranciscói vízellátásra alakult *East Bay Municipal Utility District*. Az ilyen-

fajta szervek azonban csak egy-egy probléma megoldását biztosíthatják, de az egész nagyvárosi körzet közigazgatási problémájának megoldására nem alkalmasak.

Mivel a beolvasztás útja többnyire nem járható, a mélyreható problémák megoldására csak két út kínálkozik. Az egyik az, hogy a több várost vagy egész körzetet együttesen érdeklő probléma megoldását az állam vállalja. Ilyen irányú fejlődés több irányban megállapítható, így az állam útépitést városok belterületén sokáig nem vállalt. Újabban azonban főleg a transzverzális autótutak teljes kiépítését vállalják, sőt két állam, North Carolina és Virginia, az összes utakat államosította. A koncentráció kérdésének tárgyalásánál további példával is fogunk találkozni.

A másik megoldás az egész körzetet magábanfoglaló szervezetnek létesítése, amely mindazoknak az ügyeknek intézésére alkalmas, amelyek a körzetet a maga egészében érdeklik. A szuperkommunitást, mint egységet és önálló jogi személyt kell tehát megszervezni. Ez a kérdés azonban még nincsen megoldva. Példaként Nagy-London és Nagy-Berlin példájára szoktak hivatkozni. (Administrative County of London, 1928. és Nagy-Berlin, 1920.) Előreláthatólag ezen a téren is lesz legalább kétféle változat: a szuperkommunitást egyes helyeken mint egységes szervezetet, másokon pedig federális alakban fogják megoldani.

Ebben az összefüggésben röviden utalnunk kell a nagyvárosoknak county-ekkel való összefüggésére. Egyes nagyvárosok területe teljesen fed egy-egy county-t. New York városa 5 county-t teljesen magábanfoglal. Más városok viszont a county területét nem fedik egészen, de annak túlnyomó részét elfoglalják. Ebből különböző szervezeti kombinációk származnak a county és város közigazgatása közt. Vannak példák a teljes párhuzamoságra, mások a kettőnek teljes egybeolvasztására. A county és városigazgatás egybeolvasztása azonban újabban szintén nehézségekkel jár, amelyek hasonlóak a

AMERIKAI ÁLLAMÉLET

nagyváros környezetének beolvasztásánál felmerült nehézségekhez.

Mindezt egybevéve, kétségtelenül megállapítható, hogy a nagyvárosi körzet (*metropolitan district*) kialakítása és elismerése előrehaladott stádiumban van és ezáltal a községi alakulatok sorozata fölfelé egy új fokozattal kiegészül.

5. §.

A PÁRTOK.

A federális alkotmánynak, valamint az egyes államok tételes alkotmányának és azoknak a közigazgatási szervezeteknek az ismertetése után, amelyekre az illető államok élete fel van építve, foglalkoznunk kell azzal a szellemmel és azzal az iránnyal, amelyben ez az alkotmány az elmúlt 150 év óta működik. Ugyanannak az alkotmánynak, ugyanannak a tételes rendelkezésnek alapján ugyanis különböző megoldások, különböző politikai célkitűzések valósíthatók meg, aminek legjobb bizonyítéka a politikai pártok változása, a politikai pártprogrammok állandó módosulása anélkül, hogy az alkotmány tételes rendelkezései módosulnának.

Az amerikaiak mindig hangoztatják és sokkal jobban tudatukban tartják, mint az európaiak, hogy minden törvény az emberek által lévén végrehajtva, azok a törvényre igen nagy mértékben rá tudják nyomni a maguk felfogásának a bélyegét. Szerintük túlságosan bombasztikus volna azt hinni, hogy a törvény uralma alatt élünk, mert valójában nem a törvény, hanem az emberek uralkodnak felettünk. Ezeket az embereket pedig, amikor politikai célokat akarnak megvalósítani, pártkeretek fogják össze. A pártok az emberek csoportosulásai, elsősorban érdekeik és felfogásuk alapján. Az amerikai politikai tudomány művelői egyhangúlag azt hirdetik, hogy a pártoknak és az érdekeknek megértéséhez a gazdasági érdekek vizsgálata nem ad maradéknélküli magyarázatot, bár enélkül helytálló magyarázat egyáltalában nem lehetséges és ez az egyik legfontosabb komponense a pártok összetételének.

A pártok szerepe az amerikai életben az európai

gondolkodású ember számára több okból nehezen érthető. A pártok szerepében mutatkozó nagy különbségeknek egyik főmagyarázata a méretekben rejlő óriási különbségben rejlik, amint például az autonómia kérdésében mutatkozó felfogásbeli különbség az amerikai és európai gondolkodásmód között szintén ebben leli magyarázatát. Hogy mi az autonómia, annak jelentősége, azzal nehezebb tisztába jönni a mi viszonyaink alapján. Amerikában az óriási méretek folytán annyira eltérő viszonyok, szükségletek, helyzetek vannak, hogy azokat nem lehet egységesíteni, amiért is ott az egyes területek számára az önálló elintézésnek lehetősége, azaz az önkormányzatnak a működése a Washingtonban székelő federális kormány számára is nélkülözhetetlen. Ezek a méretek, ezek az eltérő életviszonyok a magyarázata annak, hogy szükségképpen minden politikai kérdéstről különböző felfogása lesz az amerikai állampolgárok egy részének, például a keleti partokon az ipari környezetben lakóknak egészen más lesz a véleményük, mint a Mississippi-vidéki farmereknek, akik még inkább a régi pionirok felfogását tartották meg. Az autonómia és a pártok szerint való színvonalas tehát Amerikában elkerülhetetlen.

Amerikában a pártokra való osztlás már a federális alkotmány meghozatala óta bekövetkezett, bár az alkotmány megalkotói ezt el akarták kerülni. Ennek első sorban külpolitikai, másrészt gazdasági okai voltak. A kormányhatalmat a függetlenség kimondása és az alkotmány meghozatala utáni első években az alkotmányozó szervezet tagjai tartották kezükben és az volt a törekvésük, hogy az egész Unió által követett nemzeti politikát építsenek ki. Az akkor fennálló problémák mélyrehatóak és sok tekintetben újak is voltak, amelyekre vonatkozólag azonban a kormány tagjainak felfogása egyöntetű és határozott volt, nevezetesen szükségesnek tartották a függetlenségi háborúk által keletkezett adósságok elismerését és kamatokkal együtt való visszafizetését. Szükségesnek tartották ezért a valuta

stabilizálását és ennek állandó megóvása érdekében nemzeti bank alapítását, valamint a belső tőkeképzést, az ipar- és pénzügyi téren a külföldtől való függetlenítést, a gazdasági fejlődést és az ipar fejlesztését a külföldi, főleg az angol iparcikkek kiszorítása érdekében. Egészen határozott gazdasági politikát tűztek ki a későbbi nagy nemzeti célok érdekében. Azt azonban nem érték el az első perctől fogva sem, hogy ezt a nemzet minden rétege egyaránt elismerte volna, mert nyomban jelentkeztek a mezőgazdasági foglalkozásúak, a farmer-köröknek ellentétes érdekei, akik elsősorban az iparcikkek olesó beszerzésére törekedtek, tekintet nélkül arra, hogy azok hazai vagy pedig külföldről behozott gyártmányok-e. Emiatt a javasolt vámpolitikát, az iparfejlesztést, pénzügyi politikát egyaránt érdekeikkel ellentétesnek tartották és ezzel megindult a hatalomnak a másik párt számára való megszerzésére irányuló mozgalom. Ebben volt a kétpártraoszlás gyökere.

Ennek hangsúlyt, fontosságot adott az a külpolitikai esemény, hogy a francia forradalom 1793-ban eljutott XVI. Lajos kivégzéséig és ezzel kapcsolatban ahhoz, hogy Angliának hadat üzent. Ez természetesen az Egyesült Államok politikai törekvéseit közelről és mélyen érintette, annyival is inkább, mert a függetlenség kimondásával ők is éppen győzedelmeskedtek III. György angol király felett. Az a körülmény is, hogy francia segítség is hozzájárult függetlenségük eléréséhez, szimpátiájukat Franciaország számára biztosította. Ez a kérdés azonban akkor lett akut és kényes, amikor Franciaország Anglia elleni háborújában kifejezetten azzal a kéréssel fordult az Egyesült Államok kormányához, hogy a függetlenségi háborúban nyújtott francia segítség viszonzásaképpen fegyverrel támogassa Anglia ellen. Voltak radikális elemek, amelyek az Angliával való ellentétek hatása alatt erre szívesen hajlandók lettek volna vállalkozni, de Washington határozottan és mindvégig ellenállt annak a gondolatnak, hogy az Egyesült Államok a háborúba be-

AMERIKAI ÁLLAMÉLET

avatkozzanak. Ez a külpolitikai kérdés a nemzet újabb megoszlásához vezetett és ezért a két párt teljes kialakulása és elkülönülése elkerülhetetlen volt.

Ettől fogva a kért párt ismételten változtatta elveit, de a pártok maguk állandóan megmaradtak. Az egyik neve eleinte federalista párt volt, a másiké republikánus. Ezek a nevek később úgy változtak meg, hogy ma a régi federalista pártot nevezik republikánusnak, a régi republikánus pártot pedig demokrata pártnak. A republikánus párt gyökerei inkább az ipari államok területén, a keleti partokon és az északi államokban találnak jó talajt, viszont a demokrata párt inkább a mezőgazdasági lakosságra támaszkodik. Nem szabad azonban azt hinnünk, hogy ezek a pártkeretek merev elválasztást jelentenek. Ezek a pártok közel 150 éven keresztül megmaradtak és programjuk azóta folyton változott az idők változó követelményei szerint, amelyek közt ezeknek a pártoknak ugyanazokkal a nemzeti problémákkal szemben állást kellett foglalniuk. A pártok programjának változása végül odavezetett, hogy a két párt programja között már a régi idők óta sokkal kisebb a különbség, mint ugyanazon egy párt bal és jobb szárnyának programja és felfogása között.

A pártok hatalmának és szükségességének legfőbb oka a közigazgatás választott alkalmazottainak nagy számában keresendő. Az amerikai demokratikus felfogásnál fogva az amerikai átlag állampolgárok tömegeinek a közigazgatásban és a politikai közvélemény irányításában sokkal számottevőbb szerepe van, mint a legtöbb európai országban. Ezt a nagy szerepet nemcsak az alkotmánynak több erre vonatkozó rendelkezése biztosítja, hanem az a szükséglet és az a megoldás is, hogy ők nemcsak a törvényhozás megválasztását és az elnök választását, hanem az egész exekutívát is a polgárok tömegeinek szavazatától tették függővé. Volt idő, amikor az alkalmazottaknak legnagyobb része vá-

A PÁRTOK

lasztás útján nyerte pozícióját és hosszú reformmozgalom eredménye az, hogy ma a federális alkalmazottaknak már csak mintegy 40%-a esik választás alá. De számbavéve azt, hogy ezeken felül hány százezer állami és municipális alkalmazottja van az amerikai közigazgatásnak, ez azt jelenti, hogy kb. 750.000 alkalmazott esik még most is választás alá, még pedig rendszerint a legkülönbözőbb időpontokban. Nem öt-hatéves szünetekkel, hanem állandóan fordulnak elő hol ilyen, hol olyan választások. Ezért a pártoknak állandóan cselekvésre késznek kell lenniök, hogy akármilyen választásról legyen szó, mindig tudjanak embereket hareba állítani és szavazókat szállítani.

Ezenkívül fontos és sajátos körülmény az Egyesült Államokban az, hogy nem elég a pártoknak a hatalmat az egyes tagállamokban a maguk számára biztosítani, mert az keveset ér, ha nem bírnak többséggel a federális kongresszuson és a federális kormányban. Ahhoz pedig, hogy a kormányban és a kongresszuson is többséget szerezzenek, az erős pártszervezetre és állandó éberségre van szükség.

Hogy milyen nehéz a tisztviselők választásának rendszere elleni küzdelem, azt a következő példa mutatja: Az Egyesült Államokban a postaszolgálat az Unió kezében van. A postamesterek állomáshelyük fontossága szerint öt osztályba vannak osztva. A politikai szempontok szerint való megválasztás elleni küzdelem már elérte azt, hogy a 4. és 5. (két legalacsonyabb) osztályba tartozó postamesterek kinevezés és vizsga, tehát szakszerű szelekció alapján jutnak állásukba, de amikor Hoover elnök kísérletet tett arra, hogy ezt az elvet a 2. és 3. osztályra is kiterjessze, ez a kísérlete sikertelen maradt, pedig azt a kérdést, hogy a reformba az 1. osztályt is belefoglalják, egyáltalában fel sem vetette.

A párturalomnak van egy másik nagyon érdekes és talán még jellegzetesebb vonása. A közigazgatás

AMERIKAI ÁLLAMÉLET

és a törvényhozás elválasztása Angliában is megvan, de a kettő közötti összhangot automatikusan kitűnően biztosítja az, hogy a kormánynak a parlamenti, a törvényhozási többség soraiból kell kikerülnie. Amerikában a kabinetszisztéma hiánya miatt ez a rendszer ismeretlen és az összhang az alkotmány szerint semmiféle módon nincs biztosítva. Ott megválasztják a kongresszus és a szenátus tagjait, megválasztják négy esztendőre az elnököt, illetőleg tagállamokban a gubernort is, az egyes államok alkotmánya szerint 2—4—6 esztendőre. Minthogy pedig ezek a terminusok rendszerint nem esnek össze, természetesen előfordulnak súlyos surlódások olyan esetekben, amikor az egyik párthoz tartozik a törvényhozás többsége és a másik párthoz a governor vagy az elnök. Ilyen körülmények között a kapcsolat létrehozására úgy áll elő lehetőség, hogy a pártok igyekeznek mindkét pozíciót a maguk számára megnyerni oly módon, hogy a választók tömegeit nyerik meg a maguk felfogása számára. A politikai pártokra tehát Amerikában sokkal nagyobb szükség van, mint a kabinetrendszer ismerő európai alkotmányok mellett; ezeknél nem kell az ország egész népének, minden embernek pártembernek lennie, mert a törvényhozás és a végrehajtó hatalom közötti kapcsolat automatikusan érvényesül.

Vannak aztán olyan további követelmények, amelyek számunkra idegenek. A párt szükségességét még megértjük, de azokat a konzekvenciákat el kell utasítanunk, amelyeket ott ebből folyólag hosszú ideig ellentmondás nélkül elfogadtak és amelyek ellen szintén csak nehéz küzdelemmel tudnak a reformátorok lépésről lépésre eredményeket elérni. Az ilyen politikai párt-szervezet fenntartása nagy erőt, nagy apparátust és természetesen sok pénzt is kíván. A párt-szervezet fenntartása és a választások lebonyolítása igen költséges, amiért is természetesnek tartják, hogy ezekhez a költségekhez elsősorban a jelölt járuljon hozzá. A jelöltől

A PÁRTOK

már megválasztása előtt is bizonyos áldozatokat várnak és természetesnek tartják, hogy a választás sikere után további áldozatokra is hajlandó legyen. Ha ez nem jutna eszébe, figyelmeztetik rá. Ez annyival is inkább megvalósítható szisztéma, mert a tapasztalat azt mutatja, hogy semmiféle érdemleges állást nem nyerhet el senki, aki nem politikai, pártkötelekeken keresztül törekszik annak elérésére.

Ezekből a forrásokból azonban még nem eredne elég pénz. Amerikában elismert praxis, hogy ha egy párt megszerezte magának a választások alkalmával a politikai, közigazgatási és kormányozási pozíciókat, akkor a megválasztott tisztviselők pártjuk exponenseinek és arra kötelezetteknek tartják magukat, hogy a pártkasszát növeljék. Kötelességének tartja sok, párthoz tartozó állami (nem federális) vagy városi tisztviselő, hogy saját pártjának is minél többet juttasson. Amikor pl. beruházásokról vagy közszállításokról van szó, magától értetődőnek tartják, hogy a szállító, illetve a vállalkozó a pártkassza számára is juttasson bizonyos pénzüsszeget. Híres eset e tekintetben Albanyban, New York állam székvárosában az országgyűlési és kormányzati épület építése, amely 25 millió dollárba került, bár senki sem tartotta plauzibilisnek, hogy ezt az egész összeget építésre fordították. Hasonlóan sokat emlegetett eset volt Pennsylvánia állam fővárosának, Harrisburg-nak Capitol-építési ügye is.

Harmadik pénzforrásként a kereskedelmi társaságok által a pártcélokra fizetett összegek szerepelnek. A nagy részvénytársaságok, bankok, kartellek, trösztök is fordítanak pártcélokra jelentékeny összegeket, mivel nyereséges működésük a kormány és a törvényhozás számos intézkedésétől függhet és ezért egyszerű üzleti számítás részükről, hogy a káros, hátrányos törvényhozási intézkedések elkerülése végett az egyébként biztosan bekövetkező kárnak egy töredékét, egyes politiku-

sok felfogásának befolyásolására fordítják. Előfordul az is, hogy a törvényhozás vezetői, a pártvezérek (boss-ok) megfenyegetik őket reájuk nézve hátrányos törvények hozatalával arra az esetre, ha a párttal szemben barátságatlanul viselkednének. Nem ritkán fordulnak elő olyan esetek is, hogy a pártok pénzt szereznek kártya-klubok, játékkaszinók, tiltott alkoholempészek útján és hasonló tiltott üzletekből élő vállalatok, cégek túréra révén. A pártbevételek jelentékeny része származik abból, hogy hivatalosan megtűrik a kereskedelmi társaságok törvénytörő magatartását és cselekedeteit. Enélkül nem volna érthető például a híres gangsterek létezésének és virágzásának lehetősége sem. A gangsterek, akik főleg Chicagóban és New Yorkban nagy hatalmasságok, főleg azóta virágoznak, amióta az alkoholtilalmat behozták és ők az alkoholkereskedést nagyban folytathatták. A gangeknek megvolt a módjuk arra, hogy ezt a tiltott dolgot, amit nálunk, ha másképpen nem, statáriummal rövid időn belül megszüntettek volna, évtizedeken keresztül fenntartsák. Ehhez az alkoholkereskedéshez természetesen nagy tőke is szükséges, amelyet a bankoktól kapnak, nem normális, hanem kétszeres kamat fejében. A bankok pedig éppen ezért szívesen adnak kölcsön tőkét, mert több hasznuk van a kétszeres kamatból. Hogyan lehetséges az, hogy a bankoknak ezeket az üzelmeket is megtűrik, bár mindenkinek tudomása van róluk? Úgyhogy a bankok választmányában, igazgatóságaiban az egyes pártok politikusai érdekelve vannak. A gangeknek pedig pontos névsoruk van azokról a politikai személyekről, akiknek alkoholt szállítottak, ezek számára pedig ennek nyilvánosságra hozatala nagyon kényelmetlen volna; ezért inkább a maguk hivatalos hatalmával leplezik, semhogy megszüntetnék az alkoholempészt. Ezeket az adatokat megtaláljuk Beard *Leviathan* című könyvében is, aki azt mondja erről a tárgyról, hogy pontos, hivatalos dokumentumok állanak rendelkezésre arról, hogy a közel

multban a pártjövödelmeknek igen nagy része származik hivatalosan megtűrt törvénytörésekből.¹

Az amerikai pártélet és párthatalom kifejlődésének pszichológiai-szociológiai magyarázatát abban is találhatjuk, hogy az amerikaiak a mieinktől eltérő életviszonyoknak megfelelően, általában nagyon szeretnek szervezkedni. Az amerikaiak maguk mondják, hogy ahol három amerikai találkozik, azok biztosan klubot alapítanak és valóban kevés valamirevaló pozíciót betöltő ember van köztük, aki 5–6 ilyen különféle szervezetnek ne volna tagja. A párthatalomnak ez a nagy befolyása nemcsak politikai állások betöltésénél játszik szerepet, hanem az üzleti életben és a szabad foglalkozásoknál is. A republikánus északi államokban például, amelyek inkább ipari érdekelttségűek, nem tanácsos egy orvosnak a demokrata párt agrárfelfogását vallania, mert erre nagyon ráfizetne praxisában. Viszont például előnyös a kezdő ügyvéd számára, ha ugyanahhoz a párthoz tartozik, mint a bíró. A tömegek számára vonzóerő a pártnak az a magatartása, hogy a legkülönbözőbb alkalmakkor megemlékeznek a kisemberről, törődnek a sorsával, nyomorenyhító akciókat rendeznek számára, gyermekeit iskolába járatják, karácsonykor ajándékkal, ruhával stb. látják el. A szegények minden ügyes-bajos dolgukban bátran fordulhatnak a pártszervezethez, mert tudják, hogy nem fogják őket meghallgatás nélkül hagyni. Ennek természetesen az idők folyamán nagy propagáló hatása alakul ki. A pártok között ebben az irányban is verseny

¹ Ennek a súlyos állításnak bizonyítására idézem az angol szöveget: „Equally real, though very elusive is the collection of party revenues in return for the official protection of gambling, liquor selling, and vice in various forms. The extent to which these sources of funds are exploited at any time by any party cannot, of course, be easily ascertained; but authentic documents show that in the not distant past huge tributes for political treasuries have come from government protection of those who violate laws.“ Beard. *The American Leviathan*. 1931. 93. l.

indul meg. A pártoknak erre a célra is anyagi eszközökre van szükségük és ezt elő kell teremteni a politikai siker érdekében. A sajtó és a propaganda minden eszközét felhasználják a pártelemek szolgálatában.

A két nagy amerikai párt jelentősége ma már olyan adottság, amelynek megváltoztatására vagy megszüntetésére, mint eshetőségre, senki sem gondol. Velük szemben új pártok nem tudnak eredményt elérni. Az új pártok nem tudnak megerősödni és nem győzik a politikai pártküzdelmeket anyagi eszközökkel addig, amíg a régi nagy pártokat legyőzhetnék, vagy legalább is velük egyenrangú felekként kerülhetnének melléjük. Ezt például 1900 óta a szocialista, a háború után pedig a kommunista párt megkísérelte, de siker nélkül.

Ebben a helyzetben nyitva marad az a probléma, hogy a pártok az említett visszaéléseket, amelyeket ők maguk is korrupciónak tartanak, hogyan tudják korlátozni vagy részben megszüntetni. Az a pénz, amely a két nagy párt működéséhez szükséges és amely az említett forrásokból a választáskor mindig rendelkezésre is áll, óriási hatalmat ad annak kezébe, aki a pártszervezet keretén belül ezzel diszponál. Ugyancsak a Leviathan című munkájában olvassuk: „Itt az amerikai teória a demokratikus egyenlőségről a gyakorlatban teljesen esődöt mond. Bár nem igaz, hogy mindig a legnagyobb pénztárca győz, mindenesetre kétségtelen, hogy egy polgár sem remélheti, hogy valamilyen pénztárca segítségével az elnöki állást vagy egy ülést a kongresszusban elnyerhessen.”¹

Ezeknek a visszaéléseknek kiküszöbölésére részben az egyes államok törvényeiben, részben a federális tör-

¹ „Here the American theory of democratic equality absolutely breaks down in fact. Although it is not true that the longest purse is always victorious, it is certainly true that without a purse of some kind to aid him no citizen can expect to win the office of President or a seat in Congress.” (Leviathan 96. l.)

vénytárban találunk jogszabályokat, amelyek ugyanazt a nagy változatosságot mutatják az egyes államok szerint, mint minden más kérdésben. A federális törvényhozás intézkedései e tekintetben négytípusúak:

1883 óta törvényes tilalom áll fenn arra nézve, hogy szenátor- vagy képviselő-, vagy tisztviselő-jelölt pénzsegélyt kérjen és kapjon olyan alkalmazottól, aki már közhatalmi, a nemzeti pénztárból fizetett állást tölt be. Már itt kerestek tehát biztosítékot arra, hogy amikor egy tisztviselő pártján keresztül hivatalt kap, ne használhassa fel a maga hivatali hatalmát a pártkassza növelésére. Ettől az időtől kezdve a pártvezérek leginkább az ipari és pénzügyi nagyvállalatokhoz fordulnak, bár később a federális törvényhozás, a kongresszus megtiltotta ezeknek is, hogy a pártszervezetek támogatására pénzt adjanak, a hivatali állásra jelölteknek pedig megtiltották azt, hogy a vállalatoktól bármilyen direkt pénzbeli támogatást elfogadhassanak.

Mint a visszaélések megszüntetésére irányuló második eszközt, a kongresszus szükségesnek tartotta, hogy limitálja azt az összeget, amelyet egy szenátor- vagy képviselő-jelölt választásának előkészítésében elkölthet. Ez a határ, ha az egyes államok törvényei alacsonyabbat nem szabnak meg, a szenátor számára 10.000, a képviselő számára pedig 2000 dollárban van megállapítva, míg az egyes nagyobb kerületekben a szenátor ilyen költségei legfeljebb 25.000, a képviselő pedig legfeljebb 5000 dollárt tehetnek ki. Baj azonban az, hogy ebbe a határba nem számítanak be azok a költségek, amelyeket a jelölt saját személyére, fenntartására, utazásaira, ezzel kapcsolatos költségeire, postára, telefonra, táviróra, nyomtatványokra, propagandairatokra költ, pedig ezeknek is óriási jelentőségük van, mert a választókat szinte elárasztják nevükre szóló propagandalevelekkel, sőt a fontosabb személyeket táviratokkal is, úgyhogy ezek a költségek a fenti összeget sokszorosán meghaladhatják.

Vannak azután rendelkezések, amelyek a jelöltet

kötelezik arra, hogy a választás előtt, illetve a megválasztott képviselő vagy szenátor a választás után a háznagynál jelentse be, hogy milyen összegű támogatást kapott a választási agitáció céljaira és okmányszerű számadást adjon be utólag ennek az összegnek elköltéséről. Azonkívül listába kell foglalnia azokat az ígéreteket is, amelyeket a választási küzdelem hevében hivatali állások osztogatására nézve tett. A védekezés emez eszközeinek értéke nagyon problematikus. Mindennek az előírásnak ellenére ugyanis legutóbb, 1925-ben is, világgraszoló botrányok derültek ki, úgyhogy további szabályozást is szükségesnek találtak.

A főhézagok, amelyeket konstatáltak és amelyek a legfontosabbaknak tűntek fel, a következők: a választásoknál két alkalom van pénzköltésre, az egyik maga a választás, a másik a primary-k. Vannak államok, amelyekben egyes pártok évtizedek óta tradicionálisan, biztosan ülnek a hatalomban, amelyek például mindig republikánusok és vannak déli államok, amelyek mindig demokraták, ott tehát, amióta az Unió fennáll, a másik pártnak semmi kilátása sincs az érvényesülésre. Itt tehát a primary a választást véglegesen eldönti, mert ellenkező pártlistával nem is kerülnek szembe. Mindazok a korlátozások azonban, amelyeket a választásokra nézve felállítottak, csak a végleges választásokra vonatkoznak és a primary-nél korlátlan nagyságú összegeket lehet a választás céljaira felhasználni. A másik nagy hézag — mint már említettük — az, hogy a nyomtatvány-, levél- és távirati költségek, tehát a propagandának hatékony eszközei, amelyekre óriási összegeket, mégpedig nem siker nélkül, lehet elkölteni, nincsenek limitálva. A harmadik, egészen hipokrita primitívség az, hogy csak a jelöltnek nem szabad ennél a megállapított limitnél többet elköltenie, de a jelölt barátai vagy helyette bárki korlátozás és elszámolási kötelezettség nélkül költhet és a jelölt ezért nem felelős. Nincs tehát helyes megoldás és védelem addig, amíg a jelöltet felelőssé nem teszik a nevében

vagy érdekében bárki által, a pártszervezet által is elköltött összegekért. Azt is tudják, hogy milyen keveset ér az ellenőrzés szempontjából az írásos elszámolás kötelezettsége, amit a választás után a háznagynál kell teljesíteni. Semmiféle előírás nincs arranézve, hogy ezt az elszámolást hogyan kell elkészíteni, milyen nyugtákkal kell az elszámolást felszerelni. Azonkívül ezeket soha nyilvánosságra nem hozzák, nincs megszervezve az sem, hogy a számadásokat a kongresszus bizonyos szervei, egyes bizottságai tárgyalják és vizsgálják, csak az, hogy két év után azokat meg lehet semmisíteni.

Ezek az adatok sokat magyaráznak az amerikai pártéletből és a pártok szerepéből. Ezeknek az állapotoknak az ismerete nélkül az amerikai közigazgatást sem lehet megérteni.

Mi módon tudják a képviselők, a szenátorok pártjaikat kielégíteni, pártjaiknak azt az áldozatot, amelyet pénzben, szervezetben, energiában megválasztásukra fordítottak, viszonzni? Ez a kongresszussal és annak szervezetével, valamint működésével van szoros összefüggésben. Amerikában abból a körülményből kifolyólag, hogy a közigazgatás és a végrehajtó hatalom feje nem egyúttal a parlamenti többség aktív vezére, egészen természetes, hogy a kormány nem tagja az országgyűlésnek, a washingtoni kormány államtitkárai a kongresszuson sem jelennek meg, annak nem felelősek, hanem csak az elnök bizalmi emberei, annak szakértő alárendeltjei, akiket az bármikor felmenthet. De maga az elnök sem vesz részt a képviselőház vagy a szenátus tárgyalásaiban, mint nálunk a miniszterelnök, aki, ha másként nem, a döntő pillanatban való megjelenésével és felszólalásával mindig befolyásolni tudja a hangulatot. Ennek következtében ott annak sincs meg a lehetősége, ami nálunk majdnem kizárólagosan érvényesül, hogy a kongresszuson minden akció a kormánytól származzék és a törvényjavaslatokat többnyire a kormány nyujtsa be, hanem, részben az angol parlament gyakorlatához hasonlóan, ott

a kongresszus bármely tagja tehet indítványt (*bill*), még pedig nemcsak általános jellegű, úgynevezett *public billt*, tehát nyilvános, közérdekű javaslatot, hanem *privat billt*, tehát olyan konkrét ügyekre vonatkozó javaslatot is, amit nálunk protekciós levéllel, vagy interpellációval szoktak elintézni, hogy például X. Y. vállalkozó fizetését nem utalták ki, vagy pedig az állatorvos nem oltotta be a község állatait, valakinek a nyugdíját rosszul állapították meg stb., stb. *Privat billt* minden tag nyújthat be bárki felkérésére és senki sem köteles tekintettel lenni arra, hogy az indítvány milyen anyagi konzekvenciákkal jár és az államháztartást milyen terhekkel róná meg. Az ilyen *bill*-eket éppúgy a választók ösztökélése nyomán terjesztik elő, mint ahogyan nálunk és Európában a protekciót gyakorolják és a képviselő, vagy szenátor ott is sokszor beéri azzal, hogy igazolja a benyújtás megtörténtét. A *bill*-ek száma ülésszakonként 20—30 ezerre is rúg és ezek tömegéből kell kiválogatni azokat, amelyek fontosak, közérdekűek. Ha a kormány akar valamit alkotni, valamelyik szenátor vagy képviselő útján kezdeményez. Bármely ügy kezdődhetik bármely háznál és át lehet tenni a másik házhoz. Kérdés, hogy ki az a faktor, aki arról dönt, hogy melyik javaslat fontos, melyik *bill* méltó arra, hogy vele foglalkozzanak?

Ha a képviselők az egész választási ciklus alatt semmiféle javaslatot nem tudtak keresztülvinni, akkor nemcsak önmaguknak, hanem egyúttal a pártjuknak is kárt okoztak. Nekik tehát úgy kell ügyeskedniök, hogy javaslataik közül a legfontosabbaknak tárgyalására, sőt elfogadására is sor kerüljön. Ennek eldöntése a többségi párttól függ. Az ellenzék nehezebben boldogul. A pártokban viszont nem a tömegek, nem az összes képviselők vagy a többség irányadó a döntésben, hanem a párt vezetői. Mindig minden párt tagjai között vannak tekintélyesebb és kisebb tekintélyű, nagyobb és kisebb intelligenciájú, ügyesebb és kevésbé ügyes tagok és ez nagyon hamar kifejezésre jut a szereposztásban is. Minden

párt élete abból áll, hogy a pártnak van ennyi és ennyi tagja, több száz, sőt több ezer tagja is és van választmánya vagy elnöksége. Végeredményben a legfontosabb kérdések tekintetében ez játszik döntő szerepet, mert a párt többsége az elnökség javaslatát a pártfegyelelemnél fogva szankcionálni köteles. Más szóval mindig egy törpe kisebbség akarata érvényesül az országos ügyek eldöntésében. Ezt nálunk nem szokás szóvátenni vagy nem vesszük észre. Amerikában tudományos probléma annak vizsgálata, hogy az alkotmány és a törvénytár tételes rendelkezéseiből mi és hogyan tud érvényesülni.

A képviselőház működésében a határozatok hozatalában őt szerv játszik szerepet. Elsősorban fontossága van a *speaker*nak, mint Angliában is a képviselőház elnökének. A *speaker*nek arbitrárius hatalma van a tárgyalások irányítására; az olyan indítványokat, amelyeket a tárgyalás menetére feleslegesnek, hátráltatónak vagy csak okvetetlenkedőnek talál, elvonhatja a tárgyalás alól. Amerikában így az elnök arbitrárius hatalma teljesen kizárja az obstrukció lehetőségét, ami nálunk évtizedeken keresztül zavarta a törvényhozás működését. A *speaker* ott is pártember és feltétlenül a többségi pártból kerül ki.

A másik fontos szerv a *The Rules Committee*, egy 12 tagú házszabálybíróság, vagy házszabályalkotó testület, amely vitás kérdésekben és a ház napirendjének megállapítása körül is döntő befolyást gyakorol.

Fontosak azután a legnagyobb bizottságok elnökei. A kongresszus két háza közül a képviselőháznak rendszeren 44, a szenátusnak összesen 33 bizottsága van. Ezek közül 10—15 fontos, köztük elsősorban a *Ways and means* és az *Appropriations Committee*, amelyek az állami közterheket, a fedezeteket, másrészt az állami kiadásokat, a szükségleteket szabják meg és mivel említettük, hogy a javaslatoknál senki sem tartozik felelősséggel azért, hogy a közterheket involváló indítványt tesz, ezek a bizottságok szűrnek át a javaslatokat és illesztik be a költségvetési lehetőségek keretei közé.

Fontos szerepe van azután minden pártban a vita-vezetőknek. Egy-egy ilyen vezető embernek feladata a párthangulatot állandóan figyelemmel kísérni és számon tartani azt, hogy a hűrt meddig feszíthetik. A különböző pártoknak ezek a funkcionáriusai állandó érintkezésben vannak egymással és csak ezek megegyezése tudja a kényesebb kérdések békés, vagy idejében való megoldásához a pártközi egyetértést biztosítani.

Végül egy különleges szerv, *The steering committee*, amely a háttérben dolgozik ugyan, de a legnagyobb politikai kérdésekben való állásfoglalásának kialakítására irányítást ad. Ezt az irányítást átveszik a többi szervek, a többi bizottságok, elnökök és a speaker is. Tehát egy ilyen, a nyilvánosság előtt nem szereplő bizottságnak is fontos szerepe van.

Fontos még egy intézmény a törvényhozás működésének befolyásolásában, ami szintén hozzátartozik a politikai élet helyes megítéléséhez. A képviselőháznak és a szenátusnak, a tagállamokban és a kongresszuson egyaránt, szüksége van a fontos törvények hozása, vagy nemzeti problémák szabályozása kérdésében való állásfoglaláshoz kellő információra, ami a helyzet teljes feltáráshoz és a döntéshez szükséges adatgyűjtésből, esetleg vizsgálat, vagy ankét rendezéséből áll. Az egyik út az, hogy akár az egyik, akár a másik ház valamely kérdés tárgyalásával, amely különösebben érdeklő, megbízza valamelyik állandó bizottságát. Más eset az, hogy fontosabb kérdéseknél a képviselőház és a szenátus közös bizottságot alakít. Mind a két esetben beéri a törvényhozás az előkészítésnek olyan módjával, amelyre saját tagjai képesek és hajlandók. A harmadik megoldás az, hogy egyes bizottságot alakítanak akként, hogy abban helyet foglalnak a képviselőház és a szenátus által választott tagokon kívül az elnök, illetve a governor által a törvényhozási tagok közül kinevezett, vagy a polgárok tömegéből meghívott szakértők. Ezek a bizottságok tehát nagyon hasonlítanak az angol parlament hasonló szervezeteihez

(*royal commissions*), amelyek szintén parlamenti és kívülálló tagokból alakulnak. Végül használni szokta a parlament a végrehajtóhatalom bizonyos szerveit is erre a célra. Pl. az *Interstate Commerce Commission*-t a törvényhozás egyszer megbízta vasúti társaságoknál tapasztalt zavarok kivizsgálásával. Más alkalommal más kérdések megvizsgálására a *Federal Trade Commission* kapott megbízást.

A törvényhozás működésére az amerikai társadalom és főleg a pártok, amelyben a társadalom politikai akciói szervezkednek, nemcsak a választás útján tudnak befolyást gyakorolni, hanem nyomást tudnak gyakorolni az ad hoc, esetről esetre tárgyalás alatt álló legfontosabb kérdések eldöntésére, sőt a problémák felvetésére is. Tehát állandó kapcsolat van a törvényhozás és a társadalom között. A kongresszus eleven része az amerikai nemzeti életnek, amint a városi municipális közigazgatás is az illető város életének.

A befolyásolás, a közvéleménynek és a pártnak egyes kérdésekben való véleményalakító akciója különböző szervezetek útján történik, amelyek részben gazdasági, részben érdekképviseleti alakulatok, részben vallási szervezetek, vagy különféle reformmozgalmak. Van például a farmereknek három nemzeti szövetsége, amelyen keresztül nagy eréllyel tudják képviselni a maguk érdekeit. Van az ipari munkásoknak, a vasutasoknak, a hadviselteknek, a magánalkalmazottaknak is speciális nemzeti szervezetük. Vannak azután kevésbé anyagi érdekek szolgálatára rendelt különböző alakulatok is, különféle reformmozgalmak, például absztinens, vagy anti-alkoholista szervezetek. Az alkoholtilalom keresztülvitelére például bizonyos női szervezetek évtizeden át végzett kitartó munkája döntő befolyást gyakorolt. Ezek a szervezetek tehát közvéleménytalakító, a pártoktól független alakulatok, amelyeknek tagjai természetesen még három-négy-ötfféle egyéb alakulatnak is a tagjai lehetnek. Vannak továbbá vallási alakulatok is, amelyenek például

a katolikusok karitatív egyesületeinek országos szervezete, vagy a protestánsok hasonló vallásos szervezetei. Ezek a szervezetek mindig résen vannak, főleg a törvényhozás munkájának befolyásolása tekintetében. A fővárosban állandó irodákat és szervezeteket tartanak fenn. Washingtonban mintegy 150 ilyen nemzeti társadalmi szervezetnek van állandó irodája. Ezek a kitűnő szervezetek nagyszerű pénzbeli dotációval, fizetéssel is rendelkeznek. Szakértőik (expert) tehetség, felkészültség, tapasztalat, tekintély és ügyesség tekintetében különbözök.

A pártszervezetek szakértői, kiküldöttjei főleg a képviselőház és a szenátus folyosóin (*lobby*) fejtik ki a maguk akcióit a kongresszusi tagok befolyásolására, főleg akkor, ha messze ágazó összeköttetések vannak. Beard említ egy esetet, hogy az egyik ilyen nagy befolyású szakértő ügyvéd volt és tagja az egyik pártnak, míg társa a másik párthoz tartozott, a veje a pénzügyminisztériumban volt alkalmazásban, sógora a kabinetirodában, társának fia pedig az igazságügyminisztériumban szolgált, úgy, hogy az ő érdekesoportjuknak mindenünnen voltak információi és mindenütt volt befolyásuk, megfelelő akciókat tudtak mindenütt kifejteni.

Beszédes példa arra, hogy az egyes érdekeltségek és megbízott, jólfizetett szakértőik a lobby-rendszer révén milyen fontos kérdésekhez, milyen hatással tudnak hozzányúlni, a Filippini szigetek problémája. Ezek a szigetek Amerika fennhatósága alá tartoztak több mint 40 évig és nagy sztratégiai fontossággal bírnak. A Filippini szigetek egyik legfőbb mezőgazdasági termelvénye a cukornád, tehát a cukoripar árait döntően befolyásoló mennyiségekkel árasztották el az Egyesült Államok piacait. Az amerikai cukoripar nem tudott ez ellen a cukorkontingens ellen védekezni és az áralakításban való befolyását ellensúlyozni. Nem tudta az alkotmány, a kereskedelmi és vámtörvények keretei között a Filippini szigetek cukortermelvényeinek behozatalát kizárni, vagy velük szemben vámot alkalmazni, ezért akciót indított a

Filippini szigeteknek az Egyesült Államok kebeléből való kizárására. Ervelésük az volt, hogy az Egyesült Államok vegyék le kezüket a Filippini szigetekről, hiszen nyilvánvaló dolog, hogy fegyveres konfliktus esetén Japánnal szemben úgy sem lehet ezeket a szigeteket megvédelmezni az óriás távolság miatt, amely azokat az Egyesült Államoktól elválasztja. A cukorérdekeltségek befolyása alapján tehát javaslat került a törvényhozás elé, hogy a Filippini szigetek számára tegyék lehetővé, hogy népszavazással döntsenek afelől, vajjon függetleníteni akarják-e magukat, vagy ragaszkodnak az Egyesült Államokhoz. Hoover elnök, akinek a nemzeti szempontokat kellett érvényesítenie a momentán pártérdekek felett is, vétót emelt a határozat ellen. De a törvényhozás, amelynek az elnöki vétóval szemben kétharmad többséget kellett produkálnia, ezt a kétharmad többséget is összehozta és így kimondották a Filippini szigetek népszavazására vonatkozó eredeti határozat fenntartását. Az összes lapok nyíltan bevallották és hirdették, hogy ezt a szavazást a cukorérdekeltségek kényszerítették ki.

Ilyen eredményeket az érdekképviselők a lobby-n keresztül tudnak elérni. Ezért mondják az amerikaiak azt, hogy a folyosói érvényesülés és a folyosó útján való törvényhozási befolyás már tudományá és művészetté lett Amerikában. Ezért szokás a *lobby*-t harmadik háznak is nevezni.

A KONGRESSZUS.

Az Egyesült Államok törvényhozásának, amelyet kongresszusnak neveznek, két házból álló szervezetét az alkotmány állapítja meg. Hogy azonban ez a két ház lényeges különbségeket mutat egymástól, annak magyarázata a megelőző történelmi fejlődésben és főleg az alapul szolgáló gazdasági viszonyokban rejlik. Az alkotmány megállapítását megelőző időben működő önálló konföderáció idejében az államok egyenrangúak voltak egymás között a konföderáció keretében. Egyenlő számú képviselőjük volt és az alkotmány megállapításakor ez a kérdés nagy vitáknak volt a tárgya. A kérdés tudniillik azért vetődött fel, mert a különböző területeknek, a különböző lakosságú államoknak egyenlő képviselést adni igazságtalan volt a nagyobbakkal szemben, viszont azok, amelyeknek az egyenlő szerep előnyös volt, előnyükről nem akartak lemondani. Ebben a vitában azután természetesen nagy szerepet játszottak a gazdasági motívumok. Az államok gazdasági viszonyai különbözők voltak. Mint mondtuk, New England és az északkeleti államok sokkal inkább ipari jellegűek voltak, mint a déli államok, amelyeknél inkább a mezőgazdasági jelleg dominált és főleg az agrár érdekek védelmében voltak szívósak. Az eredmény az a kompromisszum lett, amely szerint a képviselőház az egyes államok lakossága alapján megállapított számú tagból áll, tehát a képviselőházba a különböző számú lakossággal bíró államok különböző számú képviselőt küldhetnek be. Ezzel szemben a szenátusnak mind a mai napig az az összeállítása, hogy abban minden egyes tagállamnak két tagja van. Ez tehát kompromisszum volt egyrészt a népesség száma, más-

A KONGRESSZUS

részt pedig az államok egyenrangúsága alapján való felépítés között. Az eredmény az lett, hogy a képviselőház tagjainak száma az államok számának növekedése, az Egyesült Államok kiterjesztése, a lakosság bevándorlása és természetes szaporodás következtében egyre emelkedett. Az első időkben a képviselők száma 65 volt, amelyet minden tíz évben a népszámlálási adatok alapján emeltek. Ma 435 van. A szenátusban eredetileg 13 államnak volt két-két, összesen 26 tagja és ma a 48 államot 96 képviseli. A képviselők számát arányosítani kell a lakosság számához, amelybe az idegen állampolgárok is beletartoznak, de a kulcsot nem tudják mindig mereven alkalmazni, mert mindig csak felfelé tudják kikerekíteni, bármennyire túlságosan nagyoknak tartják is a mai számot.

A kongresszus szenátusában minden állam — a legkisebb is — két taggal lévén képviselve, az a körülmény, hogy a legnagyobb, New York állam a maga 13 millió lakosával is csak két szenátorral bírhat, arra vezet, hogy a 18 legkisebb államnak, amelynek a lakossága együtvéve sem tesz ki annyit, mint New York államé, 36 szenátora van együtvéve. Ez a legerősebb bizonyítéka az egyes államokra megállapított kettős szenátori taglétszám hiányosságainak, amit azonban annyira fontosnak tartottak az alkotmány megállapításakor, hogy azt a rendelkezést vették be az alkotmányba, hogy ezt a képviselői arányt minden egyes tagállam hozzájárulása nélkül még alkotmánymódosítás esetén sem lehet megváltoztatni. Ez a rendelkezés főleg az agrár foglalkozású államok befolyásának biztosítását jelenti a felsőházban.

A tagállamok országgyűlésének szervezete általában szintén két házból áll: képviselőházból és szenátusból. E testületek tagjainak létszáma azonban természetesen kisebb. A felsőház létszáma átlagban 30—50 között mozog. A legkisebb a felsőházi tagok száma két államban: 17, és a legnagyobb Minnesota államban 67 taggal. Az alsóház tagjainak száma átlagban a legtöbb államban 50 és 150 között van, de van olyan állam, ahol 35 tagú a

képviselőház és olyan is (New Hampshire), ahol 418. Utána következik: Connecticut 262 taggal. Érdekes kérdés, hogy a képviselők hány választót képviselnek, vagyis másszóval, hogy a választókerületek mennyire arányosak. Itt a két véglet az, hogy 1924-ben Georgia állam második kerületében összesen 2217 választó választott egy képviselőt, ugyanakkor Illinois állam hetedik kerületében 79.782. A mandátum tartama a képviselők-nél általában 2 esztendő, a szenátus tagjainál különböző. A federális kongresszus szenátusában 6 év. Ma a 6 év egymásbanyúló terminusokból adódik ki, amennyiben minden két esztendőben a szenátus egyharmad részét újra választják. Az a körülmény, hogy a képviselők két esztendőre, a szenátus tagjai hat évre kapják megbízatásukat, az elnöki mandátum pedig négy évre szól, adja a magyarázatát annak, hogy hogyan lehetséges az, hogy az elnök, tehát a végrehajtó hatalom feje, némelykor más párthoz tartozik, mint a kongresszus többsége. Amikor az elnököt négy évre megválasztják, természetesen mindig ugyanolyan többség kerül be a kongresszus képviselőházába is. De az elnök mandátuma időtartamának közepén a képviselőházban új választások vannak és az elnök elvesztheti a többséget. Ilyenkor előfordulhat az, hogy az elnök két évig harcban áll a képviselőház többségével, amiből igen súlyos politikai helyzetek adódhatnak elő, bár a konzekvenciák nem olyanok, mint nálunk és mint általában parlamentáris kormányzati rendszer mellett.

Az egyes államok nem vetnek súlyt arra, hogy az országgyűlés sokat tanácskozzék, hogy állandóan együtt legyen. Sőt az államok között vannak olyanok, amelyek előre megszabják egy-egy országgyűlés tanácskozási idejét, mégpedig olyan szűken, hogy az egyik államban például csak 61 napra terjedhet a két évre választott képviselőház üléseinek a terjedelme.

Más különlegesség az, hogy a képviselőket egy évvel előbb választják, mint amikor a mandátumuk kezdődik.

A képviselő tehát mandátumának lejártá előtt már egy évvel tudhatja, hogy meg fogja-e tartani a mandátumát, vagy nem. A 61 vagy 90 ülésnap rendszerint egyfolytában, vagy kevés megszakítással folyik le, úgyhogy gyakran több mint egy esztendő szünetek vannak a törvényhozás működésében. Ezalatt összegyűl az anyag és a képviselők túlnyomó része tudja, hogy csak abban az egy ciklusban képviselő és nem könnyű oda visszakerülni. Ez a választóknak a törvényhozásra való élénk befolyását jelenti. De másrészt ezekben a rövid mandátumú képviselőházakban a törvényhozás dilettantizmusa igen nagy. Ez kevésbé vonatkozik a szenátusokra, sőt a szenátus, amelynek tagjait hat évre és gyakran újra választják, a politikai tapasztalat, az államférfiak kifejlődésének igazi helye és befolyása így aránytalanul nagyobb, mint a képviselőházé.

A passzív választójog feltételei úgy vannak megállapítva, hogy a kongresszus képviselőháza tagjainak legalább 25 éveseknek, legalább 7 éve állampolgároknak kell lenniök és azonkívül megkívánják azt is, hogy abban az államban lakjanak, amelynek valamely kerületét képviselik. Az egyes államok alkotmányában olyan rendelkezésekre is van példa, hogy a képviselőknek a saját választókerületükben kell lakniök. A federális alkotmányban ki van mondva, hogy a federális szolgálatban álló alkalmazottak az egyes államok országgyűlése tagjai nem lehetnek. A kongresszus szenátusának tagjainál kívánalom a betöltött 30 év, legalább 9 éves állampolgárság.

Ebben az összefüggésben tárgyalhatjuk az elnök személyére nézve megállapított követelményeket: legalább 35 éves kor, született állampolgárság és legalább 14 év óta az Egyesült Államok területén való lakás.

A képviselőház és a szenátus tagjai egyaránt fizetésben részesülnek, amelyet az idők folyamán fokozatosan emeltek. 1932-ben 10.000 dollár volt a fizetés. Ehhez járultak még bizonyos más tételek: például utazási költségek. Az egyes kongresszusi tagok számára azonkívül

irodai személyzetet fizetnek. A kongresszus épülete mellett két nagy épület van, amelyben minden egyes szenátornak, illetve képviselőnek megvan az irodahelyisége, amelyben titkárt, titkárnőt tartanak, írógéppel, telefonnal rendelkeznek és nagyon gyakori, hogy a képviselők, szenátorok családtagjaikat alkalmazzák a titkári fizetés ellenében. A képviselőket immunitás illeti meg és az országgyűlési tárgyalásokban való szólásszabadságnak különös vonása az, hogy a választók, akik a képviselőket, illetve a szenátorokat kiküldik, a szenátoroknak utasítást adhatnak. A kiküldő állam országgyűlése ilyenkor határozatot hoz és a szenátorokkal közli, hogy bizonyos törvényhozási alkotásoknál ehhez a határozathoz tartásuk magukat, vagyis egyes törvényeket megszavazzanak, másokat elleneznek, milyen rendelkezéseket igyekezzenek keresztülvinni stb. Még inkább hasonlóképen áll ez a képviselőkre, akiknél kikötik azt, hogy az illető választókerületbe való legyen és ott is lakják és így jogilag ugyan nem, de a közvéleményben és a laikusok szemében az a vélemény alakult ki, hogy ezek utasíthatók, a kerület követői, nem pedig az összesség képviselői. Természetesen ennek az utasításnak semmi szankciója nincs és különösen a szenátorok ettől gyakran függetleneknek érzik magukat.

Az országgyűlés tárgyalásai általában nyilvánosak, de jellemző és erre hivatkozni szoktak, hogy erről a kérdéstről az alkotmány nem szól. A szenátus ülései az első hat esztendőben tényleg állandóan zárt ülések voltak és csak nagy küzdelmek árán egyeztek bele a tárgyalások nyilvánosságába, de csak azzal a kikötéssel, hogy személyi kérdésekre vonatkozó határozatoknál — a szenátusnak ugyanis, mint tudjuk, az állások betöltésénél is van alkotmányos szerepe — és nemzetközi szerződések tárgyalásánál, a nyilvánosságot kizárják. A nyilvánosság kizárásának ezt a két esetét azóta szintén elejtették, de természetesen most sem szűnt meg a nyilvánosság kizárására vonatkozó indítványtétel lehetősége.

A szenátus, mint már hangoztattuk, fajsúly és politikai befolyás tekintetében tagadhatatlanul fölényben van a képviselőház felett. Ez természetes következménye a szenátus összetételének, a mandátumok különböző időtartalmának, a szenátus nagyobb függetlenségének és nagyobb tapasztalatának. Másfajta emberek is kerülnek be általában a szenátusba, úgyhogy a szenátus működésének a közügyek helyes megvitatása szempontjából tényleg sokkal nagyobb jelentősége van. Vannak azonban ezeken a tényleges különbségeken kívül a szenátus és a képviselőház közötti különbségnek jogi kritériumai is. Pl. a szenátusnak több fontos ügyre kiterjedő hatásköre van, amely a képviselőházat nem illeti meg.

Az egyik ilyen fontos hatáskör, ami minden parlamentáris államban szokásos, hogy az executiva vezetőinek vádalahelyezése esetén a szenátus adja a bíróságot. Itt különleges rendelkezés az, hogy abban az esetben, ha az elnök van vád alá helyezve, akkor a legfőbb bíróság elnöke (Chief Justice) elnököl a szenátusban.

A szenátus másik különleges hatásköre az, hogy a fontosabb állások betöltése a federális alkotmány szerint az elnököt a szenátus tudtával és hozzájárulásával illeti meg. Az elnöknek pl. a departmentek (minisztériumok) vezetőit a szenátus tudtával és hozzájárulásával kell ki neveznie. Ezek azonban csak a legfontosabb állások.

A harmadik, különösen fontos hatásköre a szenátusnak, hogy az elnököt a békekötés és a nemzetközi szerződések kötésének joga csak a szenátus hozzájárulásával, de a képviselőház hozzászólása nélkül illeti meg. Ez különös súlyt ad a szenátusnak. Például a szenátus volt az, amely a versaillesi és trianoni békeszerződéseket, valamint a Nemzetek Szövetségének statutumait nem fogadta el. A Nemzetek Szövetségébe való belépést az Egyesült Államok szenátusa tagadta meg és így Wilson elnököt a szenátus dezavualta. Ilyen helyzetben megérthető az is, hogy a törvényhozásnak azok a tagjai, akik az ország közvéleménye előtt súlyt jelentenek, akik a nem-

AMERIKAI ALLAMÉLET

zeti közvéleményre irányító hatást tudnak gyakorolni, rendszerint a szenátus tagjai közül szoktak kikerülni. Itt számba kell venni az Egyesült Államoknak a kontinentális parlamenti rendszerű államoktól eltérő helyzetét, amennyiben nálunk a parlamenti kabinetrendszerrel fogva a képviselőháznak vagy felsőháznak azok a tagjai, akik vezető szerepre tudtak szert tenni, akár tényleges fajsúlyuknál, akár a politikai pártaritmetika szerint, rendszerint a kabinet tagjaivá is lesznek, rövidebb vagy hosszabb ideig miniszteri állást töltenek be és később mint volt miniszterek ezen az alapon megkülönböztetteknek érzik magukat a parlament többi tagjaitól. Ellenben az Egyesült Államoknak nincs parlamentáris kormánya, ott nem lehet a kiváló politikusoknak kormány szervezés vagy a kormányba való belépés útján kifejezésre juttatni a maguk megnövekedett tekintélyét vagy tárgyi kritériumát megszerezni az ő nagyobb befolyásuknak, hanem ott csak tényleges tekintély érvényesülhet, az egyes szenátorok nagyobb befolyása, döntő szava, a többiek szavazatát irányító súlya alakjában.

Amit az Egyesült Államok és tagállamai kongresszusában pozíció tekintetében a szenátorok megszerezhetnek maguknak, az legfeljebb az egyes fontos bizottságok elnöki állása.

A kongresszus szervezetének ezek a lényeges attributumai és vonásai. Ezeket meg kellett ismerni az elnök és az exekutiva szervezetének tárgyalásához, hogy ilyen módon megtaláljuk az elnöknek a kongresszushoz való viszonyára vonatkozólag a helyes szempontokat.

7. §.

AZ ELNÖK.

Az alkotmány az elnökválasztásra nézve különleges rendelkezéseket tartalmaz: az elnököt nem a kongresszus választja és nem is a választók közvetlenül, hanem az elnökválasztás céljára külön kell választani annyi elnökválasztót, ahány tagja a képviselőháznak és a szenátusnak együttvéve van. Ma tehát az elnökválasztók száma 435 és 96, vagyis összesen 531. Nagy esemény tehát minden négy esztendőben, amikor elnökválasztásra kerül a sor, az elnökválasztók választása, mert amikor az elnökválasztók névsorát ismerik, akik mind pártjelölés alapján kapják választásukat, már tudni lehet, hogy melyik pártnak a jelöltjére fognak szavazni. Az elnökválasztók megválasztásával tehát az elnökválasztás kérdése tulajdonképpen el is dőlt, ami még hátra van, már csak formalitás. Az elnökjelöltek személyét a pártok convention útján jelölik ki.¹

Ennek a választási módnak jelentősége az, hogy az elnök ilyen módon az országgyűléstől jogilag független. Az alkotmány megalkotóinak ez is volt a célja.

Ha az elnökválasztásból abszolút többséggel nem kerül ki senki, akkor az alkotmánynak az a rendelkezése érvényesül, hogy a kongresszus képviselőháza választja meg a legtöbb szavazatot kapott három jelölt közül az elnököt. Erre az esetre az a különleges rendelkezés van, hogy a képviselőház tagjai nem fejenként szavaznak, hanem a 48 állam mindegyikét egy szavazat illeti meg, amely szavazat az illető állambeli képviselők többségének szavazatából adódik. Minden állam képviselői szavaznak

¹ L. 20. 1.

tehát előbb abból a célból, hogy államuk szavazatát melyik jelöltre adják le. Az elnök megválasztásához az államok szavazatának kétharmad többsége kell.

Ha azt nézzük, hogy a jogi feltételeken felül milyen kvalitások kelljenek az Egyesült Államok elnöki székébe való megválasztáshoz, akkor bizonyos tényleges vagy tradicionális feltételeket találunk. A legfontosabbak a következők: 1. Nagy embereket nem igen választanak elnökké. 2. Az Egyesült Államoknak protestáns többségű lakossága lévén, mást, mint protestánst, nem választanak meg. 1928-ban került először sor arra, hogy Alfred Smith személyében katolikus jelöltet állítsanak, de rossz szavazataránnyal megbukott és komoly művek, pl. Charles Beard könyve, kiemelik, hogy ez csak a történeti szabályt erősítette meg.¹ 3. A polgárháború óta a déli államokból sohasem választanak elnököt annak következtében, hogy a polgárháborúban a déli államok az Uniótól el ohajtottak szakadni. 4. Bár az alkotmány nem zárja ki ugyanannak az elnöknek korlátlan számban való újraválasztását, harmadszor senki sem lehet elnök, mivel az első elnök, Washington, harmadszori megválasztását már nem fogadva el, csak 8 évig töltötte be az elnöki széket.

Érdekes a statisztika arról, hogy az elnökök milyen nemzetből származnak és milyen foglalkozású emberek közül kerültek ki. A legtöbb angol származású: Washington, Lincoln, Grant, Taft, Harding, Coolidge. Walesi: Jefferson. Skót: Monroe. Skót-ír: Jackson, Mc Kinley, Wilson. Svájci: Hoover. Holland: a két Rooseveltt. Foglalkozás szerint jogászok: Jefferson, Monroe, Lincoln, Garfield, Taft, Wilson, Coolidge, Franklin Rooseveltt. Katona-földbirtokos: Washington. Johnson szabó volt, Hoover gépészmérnök, Harding lapkiadó, Theodore Rooseveltt magánzó.

Az elnökválasztásnál a pártok a 48 állam mindegyikében külön küzdenek és amelyik párt egy államon belül

¹ Leviathan 230. l.

a többséget megkapja, az küldi ki annak az államnak összes elnökválasztóit. Így gyakran előáll az a helyzet, hogy az egyik párt úgy kapja a többséget, hogy több kis államban kis többséggel győz és ezért megkapja a többi mandátumot is; végeredményben azonban az elnök a választók kisebbségének szavazatából jut be és ellenjelöltje többség ellenére marad kisebbségben. Nagyon kiváló elnökök kaptak kisebbségi megválasztást: Lincoln, Wilson 1917-ben.

Különleges szokás, amit maguk is különösnek és értelmetlennek tartanak: az, hogy amikor az elnökválasztás és utána a szavazatok összeszámlálása megtörtént, azt kihirdetik, a lapok is közlik, de senki a megválasztott elnököt erről nem értesíti. Az elnökről feltételezik, hogy megválasztása tudomására jut és kötelessége volt eddig március 4-én, az alkotmány XX. módosítása szerint pedig ezentúl január 20-án, amikor az elnökváltás történik, megjelenni a Fehér Házban. Ott tiszteletét teszi elődjénél és azután azzal együtt átmegegy a kongresszus házába, ahol leteszi az esküt.

Az alelnök választásáról a XII., arról az esetről, amikor sem megválasztott elnök, sem megválasztott helyettes elnök nincs, a XX. alkotmánymódosítás rendelkezik. Az alelnök hivatalból a szenátus elnöki tisztét tölti be.

Az elnök hatásköre az egyik legérdekesebb fejezete az Egyesült Államok alkotmányának. Az alkotmány, mint láttuk, azon a doktrinán alapul, hogy a három állami funkció szétválasztása mereven keresztülvitessék. Az Egyesült Államokban olyan tiszta szétválasztásra törekedtek, mint kevés más államban. Ennek megnyilvánulása az is, hogy nem akarták, hogy a törvényhozás válassza az elnököt. Ezért választják a bírakat is.

Kétségtelen, hogy az Egyesült Államok elnöke aránytalanul nagy tekintéllyel bír befelé és a külföld felé is. Az Unió minden más orgánuma felett, beleértve a törvényhozást és az igazságszolgáltatást is, domináló helyzete van.

Hatásköre nem kizárólagosan exekutiva. Természetesen igen nagy mértékben és elsősorban az, mert a közgazgatás az ő egyéni felelőssége alatt működik, de azonkívül befolyása van a törvényhozásra és van bizonyos befolyása a bírászkodásra is. Ugyanez vonatkozik az egyes államok governoraira, akiknek a jogállása saját államukban nem nagyon különbözik az elnök jogállásától az Unióban. Az elnöknek a törvényhozásra való befolyását elsősorban a vétójog jelenti. A vétójogot csak kétharmad többséggel lehet hatálytalanítani. De a vétójog, különösen akkor, amikor az elnök és a kongresszus többsége nem egy párthoz tartoznak, az elnöknek igen nagy befolyást biztosít, sőt az elnök a gyakorlat szerint fenyegetéseket is szokott használni akarátának vagy irányító befolyásának nehéz érvényesülése esetén, amennyiben bizonyos, az országgyűlés által kívánt törvényalkotásokkal szemben vétójogának alkalmazását szokta kilátásba helyezni. Befolyása van a törvényhozásra közvetve is azoknak a kinevezéseknek útján, amelyeket a szenátus jóváhagyásával kell gyakorolnia. Ilyenkor bizonyos kinevezéseket, amelyekre a szenátus nagy súlyt vet, megtagad, vagy bizonyos alkudozások eredményeképpen hajlandó csak megcsinálni. Lehetséges azonkívül és gyakran elő is fordul, hogy az Egyesült Államok elnöke a többségi pártnak valóban a vezére. Bár ez nem azt jelenti, amit egy pártvezér jelent a parlamentáris kormányrendszerű államokban, ami a parlamenti harcokban való részvételt, az azokban való közvetlen befolyást kíván.

Az Egyesült Államok legfőbb bíróságára az elnöknek oly módon van közvetett befolyása, hogy tagjait az elnök nevezi ki a szenátus tudtával és beleegyezésével és ilyen módon, rezsimváltozáskor, republikánus ciklus után a *Supreme Court* bírái között megüresedett helyet demokratikus érzelmű bírakkal töltheti be és fordítva, és így a bíróság többségét megváltoztathatja.

A végrehajtó hatalom területén az alkotmány világos rendelkezései olyan jogállást biztosítanak az elnök

számára, amilyen talán, a diktátorok ideiglenes pozícióját nem számítva, államfőt soha állandóan és alkotmányos rendelkezés következtében nem illett meg. Az Atyák közül — tudjuk, hogy — Hamilton volt az, aki politikai irataiban a legtöbb kommentárt hagyta hátra az alkotmány megalkotóinak nézeteiről. Ezzel kapcsolatban az ő sorait kell idéznem: „A jó kormányzás fogalmában vezető elem a végrehajtó hatalomnak az ereje“. Ezért a következő négy követelményre vetettek nagy súlyt. Az első a politikai függetlenség, vagyis hogy az államfő ne az országgyűlés választásából kerüljön ki, hanem közvetlenül a választóktól kapja megbízatását, neki legyen felelős és tőlük függjön újraválasztása. A másik az, hogy a kormányhatalmat nem kollégiumra, hanem egyetlen fizikai személyre (*Chief Executive*) bízták azért, mert a testületek nem tudnak határozni, belső összeütközések gyengítik, féltékenységek, tagjaik mesterkedései bénítják. Egy ember vagy cselekszik, vagy nem, de felelőssége nem vitás. Nem bújhat a többiek ingadozása mögé, ami egy testületnél mindig felmerül.

Ami szintén fontos és eltér az európai gyakorlattól, az, hogy az elnök a kongresszusnak nem tagja, üléseire nem jár, a kormányzásért egyedül ő felelős, az egyes minisztériumok élére vezető embereket ő állít, akik azonban a parlamentnek szintén nem tagjai, bár az alkotmány ezt nem zárja ki, és nem is engedik, hogy tagjai legyenek, mert ez a körülmény a kongresszussal szemben az elnök hatalmát csökkentené. Ha a kormányt, az egyes minisztériumok vezetőit, a kongresszus személyesen bírálva felelősségre vonhatná, ez azt jelentené, hogy a közgazgatás legfőbb ellenőrzése átmenne az elnökről a törvényhozásra. Azokban az államokban, ahol a parlamentáris kormányrendszert bevezették, a végrehajtó hatalom feje csak névleges hatalmat tartott meg, így az angol király, a francia köztársaság elnöke stb.¹ Szerintük tehát

¹ A. Lawrence Lowell: *Essays on Government*. Idézve Beard: *American Government and Politics*. 220. l.

az európai uralkodók névleges, inkább dekoratív hatásköre annak a következménye, hogy a kormány tagjai a parlament közvetlen ellenőrzése alatt állanak és így sokkal nagyobb mértékben kerülnek a parlament, mint az uralkodó befolyása alá. Azzal, hogy ezt a lehetőséget elvetették, érték el leginkább az elnök preponderáló jogállását.

A harmadik fontos, az alkotmányban is megtalálható, rendelkezés az elnök mandátumának határozott és aránylag nem rövid, négyévi időhöz való kötése. Ezalatt az elnök csak vádalahelyezés útján mozdítható el, ha erre okot ad. Ezért felesleges politikai machinációkat is végezni kormánybuktatás céljából. Az Egyesült Államokban tehát ki van zárva a lehetősége annak, hogy estéről reggelre kormányokat buktassanak és kiszámíthatatlan parlamenti krízisekkel töltsék az időt.

A negyedik eszköz, amellyel az elnök jogállását biztosították, az, hogyha egyszer egy elnök fizetését megállapították, ugyanannak az elnöknek hivatalban léte alatt azon nem lehet változtatni. Ez a rendelkezés biztosítja azt, hogy az elnök ilyen módon se legyen függő helyzetbe hozható.

Ezeknek a rendelkezéseknek az az értéke, hogy össze tudták egyeztetni a népnek való felelősséggel, a demokrácia érvényesítésével a végrehajtó hatalom egységét, állandóságát és erejét.

Ez hiányzik szerintük az európai, parlamentáris kormányrendszerű államokban, amelyekben a parlamentáris rendszer gyengéi a demokrácia érvényesülését megakadályozzák és a diktatúrák kifejlődésére vezetnek. Viszont náluk az a helyzet, hogy a Chief Executivenek, az elnöknek az alkotmány szerint normális körülmények között is kivételesen erős hatalmát rendkívüli viszonyok között tovább tudják fokozni. Az első példa volt erre a polgárháború idején Lincoln elnök hatalma, aki akkor quasi diktátor volt. A másik példa Wilson elnök hatalma, aki a világháború alatt kivételes hatalmat gyakorolt a

fegyverszünet megkötése utáni hat hónapig és a harmadik Franklin Rooseveltt, a mai elnök, aki nyomban hivatalba lépése után szintén egy külön törvény útján, tehát nem az alkotmány módosítása, hanem egy egyszerű kongresszusi törvény útján különleges felhatalmazást kapott, amelynek alapján kivételes rendelkezéseket bocsáthat ki.

Az elnököknek ez a diktatúrája azonban mégsem korlátlan. Egyrészt egész működésük a jog uralma alatt áll, másrészt az alkotmányos módon kitágított rendkívüli hatáskör a másik két főfunkció állandó ellenőrzése alatt van, amennyiben alkotmány sértő rendelkezéseiket a Supreme Court hatályon kívül helyezheti. Azonkívül függésben vannak mindig a választóktól, akiknek alkalmuk van róluk ítéletet mondani és működésükért mindig megvan a vádalahelyezés lehetősége. Az amerikaiak ebben rendszerüknek nagy hajlékonyságát látják és ez szerintük azon alapul, hogy alkotmányos határok között tudják a végrehajtó hatalom fejének hatalmát és rendelkezési jogát úgy felfokozni, ahogyan az adott helyzet megkívánja és utána a kivételes hatalom megint automaticamente alkotmányos mederbe terelődik.

Az elnök hatáskörének természetes növekedésével is szembenállunk, ami az alkotmány alkotóinak szándékával nincs ellentétben. Az a 158 esztendő, amely azóta eltelt, nemcsak az Egyesült Államok belső fejlődése, hanem az egész világ gazdasági és technikai haladása következtében magával hozta az elnök hatáskörének folytonos növekedését. Szükségessé vált többek között az elnök rendeletkibocsátó jogának elismerése (*executive orders*) és folytonos tágitása, tehát ezáltal a törvényhozás funkciójának az ő javára való eltolása. Azután az új technikai és az új gazdasági feladatokhoz mérten a bürokratikus szervezet aránylag nagyon megnövekedett. Az elnök, mint *Chief Executive*, egyúttal ennek a nagy közgazgatási szervezetnek, üzemnek a feje. Az amerikaiak az államot a maguk gazdasági beállítottsága és gazdasági ideológiája szerint nagyvállalatnak, nagyüzemnek mére-

AMERIKAI ÁLLAMÉLET

teihez hasonlítják, sőt azt mondják, hogy az állam minden elképzelhető üzem között a legnagyobb és ezért az állam vezetése is üzemtechnikai megoldásokon múlik, üzemtechnikai elvekhez kénytelen alkalmazkodni. Meg is adták az elnöknek a közigazgatási üzem megnövekedéséből származó vezető hatáskört és az annak ellátásához szükséges segédszerveket, sőt ilyeneket még mindig létesítenek is.

Az elnöki hatáskör növekedésének és a centralizációból származó logikus hatáskörfejlesztésnek legfontosabb eseménye 1921-ben következett be, amikor az Egyesült Államok az egységes költségvetési és zárszámadási rendszert bevezették. Ezzel részletesen alább fogunk foglalkozni.¹

Ez az egész fejlődés azt mutatja, hogy azon a preponderáns helyzeten túl, amelyet az alkotmány intenciói szerint adtak az elnöknek, az elnök hatásköre a törvényhozás rovására még a természetes fejlődés következtében is állandóan növekszik. Ez különösen azért fontos adat, mert ebben az országban a főfunkciók szétválasztásához a leghosszabb ideig mereven ragaszkodtak. És az élet ereje még ezt a merev ellenállást is áttörte. Mennyivel könnyebb az ilyen irányú fejlődés azokban az országokban, ahol annak nem áll ilyen merev elvi és alkotmányjogi akadály az útjában. Az egész világon az állami élet terén a közigazgatás javára való eltolódással, tekintélyének és befolyásának a törvényhozás hátrányára való növekedésével állunk szemben. Az eredmény a végrehajtó hatalom nagy túlsúlya. Egy amerikai tudós ezt szellemesen úgy fejezte ki, hogy a szakszerűség követelményeinek növekedése miatt a törvényhozás befolyása a közigazgatásra kezd oly korlátolt lenni, mint a hadviselés esetében, ahol a hadüzenetre szorítkozik, de a haditerv az ellenséggel való érintkezés folyamán a hadvezetőségben a törvényhozás befolyása nélkül alakul és valósul

¹ L. alább, 155. l.

GOVERNMENT OF THE UNITED STATES

EXECUTIVE BRANCH THE PRESIDENT

LEGISLATIVE BRANCH CONGRESS

SENATE

96 SENATORS

HOUSE OF REPRESENTATIVES

435 REPRESENTATIVES
2 DELEGATES
3 COMMISSIONERS

JUDICIAL BRANCH SUPREME COURT

CIRCUIT COURTS OF APPEALS

UNITED STATES DISTRICT COURTS

VARIOUS SPECIAL COURTS
COURT OF CLAIMS
COURT OF CUSTOMS
AND PATENT APPEALS
DIST. OF COLUMBIA COURTS
TERRITORIAL COURTS

I. DEPARTMENT OF STATE

DIVISION OF FOREIGN SERVICE ADMINISTRATION
DIVISION OF WESTERN EUROPEAN AFFAIRS
DIVISION OF FAR EASTERN AFFAIRS
DIVISION OF NEAR EASTERN AFFAIRS
DIVISION OF MEXICAN AFFAIRS
DIVISION OF LATIN AMERICAN AFFAIRS
DIVISION OF PROTOCOL

DIV. INTERNATIONAL CONFERENCES
OFFICE OF THE ECONOMIC ADVISER
OFFICE OF HISTORICAL ADVISER
PASSPORT DIVISION
VISA DIVISION
DIV. OF CURRENT INFORMATION
TREATY DIVISION

II. DEPARTMENT OF THE TREASURY

COMMISSIONER OF ACCOUNTS AND DEPOSITS
DIV. OF BOOKKEEPING AND WARRANTS
DIV. OF DEPOSITS
SECTION OF BURETY BONDS
FEDERAL FARM LOAN BUREAU
TREASURER OF THE UNITED STATES
CONTROLLER OF THE CURRENCY
COMMISSIONER OF THE PUBLIC DEBT
DIV. OF LOANS AND CURRENCY
REGISTER OF THE TREASURY
DIV. OF PUBLIC DEBT ACCTS. AND AQUIT.
DIV. OF PAPER CUSTODY

BUREAU OF ENGRAVING AND PRINTING
BUREAU OF THE MINT
SECRET SERVICE DIVISION
GENERAL SUPPLY COMMITTEE
BUREAU OF INTERNAL REVENUE
BUREAU OF THE PUBLIC HEALTH SERVICE
SUPERVISING ARCHITECT'S OFFICE
BUREAU OF CUSTOMS
COAST GUARD
BUREAU OF INDUSTRIAL ALCOHOL
SEC. OF FINANCIAL AND ECONOMIC RESEARCH
BUREAU OF NARCOTICS

III. DEPARTMENT OF WAR

WAR DEPARTMENT GENERAL STAFF
OFFICE OF ADJUTANT GENERAL
OFFICE OF INSPECTOR GENERAL
OFFICE OF JUDGE ADVOCATE GENERAL
OFFICE OF QUARTERMASTER GENERAL
OFFICE OF SURGEON GENERAL
OFFICE OF CHIEF OF FINANCE
OFFICE OF CHIEF OF ENGINEERS
BOARD OF ENGINEERS RIVERS & HARBORS
MISSISSIPPI RIVER COMMISSION
CALIFORNIA BEARING COMMISSION
OFFICE OF CHIEF OF ORDNANCE
OFFICE OF CHIEF OF AIR CORPS

OFFICE OF CHIEF SIGNAL OFFICER
CHEMICAL WARFARE SERVICE
BUREAU OF INDIAN AFFAIRS
PHILIPPINE GOVERNMENT
PUERTO RICO GOVERNMENT
DOMINICAN RECEIVERSHIP
WALTER BUREAU
OFFICE OF CHIEF OF CHAPLAINS
OFFICE OF CHIEF OF CAVALRY
OFFICE OF CHIEF OF FIELD ARTILLERY
OFFICE OF CHIEF OF COAST ARTILLERY
OFFICE OF CHIEF OF INFANTRY

IV. DEPARTMENT OF JUSTICE

ATTORNEY GENERAL'S OFFICE
SOLICITOR GENERAL
ANTI-TRUST AND INTERSTATE COMMERCE DIVISION
COURT OF CLAIMS DIVISION
CUSTOMS DIVISION
PROHIBITION AND TAX DIVISION
PUBLIC LANDS DIVISION
DEPARTMENTAL SOLICITORS STATE, TREASURY, COMMERCE AND LABOR

ADMIRALTY DIVISION
CRIMINAL DIVISION
ADMINISTRATIVE DIVISION
PARDON ATTORNEY'S DIVISION
BUREAU OF INVESTIGATION
BUREAU OF PRISONS
BUREAU OF PROHIBITION

V. POST OFFICE DEPARTMENT

FIRST ASSISTANT POSTMASTER GENERAL
DIVISION OF POST OFFICE SERVICE
DIVISION OF POSTMASTERS
DIVISION OF BUREAU MAILS
DIVISION OF DEAD LETTERS AND PARCEL POST
SECOND ASSISTANT POSTMASTER GENERAL
DIVISION OF RAILWAY ADJUSTMENTS
DIVISION OF INTERNATIONAL POSTAL SERVICE
DIVISION OF RAILWAY MAIL SERVICE
DIVISION OF AIR MAIL SERVICE

THIRD ASSISTANT POSTMASTER GENERAL
DIV. OF FINANCE REGISTERED MAILS
NOBLE ORDERS POSTAL SAVINGS
CLASSIFICATION COST ACCRUEMENT
DIV. OF STAMPS
FOURTH ASSISTANT POSTMASTER GENERAL
DIV. OF ENGINEERING AND RESEARCH
DIV. OF POST OFFICE QUARTERS
EQUIP. & SUPPLIES MAIL EQUIP. SHOPS
MOTOR VEHICLE SERVICE TOPOGRAPHY

XI. INDEPENDENT ESTABLISHMENTS

PRINTING AND SCIENCE

LIBRARY OF CONGRESS
COPYRIGHT OFFICE
GOVERNMENT PRINTING OFFICE
SUPERINTENDENT OF DOCUMENTS
SMITHSONIAN INSTITUTION
NATIONAL BUREAU OF ART
BUREAU OF AMERICAN ETHNOLOGY
INTERNATIONAL EXHIBITIONS
NATIONAL ZOOLOGICAL PARK
ASTRONOMICAL OBSERVATORY
CATALOG SCIENTIFIC LITERATURE
DIV. NARRATION AND OBSERVATIONS
UNITED STATES BOTANIC GARDEN
NATIONAL ACADEMY OF SCIENCES
NATIONAL RESEARCH COUNCIL

COMMERCIAL AND INDUSTRIAL

INTERSTATE COMMERCE COMMISSION
THE PANAMA CANAL
INLAND WATERWAYS CORPORATION
FEDERAL RESERVE BOARD
FEDERAL TRADE COMMISSION
UNITED STATES TARIFF COMMISSION
BOARD OF TAX APPEALS
FEDERAL POWER COMMISSION
GENERAL ACCOUNTING OFFICE
DIVE SERVICE COMMISSION
UNITED STATES BUREAU OF EFFICIENCY
FEDERAL HOME LOAN BANK BOARD
U. S. EMPLOYEES COMPENSATION COMMISSION
FEDERAL BOARD FOR VOCATIONAL EDUCATION
NATIONAL FOREST RESERVATION COMMISSION
PUBLIC BUILDINGS COMMISSION
U. S. BOARD OF REDUCTION
FEDERAL FARM BOARD
FEDERAL EMPLOYMENT STABILIZATION BOARD
RECONSTRUCTION FINANCE CORPORATION

CHIEF COORDINATOR

FEDERAL COORDINATING AGENCIES
PURCHASING STOCK CATALOGS
MOTOR TRANSPORT
TRAFFIC SPECIFICATIONS CONTRACTS
REAL ESTATE PRINTING
SIMPLIFIED PROCEDURE PATENTS
FOREST PROTECTION
PAN AMERICAN UNION
AMERICAN NATIONAL RED CROSS

WAR BOARDS, ETC.

VETERANS ADMINISTRATION
MEDICAL HOMES CONSTRUCTION & SUPPLIES
PENSIONS AND COMPENSATION
FINANCE AND INSURANCE
UNITED STATES SHIPPING BOARD
U. S. MERCHANT FLEET CORPORATION
NAT'L. ADVISORY COMMITTEE AERONAUTICS
ALLEN PROPERTY CUSTODIAN
WAR FINANCE CORPORATION
WAR CLAIMS ARBITER
U. S. RAILROAD ADMINISTRATION
U. S. COUNCIL OF NATIONAL DEFENSE
AERONAUTICAL BOARD
AMERICAN BATTLE MONUMENTS COMMISSION
NATIONAL JCREW THREAD COMMISSION
AMERICAN AND BRITISH CLAIMS ARBITRATION
MEXIC CLAIMS COMMISSION
FEDERAL NARCOTICS CONTROL BOARD
JOINT ARMY AND NAVY BOARD
TEMPERATE CLAIMS COMMISSION

MISCELLANEOUS

INTERNATIONAL JOINT COMMISSION
INTERNATIONAL BOUNDARY COMMISSIONS
U. S. SEC. INTER-AMERICAN HIGH COMMISSION
UNITED STATES GEOGRAPHIC BOARD
BOARD OF SURVEYS AND MAPS
OFFICE OF PUBLIC BUILDINGS AND PUBLIC PARKS
COMMISSION OF FINE ARTS
ROCK CREEK AND POTOMAC PARKWAY COMMISSION
NATIONAL CAPITAL PARK & PLANNING COMMISSION
MEXICO CLAIMS COMMISSION
COMMISSION ON NAVY YARDS AND STATIONS
ARLINGTON MEMORIAL BRIDGE COMMISSION
SOLDIERS HOME-REGULAR ARMY
INTERNATIONAL WATER CORP. U. S. & MEXICO
PAN AMERICAN SANITARY BUREAU
FEDERAL RADIO COMMISSION
DISTRICT OF COLUMBIA GOVERNMENT

COMPILED BY W. J. BRANTON, AUGUST 1932 BUREAU OF RECLAMATION NO. 24844 DRAWN BY A. H. SMITH

A nemzeti kormány szervezési diagrammja.

AZ ELNÖK

meg.¹ Az Egyesült Államokban igyekeznek az új feladatok konzekvenciáit idejében levonni és az elnök, mint a végrehajtó hatalom feje, részére megfelelő segítséget biztosítani.

Tíz nagy department, azaz minisztérium van: külügy, pénzügy, hadügy, haditengerészet, posta, igazságügy, belügy, földművelésügy, kereskedelemügy és munkaügyi department. Ezenkívül vannak a minisztériumoktól független, többnyire közvetlenül az elnöknek, néhány esetben a kongresszusnak alárendelt szervek. Az Egyesült Államok kormányának szervezetét a mellékelt vázlat tünteti fel abban az alakban, amely az 1932. évi állapotnak, tehát közvetlenül a Roosevelt elnök hatalomra lépését megelőző időpontnak felel meg.

A mi miniszteriális beosztásunkkal szemben különösen két ügybeosztás eltérő volta tűnik szemünkbe. Ha keressük a közoktatásügyi minisztériumot, azt látjuk, hogy a közoktatásügy a belügyminisztériumon belül van megszervezve, mint külön csoport, a közegészségügy pedig különös történeti fejlődés eredményeképpen a pénzügyminisztérium alá tartozik. A departmentek élén állanak az államtitkárok (*Secretary*). Ezek együttvéve nem alkotnak testületet, kabinetet, mint nálunk, nincs is elnökük, hanem valamennyien az elnök szakértői, alárendelt munkatársai. Ezek az államtitkárok, sőt még az *Under Secretary*-k és az *Assistant Secretary*-k (nálunk államtitkárok és osztályfőnökök) is az elnökkel együtt változnak és legfeljebb csak az osztályvezetők (*Division-chief*) állandók. Ennek következtében a minisztériumokban pártváltások alkalmával csak az osztályvezetők egy része marad meg és minden magasabb állás kicserélődik. Az elnök ezeket a magas állásokat nagyrészt a szenátus hozzájárulásával tölti be. Az államtitkárokat a gazdasági életből, az ügyvédek közül, a földbirtokosok, a governo-

¹ Luther Gulick: Politics, Administration and the „New Deal“. The Annals of the American Academy of Political and Social Science. 1933. September. 65. 1.

rok, vagy a volt governorok közül veszik és csak a leg-ritkább esetben parlamenti tagokból és ha a parlamenti tagokból veszik is, azok megbízatásuk alatt nem lehetnek tagjai a kongresszusnak.

Az állások között két olyan van, amelyeknek betöltésénél bizonyos konvenciók, vagy politikai tradíciók befolyást gyakorolnak. Az egyik a külügyminisztérium vezetője, a *Secretary of State*, amely állásra az elnökök rendszerint a legtekintélyesebb ellenfelüket, sokszor ellenjelöltjüket szokták kinevezni. Az a kinevezés következtében természetesen köteles teljesíteni az elnök utasításait s éppen ezért a külügyi államtitkárnak az elnökkel való kapcsolata egyike a legszorosabbaknak, az elnök a külpolitikát mindig személyesen intézi államtitkára segítségével. A másik a *Postmaster General* (postaminiszter) állásának betöltése. Mivel az Egyesült Államok területén a posta mindenütt federális szolgálat, ezért az Unió területén szétszórtan nagyszámú postaalkalmazott van s rajtuk keresztül a politikai befolyásnak nagy lehetősége nyílik. Ezért postaügyi miniszterre rendszerint az elnök-választás legfőbb agitátorát szokták kinevezni, akinek az elnök a politikai sikerből a legtöbbet köszön. A többi minisztert az elnök választja azok sorából, akik iránt bizalma van és megtartja őket mindaddig, amíg a bizalma irántuk fennáll. Ezekkel az állásokkal kapcsolatban a szenátusnak az a joga van, hogy betöltésükhöz hozzájárulását ki kell kérni, de az inkább csak formalitás. Több mint 30 év óta Coolidge elnök idejében volt az egyetlen eset, amikor az Attorney General kinevezéséhez a szenátus nem járult hozzá.

Az elnöknek az a joga, hogy az általa kinevezett tisztviselőket, köztük a kabinet tagjait, a szenátus hozzájárulása nélkül is bármikor felmenthesse, sok vita tárgya volt. Egy időben hatályban volt egy ezt tiltó törvény, de azt a *Supreme Court* 1926-ban az alkotmányba ütközőnek minősítette (*Meyers vs. United States*) és azóta az a kérdés nem vitás, hogy az elnök az általa kinevezette-

ket bármikor, indokolás nélkül és a szenátustól függetlenül elmozdíthatja.

A departmentek vezetőivel kapcsolatban több érdekes kérdés merül fel. Egymáshoz való viszonyuk szempontjából kérdés, hogy a departmentek alkotnak-e kabinetet? Az elnökkel milyen jogviszonyban vannak? Az elnökre milyen befolyást gyakorolhatnak? Ezekre a kérdésekre a következő a felelet: az államtitkárokat együttvéve ugyan kabinetnek hívják, de rendszeres üléseket nem tartanak. Az elnök egyenkint fogadja őket és így dönt előterjesztéseik ügyében, amiről a többiek sokszor nem is szereznek tudomást. Ha valamennyiüket összehívják, akkor is csak azokról az ügyekről tárgyalnak, amelyek tárgyalását az elnök szükségesnek tartja. A döntésre vonatkozólag pedig mindig jellemzők maradnak Lincoln szavai, aki elnök korában, amikor még csak hét tagból állott a kabinet és egyszer egy kérdésben magára maradt, mert a kabinet összes tagjai ellene foglaltak állást, így enuniciálta a szavazás eredményét: „7 nem, 1 igen, az igenek győztek.“¹ Az államtitkárok szavazata tehát votum consultativum. Wilson elnök betegsége alatt 1919-ben több olyan időszak adódott elő, amikor az elnök képtelen volt az államügyek vitelére és az államtitkárok fontos ügyekben sem tudtak tőle döntést kapni. Ezért tanácskozássra ültek össze a külügyi államtitkár vezetése alatt, az elnök nélkül, de amikor az elnök jobban lett, kikényszerítette a Secretary of State lemondását azért, mert nélküle kabinetülést mert összehívni.

Az elnök egyéni felelőssége a közigazgatás és a kormányzás egész viteléért tisztán kidomborodik. Az elnök ezt a felelősségét sem politikailag, sem közigazgatási tekintetben senkire át nem háríthatja és meg nem oszthatja. Mindezeket a problémákat egy világbirodalomban oldották meg és abból a körülményből, hogy nem tudtak jó kormányzást testületi szerv útján felépíteni, a mi kisebb viszonyainkra nézve is becses tanulság származik.

¹ „Seven nays, one aye, the ayes have it.“

A kinevezés joga az elnököt részben a szenátussal egyetértésben, részben önállóan illeti meg. A szenátus jóváhagyásától függő kinevezéseknek két csoportja van. Az elnök személyes politikájával kapcsolatban levő állásoknál, a kabinet tagjainál stb. a szenátus rendszerint nem szokott nehézséget csinálni. Viszont a vidéki állások betöltésénél az elnök tradicionálisan elfogadja a szenátorok javaslatát, főleg olyan kérdésekben, amelyek az ő államukban való kinevezésekre vonatkoznak. Ezeket a szenátus iránti udvariasság (*Senatorial courtesy*) eseteinek nevezik. Ilyen állásoknál, amelyek az Unió óriási területén nagy számmal vannak, az elnök rá is szorul a személyes információkra és elsősorban a szenátorokat hallgatja meg. Ezeknél az állásoknál a szenátus hozzájárulása törvényen alapszik, az elnök tehát a szenátorok ellenére nem szokott dönteni. Ez a körülmény a szenátorok tekintélyének saját államukban egyik főforrása, mert minden ilyen állást csak rajtuk keresztül lehet megszerezni. Ha mindkét szenátor egy párthoz tartozik, akkor mindkettőnek van szava, kétség esetén a rangidősebbnek, ha pedig az egyik az ellenzékhez tartozik, akkor minden állást a kormánypárti szenátor akarata szerint döntenek el.

Az önállóan betölthető állások csoportjába azok az állások tartoznak, amelyek nem olyan fontosak, hogy betöltésükre a szenátusnak befolyást kellene biztosítani. Ezek az állások kizárólag az elnök kinevezése alá tartoznak, sőt az elnök által átruházható, vagy direkt alacsonyabb tényezőkhöz részére megadott kinevezési jogkörbe tartoznak. Természetes, hogyha a betöltés kinevezés alá esik, akkor két lehetőség egyike érvényesül: 1. Az állás minősítéshez van kötve, s akkor versenyvizsga alá esik. A jelölt a civil service commission-nál leteendő vizsga alapján szerezhethet kvalifikációt és ilyenkor mást nem lehet kinevezni, csak azt, aki a vizsgát letette és aki a vizsga letételéről felvett és a bizottság által előterjesztett listában benne van. 2. Abban az esetben, ha nem minősítés-

hez kötött állások betöltéséről van szó, a politikai befolyás dönt. Így a politikai befolyás dönti el az altiszti és hasonló állások betöltését, amelyeket rendszerint a pártvezérek jelöltjeivel töltenek be.

Az elnök hatáskörébe tartozik és nagyon fontos a külpolitika irányítása és egyúttal az Egyesült Államok nevében szerződések kötése. Az elnök az, aki kifelé szerződéseket köt, nagyköveteket és követeket küld, de egyéni megbizottakat is küldhet.

Az elnök egyúttal a fő hadvezér, tehát a szárazföldi és tengeri hadsereg legfőbb vezetője. Megilleti a kegyelmezés joga. Az elnökök gyakran üzeneteket intéznek a kongresszushoz, nemcsak a megnyitáskor, vagy más ilyen ünnepi alkalmakkor, hanem bármilyen bel- vagy külpolitikai helyzetben, amikor szükségesnek tartják. Az ilyen elnöki üzenetek keretében rendszerint nagyobb-jelentőségű kérdéseket szoktak enunciózni, mint például a híres Monroe-elvet, amelyet Monroe elnök 1823-ban kiadott ilyen üzenetébe foglalt. Wilson híres 14 pontja 1918-ban szintén ilyen üzenet alakjában látott napvilágot. Ezeket az üzeneteket az elnök eleinte szóval közölte a trónbeszédhez hasonló formában a kongresszus összegyűlt tagjaival, később azután szokásba jött az írásbeli közlés, de Wilson újból visszatért a szóbeli közlésre. Újabban egyidejűleg mikrofón vagy rádió útján is közvetítik és így külső közönség, sőt az egész birodalom egyidejűleg hallhatja és így a legnagyobb nyilvánosságot tudják biztosítani az elnök nézeteinek elterjesztéséhez: olyan fokú nyilvánosságot, amilyen mértékűt sem a képviselőház, sem a szenátus tárgyalásai nem tudnak maguknak megszerezni, mert ezeknek részletes tanácskozásait a lapok nem is közlik, vagy ha közlik, az emberek nem olvassák.

Az Egyesült Államok közigazgatási szervezetében a közfeladatok megoldására rendelkezésre álló háromféle szervezetszervezést kell megkülönböztetni. Az első csoport kicsi: három intézmény közvetlenül a kongresszus alatt

áll, az egyik a könyvtár, a másik a botanikus kert, a harmadik a nyomda. Ezek a szervek a végrehajtó hatalomtól függetlenek és közvetlenül a kongresszus alatt állnak. Különleges jogállása van a számvevőszék elnökének (*Comptroller General*), akit az elnök a szenátus hozzájárulásával 15 évre nevez ki, tehát az elnök utódja kezét is megköti és a számvevőszék elnöke csak a két ház együttes határozatával mozdítható el. A szervek másik csoportja a 10 department, amelyek az elnök hatásköre alatt állanak. A harmadik csoportban vannak az ún. *Independent Agencies*, a független alakulatok. A független szó alatt azt kell érteni, hogy a 10 department egyike alá sem tartoznak. Esetleg közvetlenül az elnök alá tartoznak, esetleg alája sem, hanem csak a kongresszus alá. Ilyen független szervek az alkotmány megállapítását követő első száz évben nem igen keletkeztek, mert az új szerveket mindig a tíz department valamelyike alá osztották be. 1883-ban keletkezett a *Civil Service Commission*, mint az első független intézmény. Három tagból áll, akiket az elnök nevez ki, de ki van kötve, hogy a tagoknak meg kell a két párt közt oszlaniok. Ez a szerv az elnöktől meglehetősen független és teljesen független a tíz department mindegyikétől is. Négy évvel később, 1887-ben jött létre a *Interstate Commerce Commission*, szintén ilyen independent agency alakjában. 1932-ben több mint 20 ilyen független alakulat volt. Rooseveltnél kivételes hatalma alapján többet megszüntetett, de viszont több újat állított fel. Ezek: Farm Credit Administration, Federal Emergency Relief Administration, Federal Emergency Administration of Public Works, National Recovery Administration, National Labor Board.¹ Ezeknek a független szerveknek egy része az elnöknek alá van rendelve (Bureau of the Budget). Ezek

¹ Organisation of the Executive Branch of the National Government of the United States. A Tabular View Showing Changes Made Between March 4 and November 1, 1933. The American Political Science Review, December, 1933, 943. sk. 1.

szervezését alkalmas eszköznek tartják több tárca ügykörét egyaránt érintő, vagy átmeneti feladatok megoldására. De vannak olyan szervek is, amelyek az elnöknek nincsenek alárendelve, hanem csak a kongresszusnak és az elnöktől való függetlenségüket tagjaik választási módja útján is biztosítani akarják. Így például a *Trade Commission* és az *Interstate Commerce Commission* tagjait hét évre választják, úgyhogy minden évben egy részük kieserélődik s ezért egy új elnök nem cserélheti ki a neki nem tetsző embereket. A Farm Loan Board tagjai nyolc évre kapták megbízatásukat.

A kongresszus tehát újabban teljesen következtelenül, részben ötletszerűen, részben rivalizálásból, a pillanatnyi erőviszonyok rezultánsaképpen olyan új szerveket létesített, amelyek a közigazgatási rendszert lazítják és amelyek az elnök hatáskörével szemben a kongresszus befolyását növelik. Kétségtelen, hogy a Chief Executive és a kongresszus tagjai között állandó feszültség, állandó rivalizálás van, de kétségtelen végeredményben az elnöki hatáskör fokozatos növekedése.

A kongresszus a közigazgatással szemben, amely a Chief Executive irányítása és felelőssége alatt működik, a maga ellenőrzését többek között oly módon is igyekszik biztosítani, hogy olyan kérdések kivizsgálására, amelyek figyelmét felkeltik, vagy amelyek már közbotrányá nőttek ki magukat, a kongresszus egyik vagy mindkét háza együttesen bizottságokat küld ki az egyes minisztériumokba, vagy a közigazgatás valamely szervének felülvizsgálására. E vizsgálat közben joguk van mindenkét meghallgatni, minden iratot megtekinteni, a háttérrel feltárni, a pénzügyi mérleget megállapítani, korrupcióra rámutatni és az elnök némelykor szerencsétlen kinevezéseit visszavonni. Az elnök a legjobb akarat mellett is hibázhat akkor, amikor az állások százezreit tölti be.

HATALMI ELTOLÓDÁS. CENTRALIZÁCIÓ.

A közigazgatás részletesebb tanulmányozásánál főleg két szemponttal kell foglalkoznunk: Az egyik a közigazgatásnak és a társadalmi környezetnek a kapcsolata, amely minden országra jellemző és amelynek ismerete nélkül nem érthetjük meg az amerikai közigazgatásnak a mienktől eltérő karakterét és annak egy történeti vonását, amely a XIX. században az úgynevezett zsákmányrendszer (*spoils system*) alakjában ott kifejlődött és még ma is sok nyomát mutatja. A másik szempont pedig a közigazgatás és a technikai haladás összefüggésének vizsgálata, amely Amerikában sokkal szorosabb és a technikai haladásnak sokkal mélyebb nyomait mutatja, mint az európai államokban. Ez ott elsősorban a centralizációnak a kifejlődésében és érvényesülésének módjaiban, másodsorban pedig az úgynevezett *scientific management*nek, a közigazgatás tudományos szervezése és vezetése kifejlődésében jelentkezik.

Ami az első kérdést, a közigazgatás és a társadalmi környezet egymáshoz való viszonyát illeti, az amerikaiak a gyakorlatban és tudományos munkáikban is állandóan tudatában vannak annak, hogy a közigazgatást csak társadalmi környezetben lehet elképzelni, anélkül, izoláltan nem jelentkezik és ez a társadalmi közeg a közigazgatás határfokának, működésének színvonalára, ahogyan ők mondják, nehezen lefordítható, de jó szóval, az *efficiencyre* (a közigazgatás eredményességére) vagy kedvező, vagy kedvezőtlen hatással van és ezzel a hatással mindig számolni kell.

A fő különbség, amit szem előtt kell tartanunk, az, hogy a közigazgatás az életfogytiglan alkalmazott, tehát

CENTRALIZÁCIÓ

a közigazgatást életpályaként választó és ennek megfelelőleg szakképzettséget szerzett embereknek, a bürokratáknak két eltérő típusát termelte ki. Az egyiket kontinentális, európai típusnak, a másikat pedig angolszász típusnak nevezhetjük. Az európai kontinensen a bürokrata, aki alatt becsmérő mellékiz nélkül, a szakképzett és a közigazgatást életpályának választó tisztviselőt értem, már a XVIII. század óta ismert és Európában a közigazgatást ma már majdnem száz százalékgig ilyenek végzik. Egészen kis számú a kimondott politikai állást betöltő és a politikai bizalmi szerepet játszó tisztviselők száma. Az állandó alkalmazásnak az a hatása, hogy az alkalmazottak nagyobb tapasztalatra tehetnek szert, érdemes speciális szakképzettséget szerezniök, a megfelelő, megélhetésüket biztosító fizetés helyében minden más kérésről és foglalkozásról lemondhatnak, magukat teljesen a közigazgatásnak szentelhetik és családjuk, illetve utódaik eltartása sem okoz nekik gondot, mert amikor munkaképességüket elvesztik, vagy amikor meghalnak, az állam gondoskodik özvegyükről és árváikról a megfelelő nyugellátási szabályok szerint. Az állam tehát végiggondolva munkájuk összes előfeltételeit, mindent megad ahhoz, hogy alkalmazottai kizárólag a közszolgálatnak szentelve működjenek egész életükön át és teljes odaadással specializálhassák magukat.

Ezzel szemben Amerikában — és ez Angliára is vonatkozik — nincs hosszú multja annak a tisztviselő-típusnak, amelyet nálunk a bürokrata képvisel. Ott az állandó alkalmazás, amely maximum négyéves időközökben újabb választás alá nem esik, sokkal rövidebb ideje van meg és csak a legutóbbi ötven évben szaporodott az ilyen állások száma. Erős és változatos reformmozgalmakra volt különösen Amerikában szükség ahhoz, hogy elérjék legalább a federális szolgálatban azt, hogy az állások 76%-a már nem esik választás alá. Nem mondhatjuk azonban azt, hogy az összes közigazgatási állásoknak ma már ilyen nagy százaléka bürokratikus ellátás

alá esnek, mert a 48 állam és a városok szolgálatában az állandó alkalmazás sokkal kisebb százalékot ér eddig el. A környezet befolyása azonban az állandó alkalmazottal szemben is megmutatkozik. Amerikában ugyanis a nagy gazdasági lehetőségeknek közepette a közigazgatási alkalmazottak sok alkalmat találnak a gazdasági életben jobb feltételek mellett való elhelyezkedésre, úgyhogy amíg az állam ott is nem szánta rá magát arra, hogy olyan feltételeket adjon a közszolgálati alkalmazottaknak, amelyek kibírják az összehasonlítást a gazdasági alkalmazás lehetőségeivel, mindaddig szó sem lehetett az állandó és szakértett alkalmazottak számának emeléséről.

Érdekesekek azok a vizsgálatok, amelyeket Amerikában nagyszámú kérdőívek kiküldése útján végeznek annak megállapítása végett, hogy mi a különbség a federális, a municipális és a magánalkalmazás társadalmi presztízse között egy adott időpontban és ez a presztízsz hogyan változik egy bizonyos időszakon, mondjuk tíz esztendőn keresztül: javul-e, emelkedik-e vagy változatlan.¹ Az a társadalmi környezet, amelyben az amerikai közigazgatás kifejlődik, a bürokratikus rendszer számára kevésbé kedvező s annak fejlődése sokkal fiatalabb stádiumban van, mint a kontinensen.

Az amerikai közszolgálat (*civil service*) fejlődését az alkotmánynak, az Uniónak megalkotásától, tehát 1787-től szokták számítani és három korszakra osztani. Az első korszak 1829-ig terjed. Ebben az időben a tisztviselők megbízatása nem volt időhöz kötve. Amíg megfelelő magatartást tanúsítottak (*during good behaviour*), megmaradhattak állásukban. Az alkotmányból működésük idejére semmiféle korlátozás nem következett. Az alkotmány csak az elnök és az alelnök mandátumát kötötte meg, illetőleg állapította meg négy évben. Az első elnök-

¹ Leonard D. White: *The Prestige Value of Public Employment*. Chicago, Ill. 1931.

—: *Further Contributions to the Prestige Value of Public Employment*. Chicago Ill. 1932.

nek, Washington-nak, aki, mint tudjuk, nyolc évig töltötte be állását, különösen szabad keze volt az alkalmazások tekintetében, mivel feladata az állami apparátus felépítése volt. Elsősorban azt várták tőle, hogy a közszolgálat megszervezését elvégezze és keresse azokat az embereket, akiktől a legjobb munkát kapja. Nem támasztottak követelményeket sem szakképzettség, sem politikai pártállás, sem váltakozás tekintetében; a fő az volt, hogy valaki munkáját jól elvégezze. Azt is szem előtt kell vizsgálni, hogy a közszolgálat ezekben az első években olyan egyszerű volt, hogy nem is kívánt nagyszámú embert, s az a pár száz, később pár ezer ember, akire akkor szükség volt, a nemzet társadalmi életében nagy szerepet nem játszott. Politikai okokból időnként történtek elbocsátások, aminek nem voltak jogi akadályai. Washington összesen csak 9 embert bocsátott el, utódja, John Adams 8-at, Jefferson 56-ot, Madison 8-at, Monroe 25-öt, John Qu. Adams 6-ot, úgyhogy az első 39 év alatt mindössze 112 elbocsátás történt. 1820-ban Monroe elnöksége alatt hoztak egy törvényt arról, hogy a tisztviselők négy évre kapják megbízatásukat, hogy négyévenként új választás alá esnek (*Four year law*), természetesen az újráválasztás lehetőségével. E törvény kiadósabb alkalmazására azonban csak 9 évvel később került a sor, Jackson elnöksége alatt, aki 1829-ben 600 embert cserélt ki. Utódja, van Buren, szintén 600-at, Harrison egy hónap alatt 49-et, Tyler pedig négy hónap alatt 121 embert bocsátott el, tehát 1829-től kezdve a változások nagyszámúak lettek. Ekkor kezdődik a második korszak, amelyet a zsákmányrendszer (*spoils system*) korszakának neveznek.

Mi volt ennek a fordulatnak a magyarázata? Először is az, hogy ez alatt az idő alatt kialakult az a két pártrendszer, melyet már korábban ismertettünk. Másodszor az, hogy a tisztviselők négyévenkinti újráválasztását lehetővé tevő törvény szavai megengedték, hogy azt eredeti rendeltetésétől eltérő szellemben hajtsák végre.

A törvény eredeti rendeltetése ugyanis nem az volt, mint amilyen következményekre vezetett. Az a pénzügyminiszter (Secretary of the Treasury), *William H. Crawford*, aki keresztülvitte, hogy a tisztviselők négyévenként újraválasztandók legyenek, azt, mint egy az elnökséghez intézett levelében kifejti, azzal az indokolással indítványozta és azért tartotta szükségesnek, hogy az újraválasztás alkalmával mindenkit rá lehessen kényszeríteni a rábízott pénzekkel való elszámolásra, aminek egyébként nem látta a lehetőségét. Ha az elszámolás rendben van, akkor az új választásnak akadályja nem lett volna. Crawford működése alatt az újraválasztási engedéllyel tényleg semmi visszaélés nem történt. John Qu. Adams, aki Monroe-nak a köztársasági elnökségben utódja lett és Crawfordnak ellenfele volt, őt ugyan azzal gyanúsította meg, hogy a törvényt nemcsak ezzel az objektív indokkal, hanem azzal a politikai mellékgondolattal indítványozta, hogy mindenki tőle függjön az új választás alkalmával. A tisztviselők és családjaik kénytelenek legyenek politikailag hozzácsatlakozni és ő ezáltal a saját elnöki megválasztását előkészítse. Crawford azonban meghalt, még mielőtt az elnökválasztásra került volna a sor. Annyi bizonyos, hogy amíg hivatalban volt, visszaéléseket nem csinált és nem proponált, az előbbi vád tehát eldöntetlen. Eldöntetlen azért is, mert John Qu. Adams elnökké választása után politikai okokból szintén nem sok változást provokált, bár a négyéves törvény már akkor hatályban volt. Jackson azonban 1829-ben már hozzányúlt ennek a törvényes felhatalmazásnak a kiaknázásához, bár megint nem azokból az alacsonyrendű okokból, amelyek ezt a rendszert később olyan hírhedtté és tarthatalanná tették. Egy nyilatkozatában, amelyet a rendszerre való áttérés, illetőleg a nagyszámú politikai okokból történő kicserélés indoklására tett, a következőket mondja: „Kevés az olyan ember, aki hivatalt vagy hatalmat élvezhet anélkül, hogy többé-kevésbé hűtlenség kísértésébe ne essék közérdekű feladatainak ellátásában. Ezeknek egyéni in-

tegritása nem gyanúsítható, de ki vannak téve annak a veszélynek, hogy könnyen nézzék a közérdeket és olyan viselkedést tőrjenek, amellyel szemben egy új ember felázadna. A hivatalt a tulajdon egy nemének tekintik és a hatalmat inkább egyéni érdekek előmozdítása eszközének, mint olyan eszköznek, amely egyedül a nép szolgálatára való. Az összes közszervek dolga oly egyszerű, vagy legalább is oly egyszerűvé tehető, hogy értelmes férfiak könnyen képesek lesznek annak elvégzésére. És én csak azt tudom hinni, hogy többet veszítünk azáltal, hogy az emberek soká vannak hivatalukban, mint általában nyerhetünk a hosszabb tapasztalat által. A hivatalok nem azért vannak, hogy egyes embereknek a köz költségére támogatásul szolgáljanak, nincs tehát egyéni jog-sérelem az elbocsátásban, amint jog sincs sem az alkalmazásra, sem a megmaradásra. Az állás betöltője közérdekből lett tisztviselő és ha a közérdek eltávolítását követeli, a közérdeket az egyéni érdekek feláldozni nem szabad.“ Ezek tehát komoly megfontolások és az akkori tapasztalatokon nyugvó érvek.

Az, hogy Jackson 600 embert kieserélt, nem is volt az egész közigazgatást felforgató intézkedés. Az ellenben, ami utódai alatt és főleg az 1845—1865-ig terjedő 20 év alatt kifejlődött, amit a *szakmányrendszer* fénykorának neveznek, igen messze van ezektől a megfontolásoktól. Akkor az volt a helyzet, hogy a közigazgatási állásokra minden párt a maga embereit akarta juttatni és ezért egy állásra való alkalmazásnak, vagy egy állásból való elbocsátásnak valamely párthoz való tartozás volt a főindoka, nem pedig az illető képessége és szolgálatának minősége. Azért, hogy minél több pártembert tudjanak honorálni, másrészt pedig, hogy az állásokat szak-képzettség nélküli emberek is el tudják látni, igyekeztek az állások számát úgy szaporítani és a feladatokat úgy megosztani, hogy ne jusson senkinek se több és nehezebb feladat, mint amit egy szakképzettség nélküli átlagember, egy egyszerű párttag el tud látni. Bekövetkezett tehát

az állások nagymértékű szaporítása, azoknak tisztán politikai érdemek alapján való kiosztása, de ennek következtében egyúttal az is, hogy mivel négyévenként bekövetkezett az új elnökválasztás és ugyanakkor egy új párt uralomrajutásának lehetősége, mindenki maximálisan négyévi hivatalra számíthatott és ezalatt igyekezett magáról gondoskodni. Ez természetesen nem mindig sikerült és különösen nem sikerült másképen, mint a közérdek rovására. Hamarosan látták ennek nagy társadalmi hátrányait: a társadalomnak nagy része fluktuáló sorsba került: egy négyéves periódusban igyekezett minél többet keresni, sőt zsákmányolni, utána pedig egészen bizonytalanra vált az egzisztenciája. Ezek a kinövéssek fejlesztették ki a reakciót és a különböző reformtörekvéseket. A reformtörekvések egyik forrása annak a pártzarnokságnak elviselhetetlensége volt, amely ebből a rendszerből kifejlődött és különösen az ellenzéki párt igyekezett ezt megfélelően hangsúlyozni és ellene küzdeni. A reformtörekvések forrása azonban egyúttal a belöldi és külföldi közigazgatási tapasztalat is volt. A közigazgatás egyes ágai már akkor is olyan követelményeket támasztottak, amelyeket ilyen, tisztán pártérdemek folytán beültetett emberek nem tudtak ellátni. Jellemző, hogy ott is a pénzügyi közigazgatás volt az, amely elsőnek kívánta meg a tisztviselőktől a felvételi vizsgát. 1853-ban vezette ezt be elsőnek a Treasury, 1856-ban pedig 25 konzuli állást szerveztek, amelynek betöltésére feltételül kimondották, hogy vizsga alapján kell az alkalmas embereket kiválasztani, tehát már hozzáértést kerestek, érdemes embereket választottak. Ezt a rendszert nevezik azóta *merit system*-nek. Két rendszer áll tehát egymással szemben, az egyik a két párt-, vagy a zsákmányrendszer, a *spoils system*, a másik pedig a vizsga alapján való kiválasztás rendszere, az érdemesek kiválasztása, a *merit system*. Az angolok, akiknek példája rájuk hatással volt, szintén már a 40-es években belátták a szakképzett tisztviselők szükségességét és azt, hogy a szakkép-

zettséget nem a rövid időre, hanem csak az életfogytiglan való alkalmazás fejében kapták meg. A szakképzettséget először az indiai szolgálatban írták elő — jellemző ez a gyarmatok fontosságára az Angol birodalomban —, de 1855 óta az anyaországban való szolgálatban is megkívánják a szakképzettséget és a vizsgarendszert. Az Egyesült Államokban a *merit system*-et az egész közigazgatásra vonatkozólag először 1863-ban Thomas Allan Jenckes, egy Rhode Island-ból származó képviselő kívánta, 1872-ben tették a liberálisok pártprogrammá és megvalósítása 1883-ban ért célhoz. A *merit system* bevezetésének egy szomorú esemény adott döntő lökést. Garfield elnököt ugyanis, aki a *spoils system* reformját szükségesnek tartotta, 1882-ben egy csalódott állást kereső ember megölte. Ennek a merényletnek hatása ráta meg úgy az amerikai közvéleményt, hogy a zsákmányrendszert eltörölték és 1883 január 16-án törvényerőre emelkedett az a javaslat, amelyet George H. Pendleton, a szenátus reformbizottságának elnöke terjesztett elő és amelyet mai napig is *Pendleton Act*-nak neveznek. És ezzel kezdődik a harmadik korszak, amelyet a *merit system* korszakának neveznek. Ez a törvény kimondotta, hogy a törvényben felsorolt állások betöltéséhez, amelyek a federális szolgálat állásainak túlnyomó részét magukban foglalták, ezentúl vizsga letétele szükséges. A cél az volt, hogy minden új alkalmazás és előléptetés, s a minisztériumokban és más nagyobb hivatalokban lévő állások — a vezető állások kivételével, amelyekre a törvény nem terjed ki — a legalkalmasabb embereknek adassanak és ezeknek a kiválasztása nyílt, becsületes és pártatlan vizsga útján történjék. A vizsgák tartása a törvény által felállított háromtagú *Civil Service Commission* feladata. A pártatlanság biztosítása végett a bizottság tagjait az elnöknek a szenátus hozzájárulásával akként kell kineveznie, hogy a bizottságban mindkét párt mindig képviselve legyen, tehát ha kettő van az egyik, mondjuk az uralmon lévő pártból, a harmadiknak az

ellenzéki pártból kell lennie. A bizottság tagjait az elnök bármikor elbocsáthatja, de az újakat is csak ezzel a megkötéssel és csak a szenátus hozzájárulásával nevezheti ki. Egyúttal kimondották, hogy a bizottság tagjai a kormánytól, vagy mástól függő bármiféle más állást nem tölthetnek be és kizárólag tisztségüknek kell élniök. Ez a *Civil Service Commission* azóta megszakítás nélkül működik és a közigazgatásra vonatkozó jogszabályalkotások, a versenyvizsgák pszichológiai és technikai feltételeinek kidolgozása, a tisztviselők minősítési rendszerének megállapítása tekintetében igen nagy érdemeket szerzett, amelyekkel majd később, a tisztviselői kérdés tárgyalása során részletesen fogunk foglalkozni. Működésének politikai pártatlansága pedig általánosan elismert. Szem előtt kell azonban tartanunk, hogy a zsákmányrendszer azóta nemesak a federális, hanem az állami és municipális szolgálatban is elterjedt, viszont ez a fordulat a merit system felé egyelőre csak a federális szolgálatra vonatkozott és ott jutott máig legelőbbre, míg az államok és városok, községek szolgálatában nehezebben tör utat magának.

A másik fontos szempont, amelyet a közigazgatás működésének és szervezetének megítélésénél ismernünk kell, a technikai fejlődés befolyása a közigazgatási szervezet és a közigazgatási hatáskör alakulására: a közlekedésnek, az autónak, a postának, a telefonnak és újabban a drótnélküli távírónak a kifejlődése, az iparnak, a mezőgazdaságnak a technika fejlődése következtében való nagyarányú termelékenysége s az ebből származó értékesítési, a vele összefüggő hitelügyi kérdések, a hadügynek a technika haladásával való szoros összefüggése stb., mind igen nagy jelentőségűek. Az ipari fejlődést követő virágzás alatt Amerikába igen nagy volt a bevándorlás a XIX. század során. Ez egészen különleges, csak Amerikára jellemző fejlődési lehetőségeket nyitott meg, amelyekkel az nem is maradt adós. Az Unió az egész fejlődési keretet kitöltötte, még pedig azzal a szerencsés eredménnyel, hogy ott káosz nem keletkezett, hanem

angol karakterét nyelvben, gondolkozásban s a társadalmi berendezések tekintetében is fenntartotta. Az egész kontinens fokozatos elfoglalásából és a technikai fejlődés által felvetett sok új feladatból származott az, hogy a kormány az akkori személyzettel nem tudott hivatásának magaslatán maradni. Az új gazdasági feladatok megoldásához értő emberekre volt szükség, s olyan módon kellett szervezetét is fejleszteni, hogy meg tudjon birkózni a nagyméretű és türelmetlen tempóban fellépő új követelményekkel. Ez a rohanó fejlődés a kormányt sokszor nehéz kérdések és beláthatatlan horderejű elhatározások elé állította. Láthatjuk ezt abból is, ami most Amerikában folyik, hogy tudniillik Rooseveltnél elnök, amint lapjaink megállapítják, „kísérletezik“. Olyan új feladatok előtt áll, amelyekre vonatkozó elhatározásainak nem láthatja előre összes konzekvenciáit, és valamilyen irányban dönteni, jobbra vagy balra állást foglalni mégis kell. Ez így volt ennek a rohanó fejlődésnek egész ideje alatt azzal a különbséggel, hogy nem mindig egyformán tudatosították a tennivalókat. Ez mostanában nagymértékben megvan. Hoover elnök *Recent Social Trends* címen kiadott, már idézett jelentésében, azt a kérdést vizsgálja, hogy a nagy technikai fejlődés és az azt követő szociális alakulások a kormányzás számára mi csoda új helyzetet teremtettek és ebből kifolyólag mi a várható fejlődés útja a jövő évtizedekben. A ténymegállapításnak lényege az, hogy Amerika demokratikus, ipari és kapitalista jellegű állam, ami a technikai fejlődéssel is a legszorosabb összefüggésben van és ennek hatásai a jövőben is teljes erejükben érvényesülni fognak. Ez a megállapítás olyan tényekre van alapítva, amelyek egyúttal azt bizonyítják, hogy centralizálódás van már régebben folyamatban. Főleg a közigazgatás és a kormányzás terén vannak bent a központositásban, amely folyamat valószínűleg tovább fog az egész mai generáció hátralévő idejében folytatódni. Ennek a centralizációnak formája, illetve útja kettős: Az egyik az, hogy

bizonyos ügyek elintézését átadják a felsőbb szerv hatáskörébe, tehát a hatáskör a helyi szervek kezéből ex toto átszáll az állam, illetve az állami szervek kezéből a federális szervek kezébe. A másik mód pedig az, hogy nem száll át a hatáskör, ellenben kiépítik és megerősítik a felsőbb szervnek az alsó feletti ellenőrzési jogát. Az első centralizációs módnak korlátai vannak az alkotmány rendelkezéseiben. Az alkotmány az Unió és a tagállamok hatáskörét pontosan meghatározza és az amerikaiak nem akartak és nem akarnak a centralizáció érdekében alkotmánymódosításokat keresztülvinni, tehát csak azt teheték meg ilyen módon, ami az alkotmány rendelkezéseivel nincs ellentétben. Azon az oldalon azonban, hogy a felügyelet tágítása útján mily módon lehet az állami befolyást a helyi igazgatással, vagy a federális befolyást az állami igazgatással szemben bővíteni, jogi akadály ritkán van. Itt a gyakorlatban csak az jelenthet akadályt, ha a közvélemény valamivel szemben állást foglal. Így tehát a centralizációnak nagy lehetőségei voltak. Itt figyelmeztetni kell arra, hogy ettől a centralizációtól, amely az ügyköröknek az alsóbb szervtől a magasabb szervhez való áthelyezését jelenti, meg kell különböztetni azt a párhuzamos fejlődést, amely ugyanegy közigazgatási szinten a szervezésnek kevés kézben, vagy egy kézben való összevonását jelenti: hogy például kollégiális szervek helyett individuális szervek beállítását, a kommissziók helyett például a városokban a city managereknek, vagy a countykban a county managereknek rendszeresítését, vagy a federális, illetve az állami szolgálatban a Chief Executive hatáskörének a többi állami vagy federális szervek hatáskörével szemben való megerősítését igyekeznek elérni. Ez egy más nagyjelentőségű mozgalom, a szervezetnek minden egyes közigazgatási fokozaton való tökéletesítése: ezt nevezik a *management* problémájának, amellyel a következő szakaszban fogunk részletesen foglalkozni.

A centralizáció kérdésének megítélésénél szem előtt

kell tartanunk, hogy bizonyos hatásköröknek felfelé való eltolódása nem jelenti azt, hogy ennek következtében az alsóbb szervek munkája csökkent volna. A centralizáció olyan korba esett, amikor a közigazgatás feladatai rohamosan növekedtek és szaporodott ennek következtében a személyzete is. Ez csak az ügyek jobb elosztásának és átfogóbb szempontok szerint való irányításának lehetőségét és többnyire nagyobb anyagi eszközök megnyitását hozta magával. Minthogy a centralizáció a gazdasági életben, az iparban és a pénzügyi világban, éppen Amerikában, sokkal erősebben és előbb megvalósult, mint a közigazgatásban, a közigazgatás centralizációját mintegy a gazdasági élet kényszerítette ki. A közigazgatás azért nem tudott elzárkózni a centralizációtól, mert teljesítményeit javítani, *better service*-t adni, a gazdasági élet haladásával lépést tartani, centralizáció nélkül nem volt lehetséges.

A centralizáció területét és érvényesülését egy pár szóval át kell tekintenünk egyrészt azon a síkon, ahol az az államoktól a federális kormányra való hatáskörátzárlást jelent, másrészt pedig azon a síkon, ahol az a lokális közigazgatási szervektől a 48 tagállam szerveire való átszállást jelenti. A federális centralizációnak különösen fontos területei a kereskedelem és az azzal kapcsolatos szállítás, másrészt pedig az útügy kérdése. Találunk azonban más területeket is. A kereskedelem és a szállítás terén a federális kormány beavatkozásának lehetősége az alkotmányon nyugszik. Ez a kongresszusnak adja meg azt a jogot, hogy szabályozza a kereskedelmet idegen nemzetekkel, az egyes tagállamok között és az indián törzsekkel. Egy másik szakasz kimondja, hogy a bírói hatalom terjedjen ki a hadi és kereskedelmi tengerészet minden ügyére. Ez a két rendelkezés számos centralizációs intézkedésnek az alapja. A Supreme Court judikatúrája e szakaszok magyarázatával szintén nagyon erősítette a federális centralizációt. Az egyik legfontosabb döntés *Chief Justice Marshall*-nak 1841-ben *Gibbons v.*

Ogden esetében hozott döntése. Ő azt fejtette ki e döntő indoklásában, hogy kereskedelemnek kell tekinteni minden forgalmat, a kereskedelmi forgalomnak minden ágát, beleértve a hajózást, az utas- és áruszállítást is és ennek következtében mindezekre elismerte a federális kormány-
nak és a kongresszusnak szabályozási és beavatkozási hatáskörét. 1877-ben kimondták, hogy a telegramm-
közvetítés, tehát a távirdai szolgálat is kereskedelem, 1894-ben azt, hogy egy híd fenntartása két állam között, amely a személyforgalom és a kocsiforgalom lebonyolítására alkalmas, hogy a kereskedelmi iskola fenntartása, hogy a petróleumcsöveknek a lefektetése, amelyekben a petróleumot nagy távolságokra vezetik: kereskedelem. 1912-ben kimondták, hogy a rádió, 1921-ben, hogy a légi közlekedés, 1926-ban pedig, hogy az autóbussz közlekedés, tehát így minden új közlekedési eszköz a kereskedelem fogalma alá esik és így a federális törvényhozásnak, a federális kormánynak a befolyása alá esik. A *Hepburn Act* az Interstate Commerce Commission-nak 1906-ban megadta azt a jogot, hogy a szállítási vállalatok tarifáit megállapíthassa. Ez tehát az egyes államokon belüli fontos kérdésekben is döntött és e döntéseket a bíróságok elfogadták. A State Railway Commission-oknak (az egyes állami vasútügyi bizottságoknak) csak az egészen alárendelt helyi érdekű vasutak kérdéseiben maradt hatáskörük.

Az Unió befolyása az államokkal szemben adóztatási alapon is növekedett. Az alkotmány alapján tudniillik a szövetségnek módjában van jelentékeny adókat kivetni. A Supreme Court judikatúrája ennek az adóztatási jognak a tág magyarázatával sokáig még bővítette ezt a hatáskört. Csak 1900 óta jöttek létre olyan újabb döntések, amelyek a szigorú magyarázatot tartják szem előtt és csak alkotmánymódosítás útján engedik meg újabb adóknak szövetségi részről való kivetését.

A pénz- és bankügy terén a Federal Reserve System

bevezetése által az államok hatásköre átszállt a federális kormányra.

A szövetségi befolyás kitágításának nagyon fontos forrása az a gyakorlat, illetőleg jogi felfogás, hogy a federális kormány a szerződéskötési hatalom révén milyen széles mértékben avatkozhatik bele az államok életébe. A nemzetközi szerződések függvényeként tudniillik a szövetség minden olyan kérdést rendezhet, amely azzal a szerződéssel valamilyen összefüggésben van, ha ezáltal egyébként a tagállamok törvényhozásának hatáskörébe avatkoznék is. Ennek a legmeggyőzőbb bizonyítéka az a tény, hogy a kongresszus 1913-ban hozott egy törvényt a vándormadarakra nézve, amelyet a legfelsőbb bíróság a tagállamokra nézve sérelmesnek és így alkotmánybaütközőnek nyilvánított. 1916-ban ugyanerről a kérdéssel Angliával nemzetközi szerződést kötöttek és ennek alapján ilyen függvényként ugyanazt a törvényt, amelyet 1913-ban alkotmánybaütközőnek minősítettek, újból életbeléptették és ezt már a legfelsőbb bíróság is elfogadta. Ez mutatja tehát a federális kormány és a federális szervek hatáskörének a nemzetközi szerződés útján való nagy tágítási lehetőségét.

A centralizáció másik módja talán még célravezetőbbnek bizonyult. Ez leggyakorlatibban az államok részére feltételek mellett adott federális segélyek útján történt. Az, hogy a federális kormány federális pénzekből államoknak készpénzsegélyt adjon, már régen, 1812 óta előfordult, de az, hogy ezt a segélyt feltételekhez kösse és különösen, hogy ennek fejében ellenőrzést gyakoroljon, csak 1911 óta fordult elő, amikor is egy erdőtelepítési és erdőfejlesztési kérdésben hozott törvény, az ú. n. *Weeks Act*, olyan rendelkezéseket tartalmazott, amelyek szerint az államoknak az Uniótól kapott segély fejében bizonyos szolgáltatásokat kellett kilátásba helyezniök. Ezt a gyakorlatot azóta állandóan követik és rendszerint abban az alakban érvényesítik, hogy a segélyben részesülő államot arra kötelezik, hogy

legalább ugyanolyan összeget fordítson arra a célra, mint amennyit az Unió ad. Az Unió által megszabott program azonban az egész összeg felhasználására irányadó. Az 1914-ben alkotott *Smith Lever Act* óta azt kívánják, hogy a federális segélyben részesedő állam a saját hozzájárulásának feltételeit törvény alakjában vállalja. A federális segélyekre fordított összeg az 1925–1930-ig terjedő 15 év alatt 11 millióról 147 millió dollárra, sőt 1927-ben, amikor a legmagasabb: 163 millió dollár volt, az eredeti összeg tízszerese fölé emelkedett. Az államok összes kiadása a költségvetések szerint 1925-ben 1614 millió dollárt, a federális segélyek összege tehát ennek 9·8 százalékát tette ki.

A federális befolyás biztosításának formái a segélyezés útján nagyon változatosak. Az egyik mód az, hogy a federális segély felhasználása érdekében megkritizálják az állami szervek munkáját és ha azok nem kielégítőek, úgy azok tökéletesítését kívánják. Így például 1916-ban a *Highway Act*, az állami útépitési törvény, számos államban megkívánta az útépitő szervezetek szakértelem és munkateljesítmény tekintetében való tökéletesítését. Egy másik mód a tervek jóváhagyásának kikötése és a munka végrehajtásának szabályozása. A harmadik mód az állandó felügyeletnek a segély fejében való biztosítása, például erdészeti célokra, mezőgazdasági kísérleti állomások céljára, anya- és csecsemővédelem céljaira adott federális segélyek fejében ez szokott a feltétel lenni. Ezeknek az összegeknek felhasználását tehát a federális szervek állandóan ellenőrzik. További mód a federális segélyekről való elszámolás követelése. Az ötödik mód részletes szabályoknak, rendeleteknek a kibocsátása a segélyek felhasználására nézve. Egy további mód jelentéstétel kívánása a segély felhasználásáról, tehát nemcsak az elszámolásnak, hanem a segély hatásának is a számonkérése. A legerősebb szankció a segély visszavonása, ha a kívánt hatást nem éri el. Újabb mód az, hogy a kongresszus pauszális összeget ad valamely federális szerv-

nek egy általa megjelölt célra, amelynek a felhasználása és felosztása ennek a szervnek diszkrecionális hatáskörébe esik. Egy új és nagyjelentőségű forma azután az, amelyet 1932-ben vezettek be. Ekkor ugyanis egy *Emergency Relief and Construction Act*-ot, tehát egy szükségmunkatörvényt hoztak, annak a súlyos gazdasági válságnak enyhítésére, amely 1929-ben kezdődött. 300 millió dollárt bocsátottak ekkor a *Reconstruction Finance Corporation* rendelkezésére. E 300 millió dollár felhasználására azt a törvényes felhatalmazást adták, hogy a REFICO adja azt kölcsönbe az egyes államoknak, vagy esetleg városoknak is „alkotmányi és jogi akadályokra való tekintet nélkül“, közmunkáknak, vagy ahogy mi mondanók, hasznos beruházásoknak megvalósítására, 10 év alatti visszafizetés kötelezettsége mellett. A segélyt a gubernornak kell kérnie, aki azonban kérheti mindjárt azzal a céllal, hogy azt az állam továbbadja egy helyi hatóságnak, egy városnak az ő helyi céljaira, sőt sokszor a városok kizárólagos és közvetlen garanciája mellett. Ez az utóbbi rendelkezés azért is fontos, mert az első esetet látjuk itt arra, hogy az Unió a tagállamok kihagyásával fontosabb helyi szervezetekkel közvetlen kapcsolatba lép. Mivel pedig tisztában vannak azzal, hogy 10 év múlva nem lesz lehetséges ezt az akciót lezárni és a segélyek, kölcsönök nagy részét tíz év alatt nem fogják tudni visszafizetni, kétségtelen, hogy itt egy hosszú időre szóló, új kapcsolatnak a formáját találták meg.

Az állami támogatáson és az ezzel kapcsolatos jogi befolyáson kívül jelentékeny forrása a centralizáció terjedésének a szövetséges kormány és szervek tekintélyének terjedése, ami a nagyobb mértékben való cselekvés lehetőségének, a szélesebbkörű informáltságnak, az új megoldásokra vonatkozó kutatások elvégeztetésének lehetőségéből áll elő a federális szervek javára. A közegészségügy, az útépités, a bankügy, a nemzetközi gazdasági politika terén a szövetséges kormánynak olyan természetes fölénye fejlődött ki, amellyel szemben a tagállamok kor-

mányai a maguk egyenrangúságát, a maguk tekintélyét fenntartani nem tudják és így önkéntelen gravitáció fejlődött ki a federális intézkedés felé. Nagyobb megnyugvást is kelt, ha nem egy állam, hanem lehetőleg a szövetséges kormány veszi kezébe ilyen kérdések rendezését, ha odáig nem is tartoztak annak a hatáskörébe.

Látható tehát a centralizációnak igen széleskörű és következetes fejlődése a federális kormányzás terén. Vannak itt azonban zökkenők, Coolidge például, aki 1925-ben lépett hivatalába, a segélyezési rendszert perhoreszkálta, nem terjesztette ki, természetesen a régiéknél nem tudta megszüntetni. Rooseveltnél azonban megint folytatja.

A federális centralizációnak azonban további területekre való kiterjesztése is várható. Vannak ugyanis területek, amelyek európai ember számára nagyon elmaradott színben tűnnek fel. Ilyen például a rendészet. A közrendészet Amerikában teljesen decentralizált. Nincs állami, csak a városoknak és az egyes countyknak van külön rendészetük. Ez olyan nagyfokú szétdarabolttság, amely mellett az autóval rendelkező, szervezett gonosztevők óriási fölényben vannak. Ezt a helyzetet másképpen megoldani, mint a rendészet terén való centralizációnak a fejlesztésével, nem lehet. Ezzel a gondolattal éppen úgy meg kell barátkozniok, amint a miliciák, a polgárőrség egyesítése már megtörtént. Ezek, mint említettük, 1916-ig az egyes tagállamok kezében voltak, akkortól kezdve azonban már szabályozásuk ruhával, fegyverrel, szabállyal való ellátásuk az Unió hatáskörébe tartozik; nevüket is megváltoztatták, most *National Guard*nak nevezik, s az államok lényegében csak a kaszárnyákról gondoskodnak.

A másik terület, amelyen előrelátható a nagy fejlődés, az Unió befolyásának a gazdasági életre való kiterjesztése. E tekintetben Rooseveltnél az egyes iparágaknak egybefoglalásával és a tervszerű termelésnek megszervezésével foglalkozik, amely téren már is számos

olyan intézkedést tett, amelynek hatályonkívül helyezéséről többé nem lehet szó.

„Az a hosszú alkotmányjogi küzdelem, amely az Egyesült Államokban az államok és a nemzeti kormány hatásköre körül folyik, rohamosan halad affelé a befejezés felé, hogy az államok elégtelensége és gyengesége kiderül azokkal a problémákkal való küzdelemben, amelyekkel a mai nemzedék szembekerül.“¹

A centralizáció másik rétegében, a helyi szervektől a 48 tagállamhoz való centralizációnak vizsgálatában azt kell szem előtt tartanunk, hogy az államoknak a local government szervei feletti befolyása meglehetősen szervezetlen volt. Ennek oka az, hogy a local government szabadsága az Egyesült Államokban mindig nagy volt. Az erdőirtó és az ország határait a kontinens belsejébe mindig jobban előretoló emberek, akik magukra hagyatva, életük kockáztatásával, minden közigazgatási szerv szolgálata nélkül vetették meg lábukat, azt mondták, hogy ha erre az alapvető munkára jók voltak, akkor bizonyára jók lesznek a kényelmes, konszolidált életben is a saját dolguk irányítására. Ezért minden központi befolyást, szabad rendelkezési jogaiknak minden korlátozását bizalmatlanul fogadták. Mégis, a modern szükségletek e téren is magukkal hozták a beavatkozás szükségességét, még pedig először is a helyi adószedés, másrészt a kölcsönfelvétel terén. A befolyás eleinte csak jogszabályok kibocsátására szorítkozott, amelyek bizonyos normákat, bizonyos tilalmakat állítottak fel, azoknak betartását azonban közigazgatási szervekkel nem ellenőrizték. Ennek nagyon kézzelfekvő oka volt: elsősorban ilyen szerveknek a hiánya. Az államok nem rendelkeztek közigazgatási szervekkel a helyi közigazgatás kellő irányítására és ellenőrzésére. Az utóbbi 20 évben megfordult a helyzet: ma már

¹ Leonard D. White: Government, Business and the Depression in the United States. *Revue Internationale des Sciences Administratives*. 1934. 2. sz.

a törvény, a jogszabályok és tilalmak hatásában nem bíznak, ha azt megfelelő közigazgatási ellenőrzés nem biztosítja. Ez természetesen az államok központi és dekoncentrált közigazgatási szerveinek fejlődését hozta magával.

A helyi adósságok kezelésének közigazgatási ellenőrzését eddig 28 államban szervezték meg. Ezekben az államokban szükségesnek tartják azt, hogy az állam engedélye nélkül a helyi hatóságok ne bocsáthassanak ki kötvényeket — ami az adósság felvételét jelenti —, ha csak annak szükségességét, feltételeit és a kötvények kezelésének módját az állam nem ellenőrzi és ha az állam megelőzőleg nem győződik meg arról, hogy az adóknak legalább 80 százalékát behajtották. Az államok tehát akadályt akartak azzal szemben felállítani, hogy az adóztatásnak elhanyagolásával kölesönök felvételéből igyekezzenek közszükségleteket kielégíteni. E kérdés megítéléséhez fontos azt tudnunk, hogy ott az állam nem érez semmiféle kötelezettséget egy anyagilag bajba jutott község vagy város pénzügyeinek rendezésére. A községek, a countyk, a városok és ugyanígy az államok is, az Unióval szemben önálló gazdasági egységek, amelyek saját háztartásuk egyensúlyozásáért és saját pénztáruk mindenkori likviditásáért felelősek. Módjukban van vagy hosszúlejárátú vagy pedig rövidlejárátú kölesönöket felvenni pénztáruk fizetőképessége érdekében, azok visszafizetését azonban mástól, mint saját erejüktől nem várhatják. Ezért egészen üzletileg gondolkozik mindenki és üzletileg kívánnak a városok vezetőitől (pl. a city managertól) számítást arranézve, hogy a város háztartását hogyan tudják egyensúlyban tartani és megbillent egyensúlyát esetleg rendbehozni. Az adósságok felvételénél is ugyanazzal az üzleti körültekintéssel járnak el, amivel egy vállalat kénytelen eljárni, mert a könnyelmű adósságszinálás a csődöt jelenti.

Az adókiivetés ellenőrzésének általános oka nálunk is az, hogy ugyanazok az adóalanyok viselik a helyi és az

állami közterheket, a kellő összhangot tehát csak az állami ellenőrzés útján tudják fenntartani. Különös ottani ok azonban az adókiivetés ellenőrzésére az, hogy sok államban ugyanaz az adó: a *general property tax* (az általános vagyoadó) a főforrása az állami és helyi szervek bevételeinek és így annak a hozadéknál osztozik az állam és a helyi szerv. Az állam ezért annak a kiivetésében és a behajtásában közvetlenül érdekelve van. A nehézséget ennek az általános vagyoadónak a kimunkálásánál az egyes vagyontárgyak értékelése okozza. Az egyes vagyontárgyak értékelését a különböző helyeken nehéz egyöntetűvé tenni, a helyi adókiivető szervek judiciuma nagyon eltérő lehet és ezért kiegyenlítő szervet kell az államoknak szervezniük a különböző városokban, községekben való egyenlő értékelés érdekében. Erre a célra eleinte bizottságokat létesítettek: a *State tax commission*-okat, de az utóbbi időben emellett kiépítették az állami kormányokban a *State tax departementet* is, amely ezeknek a bizottságoknak a munkáját irányítja és határozataikat végre is hajtja. Itt is tehát nélkülözhetetlenek lettek a bürokratikus közigazgatási szervek és az államok központi igazgatási szervei az önkormányzati szervek fölött a legutóbbi évtizedekben ezért fejlődtek ki. Az állami befolyás hasznos eszköze a helyi pénzügyi tisztviselők állami kinevezése és állami elbocsátásának lehetősége, ami 24 államban van megvalósítva. A részletekben természetesen ezen a téren is igen változatos megoldásokat találunk.

Az állami centralizáció további módja a helyi számadások állami ellenőrzése. Ez vagy a könyvek ellenőrzéséből, vagy egyes helyeken a könyvelési rendszer előírásából is áll. Mindenütt, ahol az állam a helyi pénzügyi közigazgatás ellenőrzésében részt vesz, igyekeznek annak teljes nyilvánosságát biztosítani, ami úgy látszik, mindenütt megtalálható. A helyi adók beszédése, ami sok helyen az állami bevételek beszédésével együtt történt, sokáig kizárólagosan a helyi szervek kezé-

ben volt, hasonlóan a mi rendszerünkhöz. Nálunk ugyanis a községi közegek szedik be nemcsak a községi, hanem a vármegyei és az állami adókat is, abból visszatartják azt, ami községi bevétel s beszolgáltatják azt, ami a vármegyét vagy az államot illeti. Ezt a helyi szövet állami közegek ellenőrzik. Amerikában azonban sok olyan államt is találunk, amely célszerűbbnek tartja a fordított rendszert, tehát ő szedi be a községi közszolgáltatásokat is, és ő adja át a községeknek az azokat illető részt. Ezt a rendszert az utóbbi 15 évben különösen az újabb adónemeknél használják, amióta ugyanis a motoradó és a benzinadó a fontos bevételi források közé emelkedett.

Az állami befolyás terjedésére érdekes példa és egészen különleges eset *North Carolina* államé. Itt tudniillik 1919-ben bevezették az állami budgetet. Egyúttal a községi és megyei county-beli gazdálkodás ellenőrzésére is nagyobb figyelmet fordítottak, de csak 1927-ben mondták ki, hogy a countyk kötelesek költségvetést készíteni és ekkor fejlesztették ki ennek ellenőrzését. 1931-ben már odáig mentek, hogy egy külön *Director of Local Government*-i állást szerveztek, akinek a kezében a helyi szerveknek: a községeknek és a megyéknek minden ügyét, azoknak teljes ellenőrzését koncentrálták. Ez a községi és megyei közigazgatás ellenőrzésének olyan fokú centralizációja, amilyenre más államban nincsen példa. A kölcsönfelvétellel különösen vonatkozik ez az ellenőrzés. Ehhez hozzájárult még az is, hogy *North Carolina*-ban az összes utak kezelését állami kézbe vették és állami szervekre bízta, megszűntek tehát a községi és megyei utak, amelyek a többi államokban sok nehézséget okoznak. 1931-ben államosították a középiskolákat is, úgy, hogy ettől az évtől kezdve *North Carolina*-ban tulajdonképpen a megyék ki vannak kapcsolva a közigazgatásból, alig marad azok kezében valami, a helyi községi és az állami szervek végzik el a közigazgatás zömét. Ezt a reformot a közvélemény is szívesen szavazta meg azért, mert tehercsökkenést vártak attól, másrészt pedig, mert

nagy bizalom volt ebben az államban az állami igazgatás szervei iránt, elsősorban az ottani governor kiváló képességei miatt. Figyelmet érdemel, hogy a governor a reformot úgy készítette el, hogy egy közigazgatástudományi intézetet, a newyorki *Institute of Public Administration*-t, hívott meg az állam közigazgatásának tanulmányozására és ennek alapján reformjavaslatok készítésére, amelyeket azután kevés kivétellel végre is hajtottak. Így lett *North Carolina* az állami közigazgatási reformok terén az egyik vezető állammá. Hozzá hasonló állam ebben a tekintetben a szomszédos *Virginia*, ahol szintén sok hasonló reformot csináltak, pl. a költségvetés és az útügyek tekintetében. *Virginia* azonban más úton jár és először szervezett county-managereket hasonló alapokon, mint ahogyan a city-managerek az eredményes közigazgatásnak egészen új típusát képviselik.¹

A centralizáció fontos területei az államokban: 1. A közoktatás. E téren a centralizáció kisebb, de azért jelentékeny, s kiterjed a tanítóképzés javítására, iskolák nyilvánossági jogának megadására és az ezzel kapcsolatos állandó felügyelet szervezésére, az államsegélyre, a tanterv megállapítására, a testnevelés és az iskolák egészségügyének ellenőrzésére, az épület és felszerelés előírására. — Az iskola értékének a meghatározásában az épület és a felszerelés általában fontos tényező és bizonyos színvonal nélkül nem engedélyezik az iskola működését. Azonkívül az államok gondoskodnak iskolai statisztikák elkészítéséről és az ebből vonható tanulságoknak és programoknak a közoktatásügyi politika számára való levonásáról.

2. A közegészségügy. Itt elsősorban a statisztikák készítésére, az ivóvízzel való ellátásra, a csatornázásra, a kórházügyre, a nemi betegségek gyógyításának szervezésére vonatkozik az államok befolyása, azonkívül pedig a *County Health Districts*-ekben, a járási tisztiorvosoknak

¹ *North Carolina* és *Virginia* közigazgatási reformjait a helyszínén tanulmányozhattam.

alkalmazására. Ezen a téren az utóbbi évtizedben szintén sokat tettek és részben társadalmi forrásokkal is rendelkeznek, pl. a Rockefeller-alapítvánnyal, amely a budapesti Országos Közegészségügyi Intézetet is támogatja és amely közegészségügyi célokra az egész világon természetesen Amerikában is sokat áldoz. Az alapítvány ilyen járási egészségügyi szervezetek felállítására rendszerint 25%-ot ad azzal a kikötéssel, hogy 25%-ot ad az állam, 50%-ot pedig az illető helyi szerv: község vagy város. A közegészségügy terén tehát az államok befolyása az utolsó két-három évtizedben ezeken az utakon okozott nagy változást.

3. A közutak. A centralizáció ezen a téren elsősorban az államokon belül történik, de ennek egyúttal federális vetülete is van. Az első eredmény az volt, amikor a county-kon belül az utak gondozását meg tudták szervezni és a közlekedés lehetőségét ebben a keretben biztosítani. Az autó elterjedése azonban nagy távolságokra egyforma jó utak biztosítását kívánta, ezért a county-k hamarosan kis területnek bizonyultak és így hárult az államokra ez a feladat. Csak 1916-ban avatkozott be az Unió ebbe a kérdésbe az első *Federal Highway Act*-tel, amelyet 1921-ben tovább fejlesztettek egy másik törvénnyel. Jellemző eltérés az, hogy ott az útügy nem a kereskedelmi, hanem a földművelésügyi miniszter hatáskörébe tartozik, ami nem illogikus és érthető. 30 év alatt az útügy terén csaknem teljes centralizálás történt és ma az összes nagy tranzverzális utak federális utak. A kiépített állami utak hossza 1915-ben 50.000, 1929-ben pedig 208.000 mérföld, a szövetséges segéllyel létesített utak hossza 1923-ban 27.000 mérföld, 1932-ben pedig 100.000 mérföld volt. Ezt mutatja, hogy milyen tempóban emelik az összegeket ennek az úthálózatnak a kiépítésére, amelyvel az Egyesült Államok ma már a két óceán között minden várost teljesen behálózta. Mint más kérdésekben, ebben a kérdésben is fennáll az állami ellenőrzés, amely egyrészt tanácsadásban, másrészt általános előírások ki-

adásában, szervek kinevezésében, útépitési segély adásában, az úti szolgálatnak és útkarbantartásnak a felügyeletében, vagy, amint North Carolinában és Virginiában látjuk, az utak teljes államosításában jelentkeznek.

4. A földművelés. E tekintetben az államok új hatásköre a növény- és állatbetegségek elleni küzdelemre, mintagazdaságok felállítására, téli oktatás nyújtására, tervszerű erdőművelésre és védelemre vonatkozik. A helyi közüzemek ellenőrzésében is van már állami befolyás és ezen a téren további fejlődéssel is kell számolni.

5. Jóléti intézmények, egyes, a helyi rendszert nem felügyelő, csak kiegészítő rendészeti intézmények, a bűnügyi nyilvántartás, olyan további kérdések, amelyeket az államok és részben a federális kormányzat oldottak meg vagy vettek a kezükbe.

6. Az 1883-ban szervezett Civil Service Commission például szolgált számos állam, county és nagyobb város közigazgatása számára, amelyek a merit systemet bevezették és saját civil service commissionokat létesítettek. Némely államban újabban nem commissiont, hanem individuális szervet, *Personnel Directort* alkalmaznak, illetve neveznek ki a személyzeti kérdés irányítására. Az United States Civil Service Commission újabban kijelentette a készségét arra, hogy a hasonló helyi bizottságokat támogassa és velük együtt működjék.

A fejlődés jövő képe tehát az, hogy erős centralizáció van folyamatban az állami és federális igazgatás tekintetében egyaránt, amely távol van attól, hogy elapadjon. Az eredmény a hatalmi egyensúly átalakulása. Az államokra sokkal nagyobb és egészen más, sokkal több szakértelmet kívánó feladatok hárulnak a centralizáció következtében, mint korábban. Ugyanez vonatkozik még nagyobb mértékben a federális szolgálatra. A federális kormány a management fogalma alá eső reformok útján igyekszik az új feladatokkal megbirkózni és főleg a legutóbbi 20 év tekintetében rendkívül érdekes és nagyon

változatos újításokat valósított meg. Az államokban az a különleges helyzet, ami az európai vizsgálónak rögtön feltűnik, hogy az állami kormányban nincs a local government problémájával, mint ilyen, foglalkozó és azért felelős szerv. A minisztériumok között a mi belügy-minisztériumunkhoz hasonló szervet nem találunk; a helyi igazgatás különböző specializált szervei más-más központi szervek ellenőrzése alatt vannak és az önkormányzati közigazgatás gondozásának az államokon belüli egybefoglalása nem történik meg. A következő szakaszban látni fogunk érdekes kísérleteket, amelyeket az egyes államokban végeztek és megint látni fogjuk, hogy a 48 állam függetlenségénél fogva ezek igen nagy nívkülönbségeket eredményeztek. Az állami közigazgatás tehát sokfelét jelent: vannak nagyon haladott és a közigazgatás fejlesztésében kiváló államok, amelyeket minden reform és minden nívos teljesítmény felsorolásánál megtalálunk. Massachusetts, New York államok keleten, Wisconsin a közepén, California állam pedig a nyugati partvidéken, továbbá North Carolina és Virginia államok, amelyek a legutóbbi években vonták magukra délen a figyelmet, a leghaladottabb államok közé tartoznak. Emellett viszont vannak igen elmaradott államok, amelyeknek meglátogatásáról lebeszéljük az idegent. Kétségtelen ellenben, hogy a jövő fejlődés iránya az lesz, hogy az úttörő államok teljesítményei nivellálódás útján a többiekhez is el fognak jutni, mert sokkal könnyebb a mások által elért új eredményeket átvenni, mint azokat az eredményeket kieszelni és először megvalósítani.

A KÖZIGAZGATÁS ÚJ MÓDSZEREI.

A centralizáció kifejlődésével párhuzamosan jelentkezett a közigazgatási feladatok megoldására való nagyobb felkészültség szüksége. Az amerikai közigazgatás egésze ennek a századnak az elejéig ebből a szempontból elmaradott volt, közigazgatásuknak, saját nyilatkozatuk szerint, inkább falusi, mint városi, inkább individuális, mint testületi, inkább demokratikus, mint bürokratikus jellege volt.¹ 1900 előtt az adminisztratív hierarchiát kevéssé ismerték, a közigazgatás új feladatainak megoldására mindig új, a többiektől független szerveket létesítettek, amelyek végeredményben a közigazgatás áttekinthetetlen és egységes összefoglalás nélkül szükkölködő szervezetét adták. Nemesak az összhang hiánya, hanem a felelősség hiánya is jellemző volt és természetes következmény lett a működés ki nem elégítő volta: az *inefficiency*. Az államok és a szövetség feje, a *Chief Executive* csak politikai vezető volt, de nem egyúttal a közügyek intézésének erőskezű irányítója.

A közigazgatás feladatainak főleg az ipari államokban való nagy növekedése magával hozta ezeknek az állapotoknak a kritikáját és hiányainak felismerését. Kialakult az a vélemény, hogy a közigazgatás pazarlása, áttekinthetetlen szervezete és kevés szakértelme *védhetetlen*. A javításnak: a közigazgatás gazdaságossága és eredményessége (*economy and efficiency*) emelésének útja pedig az *administrative power*-nek koncentrációja, a közigazgatás egységes vezetésének a *Chief Executive*-re való bízása. Azt az eljárást, amellyel ezeknek a céloknak

¹ White: Trends in Public Administration, 143. l.

az elérése lehetséges, *integráció*-nak nevezik. A koncentráción tehát, amelyet az előző fejezetben tárgyaltunk, az eltolódást értik az Unió szervezetének különböző fokozatai közt felfelé: a helyi szervektől az államhoz, az államtól az Unióhoz. Az integrációt viszont abban az értelemben használják, hogy ugyanazon a fokozaton a megnövekedett feladatok megoldására kialakult új szervezeti megoldást jelenti. Ezt az integrációt kell a következőkben részletesebben vizsgálnunk. Figyelemmel fogjuk itt is kísérni az integráció fejlődését elsősorban a szövetséges, másodsorban az állami és harmadsorban a városi közigazgatásban.

Az egész mozgalom 1901 óta tekinthető megszakítás nélkülinek. A döntő lökést azonban a Taft elnök által 1911-ben alakított kongresszusi bizottság adta neki, amely a közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének vizsgálatára (*Commission on Efficiency and Economy*) alakult. A bizottság működése évekre kiterjedt és javaslatait nem követte azonnal a megvalósítás. De fokozatosan összes fontosabb javaslataira sor került és azok a reformok, amelyek a háború után egymásután követték egymást, legnagyobb részben ennek a bizottságnak a javaslataira vezethetők vissza. Nagy jelentősége volt az államok közigazgatási reformjára Illinois állam 1917-ben kiadott *Civil Service Code*-jének, amely mintája a rendszeres, alapvető munkának és ez a magyarázata a sokfelé megállapítható hatásának. Az integráció mozgalma többnyire a vezetőállás és hatáskör kiemelésére irányult és így elsősorban a President, azután az államokban a Governor, a városokban pedig a Mayor és a Manager állását kell vizsgálnunk. A reformok alapelveinek megismeréséhez figyelembe kell vennünk azt, hogy a Taft-féle bizottság javaslatain kívül a reform-mozgalom másik legfontosabb tényezője a közigazgatási kutatóintézetek működése, amelyek között különös fontossága van a Washingtonban 1916-ban megnyitott *Institute for Government Research*-nek. Ennek első igazgatója W. F.

Willoughby, a Taft-féle bizottságnak is tagja volt. Az ő érdeme az, hogy a közigazgatás alapelveiről kiadott összefoglaló munkájában a közigazgatás vezetésének elveit tudományosan kifejtette.¹ Az az alapgondolata, hogy ha a közigazgatás egészének szervezetét, feladatait és működését tanulmányozzuk, azokban két világosan megkülönböztethető csoportot találunk. Egyrészt azt a csoportot, amelyre az összes szerveknek szükségük van avégből, hogy mint munkaképes szervezet, vagy intézmény fennállani és működni tudjanak, másodsorban azt a csoportot, amelyet azért kell végezniök, hogy azt a különleges feladatot megoldják, vagy hivatást betöltsék, amelynek a kedvéért létesítették, vagy fennállanak. Az elsőt röviden szervi, a másodikat szakirányú működésnek (1. *institutional*, 2. *functional activity*) nevezi. A szervi működéshez számítanak mindazok a működések, amelyek valamennyinél előfordulnak és mindnél hasonlóak. Így a személyzet kiegészítésének és szolgálatának, a szolgálati és fegyelmi szabályzatnak, a számvitel, az ügykezelés, a közigazgatási eljárás, a közigazgatás jogszerűségének és a bírói ellenőrzésnek, a közigazgatási szervezet beosztásának és a közigazgatási statisztikának, a költségvetésnek, a közszállítások irányításának, a dologi szükségletek beszerzésének a kérdése stb. A szakirányú működés pedig jelenti azoknak a különböző feladatoknak a megvalósítását, amelyeknek a kedvéért a különböző szervek létesültek: rendészet, igazságszolgáltatás, oktatás, gyógyítás, közlekedés, gazdálkodás stb., amely utóbbi célok száma a közigazgatás fejlődésével egyre szaporodik. Ezek a szakirányú feladatok a közigazgatás tulajdonképeni céljai, a szervi működés pedig eszköz ezeknek a céloknak elérésére. A szervi és a szakirányú működésnek ez a megkülönböztetése alapvető fontosságú a közügyek eredményes intézése szempontjából. Elsősorban a szervi működéssel függ ugyanis össze az eredményes közigazgatás

¹ Principles of Public Administration. The Brookings Institution. Washington, 1927. 720. l.

problémája. Bizonyos az, hogy a szervei működés helyes és kielégítő biztosítása nélkül a szakirányú működés terén való eredmények elérésének feltétele hiányzik és viszont, ha megfelelően van megoldva, ez alapja a szakfeladatok terén elérhető sikernek. A működésnek ez a két iránya nemcsak céljaiban, hanem alapvető jellegében is különbözik. A szakirányú működés speciális és mindenirányú feladatra nézve különböző. A szervei működés ezzel szemben a közigazgatás minden ágában hasonló, sőt többnyire azonos. Ezért szokták *általános közigazgatásnak* (*general administration*) nevezni. Hogy ez a szervei működés, amennyire csak lehet, az egész közigazgatásra nézve egységes legyen, nemcsak a gazdaságosság és az eredményesség érdekében, hanem azért is kívánatos, hogy a közigazgatás különböző ágai egymással összehasonlíthatók és teljesítményeik objektíve összemérhetők legyenek. De különös jelentősége van ennek a közigazgatással érintkező közönség szempontjából is, amely ilyen módon a közigazgatást nem fogja útvesztőnek tartani és a közigazgatási tudományokat az okkult tudományokhoz sorolni. Végül kifejti Willoughby a szervei működésnek az egész közigazgatásban való hasonlóságából és abból az érdekből kifolyólag, hogy azok egyöntetűen legyenek szabályozva és végrehajtva, azt, hogy kívánatos ennek a szabályozásnak és irányításnak, valamint az ellenőrzésnek céljára külön központi szerv létesítése, amely a közigazgatás minden ágában működő szervekre befolyást gyakorolhat. A központi szerv, mivel általános hatáskörének kell lennie az egész közigazgatásra, annak minden ágára, nem lehet más, mint a közigazgatás feje, a Chief Executive. Ha azonban ez a változás az elnök hatásköre tekintetében beáll, ez egyúttal sürgősen felveti azt a kérdést, hogy milyen segítséggel kell a Chief Executive-t felruházni, hogy ezt a megnövekedett hatáskört betölteni és felelősségét vállalni tudja, mert azt személyesen, egyedül, nyilvánvalóan nem tudja ellátni, hanem külön szervre van szüksége. Ez a szerv a *Bureau of*

General Administration, illetve a *General Staff* (vezérkar). Az integráció eredménye tehát az általános igazgatás problémáinak sikeres megoldásán fordul meg. Ez a gondolatmenet, amelyet Willoughby a legnagyobb tekintéllyel fejtett ki, nem könyvének megjelenése óta ismeretes, hanem könyve inkább egy hosszabb fejlődés tudatosításának eredménye.

Azok a megoldások, amelyekkel az Unióban a Chief Executive-nek a hatáskörét ilyen irányban kibővítették, a következők: *a)* az elnök személyes irányító hatáskörének kibővítése, *b)* az elnöknek alárendelt közigazgatási vezérkar (agencies of general administration) szervezése, *c)* egységes költségvetési rendszer bevezetése, *d)* a Bureau of the Budget felállítása és irányító szerepe, *e)* a departementek (minisztériumok) átszervezése oly módon, hogy kevés számú nagy egység jöjjön létre, *f)* a közalkalmazotti személyzet kérdéseit intéző szervnek az elnök alá rendelése, *g)* erős koordináló és szabványosító szervek létesítése a Bureau of the Budget-nek alárendelve, *h)* a központi anyagbeszerzés.

A federális szolgálatban ebben az irányban az egyik nagyjelentőségű lépés a *Budget and Accounting Act*-nak 1921 június hó 10-én történt elfogadása. Az Egyesült Államoknak ugyanis egészen eddig az időig nem volt olyan egységes állami költségvetésük, mint az az európai államokban közel száz év óta magától értetődő. Az Amerikai Egyesült Államok költségvetését a kongresszus ötletszerűen és részleteiben rakta össze akképen, hogy a kongresszus bármely bizottságának joga volt olyan indítványt tenni, amely federális kiadással jár és a Treasury ezeket csak összegezte, de egységes kimutatásba nem foglalta, még kevésbé tett ezekre vonatkozólag az év elején egységes és az állami kiadások és bevételek kiegyensúlyozására felépített költségvetési javaslatot.

A Taft-féle bizottság a közigazgatás javítása érdekében két dolgot tartott a legfontosabbnak: egyrészt a beszerzés centralizálását, amit 1912-ben javasolt, más-

részt pedig az egységes és pedig a végrehajtóhatalom által előkészített és beterjesztett nemzeti költségvetést, amire nézve 1913-ban dolgozta ki javaslatát. Ez a költségvetési javaslat valósult meg 1921-ben akképen, hogy a törvény a Chief Executive hatáskörébe utalja a költségvetés készítését, és ezért nevezik azt *executive budget*-nek. Ugyanez a törvény abból a célból, hogy az elnök ezt a munkát elvégezhesse, a *Bureau of the Budget* felállítását rendeli, közvetlenül az elnöknek alárendelve. A Director of the Budget közvetlenül az elnöknek referál, a departmentek vezetőitől (miniszterek) független, sőt az első évek céltudatos akciója a Bureau of the Budget hatáskörét energikusan kiépítette abban az irányban, hogy az az összes departmentek felett álljon és így az elnök számára a *general administration* szakszerve legyen. Ebben a fejlődésre kritikus kialakulási stádiumban az elnök maga lépett minden fontos fordultnál előtérbe. 1921 június 29-én először hívta össze az elnök az összes departmentek és az összes vidéki federális szervek vezetőit — mi azt mondanók, az elnöki osztályok vezetőit — közös értekezletre, amelyen az elnök két napig elnökölt és ő és a Director of the Budget intéztek beszédeket a résztvevőkhöz. A departmentek költségvetési referenseinek június 30-án tartott külön értekezletén az elnök kijelentette, hogy a Director of the Budget mögött mindenben ott lesz a kormány¹, egyúttal felhatalmazta őt, hogy a departmentek vezetőit a Fehér Házban a minisztertanácsi helyiségbe hívja össze értekezletre. Ezeket az összejöveteleket az egyes federális szervek vezetőisztviselőivel félévenként megismételték és azokon az elnök mindig személyesen résztvett egészen Hoover idejéig, akinek a részvétele nem azért szűnt meg, mintha ő kisebb fontosságot tulajdonított volna ennek a szervezetnek, hanem azért, mert az időközben a kezdet nehézségeit már

¹ „He is going to have all the authority of this government back of him.“ (L. White: Trends, 149. l.)

leküzdötte és konszolidálódott. Ilyen módon természetesen nagy sikerrel és az egyöntetű eljárás érdekében kedvező feltételekkel lehetett az újjászervezést elvégezni. Így épült ki a *general administration*-nak intézménye, a Chief Executive személyes, tudatos és elismert legfőbb vezetésével. Az elnök természetesen ellátja az összes korábbi feladatokat is, úgyhogy azokhoz új, nehéz feladatképen járult a közigazgatás gépezetének ez a legfőbb irányítása. Errenézve a Bureau of the Budget nagyértékű segítség, de ebben az irányban további fejlődés várható. White errenézve a következő sokat sejtető nyilatkozatot teszi: „Még nem tétetett mindeddig javaslat arra, hogy egy közigazgatási alelnök, vagy elnökhelyettes állása szerveztessék.“¹ A Bureau of the Budget felállításával megkezdődött az egységes állami költségvetés rendszerének kidolgozása, ami eleinte kétségtelenül igen nagy egyszerűsítéseket és összevonásokat tett lehetővé a korábbi össze-visszaságokkal szemben. Tudatosan, azzal a célkitűzéssel láttak a munkához, hogy a közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének minél nagyobb fokát ériék el és evégből az első, az 1922/1923. évi költségvetés előkészítésénél (a költségvetési év Amerikában is július 1-én kezdődik, mint nálunk) üzletembereket is meghallgattak. A departmentek elemi költségvetéseket készítettek, amelyeket a költségvetési hivatal foglalt egybe és vett kritika alá. A javaslat évről-évre a kiadások jelentékeny csökkentését tette lehetővé a közigazgatási párhuzamosságoknak és összefüggések hiányának kiküszöbölése révén. Az eredmény jelentőségét legjobban az mutatja, hogy a kongresszus az elnök által készített javaslaton egészen jelentéktelen módosításokat szokott csak tenni. Ennek a tervszerű állami gazdálkodásnak a betartása érdekében volt szükség arra, hogy az

¹ „We still have no suggestion, however, of an administrative Vice President, or assistant to the President, an office well established in great corporations, and often found in the larger council-manager cities.“ (Trends, 149. l.)

elnök nyomatékka kívánja meg az egyes departmentektől a költségvetési törvény ama rendelkezésének a betartását, hogy azontúl az egyes departmentek a Kongresszus előtt közvetlenül nem indítványozhatnak új kiadásokat, vagy olyan új közigazgatási feladatokat nem vállalhatnak, amelyek kiadásokat hoznak magukkal, ha ahhoz az elnök megelőzőleg hozzá nem járult. Nálunk ez is magától értetődő, Amerikában azonban nagyhorderejű változás volt. Ezeket kell szem előtt tartanunk ahhoz, hogy megértsük az amerikai közigazgatási reformok mélyen járó voltát. Amennyivel azonban megkéstek ezeknek bevezetésével, annyival alaposabban járhatnak el most, részben a náluk a gazdasági életben, részben Európában az állami életben szerzett gazdagabb tapasztalatok felhasználásával.

A költségvetés végrehajtásának az irányítása is az elnök, illetőleg a Director of the Budget kezében van azáltal, hogy ők is bevezették egyrészt a negyedévenként való hiteligénylést, másrészt pedig a tartalékolást olyan értelemben, hogy a költségvetési hiteleket a kiadások felső határának tekintik és a Director of the Budget által előre meghatározott százalékos megtakarítást (intercalare) írják elő.

Nagy jelentősége van a koordináló szerveknek. Ezeknek eredete az, hogy a háború végén nagyszámú hadianyagkészlet maradt elszórva az ország egész területén. Viszont a közigazgatás ugyanolyan anyagokban rendelkezéseket tett. A felesleges pazarlás megakadályozására minden hadtest területén koordinátort neveztek ki, akik a főkoordinátornak (*Chief Coordinator*) voltak alárendelve. Ennek a szervezetnek mai hatáskörét az 1921 november hó 8-iki rendelet állapítja meg. A célja eredetileg az volt, hogy a megmaradt hadikészletek leggazdaságosabb felhasználását és az azokra igényt tartó polgári közigazgatási szervek között való elosztását lebonyolítsa. A munka közben azonban a különböző szükségletek differenciálódása alapján többféle szerv létesítése vált szük-

ségessé és ezek a végleges szervezetben is helyet és állandó feladatot kaptak. Kisebbszámú a *Permanent Conference on Printing*, a különböző állami nyomtatványok egyöntetűségét biztosító tárcaközi bizottság. Egy másik a háborús anyagok eladásával foglalkozott, amely feladat múlt feladat volt, de állandóvá lett a *Coordinator for Motor Transport* és a *Federal Traffic Board* feladata. Az előbbi az Egyesült Államok nagy területén nagy arányokban szükséges autóbusszszállításoknak, az összes közigazgatási szervek szükségletének összeegyeztetése alapján való lebonyolítására, az utóbbi pedig minden két vagonnál nagyobb vasúti szállítás irányítására van hivatva. A *Federal Specifications Board* a központi anyagbeszerzés nagy arányaiból adódó szabványosítás szerve és evégből 1931-ben 74 külön technikai szabványosító albizottsággal dolgozott. Az *Interdepartmental Board of Contracts and Adjustments* a mi jogügyi igazgatóságunkhoz némileg hasonló hatáskört lát el a közigazgatási szállításokkal kapcsolatos szerződések egyöntetűségének az irányítására. A *Federal Real Estate Board* az Unió tulajdonában lévő ingatlanok kezelésére, eladására, a telekkönyvi stb. kisebb feladatok ellátására szolgáló külön szerv. Mindezek együttléve a *Chief Coordinator* irányítása alatt állanak, aki maga viszont a *Bureau of the Budget*-nek van alárendelve.

Ez a koordináló szervezet tehát nagyjában hasonló a mi tárcaközi bizottságainkhoz, lényeges előnye azonban ezekkel szemben az, hogy a *Bureau of General Administration* (Bureau of the Budget) és azon keresztül az elnök tekintélyével működik és ezáltal a határozatok végrehajtása is biztosítva van, ami a mi tárcaközi bizottságaink működésénél többnyire hiányzik és azok munkáját sokszor eredménytelenné teszi.

Nagyjelentőségű szervezet, amelynek tekintetében az Egyesült Államok úttörőknek tekinthetők: a *közigazgatás központi anyagbeszerzése*. Már Th. Roosevelt elnök 1906-ban indítványozta egy, a kongresszushoz intézett

üzenetében, egy központi anyagbeszerző bizottság (*General Supply Committee*) szervezését. Ez a bizottság 1910-ben jött létre, úgyhogy ma már 23 évi tapasztalatra tekinthet vissza. A bizottság létesítésének az a belátás volt az alapja, hogy a közigazgatás igen nagymennyiségű és aránylag nem túlsokféle cikket fogyaszt, amelynek a beszerzése az addigi szervezetlenség és az egyes szervek hozzá nem értése miatt nem lehetett gazdaságos. A központi anyagbeszerző-bizottság először a District of Columbia évi szükségleteinek beszerzésére kötött szerződéseket, amelyek alapján az egyes szervek maguk hívták le a szükséges mennyiségeket. A Treasury a bizottság utasítására közölte a departmentekkel azoknak a cikkeknek a jegyzékét, amelyekre ilyen nagyban való szerződés alapján megállapított ár van biztosítva. A Bureau of the Budget szervezése után e szerep a Treasury-ról arra szállott át. Időközben a szerzett tapasztalatok alapján a központi beszerzést kiterjesztették minden olyan cikkre, amelyet két, vagy több federális szerv használ, sőt 1929-ben a kongresszus 300.000 dollár forgótőkét bocsátott a bizottság rendelkezésére avégből, hogy szerződéskötések mellett vásárlással és készletszerzéssel is foglalkozhassék, amely célra raktárakat is kellett létesítenie.

A központi anyagbeszerző-bizottságtól meg kell különböztetnünk a *Federal Purchasing Board*-ot, vásárlóhivatalt, amelynek a feladata azonban nem maga a beszerzés, hanem inkább a szállítók informálása és az állammal szemben való bizalmuk fenntartása és fokozása. Ez a hivatal van hivatva az anyagbeszerzés megfelelő módszereinek kidolgozására.

A központi anyagbeszerzésnek ez a rendszere, amint láttuk, az Egyesült Államokban hamarabb indult meg és korábban alakult ki, mint az állami költségvetés bevezetése. A költségvetés törvényhozási megállapítása ugyanis az amerikaiak helyes megfigyelése szerint a gazdaságos fogyasztásnak nem elegendő biztosítóka és

azzal felérő, sőt talán nagyobb értékű rendszer az, amit maga a közigazgatás épít ki a saját fogyasztásának gazdaságos irányítására. Ezt bizonyítja az, hogy a közigazgatás gazdaságos fogyasztására létesített szervek nem váltak feleslegessé az állami költségvetés bevezetése után sem, amiből viszont fordítva az európai viszonyokra is következik az, hogy bár nálunk a költségvetési rendszer régen ismeretes és ki van építve, az teljes sikert nem biztosíthat a közigazgatás fogyasztásának ugyanilyen központi közigazgatási ellenőrzése nélkül.

A General Administration megszervezésében jelentékeny szerepe van Amerikában is a *General Accounting Office*-nek, a legfőbb számvevőszéknek, amelyet szintén az 1921. évi Budget and Accounting Act állított fel. Azelőtt a zárszámadást a Treasury, tehát a közigazgatás egyik érdekelt szerve készítette és ennek következtében kellő értéke és tekintélye nem is lehetett. A számvevőszék hatásköre a Treasurynek 1921 előtt gyakorolt hatáskörénél lényegesen bővebb. Egyrészt nem csak utólagos, hanem sok tekintetben előzetes ellenőrzésre is felhatalmazták, másrészt pedig nemcsak egyszerű könyvelő és számvevő, hanem valóságos kritikusa kell, hogy legyen a kormány működésének, akinek a feladata minden időben az, hogy rámutasson a közigazgatás eredménytelenségére valahányszor azt találja, hogy közpénzt nem helyesen használtak fel és minden ilyen tény a kongresszus megfelelő bizottságának tudtára adjon. A számvevőszéknek fontos feladata azokban a vitákban való döntés, amikor a költségvetési törvény valamely tételének, vagy rendelkezésének magyarázatáról van szó. Ezeket a vitákat korábban az Attorney Generalnak állásfoglalása döntötte el. A számvevőszék elnöke 1921 óta azonban csak a Supreme Court döntéseinek veti magát alá.

Végül még egy szerveről, a *Bureau of Efficiency*-ről kell megemlékeznünk. Ez 1913-ban a Civil Service Commission egy osztályaképen jött létre, mint a Taft elnök

által 1911-ben alakított és ekkor megszűnt *Commission on Efficiency and Economy* maradványa és utóda. 1916-ban önállósították. Vezetőjét az elnök nevezte ki, a szenátus hozzájárulásával. Hatásköre kiterjedt a federális szolgálatban a párhuzamos hatáskörök kikutatására, az ügyviteli és eljárási módok kivizsgálására és kritikájára, egyes kormányzati és független szervek személyzeti szükségletének megállapítására. Hatáskörét 1928-ban a District of Columbia egész közigazgatására kiterjesztették és azonkívül kezdettől fogva végzett vizsgálatokat bármely miniszter, valamely független szerv, vagy a kongresszus bizottságai vagy tagjai felkérésére is. A kongresszus tagjai és bizottságai tehát ennek a szakszervnek a segítségével juthattak abba a helyzetbe, hogy érdelemleges és szakszerű kritikát tudjanak a közigazgatás működésével szemben gyakorolni. Hoover elnök 1932 december 9-én a kongresszushoz intézett üzenetében azt javasolta, hogy a Bureau of Efficiency-t olvasszák be a Bureau of the Budget-be, hogy „egyetlenegy szerv legyen az, amelyhez az elnök a közigazgatás ügyeiben felvilágosításért és tanácsért fordulhasson”.¹ Ennek a javaslatnak elfogadására elnöki mandátumának lejárta miatt nem került sor. Rooseveltnél elnök a Bureau of Efficiency-t megszüntette és hatáskörét a Bureau of the Budget-hez utalta.

Az 1921. év óta eltelt idő tehát döntő, minden korábbi korszaknál fontosabb az elnök hatáskörének olyan irányú kiépítésére, hogy ő a közigazgatás gépezetének valószínű feje, „effective agency of Administration” legyen. Egyúttal meglehetősen kiépült az a *Staff Agency (Bureau of General Administration)* is, amely nélkül az elnök ezt a funkciót nem tudná ellátni. Ennek a Staff Agency-

¹ Message from the President of the United States transmitting a message to group, coordinate, and consolidate executive and administrative agencies of the government, as nearly as may be according to major purposes. 72 d Congress, 2 d Session. House Document No 493.

nek hatásköre csak a személyzeti kérdés irányításában nem teljes még, amint azt később látni fogjuk.

Ezzel a központi integrációval párhuzamosan fejlődött ki hasonló mozgalom az egyes departmenteken belül. A költségvetési hivatal felállításával kapcsolatban minden departmentben *Budget-Officer*-nek, vagyis költségvetési előadónak kijelölését rendelték el, aki a department vezetőjének van alárendelve, de egyúttal a Bureau of the Budgettel is közvetlenül érintkezik. Hasonlóképpen a Chief Coordinatorknak is minden departmentben és minden független szervben van közege.

A legsikerültebb és legmintaszerűbbnek tartott megoldás a földművelésügyi minisztériumban (Department of Agriculture) fejlődött ki, ahol az általános igazgatás szervét *Office of Personnel and Business Administration*-nak nevezik. Ez a szerv a tárca összes személyi ügyeit — a 25.000 főnyi külső személyzetet is beleértve — intézi és közvetlenül érintkezik a Civil Service Commissionnal, a számvevőszékekkel és a Personnel Classification Boarddal, amely a személyzeti fizetési osztályokba való sorozást végző szervezet.

Külön kell beszélnünk azokról a független szervekről, mint például a *Tarif Commission*-ről, a *Shipping Board*-ról, amelyekkel korábban részletesebben foglalkoztunk. Ezek jogállásuk szerint, mint láttuk, az elnöktől eredetileg teljesen függetlenek voltak. E függetlenségük azonban, különböző rendelkezések következtében, újabban szintén jelentékenyen korlátozódott. Egyrészt a Bureau of the Budget és a Chief Coordinátor hatásköre rájuk is kiterjed és szükségleteiket csak azon keresztül tudják a federális költségvetésbe beilleszteni. Alkalmazottaik ugyancsak a többi szervek alkalmazottaival egyöntetű elbánás alá esnek és ilyen módon számos olyan kapcsolatba kerülnek a közigazgatás többi ágaival, amelyeket az elnök irányít és amelyekkel eredetileg nem volt kapcsolatuk. Nagyon fontoságú azonkívül a legfőbb törvényszéknek *Myers vs. USA.* ügyében hozott híres határozata,

amelyben kimondja, hogy az elnök bárkit, a szenátus hozzájárulása nélkül is, elmozdíthat olyan állásból is, amelyet csak a szenátus hozzájárulásával tölthet be és olyan esetben is, amikor az illető hatásköre bírói jellegű, tehát az elnök által nem irányítható. Mégis felmentheti az elnök ilyen szervnek valamely tagját szabad belátása szerint azzal az indokolással, hogy az illető egyén a törvényben megállapított hatáskörét nem teljesen tökéletesen és bölcsen látta el.

Mindez a fejlődés együttvéve azt mutatja, hogy az Unió közszolgálat és közigazgatása az utolsó 15–20 évben erős szakirányú fejlődést vett, amely az előző 130 év fejlődését messze túlszárnyalja és máris igen figyelemreméltó eredményeket ért el.

A tagállamokban ez a fejlődés körülbelül ugyanegy időben kezdődött. Az államok közigazgatása 1910 előtt atomizált és szervezetlen volt, és a költségvetési ellenőrzést szintén nem ismerték. 1909-ben Oregon állam választóinak egy magánszervezete indított először akciót az állami közigazgatás reformja érdekében. Az érdemi munka azonban csak 1915-ben indult meg azáltal, hogy New-York államban létesítették a *New-York Bureau of Municipal Research*-t, amelyből a mai *National Institute of Public Administration* alakult. Az államok közigazgatási reformjainak legeredményesebb időszaka az 1919-től 1925-ig terjedő hat év, de az akció egészen napjainkig tovább tart. Ez a newyorki közigazgatási kutatóintézet ajánlotta először, hogy a *Chief Executive general manager* legyen, tehát a közigazgatás legfőbb vezetését személyes felelősség mellett végezze.

Ez az intézet közel húsz évvel előbb ajánlotta azokat az elveket, amelyek ma sorra megvalósulnak. Részletes javaslatai a következők voltak: 1. New York államnak 150 önálló szervét a governortól függő 17 osztályba kell összevonni, 2. az egységes költségvetés rendszerét be kell vezetni, 3. erős vezérkari szervre van szükség, amely a személyzeti kérdést, a költségvetés egész végrehajtását, a

vásárlást irányítsa. Így az államokban is előtérbe került a governornak, mint Chief Executive-nek az a feladata, hogy a közigazgatás gépezetének személyes vezetője legyen. A kérdés, amely még nem dőlt el véglegesen, itt is az, mint az elnöknel, hogy ezentúl is meg fogja-e tartani addigi politikai szerepét, vagy inkább adminisztrátor lesz, mert az adminisztrációt feltétlenül el kell látnia. De lehetséges az is, hogy kialakul itt is a helyettese, mint a közigazgatás feje.

A törvényhozások általános célkitűzései szempontjából a legjobban jellemző Ohio és North-Carolina államok alkotmányának következő két tétele. Ohio állam alkotmányában a következő rendelkezés foglaltatik: „Avégből, hogy a kormányzó az alkotmány által ráruházott legfőbb végrehajtó hatalmat eredményesen gyakorolja és alkotmányos kötelességeit megfelelően ellátva a törvények pontos végrehajtását ellenőrizni tudja, az állami közigazgatás működését a következő elvek szerint szabályozzuk...“ A North-Carolina államalkotmányában levő rendelkezés a következő: „Ennek a törvénynek az a célja, hogy a kormányzóra az állam összes szerveinek és intézményeinek közvetlenebb és eredményesebb ellenőrzését ráruházza, az ilyen szervek és intézmények gazdaságosabb és eredményesebb működése végett és avégből, hogy az állam összes kiadásait és bevételeit magában foglaló kiegyensúlyozott költségvetés kezdeményezését és előkészítését az országgyűlés számára elvégezhesse.“ Az államok a kormányzói hatáskörnek megerősítése végett az Unióhoz hasonló rendelkezéseket tettek. Ezek között különös fontossága van a Staff Agency, a vezérkar létesítésének. Ezek olyan specializált szervet jelentenek, amelynek tagjai állandóan arra kötelesek, hogy a Chief Executiv-et támogassák a közigazgatás vezetésében a) azáltal, hogy mindazt az adatot szolgáltatják neki, amelynek alapján határozni tud és ezeket az adatokat állandóan gyűjtik, b) azáltal, hogy gondoskodnak arról, hogy az államfő határozatait a departmentek fejei végrehajtsák, c) az-

által, hogy végzik a szervei funkciók egy részét, így a személyzeti ügyek, költségvetéskészítés, könyvvitel, vásárlás, kiadások elbírálása, nyomdai rendelkezések ellenőrzése stb. terén.¹ Ennek a Staff Agency-nek neve és szervezete az egyes államokban sokféle változatot mutat fel. De ma már csak 8 államban nincs még hasonló ilyen szerv. Indianában 1909-ben a *Department of Inspection and Supervision of Public Offices*-t, Californiában 1911-ben a *Board of Control*-t, Massachusettsben 1912-ben a *Commission on Economy and Efficiency*-t állították fel. Több államban a *Department of Finance*, más államokban a *Director of Budget* látja el ezt a funkciót.

A Staff Agency-eket általában két csoportra oszthatjuk: egyrészt erős, másrészt gyenge hatáskörűekre. A világháború előtt a gyenge, a világháború után az erős hatáskörű szervek terjedtek el. Az erős hatáskörű szervnek nemcsak a költségvetésalkotás, hanem a központi anyagbeszerzés, a személyzeti kérdések intézése is a hatáskörébe tartozik és azonkívül nem bizottságoknak, hanem közvetlenül az államfőnek vannak alárendelve. 1930-ban ezek a Staff Agency-k 29 államban csak a gubernornak alárendelten működtek. Ez tehát azt jelenti, hogy az egyes departmentek fölé rendelt jogállásuk van.

A Staff Agency felállítására és hatáskörének megállapítására Illinois államnak 1917-ből való, már említett Civil Code-ja ma is mintaszerű és ez volt a legnagyobb hatású. Az eredmény elérése szempontjából az egyes államokban az egységes költségvetés és a központi anyagbeszerzés megszervezése fontos feltétel volt. 1912 előtt a 48 állam egyikében sem volt még egységes állami budget; 1929-ben pedig, Arkansas kivételével, már valamenynyiben volt. Az egységes költségvetést 35 államban az államfő, a többiekben a bizottságok készítik el, de azok is az összes állami szükségletet összefoglaló egységes szervezetben. A governor hatásköre sokféle, nemcsak az elő-

¹ White, Trends 182. 1.

irányzat készítésére, hanem némelykor még a törvényhozás által megállapított tételekkel szemben való vétóra is kiterjed. Illinois államnak említett Code-ja felhatalmazást adott a Finance Departmentnek: „az anyagfogyasztás ellenőrzésére és olyan irányú működésre, hogy elérje az árak, minőség és szállított anyag, és a végzett munkamennyiség tekintetében annak biztosítását, hogy az megfelelő, helyes és észszerű legyen“. Ez tehát a gazdálkodás észszerűségére (economy) és a működés eredményességére (efficiency) is kiterjedő bírálati jogkört jelent egy, közvetlenül a kormány fejének alárendelt alkalmas közigazgatási szerv kezében a közigazgatás többi szervei felett is, míg nálunk az összes miniszterek felett csak a gazdálkodás számszerűségének ellenőrzése van a számszék útján, és egyes aktusaik jogszerűségének ellenőrzése a közigazgatási bíróság útján biztosítva.

Fontos lépés volt az állami közigazgatás integrációja útján a nagyszámú önálló szervnek kevés számú osztályba (nálunk minisztérium) való összevonása. A szervek korábbi száma az egyes államokban 75–100 között változott, ezeket 1917 óta 9–30 osztályra redukálták az államok legnagyobb részében. Ezáltal a hatásköri rendezés, a kettős hatáskörök megszüntetése és a szervezet nagy egyszerűsítése megoldást nyertek.

A személyzeti kérdéseknek új szellemben való irányítása a közigazgatás eredményességének fokozásában igen nagy jelentőségű. E célra külön szervek létesültek. Ezek a *Personal Agency*-k azért alakultak ki nehezen, mert a zsákmányrendszer elleni reakcióképpen a Chief Executive-től független Civil Service Commission-ok keletkeztek. Ezt az egyes államok különböző politikai atmoszférája ma sem teszi mindenütt feleslegessé, de mégis növekszik annak a jelentősége, hogy a személyzeti kérdést protektív szempontok helyett konstruktív szempontok szerint intézhessék. Először Maryland vezette be a merit systemet 1922-ben akképen, hogy azt nem egy független pártközi Civil Service Commission-tól, hanem

a kormányzattól tette függővé úgy, hogy Personnel Director-t alkalmazott, akit a governor nevez ki, és aki csak a gubernornak felelős. Ilyen rendszert vezettek be azóta a leghaladottabb államok nagy részében, így Massachusettsben, Pennsylvaniában, Californiában, Minnesotában, Wiscounsinban, North-Carolinában stb. Ilyen javaslatot 1929-ben már a szövetséges kormány részére is tettek.

A központi anyagbeszerzés szintén későn kezdett fejlődni. 1910-ben jött létre az első államban a központi irányítás, de a központi vásárlásra csak 1915-ben került sor. Ma már 39 államban van központi anyagbeszerző szervezete és azok közül 33 a kormányzónak felelős. Ezen a téren részletkérdések fejlődése is igen tanulságos, mert a központi anyagbeszerzés rendszere az Egyesült Államokban teljesen kidolgozottnak tekinthető. Az államokban dönt el többek között, természetesen különböző módon, az a főkérdés is, hogy a központi anyagbeszerző szervnek joga van-e a rendelés megváltoztatására. A központi anyagbeszerzés kérdésével egyébként irodalmunkban egy kitűnő monográfia részletesen foglalkozik.¹

A városok igazgatásának fejlődéséről és annak különböző típusairól már korábban szó volt. A National Municipal League-nak 1895-ben történt megalakulása és általa először 1899-ben, majd másodszor 1916-ban, javított kiadásban kiadott mintaszervezet nagy hatással volt. A fejlődés itt is a Chief Executive hatáskörének és felelősségének a kiépítésében nyilvánult. Az ilyen tekintetben legmintaszerűbb és legtanulságosabb megoldás a már tárgyalt city manager-, illetve a county manager-rendszer. A városok is szükségesnek találták a költségvetés, az anyagbeszerzés, a személyzeti kérdés és az efficiency tudományos megoldását, természetesen kisebb méretüknek megfelelő egyszerűbb szervezettel, de sokszor tökéle-

¹ Göbel József: A közigazgatás dologi szükségleteinek gazdaságos kielégítése. Anyagbeszerzés. Budapest. 1933. 67. l.

tesebb kivitelben. A legmintaszerűbbnek elismert city manager-rendszer Cincinnati városban van, ahol a city manager az efficiencyt külön Executive Assistent útján ellenőrzi.

Az előadottak meggyőzően mutatják az erélyes és céltudatos fejlődést az amerikai közigazgatás egész területén, amely azonban aránylag rövid, alig 25 éves multra tekinthet vissza. Ennek az időpontnak a figyelembevételéért fontos, mert azt mutatja, hogy a tudományos üzemvezetés mozgalma a közigazgatásban csak akkor kezdődött, amikor annak eredményei gazdasági téren már kialakultak. Kétségtelen, és az amerikaiak is tisztában vannak azzal, hogy sok körülmény járult hozzá kormányuk vezetőinek új közigazgatási pozíciójához. De ezek között kétségtelenül legkiválóbb fontossága volt az ipari tudományos üzemvezetés szerepének és jelentőségének: „A tudományos üzemvezetésnek és üzemi kutatásoknak sokszor bámulatos teljesítményei meggyőzően bizonyították, hogy mit lehet elérni javított módszerekkel és értelmes, szakszerű vezetéssel. A Manager Systeme siettetette először olyan állandó alkalmazottak csoportjának kialakulását, amely meg tud felelni az egészséges üzemvezetés követelményeinek.“

Magasabb szempontból nézve „a New-Managementnek nagy jelentősége van. Mutatja a végrehajtó hatalommal szemben való gyanakvás hosszú korszakának rohamos hanyatlását, amely egy századnál tovább akadályozta a közigazgatási szervezet megfelelő fejlődését. Előrevetíti a demokráciára vonatkozó amerikai elmélet végleges módosulását, amely a nép által való választásra nagyobb súlyt vetett, mint az alkalmazás állandóságára és amely a pártos befolyást a közéletre szokatlan mértékben tűrte el. Mutatja a közigazgatásban az egyszerű ember direkt befolyásának csökkenését és a szakértő szerepének növekedését“.¹

¹ White. Trends. 234. sk l.

A KÖZSZOLGÁLAT.

Mint mindenütt, ugyanúgy az Egyesült Államokban is, minden közigazgatási reform sikere a személyzeti kérdés helyes megoldásától függ. A közzolgálat kérdésének mélyreható átalakulása Amerikában főleg két oknak tulajdonítható. Az egyik a *merit system* bevezetése. Ez az új rendszer azonban nem egyszerre terjedt el az egész federális szolgálatban, az államokban és a községekben, hanem csak fokozatosan. A XIX. század utolsó két évtizedében csak lassan indult és a nagyobb lökést a XX. század első évtizedében kapta.

A másik fontos ok a közzolgálati alkalmazottak számának nagy megnövekedése. Ez a két tényező együttevve azt a feladatot jelentette, hogy az Egyesült Államok rövid idő alatt alakítsák ki a hivatásos és szakképzett tisztviselőkből álló azt a bürokráciát, amely az európai kontinensen ma már évszázados, alig észrevehető fejlődés eredményeképpen működik. Ez az Egyesült Államok számára igen nagy feladatot jelentett, amelyet még nem is oldottak meg teljesen. Európai szemmel nézve azonban rendkívül tanulságos ez a fejlődés, mert szemünk előtt folyik le az elvi szempontok és tudományos elvek alkalmazásával a közigazgatás átalakulásának az a folyamata, amely nálunk kevésbé tudatosan, a történeti fejlődés eredményeképpen állott elő. Ennek következtében az Egyesült Államok a személyzeti kérdés problematikáját sokkal élesebben látják és sokkal tudatosabban foglalják rendszerbe, a részletkérdésekre vonatkozó alternatív megoldások kipróbálása és tudományos mérlegelése alapján. A mi megszokott rendszerünk kényelmes használata miatt lehet mosolyogni azon, hogy Amerikában ezeknek

ÚJ MÓDSZEREK

a kérdéseknek nagy része csak legújabbban került megoldásra, hogy például a fizetési rendszerek csak 1923 óta vannak arányosítva, és korábban az egyes minisztériumok szinte egymást licitálták túl ajánlataikkal, ami nálunk elképzelhetetlen, de óvatossá kell lenni fölényünk megállapításával, mert az amerikai viszont rámutathat más eredményekre, így többek közt arra, hogy nálunk a közigazgatási anyagbeszerzés még mindig abban a szervezeten állapottban van, hogy az egyes állami szervek a piacon, mint vevők egymásnak versenyt támasztanak és az árakat felhajtják, holott nálunk a központi anyagbeszerzés szervezete már sokkal előbbre van.

A személyzet számának növekedésére vonatkozólag hivatalos statisztika még nem áll rendelkezésre, mert csak az 1940. évi népszámlálásba kívánják a közzolgálati alkalmazottakra vonatkozó adatgyűjtést is beilleszteni. A szövetséges közigazgatás által fizetett alkalmazottak száma 1896-ban 178.884 volt, 1916-ban ez a szám már 438.057-re emelkedett, tehát a növekedés 20 év alatt 145%-os, míg a lakosság növekedése ugyanaz alatt az idő alatt csak 45%-os volt. A világháború hirtelen nagy emelkedést hozott és a fegyverszünet napján érték el a legmagasabb számot: 917.760 polgári alkalmazottal. Ezután erős csökkenés következett be és a háború utáni legalacsonyabb pontot 1923 június 30-án érték el 548.531 alkalmazottal. 1928 június 30-án a federális alkalmazottak száma 568.715 volt.¹ Ehhez járul azonban az egyes államok alkalmazottainak száma, amely 1926-ban 153.226, a járásokban (county) ugyanakkor 142.415, a kommunális közigazgatásban pedig 534.897 volt.² Ez a nagy lét-

¹ Herman Feldman: A Personal Program for the Federal Civil Service. 71st Congress, 3d Session. House Document No. 773. United States Government Printing Office. Washington, 1931. 2. l.

² Internationales Rationalisierungsinstitut. Öffentliche Verwaltung. Amerika-Studien: Personal-Verwaltung I. 1933. 3. lap.

AMERIKAI ALLAMÉLET

szám természetesen igen nagy területen is oszlik meg. De kétségtelen a fejlődésből az, hogy a közszolgálati alkalmazottak száma relatíve nagyot növekedett, még pedig annak következtében, hogy a közigazgatás többé nemcsak szabályozó funkciókat lát el, hanem igen sokféle közfeladat ellátását magára vállalta, ami együttjárt a közigazgatásban a szakértelem fontosságának növekedésével is. Az a korábbi és különösen Amerikában is szélteben vallott elv, hogy a kormányzás és a közigazgatás az átlagpolgár által, számottevő szakképzés nélkül, végezhető, helyet adott annak az újabb és helyesebb belátásnak, hogy a közigazgatás nagyon sok állomását csak specializált és tudományosan képzett szakőrök tudják sikerrel betölteni. A Civil Service Commissionnak és ezzel kapcsolatban a merit systemnek terjedése a következő számokból ítélni lehet. Az első a federális szolgálat számára 1883-ban felállított bizottság volt, amely 14.000 állás pályázóinak vizsgáztatására volt hivatva. New-York állam ugyanabban az évben, Massachusetts 1884-ben követte a példát. 1894-ben New-York állam minden városában kötelezővé tette a vizsgarendszer bevezetését. Illinois állam és Chicago 1895-ben következtek. 1900-ban összesen egy federális, két állami, egy járási és 65 városi bizottság működött. 1906—1910 között 120, 1911—1915 között 30, 1916—1920 között 16, 1921—1925 között 10, 1926—1930 között 23 új bizottság alakult. Az eredmény az, hogy 38 államban és a városok nagyobb részében még ma sincs semmiféle korlátja a zsákmányrendszer érvényesülésének. A federális szolgálatban kb. 432.000 állás, az összesnek 76%-a ma már vizsga alá esik, tehát a politikai befolyás alól el van vonva. A további 137.000-ből 100.000 szolgálai és más tanulatlan munkát kíván, tehát vizsga alá helyezésére nincs szükség. A többi, körülbelül 37.000 állás azonban, köztük sok magasabb állás, még az úgynevezett politikai állások közé tartozik. A federális szolgálat tehát ilyen módon a bürokratikus fejlődésben igen magas fokra jutott, a

A KÖZSZOLGÁLAT

szelekció és a szakképzés, valamint a testületi szellem kifejlődése tekintetében a legmagasabb igényeket is kielégíti. Hogy az amerikai közigazgatás híre még mindig olyan kedvezőtlen, annak magyarázata tehát egyrészt abban van, hogy a haladás még nem ismeretes, másrészt abban, hogy a zsákmány-rendszer az államok és a községek közigazgatásában még nagyon el van terjedve. A tendencia azonban állandóan a szakszerű közigazgatás fejlesztésére irányul.

A közigazgatás megnövekedése és feladatainak megnehezülése az egymással összefüggő problémák sűrű szövedékét fejlesztette ki, amelyeket az amerikaiak a maguk kiváló szervező tehetségével és a gazdasági életben szerzett tapasztalataik felhasználásával igyekeznek rendszeresen megoldani. Ez annál inkább lehetséges és indokolt, mert az Egyesült Államokban, nem egy olyan magánvállalat van, amelynek igen nagy létszámú és az ország egész területén szétszórta szolgálatot teljesítő személyzete van. Fontos példák a következők:¹

	Alkalmazot- tainak száma:
United States Steel Corporation	211.055
General Motors Corporation	172.938
Pennsylvania Railroad System	166.607
General Electric Company	78.380
American Telephone and Telegraph Co	324.343
Standard Oil Company of Indiana	44.520

A két főszempont, amely gondolkozásunkat ezen a téren irányítja, a következő: egyrészt ők is felismerték, hogy a közigazgatási alkalmazottak fizetésének kérdése a munkapiac rendes gazdasági törvényei alá nem esik. A kormány gyakorlatilag függetlenítheti magát fizetési politikája tekintetében a legtöbb gazdasági törvénytől és a versenynek attól a hatásától, amelyet a gazdasági vállalatok kénytelenek figyelembevenni. Amíg a

¹ L. Recent Social Trends 1512. l.

magánvállalatok hibás személyzeti politikát sokáig nem követhetnek, mert annak hatása a versenytársak előnyomulásában és saját mérlegük kedvezőtlen eredményeiben hamarosan jelentkeznek, addig a közigazgatás alkalmatlan gazdasági elveket és rosszeredményű közigazgatási eljárásokat sokáig, csaknem tetszésszerűen ideig, tűrhet; azt a polgárok felismerni aligha fogják, káros hatását számokban kifejezni, legalább ezideig, lehetetlen és az eredmény közvetve az adóteher növekedésében fog jelentkezni. A közigazgatás szakszerűsége szükségessé teszi a személyzet állandó alkalmazását, az alkalmazás állandóságának érdeke azonban megnehezíti a kevésbé alkalmasok eredménytelenség címén való elbocsátását. Ezért ők is tudják és ismerik a veszélyét annak, hogy a bürokratikus rendszer a teljesítmények és a szellem tekintetében könnyen hátrányba jut a magánvállalatok személyzeti rendszerével szemben. A közigazgatás személyzeti problémájának jó megoldására nézve tehát, és ez a másik főszempont, tudományos kritika útján keresik ki a legmegfelelőbb elveket és éberben őrködnek a rendszer állandó tökéletesítésén. Azt is látják, hogy az Egyesült Államok óriási területén jelentkező személyzeti problémák rendkívül sok közös vonást mutatnak fel, amelyek a legjobban egységesen oldhatók meg. Ezért van törekvés mindenütt a személyzeti kérdés intézésének centralizálására és egységes személyzeti program kialakítására. Ennek a közigazgatási *personnel management*nek magas színvonalára azért is szükség van, mert az Egyesült Államok fejlett gazdasági élete a gazdasági pályák presztízsét igen magasra emelte, úgy hogy a közszolgalat presztízsé azzal szemben nehéz helyzetben van.¹

Ennek a személyzeti politikának a kialakítása lépésről-lépésre, különböző speciális szervek működése útján történt. Teljes összefoglalás és egy kézben való elhelye-

¹ L. 128. l.

zés a federális szolgálatban mindezekig, mint láttuk, nem történt meg, bár a személyzeti kérdés a *general management*hez nélkülözhetetlenül hozzátartozik. A federális szolgálatban személyzeti ügyekkel foglalkozó külön szerv először 1879-ben alakult, mint az *United States Public-Health Service Personnel Division*ja. 1883-ban következett a *Civil Service Commission*, 1901-ben a Philippini szigetek számára a *Civil Service Board*, 1907-ben Portorico számára *Civil Service Commission* szervezése, 1913-ban létesült a *Bureau of Efficiency*, 1916-ban az *United States Employees Compensation Commission*, 1920-ban a *Pension Office* (Civil Pensions), 1923-ban a *Personnel Classification Board*, 1924-ben a *Foreign Service Personnel Board* és 1931-ben a *Council of Personnel Administration*.

Meg kell még említenünk, hogy a Civil Service Commission keretében 1922-ben külön Research Division létesült, amely a személyzeti kérdés intézésével kapcsolatos pszichológiai problémák, tehetségvizsgálat és a vizsgarendszerek kritikája terén értékes eredményeket ért el.

A háború után a személyzeti kérdés terén két nagyfontosságú lépés történt. Az egyik az volt, hogy a kongresszus 1920-ban a federális szolgálatban álló alkalmazottak közül a merit-system alá tartozókra, tehát az állandó alkalmazottakra nézve, a nyugdíjrendszert bevezette és 1926-ban tovább is fejlesztette. A másik lépés pedig az, hogy a kongresszus 1923-ban törvénybe iktatta a *Classification Act*-et és ugyanakkor felállította a *Personnel Classification Board*-ot, amelynek az a feladata, hogy a federális szolgálatban levő állásokat osztályozza abból a szempontból, hogy az egyenlő munkát végzők egyenlő fizetést kapjanak és a különböző munkanemeket egymástól megkülönböztesse. Ezt a feladatot mi a fizetési osztályokba való sorozása néven ismerjük. 1930-ban ezt a szervezetet még tovább fejlesztették azáltal, hogy elnöke a *Director of the Budget* lett, akinek megelőzőleg csak a képviselője vett abban részt. Ez a változás tehát a

AMERIKAI ALLAMÉLET.

Director of the Budget befolyását terjeszti ki a személyzeti kérdésre. Az 1931 április 25-i rendelettel felállított *Council of Personnel Administration* tagjai a departmentek vezetői, a Director of the Budget, az Interstate Commerce Commission elnöke és a Civil Service Commission elnöke, aki egyúttal ennek a tanácsnak is elnöke.

Ennek a tanácsnak feladata: 1. kapcsolat létesítése a Civil Service Commission és a departmentek között; 2. a személyzeti igazgatás összhangjának biztosítása a federális szolgálatban; 3. a kiválasztási módszerek javítása; 4. a federális szolgálat vonzóbbá tétele; 5. a túlságos személyzeti változásoknak, főleg a kiválóknak a közszolgálatból való távozásának csökkentése; 6. a személyzeti létszám növekedése elleni küzdelem; 7. a departmentek részére személyzeti ügyi szakértők kiképzése; 8. az ipar személyzeti tapasztalatainak felhasználása; 9. a minősítési és működési táblázatok rendszerének tökéletesítése.

A ma már fejlett szervezet a szükség nyomása, a problémákkal való birkózás súlya alatt jött létre és ugyanígy fejlesztették ki azt a személyzeti politikát és programot, amely a maga összefüggésében és rendszerében igen figyelemreméltó teljesítmény és amelynek lényege a következő:

A kiindulópont, amint már említettük, a fizetési kérdés volt. Mielőtt az állások osztályozása megtörtént, gyakori eset volt a közigazgatásban, hogy egymás mellett ültek ugyanazt a munkát végző alkalmazottak és különböző fizetést kaptak. Ugyanolyan állásokat különböző hivatalokban különbözően fizettek. Egyesek magas fizetést húztak egyszerű, sablonmunkáért, mások nagy képességet kívánó munkát végeztek kis fizetésért. Nagyon kevés rendelkezés volt az előlépés szabályozására. A címek használata rendszertelen és félrevezető volt. Egy 1854 április 27-éről való elavult törvény négy fizetési osztályt állapított meg (1200, 1400, 1600 és 1800 dollár), ezt az alapot azonban rendeleti úton ötletszerűen továbbfejlesztették.

A KÖZSZOLGÁLAT

Az eredmény az volt, hogy az egyes departmenteknek pauszösszegeket bocsátottak rendelkezésre személyzeti fizetések céljára, belátásuk szerint való felhasználásra, s voltak név szerint megjelölt egyén számára megállapított fizetések is. Ez a rendszer a háború alatt arra az eredményre vezetett, hogy némely háborús szerv több mint kétszer akkora fizetést adott ugyanazért a munkáért, mint a régebbi szervek és ennek következtében az alkalmazottak a többi hivataltól ezekhez az új hivatalokhoz való áthelyezésüket igyekeztek elérni. Ez ellen a mozgalom ellen a kongresszus nem tudott másként védekezni, minthogy az áthelyezéseket törvénnyel megtiltotta. Ebből a tapasztalatból azonban nyilvánvalóvá lett az, hogy ez az eljárás és ez a fizetési politika alkalmatlan a közigazgatás színvonalának emelésére és a személyzet jó szellemének fenntartására. Ez érlelte meg az állások osztályozásának a kérdését. Erre és az egész fizetési rendszernek teljes átszervezésére még egy más okból is sürgősen szükség volt. A munkaerők teljesítményei mérésének a gazdasági életben alkalmazott rendszerét (*Efficiency Ratings*) ugyanis előnyei miatt a közigazgatás is alkalmazni kívánta. A federális szolgálatba való bevezetésével megbízott *Bureau of Efficiency* azonban hamarosan arra a meggyőződésre jutott, hogy az állások jellegének és munkafeladatának állandó megállapítása nélkül a munkaerők teljesítményeinek mérése nem vezethető be. A Bureau of Efficiency az 1921. évi október hó 24-én kelt rendelet alapján végzett egy állásoztályozási kísérletet, ez azonban nem készülhetett kellő alapossággal. Szükségesnek bizonyult a munkának széles alapon, átfogó szempontok szerinti elvégzése és e végből külön szervnek felállítása. Így jött létre a *Personnel Classification Board*. Feladata először a központi (washingtoni) szolgálatot teljesítő federális alkalmazottak közül kerekén 47.000 alkalmazott állásának jól átgondolt és igazságos osztályozása volt. Az a rend, egyöntetűség és igazságosság azonban, amely ennek a munkának eredménye lett, oly meggyőzően igazolta en-

nek a tudományos munkaszervezési eljárásnak értékét, hogy a kongresszus a Classification Board-ot az 1928. évi május hó 28-i törvénnyel megbízta, hogy ugyanezt a munkát a federális külszolgálatra (field service) nézve is elvégezze. Az osztályozás a külszolgálatban 104.053 állásra vonatkozólag elkészült, tehát kétszer akkora munkát jelentett. A Classification Board 1931. évi február hó 16-án terjesztette a kongresszus elé erről a munkálatról szóló részletes jelentését: a *Wage and Personnel Survey*-t.¹ A jelentés nemcsak az állások osztályozására tartalmaz javaslatot (*Classification Plan*), hanem fizetési rendszert is ajánl (*Compensation Plan*), amelyet úgy állapított meg, hogy a közszolgálati alkalmazottak fizetését a magánalkalmazottak kereseti viszonyainak alapulvételével számította ki. E végből az ipari és kereskedelmi élet 17 vezető tekintélyének részvételével 500.000 különböző állású ipari alkalmazottra kiterjedő munkabérankétot végzett. Bár a külszolgálatra vonatkozó javaslat életbeléptetésére még nem került a sor, joggal mondja Haan,² hogy ez a külszolgálatra vonatkozólag végzett munka gigantikus vállalkozás volt és hogy egy nagylétszámú közszolgálatnak ilyen alapos és módszeres munkával való újjászervezése a legérdekesebb példa a *scientific management* (tudományos

¹ Personnel Classification Board. Field Survey Division: Report of Wage and Personnel Survey. Washington, 1929. U. S. Gov. Printing Office. 511 l.

Personnel Classification Board. Field Survey Division: Preliminary Class Specifications of Positions in the Field Service. Washington, 1930. U. S. Gov. Printing Office. 1327 l.

Personnel Classification Board: Salaries for Routine Clerical Work in Private Industry 1929. Washington, 1931. U. S. Gov. Printing Office.

Personnel Classification Board: Closing Report of Wage and Personnel Survey. Washington, 1931. U. S. Gov. Printing Office. 404 l.

² Amerika-Studien. Öffentliche Verwaltung. Personal-Verwaltung. II. 1933. Internationales Rationalisierungsinstitut. Genf.

munkásszervezés) elveinek a közigazgatásban való alkalmazására.

Hasonló munkát eddig 15 állam, 24 county és 26 város is végzett, részben az Uniót megelőzőleg. Az úttörés érdeme Chicagót (1909—1911) illeti meg.

Az állások tudományos osztályozásának műveletét a következő hat feladatra osztják: 1. Munkaelemzés (*job-analysis*). Minden állás kötelezettségeinek mélyreható kivizsgálása annak meghatározásával, hogy milyen felelősséggel jár, milyen képzettségre van szükség helyes betöltéséhez és az összes egyéb lényeges szempontok szerint. Az alaposág érdekében úgy szoktak eljárni, hogy először az állást betöltő alkalmazott maga írja le az állásával járó kötelezettségeit és az állás betöltéséhez szükséges kellékeket. Ezt átvizsgálja, vagy kiegészíti a főnöke és végül valamennyit átvizsgálja egy szakértőkből álló bizottság, amely az ellentmondások kiküszöbölésére is figyelemmel van. 2. Munkaosztályozás (*job-classification*). Az azonos feladatokkal és felelősséggel járó állásokat egy csoportba foglalják jellemző névvel, amely csoportot fizetés, előléptetés és minden más szempontból való elbánás tekintetében más csoportokkal szemben meg lehet különböztetni. Nálunk ez körülbelül az egyetemi képzettséghez, az érettségihez és csak négy középiskolához kötött állások megkülönböztetésének felel meg. 3. A munka kijelölése (*job-specification*). A kötelezettségeknek, a felelősségnek és a minősítésnek tömör és világos formában való előírása minden egyes fajta állásra nézve, azok állandó és mindenütt egyenlő meghatározása érdekében. Világosság kedvéért az előírás példákkal is kiegészíthető. 4. A fizetések egyöntetűsítése (*salary standardisation*). Fizetési skála megállapítása, amely az egyes osztályok fizetését tartalmazza a végzett munka tudományos vizsgálata alapján és a szerint az elv szerint, hogy egyenlő munkáért egyenlő fizetés járjon. Ez a mi fizetési skáláink megállapításához hasonló, de annyiban komplikáltabb, hogy Amerikában ugyanabban a fizetési osztályban hét különböző fokozat