

MAGYAR KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYI INTÉZET  
INSTITUT HONGROIS DES SCIENCES ADMINISTRATIVES

No. 24. SZ.

DIRECTEUR: MAGYARY ZOLTÁN EGYETEMI TANÁR, IGAZGATÓ

AZ ÖNKORMÁNYZAT  
MULTJA ÉS JELENE  
FRANCIAORSZÁGBAN

ÍRTA

DR. DRÁGFFY MIKLÓS

28 / 1980 (1)



BUDAPEST, 1937

DUNÁNTÚL PÉCSI EGYETEMI KÖNYVKIADÓ ÉS NYOMDA R.-T. PÉCSETT



# TARTALOM.

Oldal

Előszó. Irta Magyary Zoltán. . . . .	1
--------------------------------------	---

## ELSŐ FEJEZET.

### A centralizáció és decentralizáció általánosságban.

1. §. A centralizáció, decentralizáció, dekoncentráció fogalma. . . . .	5
2. §. A federalizmus. . . . .	28
3. §. A regionalizmus. . . . .	32
4. §. A centralizáció ellen felhozott érvek. . . . .	44
5. §. A decentralizáció mellett felhozott érvek. . . . .	59
6. §. A decentralizáció hátrányai. . . . .	62
7. §. A centralizált közigazgatás előnyei. . . . .	

## MÁSODIK FEJEZET.

### Az önkormányzati élet története Franciaországban.

8. §. A gall korszak. . . . .	71
9. §. A római-gall korszak. . . . .	75
10. §. A frank-francia korszak	
A) Az első királyok. . . . .	78
B) Feudalizmus. . . . .	79
C) A királyi hatalom küzdelme a centralizációért. . . . .	83
D) A centralizált Franciaország. . . . .	90
11. §. A forradalmak törvényhozása.	
1. Az alkotmányozó gyűlés és a konventek. . . . .	95
2. Napoleon alkotmánya. . . . .	105
3. Lajos Fülöp. . . . .	109
4. A második köztársaság. . . . .	112
5. III. Napoleon. . . . .	115

## HARMADIK FEJEZET.

### Az autonómiák mai szervezete.

12. §. A departementok. A departementi közgyűlés. . . . .	117
13. §. A departementi bizottság. . . . .	130
14. §. A prefektus. . . . .	134
15. §. Az arrondissement. . . . .	135
16. §. A község. . . . .	136
17. §. A községi képviselőtestület. . . . .	147
18. §. A polgármester és tanácsnokok. . . . .	157
19. §. A prefektus felügyeleti joga. . . . .	162
Irodalom. . . . .	

## ELŐSZÓ.

Az önkormányzat kérdése a tudományt újból erősen foglalkoztatja. Egyrészt az a tapasztalat kényszerít új vizsgálatára, hogy a posztindusztriális államban az állami és az önkormányzati közigazgatás egyre jobban összeszővődik, és az önkormányzat koadminisztrációvá kezd átalakulni. Másrészt a területi önkormányzatok mellett növekvő jelentőségre tettek szert a területi önkormányzatok: a különböző kamarák, korporációk, egyéb érdekképviseletek és rendi alakulatok.

Az önkormányzat francia fogalmazásának tanulmányozása igen termékenyítő mind az angolszász, mind az újabb olasz és német felfogással való összehasonlításban. Az alábbi a francia irodalomnak igen bő, Párisban való feldolgozásán alapuló tanulmány a területi önkormányzat kérdésére terjed ki. A területi önkormányzat franciaországi újabb fejlődésének tárgyalását egy külön tanulmány számára tartván fenn.

Budapest, 1937. év június havában.

MAGYARY ZOLTÁN

Je ne nie pas, que la liberté ne soit pour une nation le premier des biens. Mais plus je vis, plus je me persuade, qu'un gouvernement fort peut seul l'assurer aux citoyens... Le peuple est opprimé, quand le pouvoir est faible. Aussi ceux, qui s'efforcent d'affaiblir le gouvernement, commettent-ils un crime détestable.

*ANATOLE FRANCE (THAÏS)*



## ELSŐ FEJEZET.

# A centralizáció és decentralizáció általánosságban.

### 1. §. A centralizáció, decentralizáció, dekoncentráció fogalma.

A decentralizáció szó születése az 1850. évi belga alkotmány idejére esik. Ez az állami berendezkedés d'Argenson tanításai szerint épült fel — „Az a legjobb közigazgatási berendezkedés, mely a népnek módot ad arra, hogy választott községi tisztviselők által kormányozza magát, tehát alapjában önmaga önmagát kormányozza“<sup>1</sup> — és új módon szabályozza a központi hatalom és a községeknek egymáshoz való viszonyát. Minthogy az új szabályozás sok téren ellentétben állott a francia centralizációs állami berendezkedéssel, ennek az ellentétnek jelzésére ez a rendszer „decentralizáció“ elnevezést nyert.<sup>2</sup>

„A decentralizáció határozatlan kifejezés, mégis gondosan kell őrizni, minthogy általános érzést, soha ki nem vesző gondolatot fejez ki.“<sup>3</sup> A decentralizáció szónak határozatlansága, szabatos tartalmat nélkülöző volta arra szolgált, hogy minden alkotmányjogi kívánság áfiumaként szerepeljen. Ki-ki saját kedve szerint magyarázta, szűkítette, tágította a tartalmát. „Különböző de-centralisták különbözőkép magyarázzák hitvallásukat. Vannak félénkebbek, vannak bátrabbak. A legbátrabbak a legjobbak.“<sup>4</sup>

A nagy politikai és irodalmi dobverés felkeltette a tömegek érdeklődését és a jelszót a nép is magáévá tette. A népszerűség

<sup>1</sup> Considération sur le gouvernement ancien et présent de la France. Amsterdam, 1764. old. 67.

<sup>2</sup> Lásd bővebben Crist: Einleitung zum badischen Gemeindegesetz. Baden-Baden, 1845. év. 25. oldal és J. Hatschek: Die Selbstverwaltung in politischer und juristischer Bedeutung. Leipzig, 1898. év 74. oldal.

<sup>3</sup> De Mercère: Lettre sur la décentralisation. Revue politique et parlementaire. 1895. évfolyam IV. kötet, 1. oldal.

<sup>4</sup> Desmarest: Les États provinciaux. Paris, 1868. 27. o.

pótolta a tartalmi és értelmi hiányosságokat. Határozatlansága arra volt jó, hogy a legkülönbözőbb pártállású, világnézetű emberek találkozzanak zászlaja alatt. A legszélsőségesebb királysági és a szocializmus radikális szárnyán álló theorétikus egyaránt követelte a decentralizációt. Hogy azután az egyik elképzelése teljesen elütött a másiktól, azzal nem sokat törődtek. Közös gondolatuk egy negatívum volt. „Nem akarunk sem centralizációt, sem központi hatalmat...”<sup>1</sup>

A decentralizáció szó lassan-lassan mindenre hasznos csodaszer lett, „mely mögött mindenfajta elégedetlenség meghúzódott.”<sup>2</sup>

Minél több felhő gyűlik össze az égen, annál kevésbé látni a napot. Minél sűrűbb a köd, a miszticizmus, a bizonytalanság valamely fogalom körül, annál nehezebben ismeri fel és tudja azt értékelni az emberi értelem. Így történt a decentralizációval is, mely egyesek szerint „lelki felszabadulás“-t, „szellemi szabadságot“, az „egyéni legmagasabb aspiráció beteljesülését“, az „állampolgár érdekeinek és szükségleteinek maradék nélküli kielégítését“<sup>3</sup> jelenti. — Mások azt vitatják, hogy a decentralizáció által a közügyeket a bonus pater familias gondosságával fogják intézni.<sup>4</sup> A gyakorlati tartalmat nélkülöző, konkrétumok híján lévő fogalom mind a jogi tudományban, mind pedig a gyakorlati politikában végnélküli zavarokat szült. Méltán panaszkodik Fumeron d'Ardeuil 1866-ban: „Politikai nyelvünkben néhány olyan szót adoptáltunk, amelyet látszólag azért találtak ki az emberek, hogy általuk zavart keltsenek az alapfogalmak között és a közjogi intézmények rendjét ezekkel megbolygassák. Határozatlanok, elasztikusak ezek a szavak, a legkülönbözőbb magyarázatokra alkalmasak. Különböző politikai pártok kisajátítják ezeket a szavakat, hogy belőlük maguk számára jelszavakat és jelmondatokat alkothassanak. Ugyanakkor azonban nagyon is óvakodnak attól, hogy ezeket a jelszavakat meghatározzák. Ezek között a határozatlan frázisok között az, amelyikkel legtöbbször visszaéltek, a decentralizáció.”<sup>5</sup>

Az idők múlása nem sokat változtatott a helyzeten: a decentralizáció fogalmának pontos meghatározása, kritériumai megje-

<sup>1</sup> Levardys: La centralisation. Paris, 1893. 7. oldal.

<sup>2</sup> Picot: La décentralisation et ses différents aspects. Paris, 1896. 3. oldal.

<sup>3</sup> De Penarum: Décentralisation. Le passé, le présent, l'avenir. Caen: 1870. 5. oldal.

<sup>4</sup> Fontaine: Décentralisation et déconcentration. Saint-Malo, 1899. 15. old.

<sup>5</sup> La décentralisation Paris, 1866. 1. oldal.

lölése egyre késett, illetőleg az egymás után született decentralista programok állandó és folytonos változtatásoknak voltak kitéve. Divattá vált a decentralista eszme hívőül szegődni. De ha valaki elvének lényege felől intézett kérdést a decentralista-gondolat legtöbb harcosához, az negativumokon kívül egyéb választ nem igen kapott. A sok snob, mint valami érdekes virágot tűzte gomblyukába a decentralizáció jelvényét, anélkül azonban, hogy ennek eredete, természeté, tartalma felől érdeklődött volna. Mint valamikor Goethe Wertherje nyomán sok fiatal, életerős, vidámkedvű ember döbönt arra, hogy szerencsétlen, boldogtalan és egy-egy barátságatlan szó revolvért adott fiatal kezekbe, anélkül, hogy tudták volna, miért lettek egyszerre szomorúak, miért akarnak meghalni; úgy jött rá most sok-sok ember arra, hogy őt a központi hatalom elnyomja, szabadságát elveszi és nyult a tollhoz, hogy megvédje sértettnek vélt jogait. Így született meg a hatalmas decentralista irodalom, amelynek termései nagyrészt szabad levegőt nem álló, melegházi növények s arra látszanak mutatni: „hogyan a decentralizáció nem tud az irodalmaskodás és a szentimentális érzések szférájából kiszabadulni.”<sup>1</sup>

A fogalmak rendjének tisztázásához nem járult hozzá a *dekoncentráció*, *federalizmus*, *regionalizmus* fogalmainak megjelenése. Voltak szerzők, akik egymást helyettesítő, egyenlő értékű, egyforma tartalmú fogalomnak tartották mind a négy meghatározást. Csak később, lassan-lassan nyert megállapítást a négy fogalom különálló, egymástól független volta. A terminusok bizonytalansága még a törvényhozás alkotásait sem kímélte meg. Az 1852. március 25-iki<sup>2</sup> és az 1861. április 13-i<sup>3</sup> dekrétumok, amelyek a prefektus, illetve az alprefektus — a központi hatalom alkalmazottjainak — jogait növelték anélkül azonban, hogy az autonóm közületek jogállásán, a központi kormányhoz való helyzetén bármit is változtattak volna, elnevezésüknél fogva a köztudatban mint decentralista törvények szerepeltek.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Dessaint: La déconcentration administrative et sociale. Reims, 1907. 5. oldal.

<sup>2</sup> Décret sur la décentralisation administrative „Considérant que... Il est nécessaire de décentraliser l'action purement administrative.“

<sup>3</sup> Décret impérial qui modifie celui du „25 mars 1852“ sur la décentralisation administrative.

<sup>4</sup> Lássad bővebben: Aucoq: Conférences sur l'administration et le droit administratif. Paris, 1878. I. kötet, No. 44—46. — Ducroq: Cours de droit administratif. Paris, 1874. No. 66—77. — O. Mayer: Theorie des französischen Verwaltungsrechtes. Strassburg, 1886. 42. oldal.

A gyakorlati politikusok demagóg célkitűzéséből támasztott zavar a doktrinér elméket is hatalmába kerítette. Nincsen még egy jogi fogalom, amelynek olyan bizonytalan, sajátos kritériumokkal nem bíró meghatározásait olvashatnánk, mint a decentralizáció és a centralizáció. A szerzők nagy része homályos, ködös definíciókat ad, a bizonytalanul csengő szavak nem sok felvilágosítást adnak a fogalom lényegéről. Vizsgáljuk most egyenként a különböző definíciókat és keressük ezután azokat az ismertető jeleket, amelyek szerintük karakterisztikusan meghatározzák fogalmainkat.

Breynat<sup>1</sup> szerint a decentralizáció lényege „rendre à la nation sa liberté et la possession d' elle-même“. Ebből a ködös definícióból az következne, hogy az ellenkező póluson álló centralizáció diktatúrával, tyrannizmussal egyenlő. Hogy mennyire hamis ez a beállítás, azt a következők során látni fogjuk.

Paul Boncourt még mint elméleti kutató sem feledkezik meg pártpolitikai állásfoglalásáról és arról, hogy a decentralizáció igen alkalmas eszköz a tömegek mozgósítására és így kerülendő minden olyan határozottság, mely eloszlatná a varázsige körüli aranyfüstöt. Szerinte a decentralizáció tartalma „passer la démocratie du domain superficiel de la politique dans les réalités administratives, économiques et sociales.“<sup>2</sup> Logikai ellentmondásnak látszik az, hogy a tisztán közigazgatási fogalom tartalmát a közgazdasági társadalmi élet jelenségein keresztül igyekszik a szerző meghatározni. Másrésztől azonban a definitió semmi pozitív tartalommal nem bír.

Desmarest három fázisban látja a decentralizáció megvalósulását, szerinte ezek adják a fogalom ismérveit:<sup>3</sup>

1. Az állam községi, bírói organizációjának teljes átszervezése oly módon, hogy az autonóm közületek teljes szabadsághoz juszanak.

2. Az ország politikai térképének, területi beosztásának átalakítása, nyelvi tradíciók, történelmi emlékek, gazdasági csoportosulások szemeltartásával.

3. Az állam költségvetéséből a helyi közületekkel illető kiadási és bevételi tételeket törölni kell és ezeket a szabadon választott községi képviselőtestületek rendelkezésére kell bocsájtani.

<sup>1</sup> Breynat: Programme de la décentralisation. Paris, 1871. — 7. oldal.

<sup>2</sup> Renaissance Latine 1915. július 15. számában megjelent cikk.

<sup>3</sup> Les États provinciaux. Paris, 1868, 15. oldal.



A decentralizáció tehát a történelmi múlt föllevenítésével megalkotott közületek közigazgatási, bírói, pénzügyi függetlenségében áll. Ebből a definícióból az tűnik ki, hogy a szerző visszafelé fordítaná a fejlődés rendjét, hiszen a meghatározás a feudális intézményeire emlékeztet.

A decentralizáció lényege Chevillard szerint a központi hatalom közigazgatási felügyeletének megszüntetése.<sup>1</sup> A központi hatalom lemond felülvizsgálati és felügyeleti jogáról, mely őt az autonómia irányában megilleti és az összes autonómiát illető ügy megoldását elhárítja magától. Ez a decentralizáció definíciójának első része. Az állampolgárok szemszögéből: „La décentralisation consiste dans le droit d'initiative et dans la libre manifestation de la volonté des citoyens dans l'administration de leurs intérêts locaux.“

Dagail hasonlóan vélekedik, szerinte kontroll nélküli helyi igazgatás a decentralizáció, míg „On entend par centralisation administrative la réunion au centre du gouvernement de toutes les affaires administratives.“<sup>2</sup> C'est un régime qui en général soumet la gestion des intérêts locaux à la direction et au contrôle de l'autorité centrale ou de ses agents immédiats.“<sup>3</sup>

A közigazgatás egyszerűsítésében látja a decentralizáció egyik fő kritériumát de Marcère. A sok felesleges levelezés, felterjesztés megszüntetése, a felügyelet korlátozása, a közpénztárakra háruló felesleges kiadások megszüntetése mellett a polgári szabadság intézményes biztosítása az a másik kritérium, mely a decentralizált közigazgatást a centralizált közigazgatástól megkülönbözteti.<sup>4</sup> Ha a közelből vesszük szemügyre az ismérvek jelzett tulajdonságokat, akkor megállapíthatjuk, hogy minden centralizált alkotmányos berendezkedésben fellelhetjük őket. Egyszerű-

<sup>1</sup> Chevillard: *Études administratives de la division administrative de la France et de la centralisation*. Paris, 1862. — II. 222.

<sup>2</sup> Hasonlólag Mohl: „Zentralisation ist ... die Zusammenfassung der gesamten Verwaltung im Mittelpunkte des Staates und die Entscheidung aller wichtigen oder im Beschwerdewege verfolgten Angelegenheiten durch die obersten Behörden selbst.“ *Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften*. Erlangen. 1858. III. kötet. 197. oldal.

<sup>3</sup> *De la décentralisation administrative*, Paris, 1871, 1. oldal.

<sup>4</sup> La décentralisation s'entend ... à la simplification des rouages administratifs, à la diminution des fonctions, des frais ... elle tend à la restitution de la liberté civile. Elle a surtout pour objet de façonner la démocratie française à l'usage et à la pratique des institutions libérales et par ce côté, elle est l'adjutant le plus efficace de la Révolution française. — de Marcère: *Enquête sur la décentralisation* Paris, 1845. 4. oldal.

sítés, takarékoság ott lehetséges leginkább, ahol minden tervszerűleg, egységesen történik, ahol egy akarat irányítja az ország sorsát. Polgári szabadság biztosítása nélkül pedig alkotmányos államforma el nem képzelhető.

Fontaine szerint a decentralizáció az a kormányzási forma, mely megszünteti a centralizációt. Ennek megvalósítása pedig „Le gouvernement du pays par le pays”<sup>1</sup> történik. A definíció hibája egyrészt az, hogy negatívummal dolgozik, — on definit la décentralisation, action de détruire la centralisation — másrészt pedig az a körülmény, hogy — gouvernement du pays par le pays — általános közhelyet használ. Parlamentáris országokban a ma uralkodó nézet szerint az ország kormányzása az ország népessége által — választott képviselők útján — történik. Ennek figyelembe vételével szerzünk definíciója szerint minden alkotmányos állam decentralista lenne.

Riencourt azt tanítja, hogy a decentralizáció autonómiát jelent. A decentralizált közigazgatás önmagát kormányozza.<sup>2</sup> Mind ennek a teóriának, mind Schultze tanításának az a hibája,<sup>3</sup> hogy synonym szavak alkalmazásával megkerüli a problémát. Decentralizáció, autonómia, önkormányzat — hasonló jelentésű szavak és így ezek a definíciók problémánk megoldásához közelebb nem visznek.

Stein szerint az önkormányzat autonóm szervek útján való kormányzás.<sup>4</sup>

Hasonló gondolatkörben mozog Laband definíciója is, amely szerint: „Selbstverwaltung ... ist diejenige obrichkeitliche Verwaltung, welche ... nicht durch den Staat selbst, sondern durch ihm zwar untergeordnete, aber innerhalb ihres Wirkungskreises selbständige Corporationen oder Einzelpersonen versehen wird.”<sup>5</sup> Laband közelebb jut a kérdés meritumához, mint az előbb említett szerzők. Szabatos meghatározást mégsem ad, mert definíciója se nem határozott, se nem részletes.

Blodig nem szuverén orgánumok közigazgatásában látja a decentralizáció lényegét. Az állam felruhazza az autonóm szerve-

<sup>1</sup> Fontaine: Décentralisation et déconcentration Saint-Malo, 1899. 6. old.

<sup>2</sup> Riencourt: La question de la décentralisation. Paris, 1871. 45. oldal. „La décentralisation ... rend à la Province une sorte d'autonomie ... la Province devrait s'administrer en grande partie elle même”.

<sup>3</sup> Preussisches Staatsrecht, Berlin, 1888.

<sup>4</sup> Lehrbuch der Finanzwissenschaft, 1871. I. kötet.

<sup>5</sup> Laband: Das Staatsrecht des deutschen Reiches, 1884. II. kiadás. 94. oldal. (II. kötet.)

ket jogosultságokkal, amelyek erejénél fogva ezek saját ügyeiket önállóan intézhetik.<sup>1</sup>

Chaurriout szerint a decentralizáció lényege az, hogy a községekben a község, a départementokba pedig a département lakossága az ügyintéző hatóság. Ezek véglegesen döntenek saját ügyeikben „Sans les assujettir à un mécanisme officiel qui les broie et qui les hébète.”<sup>2</sup> Ennek a meghatározásnak az a hibája, hogy — a realitásokkal nem számolva — az autonóm testületeket teljesen kivonja az állami élet egységéből. Felügyelet nélküli községi közigazgatás azt jelentené, hogy a községek minden tekintetben független, önálló jogosultságokkal bírnának. Ily módon az állam főhatalma mellett megjelenének a helyi impériumok, ez az átalakulás az egységes állami élet megbontását idézné elő.<sup>3</sup>

Találón jegyzi meg a hasonló tanításokról Kelsen: „Azt hangoztatni, hogy a helyi hatóságoknak az állammal szemben sajátos jogaik vannak, aminő ezt egynéhány theoretikus teszi, nem más, mint a természeti jogot egy politikai követelés igájába hajtani.”<sup>4</sup>

O. Mayer az állampolgároknak az állami feladatok megoldásában való részvételét tekinti az autonóm közigazgatás kritériumának. „Unter Selbstverwaltung verstehen wir Mitwirkung bestimmter Kreise von Staatsangehörigen an der Verwaltung staatlichen Angelegenheiten kraft eines ihnen eingeräumten Rechtes.”<sup>5</sup> Ezzel szemben a kiváló német professzor a „centralizáció” alatt állami közalkalmazotti hierarchiába tartozó tisztviselőkkel való igazgatást ért.<sup>6</sup> Lényegében mind a két állítás téves. Franciaországban a községi választások útján az állampolgárok is részt vesznek az állami feladatok intézésében, — utak, csatornák építése, betegségek elleni védekezés, rendőri közigazgatás, amelyek végeredményben általános érdekű, állami funkciók, igen sok esetben a község élén álló polgármester hatáskörébe tartoznak — ennek ellenére a francia közigazgatás par excellence centralizált.

<sup>1</sup> Blodig: Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff. Wien—Leipzig. 1894.

<sup>2</sup> Chaurriout: Enquête sur la décentralisation. Paris, 1895. 5. oldal.

<sup>3</sup> L'idée de la décentralisation... entendue en ce sens que le département devrait être indépendant de l'État et la Commune indépendant du Département, ce qui équivaut rompre l'unité de l'État. — Mouline: Étude sur la centralisation; son origine ses résultats. Dijon, 1865. 8. oldal.

<sup>4</sup> Kelsen: Revue de droit public 1926. évf. 612. oldal.

<sup>5</sup> O. Mayer: Theorie des französischen Verwaltungsrechtes. Strassburg, 1886. 426. oldal.

<sup>6</sup> O. Mayer: id. munkája. 43. oldal.

A polgármester és a tanácsnokai nem tartoznak az állami tisztviselők hierarchiájába, polgártársaik bizalmából gyakorolják tisztiüket, igazgatásuk ennek ellenére a centralizáció ismérveit kimeríti.

Raudot szerint az egyszerű decentralizáció abban áll, hogy a központi hatalom közigazgatási felügyeletét gyorsabbá, szűkebb határok közé zárttá teszik. Ezzel szemben a valódi decentralizáció teljesen megszünteti, vagy a minimálisra korlátozza ezt a felügyeletet.<sup>1</sup>

Fumeron d'Ardeuil fogalmazása értelmében abban az államban lehet centralizációról beszélni, ahol az egész ország területére vonatkozóan a törvények, az irányító szabályok, a végrehajtási utasítások egy és ugyanazon központból indulnak ki. Itt végeredményben minden hatalom egy orgánumban kezeben fut össze, mint ahogyan egy kézben van a négyesfogat minden gyepplője.<sup>2</sup> Ez a doktrína túllőtt a célon, mert a centralizáció nem jelenti, hogy az irányítás, a szervezés, a felügyelet maradék nélkül a központi kormány kezében van.

A múlt század nagy francia közjogászának Vivien-nek tanítása szerint a centralizáció lényege az egység. Az ország kormányának az egész ország területére kiterjedő végrehajtási hatalma van, melyet senkivel sem oszt meg. Minden legkisebb közületbe is elér az irányító kéz. A kormány fel van jogosítva, hogy a területi organizáció tevékenységét ellenőrizze, gyámságot gyakoroljon ezek felett, szükség esetén határozataikat megsemmisítse, sőt reformatorikus joga is van. Egy központból indulnak ki a cselekvések, melyek az egész állami életet keresztülhalózzák. „Pour emprunter une comparaison appliquée à une société célèbre organisée sur ce principe, la centralisation est une épée dont la poignée est dans la capitale et la pointe dans le reste de l'État.”<sup>3</sup>

Míg az előbbieknél során ismertetett theóriák az állam és az autonóm közületek egymáshoz való viszonyában keresték a centralizáció, illetve a decentralizáció kritériumait, addig a tudósoknak másik csoportja a konkrétan intézkedő szervet keresztül igyekezett a probléma megoldásához hozzáférközni.

Meyer<sup>4</sup> szerint decentralizált az az alkotmány, ahol autonóm közületek ügyeinek ellátása nobile officiumot képez. Ezzel szem-

<sup>1</sup> Raudot: La décentralisation címmel a Correspondant 1861. júniusi számában megjelent cikkéből.

<sup>2</sup> Fumeron d'Ardeuil: La décentralisation Paris, 1866. 4. old.

<sup>3</sup> Vivien: Études administratives, 1859. Paris. 5. kötet. 38. oldal.

<sup>4</sup> Meyer: Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes. 2. kötet 279.

ben fizetett, élethivatásos tisztviselőkar centralizált közigazgatásra mutat. Talán valamikor közel járt ez a meghatározás a valósághoz: ma azonban már semmi alapja nincs. A nemesi osztály, mely egykor ingyenesen végezte az autonómiák igazgatását, a föld és annak termékeinek elértéktelenedésével, — másrészt a megkötött vagyon felszabadulásával — elszegényedett és arra kényszerült, hogy munkájáért fizetést kérjen. Másrészt pedig a felszaporodott közfeladatok egész embert kívántak; a közület nem követelhetette az egyesektől, hogy aránytalan részt vállaljanak a közterhekből akkor, amidőn ellenérték nélkül magukra vállalják a sok munkával járó közigazgatást. A francia község tanácstagsága nobile officium, a községi élet mégis teljesen a központi hatalom függvénye. Amerika városai pedig busás fizetést adnak a városvezetőknek azért, hogy ily módon a legjobb erőket állíthassák szolgálatukba, az amerikai közigazgatás ezzel szemben mégis decentralizált.

Löning<sup>1</sup> állami hatáskörbe tartozó feladatoknak fizetett, de nem élethivatásos tisztviselőkkel való ellátásában látja az önkormányzat jellemző vonását. A közületek egyre szélesebbre táguló tevékenységi köre, a felmerült problémák szerteágazó volta, az elintézéshez szükséges igen nagy szakismeret lassan kiszorítja a nem élethivatásos periodikusan váltakozó tisztviselőket. Ma már angol községi tisztviselőgárda is decentralizáció ellenére mindinkább élethivatásos tisztviselőkből rekrutálódik.

Gneist<sup>2</sup> szerint az autonóm közület összekötő kapocs az állam és a társadalom között. A decentralizált közigazgatás ismertető jele az a szabály, hogy az ügyintézés választott, nem jutalmazott tisztviselők útján történik. Ez a tanítás nagyjában egyezik a már ismertetett doktrínákkal. Ez is, mint az előbbieket, szem előtt téveszti azt a körülményt, hogy még a legszabadabban választott tisztviselői kar sem biztosítja valamely közület önálló életét, abban az esetben, ha ezeknek a tisztviselőknek a keze kötve van, ha ezek a központi hatalomtól függenek, ha hatalmuk csak a szigorúbb értelemben vett törvényvégrehajtásra terjed ki, ha discretionális joguk nincsen, ha utasításokat nem a kinevező önkormányzattól, hanem a központi hatalomtól kapják. Nem vitás, hogy a tisztviselőválasztás szabadsága nélkül — legalább is a

<sup>1</sup> Löning: Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes 1884. Stuttgart.

<sup>2</sup> Gneist: Selbstgovernment, Kommunalverfassung, und Verwaltungsrechte. Berlin, 1871. III. kötet. 882. oldal. — Englische Verfassungsgeschichte Berlin, 1885. 256. oldal.

vezető tisztviselők kijelölésének joga nélkül — önkormányzat el sem képzelhető, de másrészt az is bizonyos, hogy ez a jogosultság egymagában nem jelenti, hogy az illető választási joggal felruházott közület autonómia. Francia községek polgármestere, tanácsa teljes egészében választás útján kerül a közület élére, a választásba a központi hatalomnak még közvetve sincs beleszólása, a választás tisztaságát és szabadságát alkotmányos garanciák biztosítják, azonban a polgármesternek és munkatársainak önálló, a központi hatalomtól független tevékenységi köre nincs, hiszen a prefektus felügyeleti jogánál fogva a legtöbb határozatot megsemmisítheti, végrehajtásukat felfüggesztheti, sőt sok esetben még a polgármester helyett is eljárhat, illetve a szerinte rossznak látott polgármesteri határozatot saját ténykedésével pótolhatja. Szabadon választott, nem jutalmazott tisztviselőgárda áll francia municípiumok élén, ennek ellenére Franciaország az egyik legcentralizáltabb állam.

Soulage szintén azon a véleményen van, hogy „Il y a décentralisation lorsque les affaires locales sont administrées par des autorités locales élues“, de hozzáfűzi, hogy a választás útján hivatalt nyert tisztviselőgárdán kívül a decentralizáció teljes megvalósulásához szükséges a következő három feltétel:

1. A helyi hatóságoknak a központi szemben nagyobb függetlenséggel kell bírnia.

2. A tisztviselők tevékenységi körét ki kell tágítani.

3. A kitágított tevékenységi kereteken belül a helyi kormányzatok alkalmazottainak nagyobb jogosultságokat kell biztosítani. Ez vagy oly módon történhetik, hogy discretionális jogukat kibővítik, vagy pedig oly módon, hogy határozataik végrehajtására szükséges, ezeknek fedezetét képező bevételi források felett szabadon rendelkeznek.<sup>2</sup>

Hasonlóan vélekedik Singer is. Kétségtelen, hogy a centralizált közigazgatásnak egyik jellemző vonása, hogy a tisztviselői gárda ne a központi hatalomtól nyerje megbízását. Azonban ez a kritérium nem elegendő. Lényeges feltétel, hogy a szabadon választott orgánumoknak széles kiterjedésű jogaik legyenek. Ez a második feltétel talán fontosabb, mint a szabad választás követelménye.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Soulage: La décentralisation au profit des communes. Montpellier. 1910. 8. old.

<sup>2</sup> Soulage: Id. munka 12. és következő oldalai.

<sup>3</sup> Singer: La décentralisation administrative dans les communes sous les assamblées constituante et législative. Lille, 1914. V. oldal.

Dendias szerint a decentralizációt az ügyeket intéző tisztviselők szabad választása, — másrészt a helyi ügyek ellátásával megbízott orgánumok discretionális joga jellemzi.<sup>1</sup> A centralizáció két legjellemzőbb ismertető jele ezzel szemben kinevezés és a hivatalnoki hierarchia.

A decentralizált közigazgatás jellemzői a fent ismertetett két feltételen kívül a következők:

1. A helyi önkormányzat felett a központi hatalom nem kontrollt, hanem csak egyszerű felügyeletet gyakorol.<sup>2</sup>

2. A helyi orgánumok illetékességét és hatáskörét a törvényhozás állapítja meg, a központosított közigazgatásban ezzel szemben az illetékesség egyszerű szolgálati utasításon alapul.

3. A centralizált ügyintézés esetén a hivatali előljáró az alárendelt orgánum helyett intézkedhetik, illetőleg az alsóbb fokú hatóság határozataival szemben reformatórikus joga van. Ilyen jogosultságokkal az autonomiára felügyelő központi hatalom nem bír.

4. Az autonomia szabadon rendelkezik bevételi forrásai felett, a központi hatalomtól függetlenül jögerősen állítja össze költségvetését.<sup>3</sup>

Singer és Soulage konstrukciója sokkal mélyebben szántó, mint elődeik tanítása, de nem elégit ki bennünket teljesen, mert egyrészt nem veszi figyelembe azt a körülményt, hogy a decentralizáció nem pusztán területhez kötött intézmény, — van ugyanis testületi decentralizáció is, amelynek fejlődése egyre felfelé ívelő, — érdekképviselői kamarák a corporazioni — Öffentlichrechtliche Körperschaften — syndikalisme — másrészt azonban nem szentel elég figyelmet az autonómia közigazgatási ellenőrzésének.

Maspétiol és Laroque kiváló könyve<sup>4</sup> pótolni látszik a jelzett hiányokat. Az állam nem képes az összes reája háruló feladatokat elvégezni, ezért ezeket más jogi személyekre bízza. Ha a megbízás egy bizonyos területen élő polgárok által szabadon választott orgánumok részére szól, akkor területi decentralizációról beszélünk, ha pedig az állam a polgároknak valamely foglalkozási, hivatási, társadalmi csoportosulását érdeklő feladatoknak

<sup>1</sup> Dendias: *Le gouvernement local. La centralisation et la décentralisation administratives*, Paris, 1950. 99. oldal.

<sup>2</sup> „Le gouvernement local est tout simplement surveillé et non pas contrôlé par l'administration centrale.

<sup>3</sup> Dendias idézett munkája, 65. oldal.

<sup>4</sup> Maspétiol et Laroque: *La tutelle administrative* Paris, 1950.

ellátását ezen érdekeltek által kijelölt hatóságoknak engedi át —, testületi (decentralisation par service) decentralizációról beszélünk. Az ily módon decentralizált közigazgatást az jellemzi, hogy ügyintézésében a törvény határain belül független a kormánytól, ez utóbbinak szerepe csak arra szorítkozik, hogy felügyeljen a törvény betartására.

Hasonló módon gondolkozik Berthelémy is „Un pays centralisé est celui où le gouvernement national assume à lui seul la direction des tous les services publics. Un pays décentralisé est celui, où le gouvernement national se bornant à diriger les services généraux, laisse la direction des services régionaux, locaux, ou spéciaux à des autorités sur lesquelles il ne se réserve, qu'un pouvoir de contrôle.”<sup>1</sup>

Hauriou azt tanítja, hogy a centralizáció<sup>2</sup> az állami központi kormány erejének megnyilvánulása, ezzel szemben a decentralizáció az az ellenállás, melyet a nemzet tanusít a központi kormánnyal szemben.<sup>3</sup> A centralizáció tekintélyi elven alapul, a decentralizáció liberális és alkotmányos. A decentralizáció kiinduló pontja az a körülmény, hogy egyes területeken kormányzási központok keletkeznek, amelyek a központi hatalommal szemben, ennek rovására sajátos jogokat szereznek. A decentralizáció magával hozza azt, hogy a közigazgatást végző tisztviselőket az autonómia által szabadon választott orgánumok nevezik ki, illetőleg kollektíve bízzák meg az ügyek vitelével.<sup>4</sup> A tisztviselők kijelölése választás útján történik. A decentralizált közigazgatásban a határozatokat tanács, — kollektív orgánum, — hozza meg, míg a végrehajtás egy személy által történik. A decentralizált autonómia majd minden hatalommal fel van ruházva, csak fegyveres erővel nem rendelkezik. „A fegyveres erő centralizálva a központi hatalom kezében marad. A helyi kormányzatoknak elhatározási és végrehajtási joguk van egészen addig, amíg fegyveres erőre nem szorulnak. Kivételes esetekben azonban még ezzel is rendelkezhetnek.”<sup>5</sup>

Ezzel szemben a centralizált közigazgatást a következő három kritérium jellemzi:

<sup>1</sup> Berthelémy: Droit administratif Paris, 1930. évi kiadás, 115. oldal.

<sup>2</sup> Hauriou: Précis du droit administratif Paris, 1929. 71. oldal.

<sup>3</sup> „La décentralisation... est la force par laquelle la nation réagit contre le gouvernement de l'État...”

<sup>4</sup> Sternegg, Luigg tanítása szerint a decentralizáció főismérve az, hogy a határozó és végrehajtó hatóság korporatív, illetőleg kollektív legyen.

<sup>5</sup> Hauriou id. munkájának 85. oldala.



1. Minden állami erő, minden hatalom közvetve vagy közvetlenül a központi hatalom kezében van.

2. A kormányt illeti meg minden kérdésben az elhatározás és a technikai kivitel joga.

3. A központi kormány, illetőleg ennek előterjesztésével az államfő nevezi ki a konkrét ügyintézésrel megbízott alkalmazottakat.<sup>1</sup>

A decentralizáció fogalmi elemének vizsgálatánál vegyük először szemügyre az állami tevékenység ezerszínű skáláját. A modern állam egyre több és több feladatot vállal magára. Az új funkciók egy részét régen a társadalom végezte — így pl. a szegények ellátását. Azonban e tevékenységek később túlnőttek a társadalmi tevékenység keretein, ellátásukra az önkéntes közreműködésen alapuló, alkalmi szervezetek nem voltak megfelelőek, így az állam vállalta ezeket magára. Másrészt azonban az állam és az egyház szétválásának lehetetlenné tette, hogy egyházi szellemű intézzenek bizonyos állami feladatokat: pl. házasságkötésnél közreműködést, anyakönyvvezetést. Ez a funkciókör is állami feladattá vált. Az újonnan keletkezett állami tevékenységek terrénumának harmadik csoportját azok az ügyek teszik, amelyek a modern idők szülöttei. A munkanélküliség a gépi termelés következménye: a munka nélkül maradt munkástömeg megsegítése, a munka és termelés szabályozása, munkaalkalmak szervezése ismét csak az államot terheli. Vasút, távíró, telefon berendezése és üzemben tartása — illetőleg közreműködés, felügyelet a concessiókkal megbízott magánosok fellett ismét állami feladat. A szélesre tágult állami feladatok között látunk olyanokat, amelyek minden körülmény között egységes intézést kívánnak, amelyeknek részekre bontása az állami egység halálát jelentené. Az állami terület védelme, az igazságszolgáltatás, a fegyveres erő, a pénzügyigazgatás<sup>2</sup> mindenkor és minden körülmények között az egész államra kihatóan egy szervből kiinduló központi igazgatást igényel. Nevezzük ezeket a funkciókat sajátos, abszolút állami feladatoknak. Ezeken a feladatokon kívüli többi tevékenység természete olyan, hogy előnyösebbnek látszik a központi intézkedés — ilyenek a nevelés, szociális problémák, kereskedelmi ügyek, — azonban ezek nem követelik meg feltétlenül, hogy a központi kormány intézze ezeket. Az utóbbi csoportba tartoznak azok az ügyek is,

<sup>1</sup> Hauriou: Idézett munkájának 72. oldala.

<sup>2</sup> „Le code, l'armée, le trésor“ az állami tevékenység, három sarokpontja, hirdetik a francia szerzők.

amelyek lényegükben csupán valamely területen lévő embercsoportnak, vagy valamely egyforma foglalkozást űző, közös ipart gyakorló, ugyanahhoz a társadalmi osztályhoz tartozó polgárokat érintik. Az állam ezeket a szekundér jelentőségű ügyeket akár a központi kormány útján, akár a kormányon kívül alkotott szervek útján intézheti. Állami ügyek intézésével való megbízás decentralizált adminisztráció mellett azt jelenti, hogy ezek a funkciók kikerülnek az állam, illetve a központi kormány intézkedési köréből. Ezekben az ügyekben azután a centrális kormány el nem járhat mindaddig, amíg a vonatkozó funkciókat az alkotmány el nem vonja az autonómiák ügyköréből.

Az állam felségjogánál fogva a területén keletkezett különböző csoportosulásokat jogi személyeknek elismerhet. A jogi személyiséggel való felruházás eredményezi azt, hogy az illető csoportosulás azután önálló, tagjaitól független, külön életet él, jogokat szerezhet, kötelezettségeket vállalhat, egy szóval a természetes személy lényegéből folyó attribútumok kivételével minden jogosítvánnyal fel van ruházva. A decentralizáció definíciójának első kritériuma az, hogy az állam a területi, illetőleg a testületi csoportosulást olyan jogi személynek elismerje, amelynek sajátos érdekei, önmaga alkotta orgánumai vannak, amely fel van hatalmazva arra, hogy igazát önmaga megvédje. A második ismérv pedig abban áll, hogy a jogi személy állami feladatkörébe tartozó funkciók általános ellátására alkotmányos felhatalmazást nyerjen.

Jogi személyiség — amennyiben ez teljesen önálló, — független életet jelent. Miként nem teljes a természetes személy cselekvősége, ha ez mástól függ, ha ügyeit joghatályosan nem intézheti, ha képviselőtével, nevében való eljárással mást meg nem bízhat, ha vagyona felett nem rendelkezhetik, ha jövedelmét más kezeli, úgy az állami feladatokkal megbízott testületi vagy területi jogi személy sem teljesen cselekvőképes akkor, ha a belső organizációs tevékenységében, vagyona és jövedelme feletti rendelkezésben az államtól függ. Kell tehát, hogy az állami tevékenységi kört betöltő jogi személy maga adjon megbízást nevében való cselekvésekre. Önmaga válassza tisztviselőjét. Hogy ezek az alkalmazottak fizetést kapnak-e munkájukért, vagy pedig *nobile officium*-ként, illetőleg a rájuk háruló közteherként ellenérték nélkül végezik tisztüket, hogy a tisztviselők megbízása választás útján történik-e, vagy pedig a jogi személy által megbízott természetes személy nevezi ki őket, annak semmi jelentősége nincs. Nincs semmi fontossága annak sem, hogy a foganatba veendő határo-

zatok hozatala kollektíve történik-e, vagy pedig egy ember akaratától függ. Diktatura a közjogi testületek életében is előfordulhat anélkül azonban, hogy ezzel az illető orgánum jogi személyiségén, decentralizált voltán változás történék.

A tisztviselőgárda kinevezésén kívül a testületi életben igen sok egyéb belső igazgatási ügy fordul elő, amelyek kifelé jelentőséggel nem bírnak. Így például: tisztviselők felügyelete, előmenetele, fegyelmi ügyek. Ezeknek önálló és mástól független szabályozása nélkül teljes értékű jogi személy nem létezik.

A jogi személy szervezetének fenntartása, célkitűzéseinek megvalósítása, határozatainak végrehajtása pénzbeli fedezetet tesz szükségessé. Így érkezzünk el a decentralizált közigazgatás újabb lényeges ismérvéhez, az önálló vagyonkezeléshez. Bevételi források nyitása, a testületi élet terheihez való anyagi hozzájárulás mékénjtének meghatározása, a kiadások szabad eszközlése, a testületi vagyonnal való szabad rendelkezés, önálló költségvetési jog nélkül decentralizált közigazgatásról nem beszélhetünk. Ha az állami feladatokkal megbízott jogi személy vagyoniilag gondnokság alatt áll, akkor az önálló élet csak látszat, mert a testületi vagyon mikénti felhasználását és a bevételekkel való rendelkezést szabályozó központi hatalom a jogi személy minden akaratát kontrakarirozhatja.

„A decentralizáló egyrészt az autonom hatalomnak saját hivatalnokaival szemben való helyzetét, másrészt azonban a központi hatalom és a helyi hatóságok egymáshoz való viszonyát szabályozza”.<sup>1</sup> Eddig az állami ügyek intézésével megbízott jogi személy belső berendezését vizsgáltuk. Nézzük most, hogyan alakul ennek a helyzete az állami hatalmat képviselő kormánnyal szemben decentralizáció esetén. Nyitott kapun dörömlőnk akkor, ha azt vitatnánk, hogy autonomia központi hatalomtól való függetlenség nélkül *contradictio in adiecto*. De az sem szorult különösebb boncolgatásra, hogy abszolút független autonomiák esetén az állami egység széthasad, az egységes állami közigazgatás eltűnik, az állam főhatalma helyébe a sok kis impérium lép. Ilyen esetben a decentralizált államból államszövetség, federalista állam lesz. *Az autonomiáknak a központi hatalomtól való teljes függetlensége centralizációt, teljes függetlensége federalizmust jelent.*

Hol van az autonomia életének határa, hol kezdődik az a terület, ahol az állami hatalmat képviselő kormány bele-

<sup>1</sup> Cayla: Notes sur la décentralisation. Revue politique et parlementaire 1896. évfolyam XX. kötet 365. oldal.

avatkozhatik az autonomia életébe anélkül azonban, hogy a decentralizált közigazgatás megszűnnék? A jogi személyek éppen úgy, mint a természetes személyek, a törvény uralma alatt állanak. Cselekvéseiknél, elhatározásaiknál szemmel kell tartaniok a törvényhozási úton kinyilvánított állami akaratot. Törvénnyel való összeütközésük következményét képezik egyrészt az anyagi hátrányok, másrészt azonban jogaik csökkentése, bizonyos tevékenység gyakorlásától való eltiltás: felügyelet alá kerülnek, elhatározásaik esetleg előzetes jóváhagyásra szorulnak, — végső esetben pedig teljesen elvesztik jogi személyiségüket, eltűnik az állam által elismert, a tagjaitól független személyük. A centralizált municipiumok felett a központi hatalom kontrollt gyakorol, ezeknek a tisztviselői, bár az állami közalkalmazotti státusba nem tartoznak, valójában a központi hatalom alkalmazottjai, mert végeredményében tőle függenek. *A decentralizáció esetén is van egy bizonyos felügyeleti joga a központi hatalomnak, de ez a jog statikus állapotú, passzív természetű: felügyelet arra, hogy a törvény sérelmet ne szenvedjen, hogy az ország alkotmánya tiszteletben tartassék.* Ebből a passzív szemlélő állapotából a központi kormány csak akkor lép ki és akkor fog cselekvéshez, ha az állami funkciókört betölteni hivatott orgánum nem látja el feladatát, illetőleg törvényteleniséget követ el.

Centralizáció esetén az állami feladatokkal megbízott jogi személy cselekvésének joghatályosságához a közigazgatási kontrollt gyakorló kormányhatalom kifejezett vagy hallgatólagos jóváhagyása szükséges. Approbatio nélkül nem lesz jogerős és végrehajtható az autonom testület határozata. Így tulajdonképpen két aktussal állunk szemben: határozathozatal az egyik oldalon, jóváhagyás, illetőleg ennek megtagadása és a határozat megváltoztatása a másik oldalon. A jóváhagyás hiánya felfüggesztő feltételként érvényesül, melynek beállta előtt a centralizált hatóság határozatából jogok nem keletkeznek, kötelezettségek nem származnak, approbatio elmaradása esetén a határozat nem létezőnek tekintetik. A francia Conseile d'État terminológiája szerint az ilyen határozat „n'est pas devenu définitif“. Ezzel szemben a decentralizált közigazgatás esetén csak utólag, esetlegesen talán a sértett fél kérelmére, jut szóhoz a központi kormány és léphet működésbe, illetőleg akkor, ha az autonomia felhívás ellenére megmarad törvénytelen álláspontjánál. A felügyeletből fakadó jogok különböző alkotmányoknak megfelelően különböző alakban je-

lenni meg.<sup>1</sup> Azonban a decentralizált közigazgatás feletti felügyelet sohasem tartalmazza a felügyeletet gyakorló hatóság reformatórikus jogát. Amennyiben a felsőbb hatóság megváltoztathatja az autonomia határozatait, akkor közigazgatási gyámsággal állunk szemben, decentralizáció ilyen esetben nem létezik.

*A mondottakat egybevetve, decentralizációról akkor beszélhetünk, ha*

1. *Állami tevékenységi körbe tartozó, alkotmány által előre általánosságban meghatározott feladatokat,*

2. *Teljes cselekvőképességű jogi személyiséggel bíró,*

3. *Állami, tisztoviselői hierarchiába nem tartozó, ügyintéző alkalmazottaikat szabadon választó,*

4. *Alkotmányban meghatározott korlátokon belül bevételeiket, kiadásukat függetlenül szabályozó, önálló költségvetési joggal bíró,*

5. *Területi, illetőleg testületi organizációk,*

6. *A kormánynak csakis törvénysértés esetén aktívvá váló, reformátikus joggal nem bíró felügyelete mellett,*

7. *Oly módon intézik, hogy határozataik önmagukban hordják jogerősségük és végrehajthatóságuk kritériumait,*

8. *És határozataik ellen a központi kormányhoz fellebbezésnek helye nincs.*

A decentralizáció problémájának felületés vizsgálata sok kutatót megtévesztett, akik azután minden olyan aktusban, mely a központi hatalom székhelyén székelő hatóságok jogosítványait megszüktette, decentralizációs intézkedést látnak. „Összetévesztve a dolgokat és visszaélve a szavakkal, decentralizációnak nevezik

<sup>1</sup> Az 1875. évi angol egészségügyi törvény 299. §-a szerint — amennyiben a községek a közegészség érdekében szükséges intézkedéseket nem teszik meg, az érdekeltek panaszára a kormány megbizottja rendes bíróságokhoz fordul, hogy ezek a községet az intézkedés megtételére kötelezzék. A bíróság „mandamust” bocsájt ki az érdekelt község ellen. A mandamus nem más, mint bírói ítélet, mely arra kötelezi a mulasztó hatóságot, hogy teljesítse kötelezettségét. A meghagyás nem teljesítésének az udvar megvetése („contempt of court”), börtön és pénzbüntetés a következménye. A miniszter ilyen esetben megbizottat nevez ki, aki a szükséges intézkedéseket megteszi, a megfelelő intézeteket megszervezi, a személyzetet kinevezi. Miniszteri rendelet kötelezi aztán a mulasztó községet a felmerült kiadások és az alkalmazott fizetésének folyósítására. A határozat végrehajtásáról a rendes bíróság jogsegélye gondoskodik. Ez érdekes esete a központi hatalom felügyeleti jogának a decentralizált községekkel szemben. (Lásd bővebben H. Finer: *Revue des sciences politiques*, 1929. évfolyam. 521.—550., — 1930. évfolyam 77—98. oldalán, — *Le gouvernement local en Angleterre et les reformes de 1925.—1929.* címmel megjelent értekezését. A szerző azt mutatja ki, hogy Angliában a fejlődés határozott irányban a decentralizációból a centralizáció felé ível.)

egyesek a miniszter jogainak a prefektusra történő részbeni átruházását. Ez által a központi hatalom egyáltalán nem lett kisebb. Közelebb jutott a közigazgatás alanyaihoz: ugyanaz a kalapács működik továbbra is, csak megkurtították a nyelét.”<sup>1</sup> Irodalom, politika — s amint már láttuk — a törvényhozás terminológiájában egyaránt előfordult, hogy a *dekoncentrációt* és a *decentralizációt* egyforma jelentésű szavaknak használják. Pedig ez a két szó teljesen elütő, két különböző terezen mozgó fogalmat takar. Az autonómia élet szemléleténél három tényezőt látunk: ezek az autonomia, a központi hatalom és ez utóbbinak az alkalmazottjai. Ez a három tényező különböző közigazgatási rendszernek megfelelően különböző jogosultságokkal bír. A decentralizáció az autonómiának a központi hatalomhoz való viszonyát szabályozza, addig a dekoncentráció a központi hatalomnak a saját alkalmazottaival szemben elfoglalt helyzetére vonatkozóan alkot szabályokat.

A dekoncentráció a központi kormány jogait megnyirbálja, de ezeket a jogokat a hatalomtól függő, a tőle kinevezett, külön jogi életet nem élő, bizalmi állást betöltő, tehát ettől a funkciókörtől bármikor elmozdítható saját alkalmazottaira bízva. A dekoncentráció eredménye az, hogy a központtól távol eső helyeken a központi hatalom alkalmazottjai végleges és jogerős döntés jogához jutnak, a dekoncentrált ügyek azután nem kerülnek a központi végrehajtószervhez. „Deconcentratio egyenlő a hatalomnak a központi kormány alkalmazottjaira való átruházásával”.<sup>2</sup> A deconcentratio révén automiáknak a központi hatalomhoz való viszonyában semmi változás nem áll be, jogaik nem növekednek, sőt talán valamivel csökkennek is. Deconcentratio nem létében ugyanis az az autonomia, mely a központi hatalom alkalmazottjának határozata révén magát jogaiban sértve érezte, jogorvoslati elhatározta a centrális kormányhoz, amely azután a fellebbezés útján eléje kerülő ügyet újból vizsgálat alá vette és újból döntött. Deconcentratio esetén elesik ez a belső, hierarchikus jogorvoslati út.<sup>3</sup>

*Centralizáció és deconcentratio nem ellentétes fogalmak, hanem az utóbbi az elsőnek alfaja.* Ezzel szemben a tökéletes decentralizáció lehetetlenné teszi a dekoncentrációt, mert azokat az attributumokat, amelyeket a dekoncentrált közigazgatás esetén központi

<sup>1</sup> Barrot: de la centralisation et de ses effets. Paris, 1870. 164. oldal.

<sup>2</sup> Charles Brun: Le régionalisme, Paris, 1911. 235. old.

<sup>3</sup> Lásd bővebben M. Lépine: La réforme administrative címmel a Séances et travaux de l'Académie des Sciences morales et politiques. 1928. évf. I. kötet, 345. old. megjelent cikkét.

hatalom alárendelt közegeire bíznak, most már az autonomiák gyakorolják: ezek önállóak, függetlenek lesznek, velük szemben a központi hatalomnak — még kevésbé ennek alkalmazottainak — jogai nincsenek többé.

Az autonómia-élet propagálói a decentralizáció helyett átmenetileg szívesen látják a deconcentrációt is. Ezek azon a véleményen vannak, hogy a deconcentráció egy lépés céljaik felé. „Ugyanis az állam szívesebben engedi át az autonomiáknak azokat a jogosítványokat, amelyeket már nem a központi kormány, hanem ennek a helyszínen lévő alkalmazottja lát el.”<sup>1</sup>

A fentiek figyelembe vételével

*a deconcentráció a centralizáció oly alfaja, ahol a központi végrehajtó hatalmat megillető jogosultságok egyik csoportja a központi hatalom által kinevezett, tőle függő, neki alárendelt orgánmok birtokába kerül, ezek azután a származékos jogok birtokában bizonyos ügyekben a hierarchikus jogorvoslat kizárásával véglegesen döntenek.*

## 2. §. A federalizmus.

*A decentralizáció teljessége vezet el a federalizmushoz.* Amidőn ugyanis a decentralizált közület teljesen függetlenné válik a központi hatalomtól, amidőn az utóbbinak semminemű felügyeleti joga nincsen, amidőn az autonómia minden ügyét véglegesen és függetlenül dönti el, megszűnik a decentralizáció azért, hogy helyet adjon a federalizmusnak.

A decentralista szerzők egy része bevallja, hogy végső céljuk a federalizmus, azonban ezt a célt nem merik a nagy közönség közé kivetíteni, mert ez ma még megvalósíthatatlannak látszanék. „Decentralizáció szót használjuk — bár ez alatt regionalizmust és federalizmust értünk. Ez utóbbi szavak sokkal tágabb jelentésűek és jobban kifejezik azt, amit akarunk.”<sup>2</sup> A decentralizáció ezen auktorok szerint átmenet a federalista állam felé.

A federalista állameszme hirdetői vagy az államból indulnak ki és az autonóm testületek szabadságát az állami akarat megnyilvánulásából születettnek látják, vagy pedig azt hirdetik, hogy az állam az egykor független autonomiák akaratából jött létre s így ezek az autonomiák jogosultak arra, hogy megszüntessék

<sup>1</sup> Gazaut: L'évolution des libertés locales. Paris, 1905. 241. oldal.

<sup>2</sup> Dessaint: La décentralisation administrative et sociale. Reims, 1907. évf. 3. oldal.

maguk fölött az állami gyámságot. Az első elgondolás szerint a federalizmus csak kimélyített decentralizáció volna, az autonómiák jogait alaptörvények biztosítják, ezeken változtatni egyszerű törvénnyel nem lehet. Az igaz, hogy az Északamerikai Egyesült Államok, a Schweizi Államszövetség és az 1918. előtti Németország alkotmánya federalista és alaptörvény biztosítja az egyes államok szabadságát. Az U.S.A. alkotmánya — 1787. szeptember 17. alkotmány 4. cikkének 4. szakasza — a schweizi 1874. május 29. törvény 3. és 5. §§-ai, a német 1871. április 16. törvény 78. §-a alkotmányos úton garantálja az államok szabadságát és az egyes államoknak a központi hatalomhoz való viszonyának bárminemű megváltoztatását különleges formákban hozott törvényhez köti. Ebből azonban nem következik az, amit némely szerző állít, hogy alkotmányban biztosított autonómiális élet federalizmust jelent.<sup>1</sup> Az alkotmányos biztosíték által az autonómiák jogai nem mélyülnek ki, csak jobban védettek lesznek és lehetetlenné válik az, hogy az egyszerű képviselőházi többség megfossza az autonómiákat szabadságuktól. A federalizmus nemcsak formában, hanem tartalmában is több, mint a decentralizáció. Amíg a központi hatalomnak felügyeleti joga van az autonómiákkal szemben, addig federalizmusról beszélni nem lehet.

Proudhon, a federalizmus legnagyobb apostola, azt tanítja, hogy a federalista állam nem más, mint független államok szövetsége. A szövetség révén jön létre a csúcsállam, melynek a tagállamoktól különböző önálló élete van, de amely létét a tagállamoknak köszönheti. Az egyes államok szerződést kötnek egymással, melynek értelmében „s'obligent réciproquement et également les uns envers les autres pour un ou plusieurs objets particuliers, dont la charge incombe spécialement alors et exclusivement aux délégués de la fédération“.<sup>2</sup> Ezekkel a szerződésekkel a tagállamok lemondanak bizonyos felségjogaikról, amelyek azután a federációt illetik meg. Azok a jogosítványok, melyeket az egyes szuverénitások nem ruháztak át az államszövetségre, korlátlanul illetik meg az autonómiákat. A független szuverén alakulatok önkéntes jogkorlátozásának az a célja, hogy közös erővel biztosíthassák a területük sérthetetlenségét, állampolgáraik szabadságát, az állam-

<sup>1</sup> Singer: La décentralisation administrative. Lille 1914. 21. oldal, „Parfois la décentralisation sera garantie par la constitution et ne pourra être modifiée que suivant les formes constitutionnelles: elle prendra alors le nom de fédéralisme“.

<sup>2</sup> Proudhon: Du principe fédératif et de la nécessité de reconstituer les parties de la Révolution. Paris, 1921. kiadás, 104. oldal.



szövetség és így a saját szuverénitását. Kölesönös biztonságot és közös jólétet meghaladó célokra nem szolgálhat a szuverénitásról való lemondás. Az elmondottakból logikusan következik, hogy az államszövetség tagjai belügyeiket minden korlátozástól mentesen a legteljesebb függetlenségben, szuverénitásuk teljes birtokában intézhetik, ilyen ügyekben a federációnak semmiféle beleszólása nincs. Minél több tagja van az államszövetségnek, annál kisebb a centrális kormány hatalma“. „A központi kormány jogosultságai lecsökkennek, korlátozódnak mennyiségben és számban és hatásban olyan ütemben, amint a konfederáció fejlődik újabb államok belépése által. Centralizált kormányzás esetén ellenkező a helyzet, itt ugyanis a legfőbb hatalom jogai sokszorozódnak, kiterjednek és közvetlenné válnak olyan mértékben, amint az ország területe és a népesség száma növekszik“.<sup>1</sup>

Tocqueville<sup>2</sup> azt hirdeti, hogy az államszövetségben két szuverénitás áll egymással szemben: tagállamok és az államszövetség szuverénitása. Ezeknek az egymáshoz való viszonyát az államszövetségi alapokmány szabályozza. Ez a kettős szuverénitás az a főismertető kritérium, amely a federációt a decentralizált államtól megkülönbözteti.

Schulze<sup>3</sup> is a kettős szuverénitás híve. A tagállamok szuverénitásából folyik az a tény, hogy ezek a federációnak nem alattvalói.

Waitz<sup>4</sup> tovább fejtegeti Tocqueville tanítását. A federációnak legalább annyi joggal kell birnia, mint a tagalakulatoknak. Minden tagállam polgára egyenlő jogokkal bir az államszövetséggel szemben. A federáció független a tagállamok autonomiájától:

1. Mindenben, ami sajátos tevékenységi körébe tartozik,
2. Céljai végrehajtására szükséges eszközök tekintetében,
3. Szervezete tekintetében.

A federáció kormánya semmiféle tekintetben sem függ a tagállamoktól. A kormány nem az egyes autonomiák delegációja útján jön létre, nem az egyes közületeket, hanem az egyetemességnek az érdekét, a federációt képviseli.

A szövetséges állam tanácskozó szervét az egész állam területén lakó népesség választja, ebben is megnyilvánul a federációnak a tagállamtól független volta.

<sup>1</sup> Proudhon jelzett könyvének 108. oldala.

<sup>2</sup> Tocqueville: De la démocratie en Amérique. I. könyv, 5. fejezet, Paris, 1854.

<sup>3</sup> System des deutschen Staatsrechtes. Leipzig, 1865.

<sup>4</sup> Über das Wesen des Bundesstaates.

Hasonló értelemben tárgyalja a federációs állam problémáját Ahrens,<sup>1</sup> Gerber,<sup>2</sup> Mohl,<sup>3</sup> Rüttimann,<sup>4</sup> Escher,<sup>5</sup> és Zacharia.<sup>6</sup>

Laband volt az első, aki élesen szembeszállt a kettős szuverénitás doktrínájával. Az állami élet egysége, a feladatok komplex természete lehetetlenné teszi azt, hogy az állami főhatalom két egyenrangú hatalmasság között megosztassék.<sup>7</sup> Valamelyiknek a kettő közül vezetni, irányítani kell, mert különben a federáció és vele együtt a tagállamok is elpusztulnak. Nyilván nem a tagautonomiák feladata az irányítás, mert ebben az esetben több irányító és csak egy vezetett — a federáció — lenne. A federáció feladata, hogy a korlátozás nélküli szuverénitás birtokában a tagállamok fölött vezető szerepet gyakoroljon.

Zorn<sup>8</sup> Laband tanítását túlhaladóan úgy vélekedik, hogy a tagalakulatok hatalmukat végeredményben a csúcsállam delegációjából nyerik, — nem pedig fordított a helyzet, amint ezt a francia theorétikusok hirdetik és — így szuverénitásukról beszélni nem lehet.

Amíg a német irodalomban határozott irányban vezet az út<sup>9</sup> a centralizációs eszmék felé, addig a francia theorétikusok — legtöbbször a napi politikai célok kedvéért — mindíg szőlesebbre tárgítják a decentralizációs követeléseik keretét. Így Charles — Brun szerint tulajdonképpen csak a tagautonomiák szuverénításáról lehet beszélni, mert az államszövetséget csak annyi jog illeti meg, amennyit a tagállamok az alapokmányban átengednek neki.<sup>10</sup>

<sup>1</sup> Naturrecht oder Philosophie des Rechtes und des Staates. Berlin, 1871.

<sup>2</sup> Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechtes. Berlin, 1876.

<sup>3</sup> Encyclopedie der Staatswissenschaften. Tübingen, 1859.

<sup>4</sup> Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht, verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz. Zürich, 1867.

<sup>5</sup> Praktische Politik. Leipzig, 1864.

<sup>6</sup> Deutsches Staatsrecht.

<sup>7</sup> „A szuverénitás, mint a tulajdon kizárólagos és teljes rendelkezési jogot tételez fel. Ennélfogva nem lehetséges, hogy ugyanabban az országban két szuverénitás éljen egymás mellett, minthogy nem lehetséges, hogy ugyanaz a dolog két ember kizárólagos tulajdonában legyen. Ami a közös tulajdont illeti, erről szintén nem lehet beszélni, minthogy nem lehetnek közös tulajdonosai egy olyan dolognak, amelynek tulajdona nem illeti meg őket.“ „Borel: Études sur la souverénité et l'État fédératif“. Genf, 1886. 52. oldal.

<sup>8</sup> Staatsrecht des deutschen Reiches, Berlin, 1880.

<sup>9</sup> Borel, Börsch, Brie, Jelinek, Meyer, Rehm, Rosin, Seydel, etc.

<sup>10</sup> Le régionalisme, Paris, 1911. 9. oldal.

Jubineau elgondolása<sup>1</sup> szerint az államszövetségben a tagállamoknak a kezében van a főhatalom. Ezek természetes alakulatok, míg a federáció maga mesterségesen, szerződés útján jött létre. A tagállamokat illeti meg a korlátozás nélküli függetlenség. „Azonban az élet a megsemmisülés terhe mellett követeli, hogy az egyes államok feláldozzák szabadságuk egyik részét oly módon, hogy meghajtják magukat a többség akarata előtt”.<sup>2</sup> A tagállamok funkciója a belső igazgatás. Ebben a tevékenységi körben teljesen szuverénül járnak el. A federáció feladatát a tagállamok között felmerült ellentétek elsimítása, illetőleg a vitás ügyekben való döntés, végül az összes tagállamokat érintő problémák megoldása képezi.

Nem sokban különbözik a szocialista theorétikusok koncepciója az imént elmondottaktól. Ők a területi organizációk helyett a testületi szerveket — szakszervezeteket — helyezik szembe a központi hatalommal. Ezeknek akarnak több-kevesebb autonómiát adni.<sup>3</sup>

Az elmondottakból kitűnőleg a federalizmus több, mint a decentralizáció. Amíg a decentralizációnál a központi hatalommal szembenálló autonómia szerepe csak másodlagos, törvény által kijelölt keretekben mozog, felette a központi kormány felügyeletet gyakorol, addig a federalista államban az államot alkotó független autonómiák egyenrangú félként állanak a federációval szemben. Mind a két félnek az alkotmányban körülhatározott, különböző területeken mozgó jogosultságai vannak. A tagállam szervei nem járhatnak el a federáció kormánya részére fenntartott ügyekben, a csúcsállam pedig nem intézheti el a tagállamok működési körébe tartozó ügyeket. A federációt nem illeti meg semmiféle felügyelet a tagállamok felett. Működése csak a tagállamok között esetleg felmerült vitás ügyekben kijelölt választott bíró szerepére szorítkozik.

*Federalista állam az az államalakulat, ahol az állami feladatok az alkotmány által előre meghatározott módon a központi állam és az ettől különálló, független, életét nem a központi államtól nyert szuverenitások között oly módon nyernek megosztást, hogy saját funkciókörében minden alakulat a másiktól függetlenül, teljes szuverenitás birtokában jár el.*

<sup>1</sup> L'idée de fédéralisme économique Paris, 1912.

<sup>2</sup> Jubineau idézett munkájának 5. oldala.

<sup>3</sup> Lásd Marx — Engels — Jaurès — Blum — Paul Boncourt — Berthod munkáit.

### 3. §. A regionalizmus.

Sajátos francia konstrukció a regionalizmus. Egy nyelvjárást beszélő, közös történelmi múlttal bíró vidékeket jogi személyiséggel és független önálló igazgatással óhajtja felruházni ez a tanítás.

A költészet és államfilozófia összetalálkozása indította útjára a mozgalmat. 1854-ben hét költő — Aubanel, Brunet, Gèze, Mathieu, Mistral, Romanille, Tavan — elhatározta, hogy új életre kelti a provenci nyelvet. A „Felibrige“-nek elnevezett megmozdulás éltető lelke Mistral volt. A mozgalom hamarosan túlnőtt a nyelvi problémákon és az állami, társadalmi berendezést megreformálni törekvő célkitűzésekkel bővült ki. A „Felibrige“ mozgalom most már a provenci szabadságjogokat is vissza akarja szerezni. „Si je parle avec quelque tristesse<sup>1</sup> de la perte de notre provençale indépendence, je n'exprime que les pensées des anciens patriots du pays. Mon rêve politique, je ne vous cacherai pas, c'est l'État fédéral, appliqué à la France avec les modifications que comportent l'État des moeurs et les progrès modernes“.<sup>2</sup>

A regionalizmus másik eredője August Comte államfilozófiája volt, amely Franciaországot 17 intendaturára akarta osztani. Az intendaturák departementek felett állanak és igen nagy önállósággal rendelkeznek. A beosztásukat a történelmi múlt és a nyelvi emlékek figyelembe vételével kell megalkotni. Az intendaturák majdnem függetlenek a központi hatalomtól és igen széles körű autonómiával bírnak.<sup>3</sup> August Comte nyomán új iskola keletkezett, amely iskolának célkitűzései egyeztek a febrilizmus intencióival és a két különböző irányban elindult mozgalom regionalizmus közös név alatt találkozott.

Provence ébredező lelke felgyújtotta az öntudat haldokló lángját a többi francia vidékeken is. Union Régionaliste Bretonne, Ligue Régionaliste Méridionale, Union Régionaliste Lorraine, Union des Régionalistes Républicains du Midi, Union Régiona-

<sup>1</sup> Az arléi köztársaság letűnt nagyságát, elvesztett szabadságát siratja Mistral a következő versében:

La République d'Arle, au founs de si palun  
Arresounavo l'Empereire  
Aro nous agroumoullissen  
Devans la caro d'un gendarmo.

(Arlei köztársaság, te valamikor fővényeink mögött a császárral tusáztál, — ma pedig reszketünk egy csendőr láttán.)

<sup>2</sup> Mistral: Action régionaliste 1914. április számában közölt leveléből

<sup>3</sup> Système de Politique Positive. Paris, 1854.

liste Normande... mind a régi feudalista időkből származó szabadságjogok visszaszerzését tűzik ki célul. Barrès, Louis Marin, Jean Buffet, Georges Ducroq Lotharingia, Jean Revel Normandia, Charles le Goffic, Anatole le Braz, Marquis, de l'Estourbeillon Bretagne, Hugues Lapaire, Jean Baffier, Berry, François Fertiault, Gabriel Vicaire Burgundia, Achille Millien Nivernais, Olivier Hourcade Bordeaux, Leon Bocquet Flandria függetlenségének szükségességét vitatják.<sup>1</sup> Egyre-másra keletkeznek — igen sokszor a helyi nyelvjárásban szerkesztett — regionalista folyóiratok, amelyeknek jelszava: kiszabadulni Páris rabságából és független, önálló életet élni.

A népszerűség gyorsan szárnyaló tempóját a regionalista elméleti tudósok munkája nem tudta átvenni. Így azután sokáig nem tudták az emberek megállapítani, mi az új programm lényeges tartalma, mi az, ami a regionalizmust a decentralizációtól és a federalizmustól elkülöníti. Miként képzelik szabályozni a központi hatalom és a régiók egymáshoz való viszonyát. „A regionalizmus mostanáig egy nagyon határozatlan terminus, amelybe minden vélemény többé-kevésbé belefér.” Panaszkodik még 1902-ben is Le Goffic. —<sup>2</sup> Majd hasonló hangok csendülnek ki Monticault könyvéből is: „Már hosszú ideje követelik az emberek a regionalizmus bevezetését, ... azonban midőn a törvényhozó javaslatot kér, azonnal kitűnik, hogy a legkisebb egység sincs a különböző nézetek között és nem lehet egybefoglalni a különböző indítványokat“.<sup>3</sup>

A regionalizmus kiindulópontja a francia vidék, mely Párisal és a központi Franciaországgal szemben elnyomva, jogaitól megfosztva érezte magát. Úgy találják, hogy minden szépet, jót, gazdagságot, művészetet magához ragad a főváros. „A provenci adófizető pénzéből épülnek a gyönyörű boulevardok, a bretagnei paraszt munkája fizeti a sok központi hivatalnokot,“ halljuk mindenütt a panaszt. A vidékek levéltárai, várromjai, emlékei egykori önálló független életről, saját törvényhozásról, État généraux-ról beszélnek. A nyelvi sajátosságok az egyforma klimatikus viszonyok, a történelmi mult, egységbe tömörítik egy-egy vidék lakosságát. Összehasonlíthatatlanul más az élete, mások a követelményei, más a világnézete a Pyreneusok hegyi lakójának, mint a Côte d'Azur örök tavaszában élő franciának. A különböző vidé-

<sup>1</sup> Jean—Desthieux: L'évolution régionaliste. Paris, 1918. 19. oldal.

<sup>2</sup> L'âme bretonne Paris, 1905. 379.

<sup>3</sup> Les méthodes d'application du régionalisme. Trevaux, 1295. 5. oldal.

keknek önálló gazdasági és politikai életet kell adni. Ez a regionalizmus célkitűzése. A regionalizmus gyökerei etikai, történelmi, földrajzi talajból nőnek ki. A regionalizmus azért, hogy célját elérhesse, először az új életre akarja nevelni az embereket.<sup>1</sup> Politikailag független, belső ügyeit szabadon intéző vidékekre akarja Franciaország alkotmányát alapozni. Azt hirdeti, hogy a patriotizmus nem az általános nemzeti érzésből, hanem a szülőföldnek, lakóhelynek szeretetéből táplálkozik. Így a nemzeti érzést erősíti az, aki a vidékek jogait kiterjeszti.<sup>2</sup> A regionalizmus az állam és a vidék közötti konfliktust megoldja és a vidék és a főváros között békét teremt.

Az új közigazgatási beosztásnál ügyelni kell a földrajzi, ethnográfiai, geológiai, gazdasági, természeti adottságokra, ügyelni kell arra is, hogy a keletkezett új alakulatoknak ne legyen mesterkélt, csinált jellegük, hanem már keletkezésüknél társadalmi, gazdasági gyökerekből élő valóságok legyenek. Sok apró régió alkotása nem felel meg a célnak, ez a départementi beosztás szerencsétlen reformja lenne.<sup>3</sup> De ne legyenek a régiók túlságosan nagyok sem, mert ebben az esetben különböző érdekeket, egymással szembenálló elemeket tömörítenének össze.<sup>4</sup>

Gyakorlatilag hogyan lehet eszközölni a régiók beosztását? Történhetik oly módon, hogy egy-egy központ körül körülbelül egyenlő nagyságú és egyenlő lakossággal bírók régiókat alkotnak. A második megoldási mód az volna, hogy a lakosság számára való tekintet nélkül alkossák meg az új területi csoportosulásokat, oly módon, hogy az ugyanazon szokásokat követő, egyforma termelési módot folytató lakosságot tömörítenek egybe. A területi kiterjedés ennél a beosztásnál csak annyiban jönne tekintetbe, hogy az új régió megalkotásának feltétele az volna, hogy ennek a területnek a központjába való utazás és visszatérés egy nap alatt könnyen eszközölhető legyen.<sup>5</sup> Az új beosztás elkészítését nem szabad a parlementre bízni: ez csak ratifikálni fogja a kész javaslatokat. Különben a parlamentí vita következtében a probléma megoldása sokáig elhúzódhatik és a regionalizmusból soha sem lesz valóság. De a kormány sem alkalmas a tervezetek elkészítésére, mert hatalmát féltve, arra törekszik majd a

<sup>1</sup> Angot: *Vers le régionalisme intégral*, Paris, 1911. 45. old.

<sup>2</sup> Amade: *L'Idée régionaliste*, Paris, 1912. 15. oldal.

<sup>3</sup> Demartial: *La réforme administrative*. Paris, 1911. 2. o.

<sup>4</sup> Amade: Idézett könyvének 46. oldala.

<sup>5</sup> Monicault: Idézett könyvének 14. oldala.

tervezetek kidolgozásánál, hogy maga számára az új beosztásoknál előnyös helyzetet biztosíthasson. Másrészt azonban a nagy befolyással bíró parlamenti tagok saját egyéni, illetőleg választókerületük érdekeit szemmel tartva készítetik el majd a régiók beosztását tartalmazó javaslatokat. Ezért a beosztást egy a parlamenten kívül álló bizottság készítse el, amely a départementek és a községek képviselőtestületének, a különböző helyi érdekképviseleti szervek<sup>1</sup> véleményének figyelemmel tartásával készíti el a javaslatot.<sup>2</sup> Az alkotandó régiók számát illetőleg nagy az eltérés a szerzők között. Két érdekes tervet az alábbiakban közlünk: J. Fèvre et H. Hauser — *Régions et Pays de France*: című könyvében — 12 régió alkotását indítványozza. Ezek: 1. France du Nord, 2. France du Nord-Est, 3. Bassin Parisien, 4. Confine de la Bretagne, ou Pays de l'Ouest, 5. Bretagne 6. Massif central, 7. Jura, 8. Région Alpestre, 9. Couloir de Saôn et Rhône, 10. Midi Méditerranéen, 11. Midi Pyrrhénéen, 12. Midi Océanique.

A francia földrajzi társaságok 28-ik kongresszusán elfogadott javaslat 7 régió alkotását indítványozza; ezek a következők: 1. Région du Nord, főváros Paris, — 2. Région de Midi, főváros Marseille, — 3. Région du Centre, főváros Limoges, — 4. Région de l'Est, főváros Nancy, — 5. Région de Sud-Est, főváros Lyon, — 6. Région de l'Ouest, főváros Nantes, — 7. Région de Sud, — Ouest, főváros Bordeaux.

A régióknak önálló törvényhozása lesz. Azonban a törvényhozás hatásköre csak a belső ügyekre vonatkozó szabályok alkotására szorítkozik. A helyi törvényhozásokon keresztül történik a tisztviselők kinevezése. „Így azután azok a tisztviselők, akik eddig Páristól függöttek, ez után a régiók parlamentje irányában tartoznak felelősséggel”.<sup>3</sup> A régiókat bíróságokhoz kell juttatni, illetőleg a bírói beosztást olyként kell megváltoztatni, hogy minden ügy a régió területén legyen végső fokon jogerősen elbírálható. Központi közigazgatási bíróságra szükség van abból a célból, hogy döntsön az államok és a régiók, illetve az állam és az egyes között felmerülő vitás ügyekben. A vidéki egyetemeket ki kell fejleszteni. Minden régiónak legyen egyeteme és ez az egyetem

<sup>1</sup> Paul Boncourt: *Les syndicats des fonctionnaires*, Paris, 1906. 58. oldal.

<sup>2</sup> Mage: *La division de la France en départements*. Toulouse, 1924. — 592. o.

<sup>3</sup> Demartial: *La Réforme administrative*, Paris, 1912. 2. oldal.

Páristól és a központi kormánytól függetlenül intézze a nevelésügyi közigazgatást.<sup>1</sup>

Így lassan-lassan a régió székhelyén egy új központ keletkezik. „Ezek a központok azok, amelyek megdöntik majd Páris hegemoniáját”<sup>2</sup> Toulouse, Marseilles, Bordeaux, Lille városából fővárosok lesznek. Páris a Páris régiónak lesz a fővárosa, itt fognak székelni az állami központi kormány hivatalai és a legfőbb közigazgatási bíróság.

A regionalizmus a fentiek szerint a decentralizáció és centralizáció különös keveréke. Országos ügyekben decentralizáció az elv, — helyi ügyekben a centralizáció, mert „a regionalizmus elvileg nem ellensége a centralizáció eszméjének, azonban szembeáll az egyetlen központ gondolatával. Nagyon jól tudjuk, hogy a nemzeti életnek szüksége van egy bizonyos számú központra... ezért célunk centralizálni a régiók útján”<sup>3</sup>

A decentralizációnál több a regionalizmus, de kevesebb a federalizmusnál. A kettő között átmeneti alakulatot képez. Különbözik az elsőtől abban, hogy a központi kormánynak csak általános ügyek tekintetében van felügyeleti joga, elűt a másodiktól, mert a régiók nem szuverénitások, hanem közigazgatási alakulatok és jogaikat nem saját nevükben, hanem az állami impérium átruházásaként gyakorolják. A regionalizmus esetén csak egy szuverénitás van az államban. Ezzel szemben a federalizmus olyan államok szövetsége, melyekben a tagszuverénitások előre meghatározott mértékben és feltételek mellett korlátozzák a szuverénitásukat és így korlátozott részleges szuverénitással bírnak.

#### 4. §. A centralizáció ellen felhozott érvek.

Azok, akik a decentralizációban látják a modern idők összes bajainak csálthatatlan gyógyszerét, azt hangoztatják, hogy a centralizáció és a parlamentáris államforma nem egymás mellett megférő fogalmak, az egyik a másik társaságában nem képes fennmaradni.

A decentralizáció apotheozisára írt könyvében J. Ferrand így fogalmazza meg munkájának célját: „Munkám tárgyát az a feladat képezi, hogy az 1814. évtől megismétlődő forradalmak

<sup>1</sup> Henri de la Renomière l'Action régionaliste 1902. szeptember—decemberi számában közölt beszédéből.

<sup>2</sup> Charles—Brun: De régionalisme, 1911. 79. oldal.

<sup>3</sup> Amade: L'Idée de régionalisme 1912. 57. oldal.



egyik legnagyobb és legkevésbé észrevett okára rámutassak, hogy kimutassam a közigazgatási centralizáció és a parlamenti rendszer összeférhetetlenségét.<sup>1</sup>

„Franciaországban centralizáció miatt igazi parlamentarizmusról beszélni nem lehet“, hirdetik egyesek. „Az egész világ félreismerte a centralizáció természetét és nem vették észre, hogy a centralizáció megöli a parlamentet, ennek útjait elzárja és működését lehetetlenné teszi.“<sup>2</sup> A köztársasági eszme ellenséget talál sok szerző szerint a centralizációban. Ezek azon a véleményen vannak, hogy a köztársaság szilárd megalapozása centralizáció mellett nem lehetséges.<sup>3</sup>

Levardys is azon a nézeten van, hogy a parlamentarizmus és a centralizáció nem fér össze egymással, örökös ellentét választja el a két intézményt. „Les deux institutions sont entre elles à l'état d'antagonisme. L'une fait à l'autre opposition“.<sup>4</sup>

A centralizáció a demokratikus államberendezés ellensége. Alkotmány és decentralizáció ikertestvérek. Ebből a tételtől folyik az a konklúzió, hogy a centralizáció elnyomást, szabadság elvesztését hozza magával. A centralizáció „le chef de despotisme“<sup>5</sup> megöli a szabadságot<sup>6</sup> és ebben az államban az állampolgárok a központi hatalom gyámsága alatt élő kiskorúak lesznek. A centralizáció a nép ellensége. „qui nous empêche d'être véritablement des citoyens, de nous montrer dignes de la liberté politique et d'en jouir“.<sup>7</sup> A forradalmak eltörölték a nemesség előjogait, de sokkal nagyobb és veszélyesebb attributumokhoz jutottak a központi hatalom tisztviselői, akik az előbbieknél előnyösebb helyzetben vannak, mert hatalmuk közjogi természetű.

A központi hatalom mindent maga intéz, nincs szüksége az állampolgár közreműködésére, nem jó szemmel nézi, hogy ezek összegyülekeznek ügyesbajos dolgaik megvitatására. „A centralizáció megakadályozza az állampolgárokat abban, hogy össze-

<sup>1</sup> Institutions administratives en France et à l'Étranger. Paris, 1879. Bevezetés 1. oldala.

<sup>2</sup> A. Guignard: Le Self-gouvernement ou la décentralisation. Paris, 1897. 7. oldal.

<sup>3</sup> Fontain: Décentralisation et déconcentration, Saint Malo, 1899. 17. oldal.

<sup>4</sup> Levardys: La centralisation, Paris, 1893. 15. o.

<sup>5</sup> Levardys: Idézett munkája 5. oldal.

<sup>6</sup> La liberté, la liberté vraie, la liberté saisonnable... peuvent — elle exister avec cette machine? „Desmarest, les États provinciaux, Paris, 1868. 109. oldal.

<sup>7</sup> Desmarest id. munkája, 54. oldal.

tömörüljenek érdekeik védelme, közös ügyeik vitele végett; ily módon a centralizáció megakadályozza a társadalom különböző osztályainak egymáshoz való közeledését és az ezek közötti összhang kialakulását. Általa megsemmisül az egyéniség”.<sup>1</sup>

Három évtizeddel ezelőtt Berthelémy is hasonlóan gondolkozott. „A centralizáció nem csupán kizár minden függetlenséget, hanem elnyom minden egyéni kezdeményezést, megmérgezi a közvéleményt. Az állampolgárokat elnyomva és elbódítva a centralizáció ezeket az adminisztráció tárgyaivá alakítja át. Ma a legcentralizáltabb országok a legkevésbé szabadok, ezzel szemben a legteljesebb mértékben decentralizáltak bírnak a legtöbb szabadsággal”.<sup>2</sup>

A centralizáció szolgálókat nevel és így a közszellemre káros hatással van. „A legelső és a legsúlyosabb szemrehányás, amivel a centralizációt illehetjük az, hogy a közmorálra gyászos hatással van”.<sup>3</sup>

Ha őszintén szembenéznünk ezekkel az ellenvetésekkel, azt látjuk, hogy ezek hamis premisszákból indulnak ki. Akarva-nem akarva összetévesztik a centralizációt a despotizmussal. Az előbbieken során említett ellenvetések csak olyan centralista államban bírnak létjogosultsággal, ahol az alkotmányos élet megnyilvánulásait a diktátor parancsszava helyettesíti. A centralizáció az állami közigazgatás egyik formája. Lényegében nem sok köze van az állam alkotmányának formájához. Független ettől abban a tekintetben, hogy az alkotmányos államban ép úgy megállja a helyét, mint a diktatúrák területén. Tételünk helyességét Franciaország története igazolja legpregnansabb módon. Az abszolút királyság centralizációja új életre kelt a császárság idején, de az egymást váltogató demokrata, liberális világnézetre alapozott népköztársaságok sem tágítottak a centralizációs kormányzástól. Alkotmányos államban a nép szabadon választott parlamentje dönt az ország sorsáról a közösséget illető ügyekben. A képviselőház határozataiban megnyilvánuló állami akaratot a kormány hajtja végre. A kormány intézi a közigazgatást, a centralizáció szálai az ő kezében futnak össze. A kormány a végrehajtó hatalom, az állami feladatokat ő foganatosítja. A centralizáció arra

<sup>1</sup> Dagail: De la décentralisation administrative. Paris, 1871. 2. oldal.

<sup>2</sup> Berthelémy: Sommes nous condamnés à la centralisation perpétuelle? Préface de „L'essai sur le gouvernement local en Angleterre. Par. Ed Jenks. Paris, 1901. 8. oldal.

<sup>3</sup> Barrot: De la décentralisation et de ses effets. Paris, 1870—41. old.

szolgál, hogy a végrehajtó hatalom az ország egész területén mindenütt egyformán működhessék, hogy az egész ország területén haladéktalanul teljesíttessék a törvényhozás akarata. A centralizáció révén erős kormány hatalmát a népképviselőktől nyeri s hatalma csak addig a napig tart, amíg a képviselők bizalmát bírja, tehát addig, amíg mindenben követi akaratukat. Az ország lakossága sorsának irányítását a képviselőkre bízta, ezek akaratuk foganatosítása végett a tényleges végrehajtással a bizalmukat bíró, erre a feladatra alkalmas embereket ruháznak fel. Így a képviselők által megbízott kormány útján — közvetve — az ország lakossága önmaga intézi a közigazgatást. Aki azt állítja, hogy a centralizáció nem fér össze a parlamentáris államformával, az vagy nem látja a tényeket, vagy pedig rosszindulatú vádaskodó, mert nem akarja észlelni őket. Aki pedig azt vallja, hogy a centralizáció a polgári szabadság megölelje, elfelejti, hogy éppen a centralizáció biztosítja az ország területén a törvények, — így a polgári szabadságokat biztosító törvények teljes és maradék nélküli betartását.

A centralizáció ellen felhozott argumentumok egy másik csoportjának tanulmányozása során azt olvassuk, hogy a centralizáció elősegíti a forradalmakat. Csak a központban kell a forradalmároknak a hatalmat magukhoz keríteni és máris övék az ország.<sup>1</sup> „A hatalom tizenkét miniszter kezében van összpontosítva. A belügyminiszter egy elektromos csengő gombjához nyulva, működésbe hozza a prefektusokat, akik azután a katonákat és a csendőröket útnak indítják. Így a belügyminiszter egy gombnyomással a közalkalmazottak légióját mozgósítja. Az államcsiny sikere attól függ, hogy sikerül-e hatalmukba keríteni a felkelőknek ezt a mágikus központot. Elég egy ezred élén betörni a belügyminiszter elég gyengén őrzött palotájába és innen a belügyminiszteri hivatalból kibocsátott proklamációra könnyen találnak tiszteket a hadseregben, akik hajlandóknak mutatkoznak megvédeni őket és közalkalmazottakat, akik majd az ügyigazgatást végzik. Ráadásul elnyerik még az egyház áldását is.”<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Lebon: La décentralisation. Cannes 1870. 2. oldal.

<sup>2</sup> A Varenne értekezése P. Boncourt és Ch. Mauras: La République et la décentralisation — 2. kiadás, Paris, 1925. — című könyvének 129. oldalán. Az idézet ellenére a szerző a centralizáció mellett foglal állást, mert „a decentralizációnak az volna az eredménye, hogy lefegyverzi a köztársaságot az őt figyelő ellenség előtt. Kinek volna hasznos ma a decentralizáció? Kinek, ha nem a klerikális pártnak? Siessünk az egyház elleni harcra és ne kövessük el azt az ostobaságot, hogy lefegyverezzük a köztársas-

Vaillant szerint, ha a centralizáció nem is a forradalom sz  
 anyja, minden esetben a forradalom sikerének legfőbb előmo  
 tója. Fontaine véleménye egyezik az elmondottakkal. „A zdi  
 inkább centralizált népek vannak kitéve leginkább a forradalmi leg  
 nak; az egyén, aki hozzá szokott a diktatórikus hatalomhoz, köak  
 nyebben egyezik bele abba, hogy ismét egy kisebbség kerítse ny  
 talmába az állami főhatalmat. Ez a magyarázata sok felkcha  
 sikerének és annak, hogy ... császárságnak miért sikerült les  
 ízben is a népköztársaság nyakára telepedni.“<sup>1</sup> Guignard úgy két  
 lekedik, hogy a francia forradalmak főoka, — vagy talán egyed  
 oka a centralizáció. „La centralisation est la cause principale, ili  
 non unique de toutes nos révolutions“.<sup>2</sup>

Nem kell sokat bizonykodnunk abba, hogy az idézett szerző  
 tévednek, mert a centralizáció ahelyett, hogy elősegítené a forr  
 dalmakat, erősíti az államhatalmat. Egységben az erők principi  
 má a rómaiak is ismerték és ez a gondolat tette nagygyá a latin  
 ságot. Akinek a kezében nagy hatalom fut össze, aki sok támad  
 és védelmi eszköz felett rendelkezik, aki az egész ország fegyver  
 res és békés gazdasága felett rendelkezik, az nyilván erősebb  
 jobban meg tudja magát védeni, mint az a kormány, amelynek  
 keze a különböző autonómiák jogosítványai által kötve van, ame  
 lyik közvetlenül csak a fegyveres erő felett rendelkezik. Decentra  
 lizáció esetén a vidék forradalmi megmozdulásai ellen — ha  
 ugyanis az autonomia vezetői a forradalmárokkal tartanak — a  
 kormány szinte tehetetlen, mert amire a központból küldött fegy  
 veres erő megérkezik, — sokszor talán ez a sereg gyengébb is,  
 mint az autonomia fegyveres ereje, — a forradalmárok hatal  
 mukba kerítették minden jelentős pontot és — birtokon belül —  
 küzdenek. Egyszerű dolog a gyenge központi hatalom ellen for  
 radalmi sikereket elérni, de nehezen vezet sikerhez hasonló  
 megmozdulás e centralizált kormány ellenében. Hogy a centrali  
 zációban a hatalmon levő kormány igen erős fegyverrel rendel

ságot azelőtt, mielőtt a harc befejeződne.“ Önkéntelenül felmerül az ember  
 ben a gondolat, hogy ha centralizáció a forradalmakat elősegíti, a forradal  
 minak nevezett klerikális konzervatív párt ellen miért erős fegyver a cent  
 ralizáció, melynek hiányában a köztársaság védtelen e párt forradalmi tö  
 rekvésével szemben? Az ellenkező látszana logikusnak, az tudniillik, hogy  
 amennyiben a centralizáció előmozdítja a forradalmárok törekvéseit, az állam  
 hatalmat kezében tartó kormány minden eszközzel decentralizáljon, hogy így  
 kivegye ezt a fegyvert ellenfele kezéből.

<sup>1</sup> Vaillant: La décentralisation à l'ouvre. Metz. 1865. 17. o.

<sup>2</sup> Le Self-gouvernement... Paris, 1897. 18. o.

kezik, azt belátták a francia szélsőségek, amelyek pártállásra való tekintet nélkül egyhangúan követelik és követelték a legteljesebb decentralizáció bevezetését. Royalisták, kommunisták, a szélsőséges szindikalisták — bár ég és föld választja el tanításaikat, — mind erősen decentralisták. Okoskodásuk menete a következő. A decentralizáció révén egyes vidékek autonómiához jutnak. Megszerzik itt a többséget, alkotmányos úton hatalomra jutnak s azután az autonómián belül felfegyverkeznek és fegyveres úton szerzik meg az ország feletti hatalmat. Lesz számukra egy fix pont, ahová a kormány ellenőrzése nem ér el és innen kifordítják sarkaiból a fennálló rendet. Ezt annál könnyebben is megtehetik, mert hiszen, amennyivel növekszik az autonómia ereje, annival kevesebb hatalom áll a központi kormány rendelkezésére. Hasonló eljárást tapasztalhattunk a szocialista Bécsben. A szocialista párt, amely az ország fővárosának ügyeit vezette, alkotmányos funkciójának gyakorlása közben — a kormány felügyeleti joga igen szűk lévén — annak rendje-módja szerint felkészült a polgárháborúra, amelynek során az országokban a hatalmat megszerezni törekedett. A városi házak tervezésénél irányadó szempont az volt, hogy ezek szükség esetén alkalmas erődítményül szolgálhassanak a kormánycsapatok ellen.

Spanyolország, Görögország közigazgatása erősen decentralizált. Brazília alkotmánya pedig hosszú ideig határozottan federalista. Ennek ellenére sehol annyi sikeres forradalmi megmozdulást nem jegyzett fel a történelem, mint az említett államokban. Brazília ismétlődő forradalmi és ellenforradalmi megmozdulásai évtizedeken át a világsajtó állandó témáját képezték egészen addig, amíg nem jött egy erőskezű diktátor, aki egységbe foglalta a széthullani készülő abroncsokat és a federalista alkotmányt centralizmussal cserélte ki. Hasonló volt a helyzet Portugáliában is. Mindenkinek emlékezetében él még a sikeres portugál forradalmak hosszú sora. A kormány tagjai sohasem tudták nyugodtan álomra hajtani fejüket, mert nem sejtették, hogy valamelyik vidéki autonómiából esetleg fellobbanó szikra nem gyújtja-e lángra az országot? Itt is centralizációs közigazgatásra való áttérés hozott tartós szilárd kormányzást.

A fenti példázatokkal szemben a háború előtti Olaszországban, Oroszországban, amelyek a centralizmus alapján állottak, állandó forrongás, mozgalmak ellenére egy forradalom sem könyvelt el sikert, — mert a központi hatalom erős volt.

Szinte nevetségesnek látszik az az ellenvetés, hogy a centralizáció által az ország katonai ereje csökken. Nem foglalkoznánk

komolyan ezzel az állítással, ha súllyal bíró könyvekben nem találkoztunk volna véle. „Egyetlen kormány, amelynek szeme előtt lebeg országának valódi érdeke, sem fogja megőrizni a centralizációt. Szükséges, hogy kormányunk lemondjon a központosítás politikájáról, mert ez semmiféle szilárd támaszt nem nyújt és izolálja őt nagy válságok esetén. A szabad népek, amelyek önmagukat kormányozzák — a legerősebbek. Ezeket a legnehezebb legyőzni. Ezek tudják megfelelően előkészíteni a háborút... Egy sereg vagy egy csapat elpusztult? A népesség azonnal egy másikat állít helyébe. A spanyolok sikerrel harcoltak Napoleon ellen. A sikereiket annak köszönheték, hogy a provinciák függetlenek voltak a fővárostól, hogy a helyi képviselőtestületek, a „Juntes“-ek szabadon rendelkeztek saját ügyeikben“.<sup>1</sup> Az a gondolat, hogy a második császárság sedáni csatavesztésének a centralizáció volt az oka, határozott formát ölt Beauquier második munkájában. „Teljesen meg vagyunk arról győződve, hogy a poroszok sohasem győzték volna le Franciaországot, ha ez decentralizált, független provinciákból álló, önálló autonomiákra osztott lett volna. Amidőn Paris 1870-ben körülzáratott, a franciák megzavarodottan nem tudták honnan irányítani az utánpótlást“.<sup>2</sup>

A világtörténelem azt tanítja, hogy azok az országok lettek katonailag nagygyá, ahol a centralizáció volt a vezető principium. Róma minden erőt magába foglaló központi hatalmának — a szenátus rendelkezett a birodalom minden gazdasági és morális eredményével, — köszönhetette, hogy egymás után gyürte maga alá a népeket, akik számbelileg, testi konstrukcióban, gazdaságilag erős emberek voltak, de amelyek lakosságuknak túlzott szabadságszeretete miatt nem alkottak egy erős egységet. Görögország sohasem tudott katonailag hatalmas lenni, mert nem volt központi hatalom, amely irányította volna. Ami szükséges volt a katonai eredményekhez a régi időkben, az sokkal fontosabb a modern korban. Az az ország, amely részekre bontottan veszi fel a háborút az egységes ellenséggel szemben, már eleve csatát veszített. Azzal, hogy a katonai alakulatok fegyverbe hívása nem a központi kormány által történik, azzal, hogy az utánpótlásnál az autonomiák szerepet kapnak és sokszor sajátos elgondolásaik szerint teljesítik a kormány rendeleteit, az ország katonai ereje rendkívül csökken. „Azt

<sup>1</sup> Charles Beauquier Törvénytervezetének 25. §.-ához fűzött indokolás. Ez a tervezet 25 autonóm közületre akarta Franciaországot osztani. Journal Officiel, 1907. február 7.

<sup>2</sup> Enquête sur la décentralisation, Paris, 1891. 19. oldal.

akarjátok, hogy a legerősebbek, a háborúra legfelkészültebbek legyenek? Törekedjétek arra, hogy a centralizáció minél erősebb legyen, hogy a hatalom minél szilárdabb... mert így a legkönnyebb mozgásba hozni az országot“.<sup>1</sup> A centralizáció nélkül nincs remény a döntő győzelemre, ez a tétel annyira világos, hogy még az elfogulatlan decentralista írók is belátják és beismerik, hogy centralizációra azoknak a népeknek feltétlen szükségük van, amelyeknek félni kell a szomszéd ország megrohanásától, amelyeknek területi aspirációi vannak, amely nem tud megférti a néki juttatott földdarabon. „*La centralisation est un régime du combat, fait pour un peuple, qui doit disputer son existence à la cupidité de ses voisins, ou faire bien assoir sa liberté sur tout un passé de servitude*“.<sup>2</sup>

A centralizáció lassúságot, bürokratizmust, hiábavaló aktagyártást jelent, — hangzik a következő ellenvetés: „A centralizáció a miniszteri hivataloknak aktával eltorlaszolását eredményezi, az ügyek elintézését jelentősen késlelteti az által, hogy hosszú utakat kell az aktáknak megtenni...“<sup>3</sup>

„A centralizáció naggyá duzzasztja a hivatalnokok számát, ennek veszélyeit már sokan prédikálták. A tisztviselők napról-napra számosabbá lesznek, összességükben igen nagy hatalomra tesznek szert és majdnem felelőtlenül intézkednek. A sok tisztviselő fizetése súlyosan nehezedik a költségvetésekre“.<sup>4</sup>

„Visszaélés vagy gyanított visszaélés ürügye alatt a centralizáció megsokszorozza a szabályokat, ezeket a legkisebb részletekig kihatóan termeli olyannyira, hogy az ember eltéved ebben a szabálydzsungelben. A centralizáció az akadály minden javulásnak. A centralizáció sokszorozza az akták hivatalos útjait és késlelteti az ügyek intézését.“<sup>5</sup>

„A centralizáció több igen súlyos hibában szenved. Ezek a következők: lecsökkentése vagy pedig megszüntetése a helyi önkormányzatok tevékenységének, a túlzott formalizmus, amelytől még a legkevésbé komplikált ügyek is sokat szenvednek és ennek következtében az ügyintézésben lassúság“.<sup>6</sup>

A centralizáció és bürokrácia nem egyező fogalmak. Napo-

<sup>1</sup> Journal officiel 1890. május 29. számában.

<sup>2</sup> Autesserre: Des origines, de la nature et des effets de la centralisation. Paris, 1904. oldal 164.

<sup>3</sup> Salem: Les principes du Self-gouvernement local dans les démocraties modernes, — Dijon, 1923. 159. o.

<sup>4</sup> Legarde: Enquête sur la décentralisation, 1895. 37. o.

<sup>5</sup> Dagail: Décentralisation administratif, 1871. 2. old.

<sup>6</sup> Dendias: Le gouvernement local. Paris, 1950. 57. old.

leon közigazgatása volt a világ legjobb adminisztrációja. Ez a legerősebben centralizált adminisztráció minden lassúság nélkül, a bürokrácia kizárásával gyorsan, remekül funkcionált. — Ezzel szemben a háborúelőtti, decentralizált Németország közigazgatása közismerten bürokratikus, lassú, nehézkes volt. Ez a két példázat mutatja, hogy a bürokrácia nem sajátossága a centralizációnak. A centralizáció nem követeli meg, hogy az ügyintéző hatóság messze legyen a felektől, de azt sem, hogy minden ügy elintézése végeredményben egy központban történjék, csak azt, hogy az alantás orgánumok mindenkor és mindenütt a központi hatalomtól függjenek, az ő utasításait kövessék. Egységes ügyvitel, egyforma eljárás, egyrészt az ügyek gyorsabb elintézését hozza magával, másrészt pontosabbá teszi az adminisztrációt. Jó tisztviselőgárda és a munka helyes beosztása mellett nem lehet beszélni arról, hogy a centralizáló lassúsággal és felesleges alkalmazottak felvételével jár. A tisztviselőknek a központi hatalomtól való függése, ez utóbbit megillető fegyelmi jog ösztönözni fogja az alkalmazottakat arra, hogy szorgalmasak, lelkiismeretesek legyenek.

A centralizáció helyett, hogy az ügyek számát növelné, csökkenti őket. Hasonló ügyekben követett egységes, uniformizált eljárás mellett minden állampolgár előre tudja, mi lesz a konkrét ügyben intézkedő hatóság döntése valamely esetben és így felesleges beadványokkal — már csak bélyegköltség megtakarítása miatt is, — nem fogja zaklatni az állami adminisztrációt.

Feltéve, hogy a központi hatalom jelentős ügyekben magának tartja fenn a végső döntés jogát, az a körülmény, hogy a jogerős határozat nem a helyszínen, hanem a távolabb eső fővárosban történik, a modern kor telefon, rádió, telegráf, vasút találmányai mellett, az ügyek késedelmes elintézését nem eredményezi. Amikor dilizsansz szállította a postát, amikor hetek kelletek ahhoz, hogy egy akta a határvidékről Párisba kerüljön, akkor jelentősége volt annak, hogy hol van az ügyintéző hatóság, — de ez a körülmény ma már nem játszik szerepet.

Fontain a centralizáció hibájául rója fel, hogy egyforma, hasonló ügyekben egyező határozatok hozatalának előidézője. „A centralizációt úgy látom, mint a status quo ante-t megvalósító intézményt. . . . A hivatalok nem mások, mint a precedensek utánczóí“.<sup>1</sup> Véleményünk szerint a centralizáció jogegységet és jogbiztonságot növeli azzal, hogy személyekre való tekintet nél-

<sup>1</sup> Fontain: Décentralisation et déconcentration. St. Malo, 1899. 37. oldal.



kül, egyező feltételek mellett, mindig egyforma döntést hoz. Nagyfokú elfogultság kell ahhoz, hogy a centralizációnak ezt az igen jelentős előnyét hibának róják fel.

Hasonló értehetetlen elgondolás vezette Courcoural-t arra az eredményre, hogy a centralizáció azért nem helyes, mert az egyes városok, községek néha jelentékenyebb anyagi támogatásban részesülnek általa az államtól, mint más hasonló közületek. A decentralizált közigazgatásban más a helyzet „Tételezzük fel, hogy valamely szerencsétlenség éri a községet, hogy vihar, vagy jégeső megsemmisíti az egész termést, ... ime a váratlan csapásokkal sujtottakat támogatni kell. Mennyi sebet kell bekötözni! Hogyan kellene ilyen esetben eljárni? Forduljon az ember mint ma a kormányhoz segítségért? Nem. A községi képviselőtestületekre tartozik megszavazni a szükséges adót, amelynek segítségével kártalanítani lehet a csapás-sujtottakat...<sup>1</sup> A centralizáció felbecsülhetetlen előnye éppen az, hogy megvalósítja az aránylagosan egyenlő közteherviselés elvét. Ha egy autonómiát természeti csapás ér, természetesnek látszik, hogy az ország szerencsésebb részei siessenek a károsultak segítségére. Ez pedig az államhatalom által a károsultaknak juttatott, az ország adóbevételeiből származó összegek útján történik. Logikai bukfcencnek látszik az a megoldás, melyet az említett szerző javasol, hogy tudniillik, maga a természeti csapás által sujtott vidék segítse önmagát oly módon, hogy a községi lakosság adóját felemelik. Elpusztult termésből dupla-adót fizetni — képtelenség. A gazdasági élet minden vonalán a megosztott kockázatvállalás felé mutat a fejlődés; ez az evolúció hozta létre a biztosítóvállalatokat és ez teremtette meg a modern idők hatalmas viszontbiztosító vállalkozásait. A centralizált állam öntudatlanul valósította meg ezt a gondolatot.

A centralizáció az állam felelősségét elviselhetetlenné teszi — halljuk az újabb panaszt.<sup>2</sup> — A centralizáló a valóságban csak az állam közjogi funkcióira vonatkozik, csak ezeket akarja egy központból irányítani. Hogy ennek kapcsán az állam bizonyos felelősséget vállal, az az ügyek természetes folyamánya, amelynek a centralizációhoz semmi köze sincsen.

— A centralizáció révén az állam tevékenységi keretei kitágulnak — olvassuk gyakran. Ez az ellenvetés sem élja meg helyét, mert a centralizációnak az állam magánjogi vállalkozá-

<sup>1</sup> La décentralisation et la monarchie nationale. Rochfort, 1895. 19. oldal.

<sup>2</sup> Arréal: La décentralisation et la loi départementale. Paris, 1871. 32. oldal.

saival semmiféle összeköttetése nincs. A centralizáció nem törekszik arra, hogy az állam magánjogi természetű feladatokkal legyen megterhelve. Céljai éppen ellentétesek, minthogy minél kevesebb magánjogi feladatköre van az államnak, annál jobban tudja a centralizáló tárgyat tevő közjogi funkciókat betölteni és annál hatékonyabb lesz a végrehajtó hatalom.

Az egyik legnépszerűbb vád a centralizáció ellen, hogy megöli a községi életet, elpusztítja a tradíciókat, elveszi az állampolgárok kezdeményező kedvét:

„Amilyen gyorsan csak lehet, meg kell szabadítani Franciaországot a túlságos centralizációtól, amely reá nehezedik és amelynek a leggyászosabb következménye a helyi tradíciók kipusztítása és az állampolgárok jellemének csorbítása“.<sup>1</sup>

„A centralizáció a gépiességet az élet elé helyezi: a rend, egység álarca alatt elpuhítja az állam összes izmait: a centralizáció kiöl minden kezdeményezést, minden törekvést“.<sup>2</sup>

„A centralizáció a helyi tevékenységeket színtelenné teszi és minimumra csökkenti azok jelentőségét“.<sup>3</sup>

„Az emberek csodálkoznak, hogy Franciaországban a polgárok nem tudják saját maguk intézni ügyeiket és a francia szellem hibájául róják fel, hogy hiányzik belőle a társadalmi érdekek iránti kezdeményezés. Őszintén szólva ez olyasmi, mintha összekötöznénk valakinek a tagjait olyannyira, hogy nem tud mozogni és szemrehányásokat tennénk neki, hogy meg nem mozdul. Az ernyedtt közélet nem a franciák hibája, hanem az egyedüli bűnös a centralizáció“.<sup>4</sup>

Milyen községi tradíciókat pusztít el a centralizáció? Azokat, amelyek a község független politikai életére emlékeztetnek, amelyek arról beszélnek, hogy a közület egyszer szuverén kiskirályság volt. Az autonómiáknak a federalista időből datálódó tradícióit, emlékeit, jogait törli el az a centralizáció, mely a középkor szétdarabolt, részekre szakadt világából kivezette Európa népeit. Más tradíciókhoz azonban nem nyúl, mert a községi élet egyéb megnyilvánulásai nem esnek tevékenységi körébe.

Akkor, amidőn a centralizáció a különböző autonómiák szervezését uniformizálja, egyrészt a törvény előtti egyenlőség elvét

<sup>1</sup> Hervé Basin: La décentralisation provinciale. Grenoble. 1889. 18. o.

<sup>2</sup> Dagail: De la décentralisation administrative. 1871. 2. oldal.

<sup>3</sup> Arréal: La décentralisation administrative et le droit municipale. Paris, 1871. 30. oldal.

<sup>4</sup> E. Desmarest: Les États provinciaux. Paris, 1868. 117. oldal.

valósítja meg, t. i., hogy az állam területén hasonló ügyekben mindenütt egyformán járjanak el, hogy ne legyenek egyes községeknek más községtől elütő privilégiumai. Másrészt azonban a tradíciókon alapuló közjogi különbözőségek lefaragása útján az ország különböző pontjain lakó állampolgárokat közelebb hozza egymáshoz, így az államalkotó nép egységét növeli.

Az a vád, hogy a centralizáció megöli az állampolgárok közügyek iránti érdeklődését, minden támasz nélkül marad. Semmi érvet nem találunk ez állítás mellett a decentralista szerzőknél. Ezzel szemben tény az, hogy Franciaországban, ahol legtökéletesebben valósult meg a centralizáció, a községi élet olyan színes kaleidoszkopot mutat, annyi kezdeményezés, ötlet, gondolat, érdeklődés van évente a törvényhozás elé kerülő javaslatokban, hogy ezeket az összes decentralizált államok irigyelhetik. A francia közélet egymás után termelte ki a legkiválóbb fejeket, a kisvárosból rövidesen a világhír csillagzatába került politikusokat, akik genialitásának köszönheti a francia nemzet, hogy számbeli gyengesége ellenére a vezérszólamot viszi a népek nagy koncertjében.

Halljuk, most még az utolsó argumentumot, melyet a centralizáció ellen hangoztatni szoktak. „Nagy központok alkotása által, különösen pedig a főváros aránytalan fejlődése következtében a centralizáló elősegíti a falu népének emigrációját a nagyvárosok felé. Ez napjaink egyik legnagyobb problémája. Azon felül, hogy nagy kárt okoz a földművelésnek, ez a népmozgalom megrontja a falu erkölceit”.<sup>1</sup> A faluk kiürülnek, a városok felé történő modern népvándorlás nyomán.

Mielőtt tovább mennénk, tekintsünk vissza egy pillanatra a múlt század történelmére. A XIX. század felfedezései, a sok újonnan konstruált eszköz nemcsak az ipari munkásság kenyerét vette el, hanem feleslegessé tett igen sok mezőgazdasági munkást is. A gépek és a tökéletesebb gazdálkodás következménye a többtermelés s ezt követően a mezőgazdasági termények árának rohamos elértéktelenedése lett. A szuperprodukcióna jellemző adat, hogy jó termés esetén Amerika gabonafeleslege bőségesen elegendő volna a kontinens szükségleteinek fedezésére akkor is, ha két éven át egy szem gabona sem teremne. A föld hozadéka töredéke lett az egykori jövedelemnek. Természetes következménye ennek azután az, hogy a föld jövedelméből élők számának ugyanilyen arányban csökkennie kellett. Hol helyezkedjen el az a mezőgazdasági pro-

<sup>1</sup> Charles—Brun: Le régionalisme Paris, 1911. 18. old.

letáriátus, melyet a gép kiszorított munkahelyéről és a gazdasági adottságok lehetetlenné tették számára azt, hogy a földműveléshez visszaérjen? Nem maradt számára más megoldás, mint otthagyni a falut és a városban ipari munkát keresni. A gép az ipari munkásság egy részét ép úgy munkanélkülivé tette, mint a mezőgazdaságiakat. De amikor a gép megfoszt munkájától egy sereg embert, magának a gépnek az előállítására egy másik munkástömeget foglalkoztat. A modern élet sok találmánya igen sok új, ipari munkaalkalmat teremtett. Így a város lassan magába szívta a kereset nélkül maradt falusi munkásságot. Hogy ezt a folyamatot a centralizáció az ipari centrumok kiképzése útján meggyorsította, az nem kétséges; de ez csak érdemüül szolgálhat, mert elősegítette, hogy a falusi munkanélküliség problémája közelebb jusson megoldásához.

### 5. §. A decentralizáció mellett felhozott érvek.

Már a centralizáció ellen felhozott érvek során láttuk azt, hogy ezek igen sok esetben gyakorlati tartalmat nélkülöző nagy általánosságban mozognak, — inkább politikai jelszavak, mint komolyan értékelhető argumentumok. Ez a bizonyítási mód még növekszik intenzitásban akkor, amidőn a szerzők a decentralizáció előnyét kezdik fejtegetni. A legtöbbet ismételt érv az, hogy a decentralizáció felszabadítja a népet és elősegíti, hogy a nép önmagát kormányozza:

„Decentralizálni annyit jelent, hogy az országnak visszadjuk a szabadságát, az életét...“<sup>1</sup>

„Decentralizáció a helyi életnek az ébredése. Előnye, hogy az országot visszahelyezi az őt megillető szabadságok birtokába, amelyeket a francia forradalom szerzett meg, de amelyeket a reakció és az egymást követő önkényuralmak fokozatosan eloroztak. A decentralizáció által a nép szuverénitása hatékonyá lesz.“<sup>2</sup>

„A községek függetlensége biztosítja az állampolgárok számára a szabadságot.“<sup>3</sup>

„Azt valljuk, hogy a decentralizáció által a közügyekből az egyes emberek személyes ügyei válnak.“<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Courcouras: La décentralisation et la monarchie nationale, Paris, 1895. 24. oldal.

<sup>2</sup> M. Adaras: Enquête sur la décentralisation, Paris, 1895. 52. oldal.

<sup>3</sup> D'Avenal: La réforme administrative, Paris, 1891. 52. o.

<sup>4</sup> Fontain: Décentralisation et déconcentration St. Malo, 1899. 15. o.

Fölösleges munkát végeznénk, ha bővebben óhajtanánk fejtegetni azt, hogy a fenti szerzőknek nincs igazuk. Franciaország az emberi szabadság-jogok őshazája, a legdemokratáltabb ország, ennek ellenére 100 %-ban centralizált. A háború előtti Németország teljesen decentralizált a császárság alattvalóinak szabadsága mégis meglehetősen korlátolt volt. A szovjet federációs államszövetség és ennek ellenére a szovjet állampolgár jogai közül a legtöbb elveszett, még a jus murmurandi-nak is csak az emléke él.

„A decentralizáció ahelyett, hogy gyengítené, a központi hatalmat, növeli ennek erejét és biztosítja ennek hosszú fennmaradását.” (Így vélekedik Guignard.)<sup>1</sup> A decentralizáció lényege az, hogy a központi hatalmat megillető jogok egy része az autonómiákra száll. A decentralizáció által két hatalom — ha nem is egyenlő jogu hatalmak — áll egymással szemben. Hogy azután az első, akitől egy sereg atributumot elvettek, hogyan lesz ezután az operáció után erősebb, mint annak előtte, annak magyarázatával adós marad a szellemes szerző.

„A decentralizáció biztosítja csak a gyülekezési, sajtó, egyesülési szabadságokat”,<sup>2</sup> olvassuk más helyen. A szabadságjogokat a parlamentáris államban az alkotmány biztosítja. Ennek folytán annak hogy a közigazgatás centralizált, vagy sem a szabadságjogok szempontjából semmi hatása nincs. Soha a történelem folyamán nem került ilyen összefüggésbe<sup>3</sup> a két fogalom. Az igaz, hogy diktatórikus elveken felépült államban szabadságjogokról csak igen kis mértékben lehet szó. Hogy a diktatúra centralizált, illetőleg decentralizált, az a szabadságjogok sorsát nem érinti.

„L'individualisme et la décentralisation se complètent harmonieusement: par la première théorie, l'individu se rend compte qu'il existe au point de vue économique et sociale qu'il a une fonction à remplir, un rôle à jouer: la décentralisation lui offre les moyens de le faire et d'accomplir sa mission en coopérant au bien-être social, qui est le sien.”<sup>4</sup>

Nem tagadható, hogy a decentralizáció az individualizmus hajtása s hogy a kettő szorosan együvé tartozik. Az egyéniség erő-

<sup>1</sup> Le Self-gouvernement et la décentralisation. P. 1897. 2. oldal.

<sup>2</sup> Lebon: La décentralisation. Cannes. 1870. 35. o.

<sup>3</sup> Ellenkezőleg, a szélsőséges decentralizáció mindig tirannizmushoz vezetett. Helyesen jegyzi meg Jean Imbart de la Tour „A szabadság a túlságosan erős decentralizációban legalább olyan erős ellenséget talál, mint a despotizmusban”. Décentralisation et liberté dans la commune. Revue Politique et parlementaire. 1894. évf. 22. kötet, 82. oldal.

<sup>4</sup> Constant: La décentralisation dans la commune. Aix, 1905. 35. oldal.

teljes megnyilvánulása, a közösség érdekeinek az én szemüvegén való vizsgálata, a lokalitás haszna az egyetemes államérdek előtt — ez a decentralizáció végső eredménye. A feudalizmus korszakában virágzott ki a maga teljességében az én és a decentralizáció. De ez a jelenség az egységes állami gondolat pusztulását a közszabadság és a közbiztonság megsemmisülését hozta magával. A modern időkben a szabadság és az egyéniség álistennői egyre hátrább szorulnak a közérdek, és a közhasznúság prózai istenei elé. Egyre jobban kikristályosodik az a gondolat, hogy az egyén és az autonóm közületek szabadsága korlátolt, csak addig terjed, amíg az ország egyetemes érdekeknek megfelel és általános emberi érdekeket nem sért. A nemzet java, a közteherviselés, a törvény előtti egyenlőség, a jogbiztonság, az állam katonai védelme követeli, hogy legyen az államban egy erős központi hatalom, amelynek minden egyéb hatalom alá van vetve. Ez az általános érdek háttérbe szorítja az autonómiák individuális hasznot kereső szempontjait.

A decentralizált közigazgatásnak sokszínű, változatos<sup>1</sup> orgánumai vannak, amelyek különböznek egymástól, aminthogy az emberi test sem egy tagból áll. „Quoi en effet de plus infiniment varié et de mieux ordonné, que le corps humaine?” Decentralizáció igen nagy előnye — hirdeti a szerző — hogy az emberi testhez hasonlóan változatosá teszi a közigazgatási intézményeket. Elfogadjuk ezt a hasonlatot. De megtoldjuk egy ősrégi kérdéssel: Mi történik azzal az emberrel, akinek testében nincs egy központi rendelkezőszerv, egy centrális hatalom, amely parancsol minden orgánumnak, ahonnan minden mozgás, cselekvés ered, ahol az agy nem működik, vagy kihagyásokkal dolgozik? Ez a decentralizált közigazgatás, mert nincs egy, rendeleteit mindenütt érvényesíteni tudó központi hatalom.

„A decentralizált közigazgatás, olcsóbb, mint a centrális közigazgatás” — hirdetik a decentralizáció apostolai. A decentralizáció, amidőn egyszerűsíti a közigazgatási eljárást, amidőn megszabadítja az államot attól a munkakörtől, amelyet eddig ő töltött be, amidőn az adminisztrálót közvetlenül az adminisztrált felügyelete alá helyezi, igen nagy megtakarításokat eszközöl.<sup>2</sup> Az a közfeladat, amelyet kiszakítanak a központi kormány tevékenységi köréből, elintézendő lesz akkor is, ha ezt más orgánum teljesíti.

<sup>1</sup> Autessere: Des origines, de la nature et des effets de la décentralisation. Paris, 1904.

<sup>2</sup> Ch. Beauquier: Enquête sur la décentralisation Paris, 1891. 19. oldal.

Azzal, hogy elvonjuk a központi hatalom atributeimai közül ezt a feladatot, a munka még nem nyer elintézést. A centralizált közigazgatás és a decentralizált közigazgatás között az a különbség, amely elválasztja a kisüzemet a nagyüzemtől. A nagyüzem olcsóbban termel, minthogy aránylag sokkal kisebb a termelési költsége, mint a kisüzemnek. A centralizált közigazgatás, már csak hatalmas méreteinél fogva is olcsóbb adminisztráció, mint a decentralizált. Ezt a logikusan levezetett tételt, minden eddigi kísérlet megerősíti.

„A centralizáció révén egy egész sereg tisztviselő eltartásának feladata hárul az államra, akiket jutalmazni, fizetni kell... Ha ezeket a tisztviselőket állampolgárokkal helyettesítjük, igen jelentős megtakarítást érhetünk el.”<sup>1</sup>

„Az ügyek intézése a helyszínen olcsóbbra kerül, sok olyan tisztség, amelynek betöltőit ma nagy fizetéssel jutalmazzák, decentralizáció esetén ingyenesen lesz betöltve.”<sup>2</sup>

Nobile officium idején helyénvalónak látszott ez az argumentum, mert az autonómiák nem fizetett, tiszteletbeli alkalmazottak segítségével végezték el a közfeladatokat. Ma azonban még az autonómiális ügyek ellátása is annyi szakértelmet és olyan előképzettséget kíván, amellyel nem rendelkezik minden állampolgár. Hosszú gyakorlat kell ahhoz, hogy valaki hibátlanul lássa el az autonómiális közfeladatokat. Az autonómia nem követelheti, hogy az állampolgárok ellenérték nélkül lássák el a közfunkciókat. A decentralizált autonómia köztisztviselői épúgy fizetettek, mint az állami alkalmazottak, abban különböznek mégis az előbbiektől, hogy ők világszerte nagyobb jövedelemmel rendelkeznek.

A decentralizáció esetén a felügyelet erősebb, mint a centralizált közigazgatás során, halljuk a decentralizáció híveitől. Erre a megállapításra őket az az észlelés vezette, hogy az autonómiális élet szűkebb keretek között mozog, az autonómiális budget kisebb, tehát könnyebb ezt ellenőrizni. — A centralizáció kontrollja messzebből jön, sokkal elfogulatlanabb, mert a helyi érdekek, érzések nem gátolják. Ennek következtében erősebb, őszintébb és eredményesebb is. Az autonómia nem szakértő közgyűlése, ha akarná, sem tudná a közigazgatást és a pénzkezelést megfelelően ellenőrizni, hiszen a közigazgatás szerteágazó szálai, a sokfajta szükséglet és bevételi forrás, a modern könyvvitel mesterkedései még a szakértők számára is nehézzé teszik az ellenőrzést. A budapesti vásárpénztár példája mutatja meg legjobban, hogy még a

<sup>1</sup> Fontain: Centralisation et déconcentration, St. Malo, 1899. 12. oldal.

<sup>2</sup> Desmarest: Les États provinciaux. Paris, 1868. 137. oldal.

legnagyobb autonómia sem képes eredményes és tökéletes kontrollra. Sok milliós veszteségről fogalmuk sem volt azoknak, akiket a város a Vásárpénztár ellenőrzésével bízott meg.

A decentralizáció főelőnye, hogy a közérkölcöket nemesebb teszi. A Gneist<sup>1</sup> által először hirdetett tétel gyakran megismétlődik szólam a decentralista kórusban: „A decentralizáció képes egyedül a politikai erkölcsöket megjavítani és elősegíteni, hogy Franciaországban a legjobb politikai intézmények jöjjenek létre.

„Az autonómikus helyi szervezetek a közéletben az elemi iskola szerepét töltik be. Itt formálódnak a politikai erkölcsök.”

A decentralizáció az autonómiák egoizmusából fakad. Az államérdek előtt a helyiérdek — ez a jelszó. Partikularizmus vezet és szembeállítja a közérdekkel a helyi szempontokat. Hogy ez a kollektív egoizmus hogyan szolgálhat az erkölcsök javítására azt nem értjük meg.

El Páristól, gyengíteni a fővárost, ez a decentralisták célja. Erre a célra a decentralizmus valójában megfelelő. „A decentralizáció előnye, hogy elszakít Páristól és megtanít egyedül élni erre is, hogy a fővároson kívül is lehet dolgozni és meghalni.”<sup>2</sup>

A francia élet gócpontja Páris. A főváros vonzotta és vonzza az idegen művészek, geniek, gazdagok tömegét Franciaországba, akik azután pénzt, tehetséget, szépséget két kézzel osztogatják szerte a világ fővárosában. Ebből az aranyesőből közvetve vagy közvetlenül a vidék is részesedett. Nem lehet tehát érdeke a vidéknek az, hogy Páris gyengüljön, szépsége, ragyogása fogyjon, mert ezzel egész Franciaország is szegényebb lesz.

A decentralisták legerősebb argumentuma Anglia és Amerika példájára való hivatkozás. Nem szabad elfelejtenünk a következőket. Anglia külső támadás ellen biztonságot nyújtó tengergyűrűjével kiváltságos helyzetben van a többi európai népekkel szemben. Az Északamerikai Egyesült Államok helyzete szintén különleges. Erős szomszédok hiánya, a nagy távolságok, Európa távolfekvése egy bizonyos biztonságot adott számára. Mind a két állam igen gazdag, természeti kincsekkel bőven ellátott; lakossága hidegvérű, fegyelmezett fajta, amely még a politikai megmozdulásaiban is a józan ész szavát követi. Felforgató eszméket, forra-

<sup>1</sup> Self-gouvernement, Kommunal-Verfassung und Verwaltungsgeschichte Stuttgart, 1876. 882. oldal.

<sup>2</sup> Comte Chambert: 1862. november 14. napján kelt leveléből.

<sup>3</sup> J. Ferrand: Les institutions administratives en France et à l'Étranger. Paris, 1879. Bev. 1. oldala.

<sup>4</sup> L'Abbé Lemir: Enquête sur la décentralisation, Paris, 1895. 20. oldal.



dalmi jelszavakat a józan angol-szász először megvizsgál, és amennyiben ezeket a realitásokat összeférhetőnek nem találja elkergeti magától. A körülmények egyedülálló találkozása eredményezte azt, hogy a két állam esetében a decentralizáció biztonságot és belső békét fenyegető hatásai nem érvényesültek. Hogy a decentralizáció Amerikában egyrészt a konkrét ellenség hiányának, másrészt pedig a gazdasági jólétnek eredője, annak illusztrálására felhozzuk, hogy, amilyen mértékben lesz fenyegető a felkelő nap hatalma, olyan tempóban halad az amerikai alkotmány a centralizáció felé. Másrészt pedig az 1930. évet követő gazdasági válság nyomán egyre-másra születtek a törvények, melyek az USA államait szorosabbra fonták a központi hatalomhoz.

### 6. §. A decentralizáció hátrányai.

Hogy meglássuk a decentralizált közigazgatás valódi képét, vessünk egy tekintetet a francia forradalom autonóm testületeire. A törvényhozó nemzetgyűlés megvalósította a decentralizációt, amit az elméleti kutatók hasznosnak, jónak, népboldogítónak tartottak.<sup>1</sup> „A választott helyi hatóságok egyidejűleg meg voltak bízva a helyi ügyek vitelével és az általános érdekű ügyek intézésével is. Egész Franciaország területén nem maradt a központi végrehajtó hatalomnak egyetlen közvetlen alkalmazottja sem, egyetlen tisztviselő nem ügyelt fel arra, hogy a kormány rendeletei végrehajtsanak.”<sup>2</sup> Nincs központi hatalom, nincs tisztviselő, aki felügyel az autonómiák életére. A municipiumok függetlenek, élhetik önálló életüket, kedvük szerint függetlenül intézhetik ügyeiket. Kivirágzott tehát a szabadság szent fája! Megvalósultak a decentralista tudósok vágyai, de vajjon eredményeikben olyan szépek voltak-e, mint az elképzelésben? A sok, szép reménységre tragikus szomorúsággal sújt le a valóság pörölycsapása. A decentralizáció fékevesztett fejtelenséghez és a legborzalmasabb elnyomáshoz vezetett. „Szemünk előtt vannak az igen hatalmas és igen független községek, amelyek kihasználják a felügyelet

<sup>1</sup> Hogy az elfogultság vádjával ne illessenek, az alábbi kritikai megjegyzéseket teljes egészükben hétpróbás decentralista szerzőktől kölcsönöztük. — Jól tudjuk azt, hogy a forradalmi idők zavaros állapotai, a királyság bukását követő felfordulás nem egyenértékű fogalom a békés fejlődés idejével, így összehasonlításunk néha sántítani fog, azonban az is bizonyos, hogy a nagy francia kaosz igen tekintélyes része a decentralizáció számlájára irandó.

<sup>2</sup> Favet: Le décentralisation, Paris 1870. 7. old.

hiányát arra, hogy ne kelljen nekik semmiféle tekintélyt elismer-  
niök... A felügyelet hiánya a helyi hatóságoknak adott túlságo-  
san nagy jogosultságok és az a körülmény, hogy ezek nem voltak  
alávetve egy felsőbb hatóságnak, a teljes felfordulás állapotát állan-  
dósították... A túlságos decentralizáció közigazgatási anarchiá-  
hoz vezetett.<sup>1</sup> Pártoskodás, személyes és pártgyűlölet, a nemtelen  
szenvedélyek minden fajtája kielégítést nyer az autonóm kor-  
mányzat ürügye alatt. Nem volt felügyelőhatóság, amelytől a  
helyi kiskirályoknak félni kellett volna és akik így szabadon űzhet-  
ték gonosz mesterkedéseiket. „Ennek a rendszernek szükségkép-  
pen a széthulláshoz és az anarchiához kellett vezetnie. Ennek a  
kornak a törvényhozása nem értette meg azt, hogy a végrehajtás-  
ban feltétlen szükség van az egységre. Azonban még nagyobb hi-  
bát követett el akkor, amidőn az alatt az ürügy alatt, hogy meg-  
szünteti a despotizmust, nem küldött ki akaratát képviselő tiszt-  
viselőket az autonómiákhoz. A kormányzatnak semmiféle közvet-  
len összeköttetése nem volt a választás útján megalakult hatalmas  
és független községi orgánumokkal... Ez a helyzet nem késleke-  
dett Franciaországot a legteljesebb zavarba és a legabszolútabb  
anarchiához vezetni... Hasonló rendszer nem maradhat sokáig  
életben.”<sup>2</sup>

A decentralisták azt hirdették, hogy rendszerük nemcsak a  
közületeket szabadítja fel a központ beavatkozása alól, hanem a  
decentralizáció az egyéni szabadságjogok garanciája. A francia  
forradalom tragikus kísérlete fényesen megcáfolta állításaikat.  
Az állampolgárok maximális szabadsághoz jutottak, mert a tör-  
vény majdnem semmi megkötést nem tartalmazott jogaik tekinte-  
tében. „Trent-sept millions de rois exercent leur empire sur eux-  
mêmes.”<sup>3</sup> A francia nép régi urainak abszolutizmusát a millió pol-  
gártárs terrorja váltotta fel. Ez a tyrannizmus annál elviselhetet-  
lenebb volt, mert a féktelen kitérőseket sem a józan ész, sem a  
tyrannusok képzettsége, kultúrája, tradíciói nem fékeztek. A tör-  
ténelem még nem ismert olyan uralkodót, aki l'art pour l'art lett  
volna tyrannus. Ez az uralkodási mód csak eszköz volt céljaik  
elérése felé. Néro állítólag felgyújtatta Rómát, mert egy tűzvész-  
ről irt énekéhez impulzusokra volt szüksége. Ha véletlenül a jogról  
irt volna könyvet, akkor az örök-város lakói nyugodtan alhattak

<sup>1</sup> G. Singer: La décentralisation administrative dans les communes sous  
les assamblées constituante et législative. Lille, 1914. 7. oldal.

<sup>2</sup> Benedetti: La décentralisation et la commission départementaire. Aix,  
1897. 13. oldal.

<sup>3</sup> d'Avenel: La reforme administrative Paris, 1891. 2. oldal.

volna azon a bizonyos bibor-éjszakán. A francia forradalom decentralizált közületei sokszor csak azért voltak kegyetlenek, mert örömeiket lelték abban, hogy azt teheték, ami éppen eszükbe jutott. A municipiumoknak kollektív individualizmusa éppen olyan szomorú eredményre vezetett, mint az egyéni szabadság túlzott ápolása. „A konvenciók az alatt az ürügy alatt, hogy az állampolgároknak a lehető legnagyobb szabadságot adják, kitalálták a legborzalmasabb despotizmust, amely valaha is létezett.”<sup>1</sup>

Nem tagadható le, hogy a törvényhozó nemzetgyűlés decentralizációs szabályozása túlzó volt, azonban ez a kísérlet olyan gyászos eredményekhez vezetett, hogy ha a szörnyűségek egyik részét a túlzások rovására is írjuk, a fennmaradó rész is elegendő arra, hogy kedvünket szegje hasonló kísérletezéstől.

A decentralizáció az autonómiákat felszabadítja a központi hatalmak felügyelete alól. Az ügyek elintézésénél a messziről jövő tárgyilagosságot a helyi elfogultság váltja fel. Ha nincsen olyan hatalom, amelytől az autonómiának félnie kellene, akkor ennek vezetői szabadon garázdálkodhatnak. A város igazgatása sokszor arra szolgál, hogy a győztes párt a kisebbség zászlóvivőin boszút álljon. U. S. A. államainak legtöbbszörében a kisebbségben maradt pártokhoz való tartozás rossz eredményű választás után felér egy kisebb természeti katasztrófával. Ezer módja van a közigazgatást intézőknek arra, hogy ellenséges érzésüknek kifejezést adjanak. „Une décentralisation un peu étendue n'aurait d'autre résultat, que d'accroître la puissance des coleries locales, cette plaie vive de la province, d'affaiblir le pouvoir en constituant de petites tyrannies de clocher, de compromettre l'ordre public, en temps de crise la sécurité du pays.”<sup>2</sup> Ez a zsarnokság kegyetlenebb, mert közelről jön, mert az emberek összes életnyilvánulásait átfonja. („La tyrannie municipale a toujours et partout été la pire de tyrannies, parce que s'exerce de tout près dans tous les actes et à toutes les heures de la vie.”)<sup>3</sup>

Az államnak nem lehet a feladata, hogy a községi életben megnyilvánuló bellum omnium contra omnes állandóságát tétlenül nézze, hanem az a kötelessége, hogy a polgárháború lefolyását megakadályozza, illetőleg a rendet, a békét, az állampolgárok sza-

<sup>1</sup> Fontain: Décentralisation et déconcentration. St. Malo, 1899. 74. oldal.

<sup>2</sup> Cère: La décentralisation administrative, 1865. 6. oldal.

<sup>3</sup> Charles Benoit: Réforme administrative, Séances et travaux de l'Académie des Sciences morales et Politiques. 1928. évf. 1. kötet 329.

bad életét biztosítsa. Mint ahogyan a közösség érdekében féket vetnek az egyéni akaratra, úgy kell az államnak a független közigazgatási közületek túlkapásait is megakadályozni, az autonómiák életét ellenőrizni. „Nem engedhetjük meg azt, hogy az autonómiális élet ürügye alatt egy polgármester vagy városi tanács kénye-kedvének legyünk kiszolgáltatva... hogy a város lakói áldozatai legyenek a helyi élet úgynevezett népképviselőinek, akiknek tudatlansága, könnyelműsége, féltékenysége irányítja sokszor az autonómiák életét, és „qu'un majorité d'imbéciles ou d'incapables contraigne la minorité à une vie de sauvages.“<sup>1</sup>

A decentralizáció megosztja a főhatalmat a központi kormány és az autonómiák között. Több tevékenységi központot létesít,<sup>2</sup> amelyek centrifugális erővel feszítik szét a nemzeti egységet.<sup>3</sup> Lengyelország és Írország volt Európa két legdecentralizáltabb állama. A lengyel király nem volt több, mint primus inter pares, központi hatalom nem létezett, illetőleg a központ az egész ország területére kiható organizációval nem rendelkezett. Írország lakóinak hazaszeretete, függetlenséghez való ragaszkodása közmondásos volt, e kettős tulajdonságot kiegészítette az ország decentralizált adminisztrációja. Mind a két állam elvesztette függetlenségét, idegen országok gyarmatává lett, annak ellenére, hogy mind az írek, mind a lengyelek kiváló katonák voltak. Ugyanis az ország területén minden közület független volt, az autonómiák egymással versenyeztek, torzsalkodtak, nem volt oly belső erő, amely összefogta volna ezeket a széthulló hatalmasságokat, s így az ellenség előtt el kellett bukniok. Vajjon megérjük-e Mohácsot, amely nemzeti fejlődésünket évszázadokkal visszavetette, ha Lajos királynak olyan organizmus áll rendelkezésére, amelynek segítségével parancsolni tudott volna az egész ország lakosságának, illetve amelynek segítségével az ő akaratát mindenütt keresztül vihette volna, ha vármegyék nem kényük-kedvük szerint foglaltak volna állást a hadbahívó rendeletekkel szemben, ha az egész magyar sereg a király parancsát követi, ha a magyarság ebben az időben erős központi hatalommal rendelkezett volna? Talán van-

<sup>1</sup> Henri Chardon: La réforme administrative Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques. Compte rendu 1928. I. kötet. 416. oldal.

<sup>2</sup> La réforme administrative après la guerre. Compte rendu de l'Académie des sciences, morales et politiques 1917. júliusi szám 6. oldal.

<sup>3</sup> La décentralisation nous amenerait à un morcellement de la France et elle détruirait l'unité nationale.“ — Henri Chardon: fenti id. cikke.

nak, akik ellentmondanak, de azt hiszem, hogy Mohács nélkül nincs 1921. június 4.

A belső béke szempontjából is veszedelmes a decentralizáció. A megerősödött autonómiák meg tudják akadályozni a végrehajtó hatalom tevékenységét. Ezt „sem az ország, sem pedig a kormányzópárt érdeke nem kívánja.”<sup>1</sup>

A decentralizált közigazgatás „igen súlyos veszélyt jelent az által, hogy az autonómiák befolyását növeli és így ezek elég erősek lesznek arra, hogy az állandó nyugtalanság, zavargás, demagógia székhelyeivé legyenek.”<sup>2</sup>

A decentralizáció eredményeként az autonómiák jogosultságokhoz jutnak, amelyekkel eddig a központi hatalom rendelkezett. „Azt látjuk, a decentralizáció esetén az autonómiák az állam ügyeit nem intézik el megfelelő gyorsasággal, míg a helyi ügyekben szeszélyes, elfogult, egyenlőtlen, ritkán felvilágosult intézkedési módot tapasztalunk.”<sup>3</sup>

A helyi orgánumok látóköre szűkebb, mint a magasabb szempontokat figyelembe vevő központi hatalomé, intézkedéseik meghozatalánál helyi érdekek vezetnek, mert a decentralizált autonómiáknál a lakosság első sorban a municipium polgára és csak azután állampolgár. „La commune aura toujours les vues locales.”<sup>4</sup>

Hogy milyen buzgalommal járnak el az autonómiák a rájuk bízott országos érdekű ügykörben, azt érdekesen szemlélteti a francia bünyügyi rendőrség történetének alábbi mozzanata. A rendőri igazgatás 1884-ben a községi előjárók kezébe került. Az új rendszernek az lett az eredménye, hogy a ki nem nyomozott ügyek száma azonnal 32 %-kal emelkedett, később ez a szám újabb 14 %-kal növekedett. Mi volt ennek az oka? A polgármester — akinek kezében a rendőri igazgatás szálai összefutottak, — szemet hunyt, ha tehetett, választói által elkövetett törvénysértések felett. Másrészt a városi rendőrség figyelme, képzettsége, kitanítása nem volt megfelelő. A rendőrlegénység felvételénél a rátermettséget s megbízhatóságot, nem vizsgálták, hanem pártérdek vagy rokoni kötelék elegendő jogcím volt az alkalmazáshoz.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> L. Bloch: Les communes et la liberté. Paris, 1876. 90. oldal.

<sup>2</sup> Cère: La décentralisation administrative, Paris, 1865. 71. oldal.

<sup>3</sup> Thiers: L'histoire du consulat et de l'empire. I. kötet. 149. oldal.

<sup>4</sup> Dupont—White. La décentralisation II. kiadás. Paris, 1876. 79. oldal.

<sup>5</sup> Lássad bővebben J. Reinach: Le budget de l'intérieur. Police et sûreté générale című értekezését. Revue Pol. et parl. 1894. decemberi számában.

A falusi és a kisvárosok polgárai, akiknek kezébe kerül a decentralizáció révén a közigazgatás, igen sokszor önzők, nincs megfelelő kultúrájuk hiányzik a belátás belőlük. Gyakran előfordul, hogy pusztán önfejlésből, gőgösségből, útját állják a község vagy város fejlődésének az által, hogy utakhoz, vagy közművek alkotásához szükséges területet semmi pénzért nem engedik át a munkálatokhoz. Ilyen esetekben a megoldást a centralizáció biztosítja a kisajátítás intézményének alapján. Ha ezt a hatalmat az autonómiák kezére bizzuk, olyan fegyvert adunk az önzés és az emberi kicsinyesség kezébe, amely súlyos sebeket ejthet a magántulajdonon. Például: szociálista városi tanácsnak nem okozna nehézséget, hogy közcélúnak elkeresztelt szakszervezetek, munkásotthonok részére esetleg minimális ellenérték mellett kisajátítson értékes területeket. Mindenesetre ilyenkor elsősorban az ellentétes pártállású polgárokat sújtaná a kisajátítás.

Ha a helyi adminisztráció el is intézi a reája bízott ügyeket, ez mégsem hasonlítható össze eredményességében a megoldási mód tökéletességében a centralizációhoz. „Sur le terrain de la décentralisation territoriale l'administration rémisse aux citoyens, cesse d'être anonyme, impersonnelle, et abstraite: elle devient provinciale, urbaine ou rurale.”<sup>1</sup>

Az autonómia alkalmazottjait igen gyakran nem a szakértelem, érdem, hanem a pártoskodás és a protekció válogatja össze. A tisztviselő-gárda természetesen arra törekszik, hogy a többségi pártnak kedvében járjon, mert ettől függ előmenetele, karrierje. Az autonómia alkalmazottjainak minden célja a képviselők kegyeinek megnyerése. Ha ezt nem keresi, akkor lemarad abban a versenyben, amelyre kartársai hasonló eljárása kényszeríti. A teljes decentralizáció esetén sok értéktelen ember került a tisztviselői karba. Így történt, a konvenciók által teremtett decentralizáció alkalmával is. Az egész ország könnyebben lélegzett, amikor ezeket eltávolították a hivatalokból. „Amit az emberek talán leginkább méltányolni tudtak, az volt, hogy eltűntek a hivatalokból azok a kis tisztviselők, akiknek semmi érdemük, semmi tehetségük nem volt, akiknek a kezébe került a községek és a départemenek igazgatása tíz évvel ezelőtt.”<sup>2</sup> A centralizált közigazgatás felett ott van a központi hatalom ellenőrzése, a tisztviselők tehát vigyáznak arra, hogy pártoskodást, részrehajlást ne kövessenek el. Az autonómia tisztviselőinek iránytűje a helyi,

<sup>1</sup> Maspétiol et Laroque: La tutelle administrative. Paris, 1930. 8. oldal.

<sup>2</sup> Pasquier: Histoire de mon temps 1895. I. kötet, 147. oldal.

többségben levő párt akarata. Ezen akaraton belül hatalmukat diszkretionálisan gyakorolják anélkül, hogy felelősségrevonástól tartaniok kellene.

Ha pénzügyi szempontból vizsgáljuk problémánkat, nem szabad elfelejtkeznünk arról, hogy igen szoros összefüggés létezik a községi és az állami általános pénzügyi politika között. Ugyanazok az adófizetők viselik az állami igazgatás terheit, mint akiket terhel a községi költségvetés. Feltétlen harmóniában kell állani az általános és a helyi pénzügyigazgatásnak, az egységet nem szabad az autonómia kénye-kedvére bízni. „Az államnak — amely a teljes nemzetet képviseli. — ügyelni kell arra, hogy a község adófizetői ne legyenek túlterhelve, nehogy azután képtelenek legyenek az állami szervezet terheihez szükséges adók viselésére.”<sup>1</sup> Az állami és községi pénzügyi politika közötti harmóniát bontja meg a decentralizáció.

Amilyen mértékben decentralizált egy ország, olyan mértékben veszi igénybe az autonómia az adófizetőket. Mihelyt a decentralizáció egy kicsit hatálytalanabbá válik, az adófizetők terhei csökkennek. Ezt a tételt fényesen igazolja az alábbi statisztika, amelyből első pillanatban kitűnik, hogy az ország centralizált, illetőleg decentralizált-e.

100 állami adóegységre esik:

Északamerikai Egyesült Államokban	215.5	autonómiá- lis adó
Schweizban	170.27	„
Belgiumban	49.25	„
Olaszországban	55.55	„
Franciaországban	16.15	„ <sup>2</sup>

A statisztika igen súlyos vádat emel a községi igazgatás pénzpocsékolása ellen. A centralizált Franciaország 16 %-os községi közterhe mellett, az U. S. A. 215.5 %-os terhe nincs arányban az autonómiák által végzett többletmunkával.

A decentralizáció rendszeresen pazarláshoz, a közpénzek elpocsékolásához vezet. Mindíg több és több kéz nyúl az autonómia pénztárába. A képviselőtestület tagjai kölcsönösen szavazzák meg a közelálló érdekeltségeknek közvetve vagy közvetlenül juttatott előnyöket. A decentralizált testület költségvetése sok olyan tételt tartalmaz, amely mögött az uralmon lévő párt közpénz terhére

<sup>1</sup> Nestor: *Contrôle du préfet sur l'administration communale*, Paris, 1931. 101. oldal.

<sup>2</sup> Memorandum de la Société des Nations sur les Finances publiques 1922

eszközölt ajándékozása rejlik. Készpénz hiányában hitelműveletekkel teremtik elő a szükséges összegeket és így a jövő generáció adófilléreit már a jelenben elköltik. Elzász-Lotharingiában a francia törvényhozás érvényben tartotta a császári Németország többé-kevésbé decentralizált adminisztrációját és így a községek meglehetősen független költségvetési joggal rendelkeznek. Franciaországban ezek a municipiumok pénzügyi igazgatása a legrosszabb, itt a legnagyobb a községi teher. Ezt látva, őszinte kétségbeeséssel kiáltott fel 1927. nyarán a miniszterelnök a parlamentben: „Sok nagy várost, amelyeket nem akarok megnevezni, több közepes nagyságú várost és igen sok kisközséget ismerek, amelyek borzalmas pénzügyi helyzetben vannak annak következtében, hogy pénzügyigazgatásukat ügyetlenség, hibák, tévedések jellemzik. Nem tudok semmit sem csinálni... Ennek a helyzetnek az oka — ezt be kell látni, — abban rejlik, hogy a központi hatalom nem bír elég tekintéllyel és jogosultsággal a közbelépésre.”<sup>1</sup>

Sokat lehetne beszélni arról, hogy a közvagyon mennyire Csáky-szalmája az autonómia vezetőinek a kezében, de ezek az igazságok annyira közkézen forognak, hogy megemlítésük felesleges ismétlés lenne. Egy nyugalmazott prefektus emlékiratában olvassuk az alábbi kis történetet, amelyben amint egy tengereseppben benne van a végtelen óceán lényege, úgy világlik elő az autonómiák pénzügyigazgatásának igazi tükre. Valamelyik város toronyórája elromlott. Minden rendszer nélkül sietett vagy lassított, fantasztikus időközökben jelezgette az időt. A polgármester a helység kovácsának barátja volt. Éveken át erre a kovácsra bízta az óra megjavítását. Az óra minden javítgatás ellenére hol sietett, hol lassabban járt, csak pontos nem volt. Az egyik képviselőtestületi tag a községi gyűlésen szóvátette, hogy a kovács nem tanulta az órasmesterséget és így természetes, hogy nem ért a toronyórák reparálásához és azt indítványozta, hogy a 5 km-re fekvő szomszédos község féltucat órásából bízzanak meg egyet a rendetlen szerkezet megszüntetésével. A polgármester a tanácsot nem követte, azzal az indokolással, hogy elhiszi azt, hogy az órák jobban meg tudják javítani az órát, azonban „les réparations du maréchal étaient plus solides.”<sup>2</sup>

A községi vagyont nem lehet olyannak tekinteni, amely felett az éppen intézkedő orgánum szabadon rendelkezik. A vagyon

<sup>1</sup> Journal officiel, 1927. július 27.

<sup>2</sup> Cère: Décentralisation administrative, Paris, 1865. 54. oldal.



legnagyobb részt az őseitől öröklődött, természeténél fogva az a célja, hogy a következő generációra szálljon át. Az autonómia ingó és ingatlan értékei fidei commissumhoz hasonlítanak, amelyben a jenlegi tulajdonosok keze a várományosok érdekében meg van kötve. A közület tulajdonképpen nem tulajdonos, hanem hitbizományi bíráló. Ha nincsen felügyelő hatóság, amely hitbizományi bíróságként ügyel a vagyoni állagának sérthetlenségére, ha a teljes decentralizáció megvalósul, akkor ennek a vagyonnak az elpocsékolását senki sem tudja megakadályozni.

A decentralizáció esetén félni lehet attól, hogy az adóztatás nem lesz aránylagosan egyenlő, félni lehet attól, hogy az adóterhek nagy része pártpolitika szerint fog majd megosztódni és jelentős részben az ellenzéki pártállású polgárookra fog hárulni.

Hogy a decentralizáció milyen veszélyt jelent a községi pénzügyek tekintetében, arra vonatkozólag érdekes példát szolgáltat számunkra a holland községek élete. Ezek a közületek a jövedelmi adóból fedezik kiadásait. Az adók fizetése és beszedése a községek majdnem független joga. Egy-egy községtanácsi választás után a kisebbségben maradt pártok embereinek emigrációja indul meg a szomszédos községek felé, mert tudják, hogy progresszív adó formájában beburkolva ők fogják majd a községi terhek legnagyobb részét viselni.<sup>1</sup> Hasonló jelenséget tapasztalhattunk Amerikában. Amikor Sinclair, a híres kommunista író polgármesternek jelöltette magát és az előjelek szerint nagy lehetőségei voltak, hogy a választáson győzelmet arat, olyan arányban indult meg a városból a gazdag emberek kivándorlása, amelyre még nem igen volt példa. Az ingatlanok ára rohamosan esni kezdett, mert mindenki igyekezett megszabadulni házától, telkétől. Bécs önkormányzata is — a háború utáni szocialista rezsim idején — az adóterhek legnagyobb részét egy társadalmi osztályra hárította, különösen pedig a háztulajdonosok adópénzét vette igénybe. A háztulajdonosok nyakába varrta a közterheket olyan arányban, hogy ezeknek a házuktól majdnem semmi jövedelmük nem maradt.

A decentralizáció pénzügyi hátrányai első sorban az állampolgárok adózőképességének csökkenése miatt érintik az államot. Másrészt azonban világszerte tapasztalható jelenség, hogy a közjogi testületek hajlamosak arra, hogy a magánosoknak a közületek alkotása révén elviselhetetlen versenyt támasztanak. Buda-

<sup>1</sup> Lecarpantier: Le problème des finances locales en France. Paris, 1952. 22. oldal.

pest Székesfőváros szappantól ceruzáig gyártott mindent egészen addig, amíg a belügyminiszter azokat az üzemetek, amelyeknek létezése legtávolabb esett a községi közigazgatási lényegétől, meg nem szüntette. A közüzemek konkurrenciája igazságtalan. Adót nem fizetnek, a közjogi személy összes prerogatíváit élvezik, sőt az is előfordul, hogy követeléseiket közadók módjára hajtják be. A közüzemek konkurrenciája mellett elorvad a magángazdaság. Az adófizetők száma, illetve adózási képessége csökken.

A decentralizáció szembeállítja a fővárost a vidékkel, felkelti és neveli az autonómiák féltékenységét, irigységét. A városok és községek a fővárosban ellenséget látnak és arra törekszenek, hogy ennek gazdagságát, hatalmát csökkentsék. Állításunk igazolására hallgassunk meg egy-két decentralista szerzőt.

„A februári forradalom az utolsó lángja egy égő gyertyának, az utolsó győzelme a fővárosnak. Ezután Páris nem lesz többé főváros, hanem egy francia város. Se több, se kevesebb.”<sup>1</sup> „Páris minden, a vidék semmi. Párisban gyűlik össze minden élvezet, dicsőség, kényelem, hírnév, gazdagság, tudás és művészet... Páris hasonló egy feudalista óriáshoz, aki vazallusként kezeli a vidékeket. A vidékeknek meg kell szüntetni ezt a siralmas állapotot, ha azt akarják, hogy saját életüket éljék, hogy kifejleszthessék a helyi öntudatot.”<sup>2</sup> „Franciaország ki akarja vonni magát egy örökké tevékeny központ rendbontó hatása alól. A kérdés olyan határozott formát öltött, hogy Párisnak nem maradt más választása, vagy lemond forradalmi monopóliumáról és elfogadja a bölcsen korlátozó intézményeket, vagy pedig elveszti főváros jellegét.”<sup>3</sup> Arsène Legrenelle — a decentralizáció felesküdt híve — 1871-ben brosurát írt, amelynek tartalma egyrészt vádirat a főváros ellen, másrészt a vidéki autonómiákat arra biztatja, hogy álljanak csatasorba ez elnyomó fővárossal szemben. A füzet hosszabb ismertetést nem igényel, elég az, hogyha a sokat mondó címet idézzük: „Mi szerepet tölt be Páris Franciaországban? Minden szerepet. Minek kellene lennie? Sokkal kevesebbnek.”<sup>4</sup>

A főváros elleni küzdelmet nemcsak alkotmányos úton gondolják keresztülvinni a decentralista szerzők, hanem a fegyveres lázadás gondolatától sem riadnak vissza. Meg kell törni Páris ha-

<sup>1</sup> Weil: *Debout la province*, Paris, 1849. 8. oldal.

<sup>2</sup> Florent—Lefèbre: *De la décentralisation*, Paris, 1849. 164. oldal.

<sup>3</sup> Breynat: *Les cahiers de 1871. Programme de décentralisation*. Paris, 1871. 6. oldal.

<sup>4</sup> Jaques Bonhomme, *Électeur Rural*.

talmát minden áron, ha másképp nem megy, erőszakkal. A vidékek nem félnek azoktól a seregektől, amelyeket Páris küldhet ellenük. „Ugyanis a következő két dolog között van választás. Páris vagy azoknak a csapatoknak a segítségét veszi igénybe, amelyeket kebeléből állít ki. Ebben az esetben a vidékek elsöprik ezeket a seregeket, már csak a megsemmisítő többség erejénél fogva is. Vagy pedig a mi francia ezredeinkről lehet szó, ebben az esetben a fenyegetés még inkább célt tévesztett, minthogy a hadsereg inkább provinciális, mint a főváros színében játszó”.<sup>1</sup>

A decentralizáció legnagyobb hibája, hogy megszünteti a nemzeti egységet, federalizmushoz, széttagolt államhoz vezet. Természetes folyamat ez, mert a decentralizáció erősíti, neveli azokat az erőket, amelyeknek legyőzése után teremtődött meg a nemzeti egység. A helyi szokásoknak, emlékeknek, tradícióknak, az egykori jogosultságoknak a központi hatalom rovására történő érvényesítése, az állami organizációtól elütő jellegű szervezetek létesítése, tragikus biztonsággal hozza magával az ország széthullását. Két ilyen átalakulást, történelmi visszafejlődést láthatunk Európában. Az egyik Spanyolország, a másik Belgium példája. A spanyol ferradalom erősen kidomborította a spanyol közigazgatás decentralizált jellegét, a vidéki autonómiák igen sok új jogosultsághoz jutottak. A helyi törvényhozások nem elégedtek meg a nekik juttatott attributumokkal, hanem mindig újabb és újabb követelésekkel állottak elő, amelyek már az állami felségjogokat érintik. Ezek a provinciák mindjobban önálló állam képét veszik fel. Mult év tavaszán Katalániában népszavazás volt, amelynek során egy millió feletti szavazat egy szavazat ellenében kívánt az önálló katalán köztársaság megalakítását. A megújuló spanyol belső harcoknak nem utolsó oka az államon belül levő szétszakadozó erők surlódása. Spanyolország jövője attól függ, hogy akad-e hatalom, amely a centralizáció segítségével legyőzi a centrifugális törekvéseket és helyreállítja a nemzeti egységet. Ha ez nem történik, Spnyolország független államokra szakad, amelyek később esetleg államszövetségre lépnek.

Belgium közigazgatása szintén decentralizált. Így azután a flandriai autonómiák melegágyai lettek a független Flandriát visszaállítani törekvő flamand propagandának. Az ország két részre szakad, flamandokra és vallónokra. A francia nyelv — amely eddig egyeduralkodó volt, elveszti kiváltságos helyzetét.

<sup>1</sup> Florent—Lefèvre: De la décentralisation, Paris, 1849. 182. oldal.

A folyton erősödő agitáció következtében egyre kevesebb ember beszél Flandriában franciául. A genti egyetem teljesen flamanddá lett, Antwerpenben már az intelligencia is csak törve beszél franciául. A királyi hatalom és a központi kormány — mint hogy a decentralizáció miatt felügyeleti joguk minimális, — tétlenül nézik az országuk széthullását.

A decentralista írók is beismerik, hogy a decentralizáció végeredményben a federalizmushoz vezet: „Mi nem akarunk sem centralizációt, sem államot, sem pedig állami hatalmat, hanem federációt”.<sup>1</sup>

„Az őszinte decentralisták federalisták is egyúttal”.<sup>2</sup>

„Én legszívesebben a decentralista szót helyettesíteném federalizmussal... A decentralista törekvés több mint egyszerű közigazgatási változás után való vágyakozás... Célunk Franciaország federalista alkotmánya”.<sup>3</sup>

„A decentralista átalakulás nem egy napnak a műve, nem lehet egyszerre végrehajtani a munkát. Ezt két egymástól könnyen elhatárolható fázisra lehet bontani. Az első periódus könnyebb. Meg kell erősíteni a departementokat jogaik kimélyítése által, anélkül azonban, hogy a mai kereteket érintenénk. Ennek a munkának az elvégzése könnyű, nem kell módosítani alkotmányunkat. A második és befejező etappe... az alkotmány teljes federalista átalakítása”.<sup>4</sup>

„A teljes decentralizáció szükségképpen a federalizmushoz vezet”.<sup>5</sup>

„A decentralizáció hívének regionalistának is kell lennie. Ha nem ez, akkor nem látja azt a végső célt, amely felé törekednek — néha talán öntudatlanul is, — erőfeszítéseink”.<sup>6</sup>

A decentralizálás útján a politikai agitáció színterei megsohasodnak. Ahány autonómia, annyi parlament, annyi fórum, ahonnan a tömeg kegyeit lehet keresni. A belső békét, a nyugodt kormányzást, hosszú lejáratú programok készítését veszélyezteti ezeknek a fiókparlamenteknek az agitációja.

A decentralizáció harcosai jól ismerik az általuk hirdetett elveknek bomlasztó hatását. Éppen azért decentralisták, mert gyen-

<sup>1</sup> Thiaudière: Enquête sur la décentralisation. Paris, 1895. 26. oldal.

<sup>2</sup> Marin: Enquête sur la décentralisation, Paris, 1895. oldal.

<sup>3</sup> Lagarde: Enquête sur la décentralisation, 1895. 57. o.

<sup>4</sup> Piérrot: Menus propus sur la décentralisation. Monmédy 1897. 151. oldal.

<sup>5</sup> Constant: De la décentralisation dans la commune Aix, 1905. 59. oldal.

<sup>6</sup> Amade: L'idée régionalista Paris, 1912. 42. oldal.

gíteni akarják a központi hatalom erejét, könnyebbé akarják tenni önmaguk számára a főhatalom megszerzését. Ha azután eljutnak céljukhoz, a decentralizáció gondolatát, mint használhatatlan eszközt, sutba dobják. Ez a megállapítás egyaránt találó pártokra és egyesekre. A XX. század elején a decentralizáció élharcosai Clémenceau és Paul Boncourt volt. „A centralizáció által kegyetlenül szenvedtünk és szenvedünk. Mihelyt elhagyjuk ezt a centralizációt, államszövetséggé alakulhat át Franciaország”.<sup>1</sup>

„Nemcsak hogy szilárdan kitartok a decentralizáció mellett, hanem számomra az ideális kormányzási forma a federalizmus”.<sup>2</sup> — írja Clémenceau. Paul Boncourt mögött nagy decentralista irodalmi munkásság áll.<sup>3</sup> Ennek ellenére sem Clémenceau, sem pedig Paul Boncourt akkor, amidőn hatalomra jutottak, nem tettek egy lépést sem ideáljuk megvalósítása felé. Clémenceau évtizedeken át fogalom volt Franciaországban, akaratát a képviselőház, szenátus egyaránt respektálta és így módja lett volna, hogy a federalista állam felé való átalakulást előkészítse. Ennek ellenére sehol sem találjuk nyomát Clémenceau működésében, hogy elveit valóra váltani igyekezett volna. Paul Boncourt 1911-ben Monis cabinetjében munkaügyi miniszter volt, programjában egy szót sem szól a decentralizációról. Ellenkezőleg, működése alatt a centralizáció jelentősen előrehaladt, hiszen ő alkotta meg az öregségi munkásbiztosítás törvényét, „amely igen erős eszköze lett a centralizmusnak”.<sup>4</sup> Hasonló jelenséget tapasztalunk decentralizmus minden szószólójánál. A decentralizmus eszméje ezek számára a faltörő kos szerepét tölti be, amelynek segítségével rést lehet ütni a kormányzópárt hatalmán. „Azok, akik szent esküit tettek a decentralizáció mellett, amidőn a hatalomra kerültek, menten elfelejtették esküjüket”<sup>5</sup> — panaszkodik az egyik decentralista író.

A szocialista párt állandóan hirdette a decentralizáció gondolatát. A Nancy program készítői között a szocialista és radikális képviselők voltak a vezérszónokok, ettől kezdve mindkét párt programjában szerepel ez a gondolat,<sup>6</sup> „Decentralisták vol-

<sup>1</sup> Clémenceau: *L'Homme enchainé* 1917. július 28. szám.

<sup>2</sup> *L'Aurore*, 1905. július 51.

<sup>3</sup> *Le fédéralisme économique*, II. kiadás, Páris, 1901. — *République et la décentralisation*. Paris, 1925. — *Un nouveau débat sur la République et la décentralisation*. Toulouse, 1905.

<sup>4</sup> Cellerier: *La politique fédéraliste*, Paris, 1916. 44. oldal.

<sup>5</sup> Guignard: *Le Self-gouvernement ou la décentralisation*, Paris, 1897.

<sup>6</sup> Lyoni kongresszus (1902. október) a következő határozatot hozta:

tak a radikálisok és a szocialisták egész addig, amíg a köztársaság feletti hatalmat át nem vették<sup>1</sup>. A radikális párt és a szocialisták, mint a jelen pillanatban is, több ízben voltak a hatalmon, azonban soha törvényhozásaikban decentralista irányzatú törvényeket nem találunk. „Ez volt a helyzet a 19. század során is“<sup>2</sup>. 50 év óta a politikai pártok körülményeikhez képest követték vagy elítélték a centralizációt. Mindegyik, amidőn ellenzéki sorban volt, nagy hangon a decentralizáció hívének vallotta magát, amidőn azonban magához ragadta a hatalmat, belátta, hogy egységben az erő és folytatta elődeinek centralista politikáját.

### 7. §. A centralizált közigazgatás előnyei.

A világmindenség csodálatosan finom gépezetét egy erő mozgatja. A csillagok útja, az élet, a súly, a mozgás, egy központból indul ki és mindíg, minden formában engedelmeskedik a centrum által a teremtés óta előírt törvényeknek. Nincsenek független erők, mellékközpontok, az élet és pusztulás törvényeinek minden alá van vetve. Az univerzum nem ismeri a decentralizációt.

Az emberi organum szintén centralizált. Az élő emberi testben az agy a központ, ide futanak az idegek, ide szállítják a vért a hajszálfinom artériák, innen indul ki a mozgás, a cselekvés, itt születik a gondolat. Az aggyal kezdődik az ember. Az agy egyeduralmának megszűnte az ember pusztulását jelenti.

A római katolikus egyház isten-emberi strukturája a centralizáción épül. Egyetlen hatalom áll az élén, amely hatalomnak az ember által ismert egész világon vannak képviselői. A pápa bármelyik lelkész helyett intézkedhetik, bármelyik plébánost helyettesítheti, a világ összes egyházi hatalmasságai követik parancsszavát. Ugyanazt a misét hallgatja az eszkimó, Afrika félbarbár négere és a párisi St-Germain-aristokrata katolikusa. Ugyanaz a szabály irányítja mindenkinek az életét. Ez az abszolút centralizáció tökéletes harmóniában áll a teljes demok-

„Szemeltartva azt, hogy a francia nép a legszorosabban centralizált, hogy az egyéni és társadalmi kezdeményezéseket a bürokratikus despotizmus és az erősen centralizált adminisztráció elnyomja, hogy a centralizáció és a köztársasági eszme ellentétben állanak s a centralizáció a köztársaságra nézve állandó veszélyt jelent, a kongresszus a közigazgatás teljes átformálását, a széleskörű decentralizáció bevezetését követeli“.

<sup>1</sup> Temps, 1905. július 25. számában Andre Tardieutól származó cikk.

<sup>2</sup> Fumeron d'Ardeil: La décentralisation, Paris, 1886. 1. oldal.

rációval. Az egyház bármelyik tagjának szabad útja van a központi kormányrúd felé. Pápává bárki megválasztható. Vagyon, név, társadalmi rang — amint ezt az utolsó századok konklávéi mutatják, — nem bír jelentőséggel a pápaválasztásnál. A tökéletes decentralizáción alapul az egyház egész világot átölelő hatalma, ez magyarázza meg, hogy az egyház hatalomban folyton növekszik, hogy az egyház minden támadás, minden bomlasztó kísérlet ellenére ma is szilárdan őrzi hatalmát.

A világmindenség, az emberi test és az egyház példája mutatja, hogy jó kormányzás, tökéletesen működő szervezet centralizáció nélkül nem létezik. A hármas példaadást szemmel kell tartania annak, aki a centralizáció és decentralizáció problémájának vizsgálatába bocsátkozik. A centralizáció a nemzeti egység kialakításának a legerősebb eszköze. Különösen fontos az egységes nemzeti szellem kialakítása azoknál a népeknél, amelyek nem homogének, amelyek különböző fajokból tevődnek össze, amelyek területén nyelvi, gazdasági, kultúrális szigeteket képező kisebbségek élnek. Anglia nélkülözheti a centralizációt, mert itt a szász, a normand és a breton népesség egybeolvadt és alkatában, viselkedésében teljesen homogén nép alakult ki. „Ennek az összeolvadásnak köszönhetik az angolok, hogy az egységes néplélek kialakulásának három alappillérjét — *les sentiments communs, les intérêts communs, les croyances communes* — sikerült megteremteniök”.<sup>1</sup> Nem homogén ország, nem nélkülözheti a centralizációt, mert ez az egyetlen eszköz arra, hogy egységessé legyen. Ha erőskezű központi hatalom székel egy évszázadon át Pesten, ha a megyék, alkotmányuk sáncai mögé huzódva, nem lettek volna a kisebbségi izgatás trambulinjai, ha a centralizációból fakadó hasznot nem áldozták volna fel az autonómia-szabadság demagóg jelszavának, akkor a kisebbségek a helyett, hogy eltávolodtak volna tőlünk, az államalkotó magyarságba beleolvadtak volna, eltűntek volna.

Alkotmányjogi szempontból kívánatosnak látszik a centralizáció. Minden államban csak egy főhatalom lehet. Ez a *suprema potestas* az általános választójoggal felruházott nép által választott parlamentet illeti meg. A parlament a tényleges kormányzást a minisztériumra bízta. A kormány a parlament bizalmából kerül a kormányrúd mellé, hatalma megszűnik, ha a parlamenti többség nem bízta többé a minisztériumban. A kormány kezében van

<sup>1</sup> Le Bon: *Loi psychologique de révolution des peuples*, 2. kiadás, Páris, 1895. 14. oldal.

centralizáció esetén egész ország területén a hatalom. Mindenütt és mindenben az történik, amit a parlament kíván és akar. „Az általános választójog a helyett, hogy az egyéni törekvéseknek kedvezne, elősegíti a centralizáció fejlődését”.<sup>1</sup> — Másrészt a parlamentáris kormányzat „megszünteti a centralizáció káros határait”.<sup>2</sup> A decentralizáció esetén a több-kevesebb autonómiával bíró helyi kormányzatoknak módjuk van kontrakarározni a kormány akaratát és így az állam népességének akaratára legalább ezen a területen — nem teljesül. A centralizáció az alkotmányos államban a parlamentarizmus tartozéka.

A központi hatalom feladata, hogy megvédje az autonómiákon belül a kisebbség érdekeit. Ha az önkormányzat többsége a választásokon vereséget szenvedett, az ellenpárt tagjain bosszút akar állani, a központi hatalom „mint a nemzeti többség képviselője, siet ennek a helyi kisebbségnek a segítségére”.<sup>3</sup>

A központi hatalom kontrollja a szegények, az ügyefogyottak, a támasz nélküliek, részére hasznos. A gazdagok, a jogismerők mindenkor megtalálják a módot arra, hogy igazukat megvédjék, míg a szegények és összeköttetéssel nem bírók ki vannak szolgáltatva a tisztviselők szeszélyeinek abban az esetben, ha ez utóbbiak nem félnének attól, hogy a felügyeletet gyakorló hatósághoz fordul az elégedetlen fél. „Ezt az alkotmányos garanciát meg kell fizetni egy kissé az által, hogy az ügyintézés több fokú lesz. Azonban a túlfizetés ki van zárva”.<sup>4</sup> A felsőbíróságok jelentősége nemcsak abban van, hogy megváltoztathatják a nem törvényszerű határozatokat, hanem igen jelentősen emelik az első folyamodású bíróságok színvonalát, javítják ítéleteiket magával pusztá létezésükkel is. Az első bíró jobban megfontolja és alaposabban áttanulmányozza az ügyet, amikor tudja, hogy van felette hatóság, amely megváltoztathatja, megsemmisítheti ítéleteit és esetleg újra le kell ennek következtében folytatni az egész eljárást. Azokban az ügyekben, amelyekben az első bíró véglegesen dönt, az ítéletek lényegesen gyengébbek.

A központi hatalom távol van a helyi kicsinyes érdekektől.

<sup>1</sup> Jaques de la Massue: La centralisation et le suffrage universel. Paris, 1907. 5. oldal.

<sup>2</sup> Ezt a beismerést a decentralizáció leglelkesebb hívének találjuk. Barrot: De la centralisation et de ses effets. Paris, 120. oldal.

<sup>3</sup> D'Avenol: La réforme administrative. Paris, 1891. 25. oldal.

<sup>4</sup> J. Chévilard: De la division administrative de la France, Paris, 1862. II. kötet, 255. oldal.



Határozatait nem befolyásolják az autonómia kebelében dúló szenvedélyek. Rendesen nem is ismeri az ügyben szereplő feleket, a szenvedélyektől elvonatkoztatva tárgyilagosan az ország és az autonómia érdekét szem előtt tartva dönt. Csak egy erős központi hatalom képes a törvény előtti egyenlőséget, tárgyilagos igazságosságot biztosítani az ország számára. Csak a centralizáció „est seul capable de faire que la loi soit ce que la définissaient les anciens: l'intelligence sans la passion“.<sup>1</sup>

Aránylagosan egyenlő közteherviselés csak centralizáció esetén valósítható meg. Az ország a természet adományaihoz képest különböző vagyoni és jövedelmi viszonyok között élő vidékekből áll. Ha minden vidék saját erejéből kénytelen élni, akkor az ország két különböző pontján élő adófizetők közterhe összehasonlíthatatlan eltérő volna. A szegényebb vidék adófizetője ugyanazt a terhet viselné, mint a gazdag vidéké. Ezen a helyzeten változtat a centralizáció, amely arányba hozza a különböző területek közteherviseléseit.

Erős központi hatalom a szabadság biztosítója. A szabadság és a tekintély nem ellenségek. Az első a második nélkül nem létezhetik. A szabadság jellemzi a közületek életét, az egyéni érdekeket, a központi hatalom képviseli a társadalom közös érdekeit. Két különböző központtal, különböző kerülettel és átmérővel bíró kört képez a szabadság és tekintély. A nagyobb átmérőjű tekintély körívén belül fekszik a szabadság, amelynek azonban az előbbitől elütő központja van. A szabadság tekintély nélkül szabadsághoz vezet. „Ki lehet boldogabb, mint az, aki erős törvényekben bízhat. *Iura publica certissima sunt humanae vitae solatia, infirmiorum auxilia, potentum frena*“.<sup>2</sup> Erős hatalom megtudja védeni a gyengéket az erőszakosakkal szemben, biztosíthatja mindenki részére a szabadságot.

„Aki a szabadságot akarja, az a rendet kívánja. Aki az erkölcs szabályaihoz alkalmazkodó népet akar, az a szabályokat betartó népet akar. Aki az utóbbira vágyakozik, az az erős kormány híve. Aki erős kezű kormányt akar, az a centralizációt óhajtja“.<sup>3</sup> Az emberben ösztönszerűleg él a vágyakozás egy erős kormány iránt, mert mindenki érzi azt, hogy egyéni szabadsága

<sup>1</sup> Moulin: Étude sur la centralisation. Dijon, 1863. 54. oldal.

<sup>2</sup> Cassiodorus: Vaviarum. 3. kötet. 17. oldal.

<sup>3</sup> Timon: De la centralisation. 2. kiadás. Páris, 1842. 63. oldal.

csak akkor lesz biztosítva, ha van egy hatalom, amely a sok egymást legázoló egyéni szabadságot és akaratot rendbe igazgatja. Napoleon, Mussolini, Hitler inkárnálódásai az erős hatalmat kívánó népléleknek. Ez magyarázza meg uralmuk dinamikus alkotásait, határtalan népszerűségüket. A centralizáció az állampolgári szabadság biztosítója, a legteljesebb garancia az elnyomás ellen. „A centralizáció az igazságosságnak az alappillére, a gyengének védelmezője, a jognak fundamentuma”.<sup>1</sup> „Nincsen nemzet, ahol a centralizációnak valamely igen kis foka fel található nem volna, mert a centralizáció teljes hiánya anarchiára vezet”.<sup>2</sup> A centralizáció révén a kormánynak olyan eszköz áll a kezében, amellyel az ország bármely pontján történő igazságtalanságot meg tud szüntetni.<sup>3</sup>

A centralizáció pótolhatatlan előnye az, hogy egységbe foglalja az ország területén lévő összes erőket. A külön-külön nem sok jelentőséggel bíró erőoefficiensek centralizáció esetén sokszorosan erősebbek lesznek. Belső felforgató törekvések, külső támadások esetén a centralizált ország összehasonlíthatatlan előnyben van a decentralizált birodalommal szemben, mert az előbbi közvetlenül, gyorsan tudja „az ország összes hatalmát az ellenséggel szemben állítani, akár pedig arra fordítani, hogy a belső zavargást elnyomja”.<sup>4</sup> Külső-belső béke esetén a jelen érvnek nincs sok jelentősége, mert nincs szükség az összes nemzeti erők egybefogására. „Azonban kiteheti-e magát egy ország annak, hogy szétagoltan találják az ellenségek, hogy szétagolt lesz a végső veszély pillanatában?”<sup>5</sup> A decentralisták egyik vezére melankóliával vallja be: „Be kell ismernünk, hogy előfordulnak az emberi társaságok életében válságok és olyan veszélyesetei, amidőn az összes nemzeti erőknek egy kézről való összefogása abszolút szükségé válik”.<sup>6</sup> Aki gyengíti a központi hatalmat, aki az ország impériumát az autonómiák között kívánja megosztani, az az ellenségnek tesz szolgálatot és az ország létét veszélyezteti,<sup>7</sup> mert a forradalmi kísérletek és a külföldi támadás legyűrődésére az országot képtelenné teszi.

<sup>1</sup> Dupont—White: La centralisation. Paris, 1876. 229. oldal.

<sup>2</sup> Vivien: Études administratives. III. kiadás. 1859. I. kötet. 59. old.

<sup>3</sup> Cère: La decentralisation administrative. Páris, 1865. 106. old.

<sup>4</sup> Favé: La décentralisation. Páris, 1870. 5. old.

<sup>5</sup> Chevillard: La division administrative de la France et la centralisation. Páris, 1862. 220. old.

<sup>6</sup> Barrot: De la centralisation et de ses effets. Páris, 1870. 28. old.

<sup>7</sup> Calbrund: L'erreur des régionalistes français. Lille, 1928. 6. old.

A centralizált közigazgatást a közhivatalnokok megválasztásában nem vezetik kicsinyes helyi szempontok. Hatalmas hivatalnok-seregéből minden embert megfelelő helyre tud állítani. Független autonómiák esetén nem a hozzáértés, képesítés az a körülmény, amely főszerepet játszik a közalkalmazott kiválasztásánál.

A centralizáció jó közigazgatást biztosít, mert felügyelet alatt tartja a tisztviselőgárdát. Előmenetelnek, fizetésnek a szorgalomhoz való arányosítása ösztökélni fogja ez utóbbiakat gyors és pontos munkára. „A centralizációnak köszönhetjük kiváló rendőrségünket és minden közszolgálatban a pontosságot, a pártatlanságot és a biztonságot. Franciaország az idegenek szemében Európa legjobban adminisztrált országa“.<sup>1</sup>

Takarékossági szempontból összehasonlíthatatlanul a legelőnyösebb a centralizáció. A gazdasági élet hatalmas egyesüléseinek, a trösztöknek a megszületése a takarékoság jegyében történt. Minél hatalmasabb egy szervezet, annál olcsóbbá kerül az általa készített munka. A kisiparosok eltűntek a sokkal gazdaságosabban termelő gyárak konkurenciájában. Az állam nagy munkaterrénumán minden munkaerőt megfelelően lehet kihasználni, ezzel szemben az autonómiális életben számos hivatalnok munkaereje kihasználatlan marad.

A centralizáció az autonómiák pénzügyi felügyeletét jelenti. Magával hozza a közületek pénzpazarlásának megakadályozását, a racionális gazdálkodást, a városok és községek vagyonának megőrzését. Az autonómiák mindig hajlamosak túlköltekezésre, mert hiszen függetlenség esetén a terheket a kisebbségi párt, illetve osztály nyakába tudják varrni.

„A központi hatalom feladata, hogy e megelőző generációk által szerzett községi vagyon megőrzésére felügyeljen és ennek oly módoni kezelését biztosítsa, hogy a vagyon jövedelmét a következő nemzedékek is élvezhessék“.<sup>2</sup> „A takarékoság, a budget egyensúlyának szempontjából a centralizált közigazgatás abszolút jót jelent“.<sup>3</sup>

A centralizáció modern intézmény. A régi hódítók nem ismerték. Ezek — amennyiben meghódítottak egy tartományt — minden szilárd kötelék nélkül illesztették az új provinciát birodal-

<sup>1</sup> Dufour: De la décentralisation, Paris, 1865. 5. oldal.

<sup>2</sup> Charles-Thierry cikke a L'Action régionaliste 1907. január-februári számában.

<sup>3</sup> Dupont—White: La centralisation III. kiadás. Paris, 1876. 228. oldal.

mukhoz. Ennek következménye az lett, hogy amidőn kivitték kopersójukat palotájuk egyik ajtaján, a másik ajtón belépett az anarchia.<sup>1</sup> Nagy Sándor birodalmát, Attila világraszóló hatalmát, a gallokat, a vizigótokat a decentralizáción alapuló törzsi beosztás vitte sírba. A római birodalom nagysága a centralizáción alapult, azon a tényen, hogy a senatus volt a birodalomban az egyetlen hatalom, ennek a tevékenységi köre a határokig elért. Franciaország lépett a római birodalom helyébe. Ezzel szemben Olaszországban Cavourig, Németországban Bismark minden gigászi erőfeszítése ellenére Hitlerig tartott a decentralizációs politika.

Franciaország érdeme a centralizációs rendszer tökéletes kiépítése. A királyság alkotta meg ezt a politikai remekművet, amelyet a forradalom továbbfejlesztett. A centralizáció a régi rendszer egyetlen alkotása, amely túlélte a forradalmat. „Mint hogy ez volt az egyetlen intézmény, amely alkalmazkodni tudott a forradalom teremtette új társadalmi berendezkedésekhez.”<sup>2</sup> A forradalmak tökéletesítették, kiegészítették a centrális beosztást. „Ha XIII. vagy XIV. Lajos sírjából kilépne azért, hogy ítéletet mondjon a forradalom munkája felett, minden bizonyára elítélné a végrehajtás körül mutatkozó erőszakosságokat, azonban a forradalom politikáját programjának, általa hagyott tradíciónak megfelelően találná és elismerné, hogy egyetlen miniszter sem tudta volna sikeresebben végrehajtani ezt a programot.”<sup>3</sup> A forradalmak első napjaiban a törvényhozás megkísérelte a decentralizációt, de a kísérlet eredménye a centralizációhoz való haladéktalan visszafordulás volt.<sup>4</sup> Szent Lajos, Richelieu, Conventek, Napoleon, népköztársaság, új királyság és a mai köztársaság egyaránt átvette a centralizáció intézményét. A centralizmusban feltalálható nemzetfenntartó erőt minden rendszer hasznosnak ítélte mind saját érdekében, mind az ország szempontjából. Az idő múlása, mely olyan sok emberi alkotást törölt ki az életből, érintetlenül hagyta a centralizáció intézményét, sőt egyre erősítette azt. „Az erős, életképes intézmények sorsa, hogy megjelennek az életben és az emberi hibákon keresztül sem szűnnek meg nagyobbodni.”<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Timon: Discours sur la centralisation 1842. 8. oldal.

<sup>2</sup> Tocqueville: L'ancien régime et la révolution. Paris, 1860. 69. oldal.

<sup>3</sup> Le Bon: Lois Psychologiques de l'Évolution des peuples. Paris, 1895. 100. oldal.

<sup>4</sup> Cère: La politique fédéraliste, Paris, 1916. 117. oldal.

<sup>5</sup> Mouline: Étude sur la centralisation. Dijon, 1865. 52. oldal.

Anglia, Schweiz, Amerika politikájának sikerül decentralizáció ellenére a világhatalmi állást megszerezni, illetőleg vagyoni prosperitást biztosítani. „Anglia szigetország, Schweiz semleges állam, Amerikának nincsenek szomszédjai: ez magyarázza különleges helyzetüket“.<sup>1</sup> Azonban mindhárom állam fejlődése a centralizáció irányában történik. A központi hatalom megerősödése Angliában a XIX. század elejétől számítódik. Az 1833. évben kelt Municipal Corporations Act a városok kormányzását újjá szervezi, a központi hatalomnak ezen a téren is az eddiginél erősebb jogosítványokat ad. Poor Law Amendenent Act (1835.) a szegényügy gondozását elveszi a községek tevékenységi köréből és a központi kormány felügyelete alá helyezi. „Depuis, lors l'autorité centrale n'a pas cessé de se développer aux dépenses des anciennes libertés locales. Bien qu'on entende encore aujourd'hui exprimer la foi la plus complète dans l'administration locale, nul ne conteste que les institutions locales ne soient pas autre chose que des parties d'un ensemble organisé. Depuis quelques années les mesures prises par l'autorité locale en différentes matières doivent être soumises à l'autorité centrale qui les approuve ou les rejete“.<sup>2</sup> Ha a helyi hatóság megtagadja a központ rendeletének végrehajtását, a kormány némely esetben a mulasztó orgánum helyébe léphet és helyette intézkedhetik. Centralis hatalomnak jelentős befolyása van az autonómális életre az állami hozzájárulás útján is. A legtöbb község sajátos bevételei ugyanis nem elégségesek a kiadások fedezésére. Ezeknek bevételtételei között első helyen szerepel az állami támogatás. Az állami támogatás mértékének megállapítása a központi kormánytól függ. Ez a helyzet magyarázza azt a körülményt, hogy az autonómiák miatt csak csekély mértékű ellenállást fejtettek ki a központosító törekvésekkel szemben.

Hasonló fejlődési menetet látunk Schweizban és Amerikában is. Már 1916. évben megállapította az erősen decentralista Cellerier, hogy ezeknek az államoknak a fejlődése nyilegyenesen a centralizáció irányában történik.<sup>3</sup> Ez a fejlődés a háború után egyre erősödött.

<sup>1</sup> Charles le Goffic: Destieux: L'Évolution régionaliste c. munkájának előszavában. Paris, 1918. XI. o.

<sup>2</sup> Finer: London School of Economies híres tanárjának cikkéből. Le gouvernement local en Angleterre et les reformes de 1925. — 1929. Revue des Sciences Politiques, 1929. évf., 522. és 523., 533, 537. oldal.

<sup>3</sup> La politique fédéraliste. Paris 1916. 274. oldal.

A háborút követő felfordulások, majd a nyomukba jövő, rendet teremtő diktatúrák mindenütt erős argumentumot képeznek a centralizáció mellett. „A világ majdnem minden államában a centralizáció fejlődését látjuk, még olyan államokban is, mint az Északamerikai Egyesült Államok.”<sup>1</sup> „Még a legdemokratább államok is visszatérnek a centralizációhoz, akár pusztán csak szoros értelemben vett közigazgatási körben, akár pedig politikai beosztás dolgában is.”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Dendias: Le gouvernement local, Paris, 1930. 214. oldal.

<sup>2</sup> Dendias: Le problème de la Chambre haute et la représentative des intérêts, Paris, 1929. 208. oldal.

## MÁSODIK FEJEZET.

# Az önkormányzati élet története Franciaországban.

### 8. §. A gall korszak.

Ha Franciaország területén lakó népek többé-kevésbé autonóm közületeinek államhoz való viszonyát történelmi hosszmet-  
szetben vizsgáljuk, azt látjuk, hogy három nagy csoport hatá-  
rolódik el egymástól. A karakterisztikus ismertető jel egy-egy  
korra az, hogy mely nép kezében volt az impérium. Gallkorszak,  
római-gallkorszak,<sup>1</sup> franciakorszak neve megmutatja, hogy ki  
gyakorolja a főhatalmat. Hogy a határok az egyes periód-  
usok között elmosódtak, azt talán említeni felesleges. Aminő  
tempóban előre haladt a katonai hódítás, olyan mértékben szivár-  
gott be a régi, nemzeti jogi normák közé, illetve helyére a győz-  
tes nép törvényhozásának szelleme. A jogi hódítás nem árvíz-  
ként öntötte el Gallia földjét,<sup>2</sup> hanem az új, a győztes jog hal-  
kan szitáló esőként hullott a régi, idejétmulta jogi konstrukciókra.  
A két ezer év távlatából is csak dicsérni lehet a római császárok és  
frank fejedelmek remek politikai érzékét, amely megakadályozta,  
hogy a legyőzött nép hasznos, nemzeti intézményei elpusztulja-  
nak, amely csak lassú tempóban bocsájtotta a római, illetve frank  
jogok folyóját a gallok territoriumára.

Mielőtt az egyes korok részletes ismertetésébe bocsájtko-  
zánk, előljáróban általános jellemzésül annyit kívánunk meg-

<sup>1</sup> Paul Viollet: Histoire des institutions... Paris, 1890, I. kötet, 3. oldalán  
negyedik korszakot is megkülönböztet. Ez a frank korszak lenne a francia és  
római korszak között.

<sup>2</sup> „A gallok Cézár hódító hadjárata után nem kerültek rögtön a győztes  
nép köz- és magánjogi törvényeinek hatálya alá. Fokozatosan pusztult el a  
173 gall város arisztokrata alkotmánya és ezeket az alkotmányokat a római  
császárságnak a tartományok részére alkotott intézményei helyettesítik.“ La-  
ferrière: Essai sur l'histoire du droit français. Paris, 1885. 34. o.

jegyezni, hogy míg az első periódust a decentralizáció, a másodikat túlzásba vitt centralizáció jellemzi. Ezzel szemben a frank—fracia történelem a feudalista szétszakadozottságából fokozatos fejlődésen át jutott el az erős központi hatalomhoz.

A római földrajzi terminológia Galliának nevezte a Rajna, Atlanti Óceán, Pyrréneusok, Földközi-tenger és Alpok által határolt területet.<sup>1</sup> Ez volt a tulajdonképeni Gallia, a Gallia Transalpina. Az Alpok lejtői, Olaszország északi része képezte a Gallia Cisalpinát. Galliát aquitánok, kelták és belgák lakták, akik származásra, nyelvre elütöttek egymástól, de akik a későbbi fejlődés folytán lassan-lassan összeolvadtak. Az így kialakult új népet galloknak nevezték. A Kr. e. 16. századból fennmaradt emlékek bizonyítják, hogy a kelták és kymris-belgák ekkor már Galliában laktak.<sup>2</sup>

Erkölcseiben nemes, egyszerű, jámbor nép vitéz katonákat nevelt Évszázadokon keresztül harcoltak a rómaiakkal szabadságukért, amíg elbuktak. Monogán házасélet, magántulajdon volt a jogi berendezéseik alapja. A lakosság három rendre tagozódott.<sup>3</sup> Legfelül állott a papirend,<sup>4</sup> amelynek tagjait druidáknak hívták. Nagy tisztelet övezte a papokat, véleményüket, tanácsukat minden államügyben kikérték. A papok adót nem fizettek, katonai kötelezettség nem terhelte őket. A második rend a katonai arisztokrácia. Ezeknek feladata a honvédelem volt. Békében a közhivatalokat látták el, háború esetén ők vonultak a harctérre.<sup>5</sup> Érdekes megjegyezni, hogy miként a római birodalomban, úgy a frankok-

<sup>1</sup> A gallkorszak irodalma: Arndt: *Geschichte des Ursprungs und der Entwicklung des französischen Volkes*. Leipzig, 1844. I. kötet. — Béchard *Droit municipal dans l'Antiquité*. Paris, 1860. I. kötet, 454. oldalától. — Berlier: *Précis historique de l'ancienne Gaule...* Brüssel, 1822. — Bertrand: *Archéologie celtique et gauloise*. — Giraud: *Essai sur l'histoire de droit français au moyen âge*, Paris, 1846. I. kötet. Scherrer: *Die Gallia und ihre Verfassung*. Stuttgart, 1865. — Lefort: *Les institutions et la législation des Gaulois*. *Revue générale de droit*, 1888. évfolyam, 389—501. oldal, — 1881. évfolyam 26. oldal. — Viollet: *Histoire des institutions politiques et administratives de la France*. 1890. I. kötet, — Raynouard: *Histoire du droit municipal en France*, Paris, 1829.

<sup>2</sup> Lásd bővebben P. Tailliar: *Notes pour l'histoire de l'art chrétien dans le nord de la France*. *Extrait de la Revue de l'art chrétien*, Paris, 1858. U. ö.: *Essai sur l'histoire des institutions du nord de la France (ère celtique)* Paris, 1855.

<sup>3</sup> Caesar: *Bell. Gall.* VI., 14.

<sup>4</sup> *De his duobus generibus alterum est Druidum, alterum equitum. Illi rebus divinis intersunt... hi omnes in bello versantur.* Caesar, VI. 13., 15.

<sup>5</sup> Caesar említi, hogy egy csata után valamely város 600 senatora közül csak 3 maradt életben. (I. 16.)



nál is a fegyverbehívás, a háborúba vonulás tisztséget képezett, amely csak a teljes polgárjoggal felruházottakat illette meg. Nem adtak fegyvert a felszabadultak, a rabszolgák kezébe. Ennek az intézkedésnek talán tudatalatti magyarázata az volt, hogy féltek attól, hogy az elnyomottak ellenük fordítják a kezükbe adott fegyvert. A római birodalom minden bizonnyal tovább maradt volna fenn, ha a legyőzött vitéz népek fegyvereseit beolvasztják hadseregükbe. Annak következtében, hogy a meghódított tartományokat a római légiók védték meg és így a lakosságnak erre nem volt gondja, az eddig harcos törzsek elpuhultak és később — mielőtt a rómailégiók száma egyre fogyatkozott, — nem tudták önmagukat megvédeni.

A harmadik rendbe a nép tartozott. Ezek nem voltak rabszolgák, jogállapotuk a római plebsnek a Szenthegyre való kivonulása előtti helyzetéhez hasonlított. Ezek a nemesek és papok mellett patriarchális úr — szolgai viszonyban éltek.

Gallia közjogilag sok száz független városra tagozódott. Civitates-ek, ghildek, bourgok szervezete nem volt egyforma.<sup>1</sup> Abban mindegyik megegyezett, hogy a papság és a nemesség a legfontosabb ügyekben néha még a nép is közvetlenül részt vett a város életében. A királyság, köztársaság, törzsfőnöki rendszer minden árnyalata képviselve volt a városok belső szervezetében.<sup>2</sup> Azonban mindenütt feltaláljuk a dualizmusnak valamely fajtáját. Ennek a beosztásnak a feladata az lett volna, hogy az egymással való vetélkedés útján biztosítsa a szociális és politikai egyensúlyt. Ezt a célt nem érték el, mert legtöbbször béke helyett háborúhoz, szabadság helyett tyranizmushoz vezetett a kettős főnökség. Minden városnak két főnöke volt. „Királyok a rómaiak szerint, brennek a gall törvényekben, kon, konau, tegres, tieres (tyranne) a szájhagyományokban és a breton kartákban.”<sup>3</sup> A vezetőket a nemesek közül választották a törzsi gyűléseken.<sup>4</sup> Igen veszélyes helyzetben a főnökök közül egy vezérfőnököt (pen-tieren, feje a főnököknek) választottak.<sup>5</sup> A városvezetők hatalmát korlátozta az

<sup>1</sup> „A gall városok igen gyorsan erős szervezetekké lettek. A községi élet kifejlődött. A városok három évszázadon át teljes függetlenséggel rendelkeztek. Ez a széttagolás magyarázza meg azt, hogy Gallia miért hódolt meg olyan gyorsan Róma előtt és miért alakult át olyan gyorsan római provinciává.” Foncin „Régions et pays.” Toulouse, 1903. 6. oldal.

<sup>2</sup> Lásd M. Marlet: Histoire de Reims. Paris, 1875. I. kötet, 68. oldal.

<sup>3</sup> Giraud: Essai sur l'histoire du droit français au moyen âge, Paris, 1846. I. kötet, 137. oldal.

<sup>4</sup> Lássad: Pel: Histoire des Celtes, II. könyv. 14. fejezete.

<sup>5</sup> Bécard: Droit municipal dans l'Antiquité. Paris, 1860. 449. oldal.

autonómia szenátusának juttatott jogosítvány. A szenátus a nemesség tagjai közül alakult meg. Állandó szerv volt; a város főnökének munkáját ellenőrizte és előmozdította. „Franciaországba a városok lakosságának az a joga, hogy a tisztviselőket maguk válasszák és gyűlésekre jőjjenek össze, a gallokig visszavezethető. Gallia különböző városaiban a szenátus a város születésre és vagyonra legjelentősebb embereiből tevődött össze. A szenátus tárgyalt a közösséget érdeklő ügyekről.”<sup>1</sup> A törzsi gyűlés évenként gyűlt össze, rendszeresen augusztus derekán. Fegyveresen<sup>2</sup> jöttek el a harcosok, papok, akiket a köznép kísért.<sup>3</sup>

A városok belső szervezete a római köztársaság alkotmányának és a régi magyar törzsi szervezet berendezésének különös összetétele volt. A szenátus, a tisztviselők választása a római joggal mutat rokonságot; a törzsi gyűlés, a társadalmi tagozódás pedig megfelel a régi magyar jog hasonló intézményének.

Volt-e központi hatalom Galliában? Akadt-e szerv, amely egybefonta a szétágazó erőket? Erős központi hatalomról nem beszélhetünk. Három laza kapocs igyekezett több-kevesebb egységet teremteni a különböző szuverénitások között. Egész Gallia druidái összejöttek évente azért, hogy megbeszéljék a felmerült problémákat. „Hogy ezeken az egyetemes zsinatokon politikai kérdések is szóba kerültek, az csak természetes, hiszen a papság vezető szerepet vitt az államéletben.”<sup>4</sup>

Nagyobb területeken a gallok nemzeti gyűléseket rendeztek. Caesar említi több alkalomból ezeket a gyűléseket, amelyeket „consilium totius Galliae”-nek nevez, amelyeknek tagjait „principes civitatum”-nak hívja. Ezzel azt akarja mondani, hogy a gyűlések városok vezetőiből tevődtek össze. Caesar maga is több ízben hívta össze a gallok gyűléseit.<sup>5</sup> Amíg az előbb említett két szerv állandó jellegű volt, addig a harmadik intézkedés csak a háború esetén érvényesült. Ellenséges támadás veszélye esetén ugyanis a nemzeti gyűlés a városvezetők közül egy főnököt választott, akinek azután mindenki engedelmességni tartozott.

<sup>1</sup> Raynouard: Histoire du droit municipal en France. Paris, 1829. IV. old.

<sup>2</sup> Consilia armata — Caesar szerint.

<sup>3</sup> Erős vita folyik az irodalomban a körül, hogy a pelbsnek volt-e szavazati joga a törzsgyűléseken? A vita magja Caesar „Bellum Gallicum” című könyvének VI. 13. fejezetében található „Plebes... quae nihil audet, per se nullo adhibetur consilio”. Ezt a mondatot különböző szerzők különbözően magyarázzák.

<sup>4</sup> Viollet: Histoire des Institutions politiques et administratives de la France. Paris, 1890. 7. oldal.

<sup>5</sup> Caesar, I. 30., IV. 6., V. 24., 54., — V. 3, 44., — VII. I. 2, 65. 75.

Caesar leírja, a Bibrate-ban tartott nemzetgyűlés<sup>1</sup> lefolyását. Reims és Langres kivételével minden frank város képviselve volt, ezek ugyanis a rómaiaktól való félelmükben nem mertek megjelenni a gyűlésen. A gyűlés vezérül Vercingetorix-ot választotta. A harcosok fegyverük összeverése közben hűséget esküdtek a hazának és engedelmességet a vezérnek.

„Ne fogadjon be engemet a házam, ne lássam gyermekeimet, feleségemet, mielőtt kétszer át nem gázoltam lovamon az ellenség hadseregén“ esküdtek a gall harcosok.<sup>2</sup>

Igen gyenge és bizonytalan volt az a lánc, melynek feladata lett volna egybefoglalni Gallia városait. Azt mondhatnók, hogy valamiféle federalista államszövetség létezett Galliában, amely távoli rokonságot mutat U. S. A. első évtizedének alkotmányával. A decentralizáció teljes volt, hiszen központi hatalom béke esetén szinte nem létezett, háború idején pedig megfelelő szervezet hiányában nem sokat jelentett vezér választása.

### 9. §. A római-gall korszak.

Akármilyen bátor, erős, hazáját szerető nép is volt a gall, történelmi szükségszerűség volt az, hogy a rómaiakkal szemben alul maradjon, elpusztuljon. Területben, lakosságban sokszorososa volt Gallia a Római-birodalomnak, lakosai bátrabbak, egészségesebb vériük; ennek ellenére kezdettől fogva reménytelen volt Gallia számára a háború, mert nem egyforma fegyverekkel harcoltak. A római birodalmat erős központi hatalom kormányozta: a városok függetlensége, autonómiák, belső egyenetlenkedése ismeretlen volt a latin alkotmányban. A törvény mindenütt egyformán érvényesült, egyetlen hatalom a szenátus volt. Ezzel az erős, belsőleg teljesen egységes országgal szemben Gallia százszínű, száz részre tagozódott politikai és katonai berendezése már előre reménytelenséggel vette fel a harcot. A számbeli, területi, erkölcsi fölény nem tudta egalizálni azt a hátrányt, amelyet Gallia számára a decentralizáció jelentett. Csak csodálni lehet azt a hősiességét, amelyet a gallok mutattak ebben az egyenlőtlen háborúban. Gallia elpusztult. A centralizáció és decentralizáció első nagy erőpróbájából a centralizáció került ki könnyű győztesként. A későbbiek során még két ízben jut hatalomra a decentralizáció Gallia földjén, — feudalizmus, konventek, — de mind a két időszak Franciaország legszomorúbb napjait jelenti.

<sup>1</sup> Caesar: VII. 66.

<sup>2</sup> Caesar: VII. 66.

Caesar győzött. Egymillió halott, ennél jóval több rabszolga, közel 300 elpusztított város mutatott arra az erőre és hatalomra, amely Galliában szétszórva létezett. Azt hisszük, nem járunk messze az igazságtól, ha azt állítjuk, hogy ha Galliának a rómaihoz hasonló alkotmányos berendezése lett volna, akkor negyed annyi idő alatt győzött volna Róma ellen, mint amennyi időre volt szüksége Rómának arra, hogy döntő győzelmet arasson.

Róma megnyerte a háborút és a gallok, akik nem ismertek más hatalmat maguk felett, tehetetlen megnyugvással hajtották fejüket járomba. Gallia eleinte egy római tartományt képezett Provincia néven; később azonban két — majd négy részre osztódott. A tartományok élén prokonzul állott. „Midőn a római szenátus Krisztus előtt 27-ben a prokonzuli hatalmat Augustusra bízta, felruházta őt felügyelettel az összes tartományok felett. Ez az intézkedés — amelyben sokan nem látnak mást, mint az egyéni szabadság súlyos megnyírbálását, magja lett az új közigazgatási systemának. Az történt ugyanis, hogy a tartományok fejei, ahelyett, hogy saját nevükben uralkodtak volna, a császár alárendeltjei, helytartói lettek. Ez a látszólag olyan egyszerű és jelentéktelen tény vezette be Európába a közigazgatási centralizációt. Nem lehet kétséges, hogy a népek a centralizációt jótéteményként üdvözölték. Erős különbség van a között, hogy az, aki kormányoz minket, személyes hatalmánál fogva rendelkezik, vagy pedig nem más, mint alkalmazottja, képviselője egy távoli hatalomnak. A közigazgatás mindkét módjának megvannak a maga előnyei és hátrányai, azonban ... az emberek ösztönszerűleg fordultak a centralizáció felé, mert kedvezőnek találták, hogy az, akinek ők engedelmeskednek, az egy harmadiknak engedelmeskedni tartozik... A császár megbízottjai ellen a gallok sokszor fordultak segítségért magához a császárhoz. A császár legfőbb hatalma bizonyos garancia volt a kis hivatalnokok szenvedélye, büszkesége, haragja és pénzvágya ellen“.<sup>2</sup>

Ha a gall városok római uralom alatti helyzetét vizsgáljuk, önkénytelenül is szemünkbe tűnik az a hasonlatosság, amely a mai magyar megyei szervezet és a római provincia berendezése között fennáll. A prokonzul jogi helyzete a főispánéra emlékeztet. A főispán a végrehajtóhatalmat, a prokonzul eleinte a szenátust, később a császárt képviseli. A tartományok városai látszólag

<sup>1</sup> Plutarchos adatai.

<sup>2</sup> Fustel de Coulange: Histoire des institutions politiques de l'ancienne France. La Gaule romaine. Paris, 1891. 200. oldal.

önállóak, de semmi sem történt olyasmi, amely a kormányzó akaratával ellentétben állt. A római államművészet csodája az, hogy elhitette a legyőzöttekkel, hogy saját uraik maradtak. Caesar nem érintette a régi gall városokat, szervezetüket változatlanul hagyta, csak több-kevesebb római jelleggel vonta be őket. „Civitate donatos et quosdam et semi barbaros Gallorum recipet in curiam.”<sup>1</sup>

A községek és városok, amelyek eddig szabadon választották hivatalnokaikat, ezután is megtartották ezt a jogosultságukat. Szenátusuk szervezete, tanácskozásuk módja semmi változást nem szenvedett,<sup>2</sup> de a választások érvényességéhez, a határozatok végrehajthatóságához a kormányzónak kifejezett vagy pedig hallgatólagos beleegyezése szükséges. Hosszú ideig még a consilium Gallorum is egybegyűlt.<sup>3</sup> Azonban ez a helyzet csak árnyéka volt a régi függetlenségnek. A sok gall város, mindmennyi meghódított ország a győztes nép hatalmától függött. „Látjuk a gall városokat, amint kis államokként szabadon választják hivatalnokaikat, seregük vezéreit maguk jelölik ki, függetlenül tárgyalnak nemcsak a közigazgatási, hanem külpolitikai kérdésekben is, kölcsönösen követet küldenek és szabadon leveleznek az egyes városok kiküldöttei.”<sup>4</sup> Ez az átalakulás a római politikának diadala volt, amely politika elérte azt, hogy észrevétlenül kerültek ezek a városok a hatalmas birodalom szervezetébe s ráerőszakolt intézményekkel nem sértették a gallok önérzetét. Később Augustus alatt a gall városok szervezete teljesen itáliai módra alakult ki. Cúriákra osztják a városok lakosságát, praetorok állanak a közigazgatás élén, a város biztonsága felett pedig a defensor őrködött. Ezzel eltűnt a gall városok egykori arca és az új forma alig ütött el valamivel az itáliai községek képétől. Az egykori szélsőséges decentralizáció helyére a tökéletes centralizáció lépett. Ezt a decentralizációt szemlélteti a Lyon melletti római templomban talált emlék. A szoborcsoportot Drusus Germanicus — Livius fia — tanácsára állították fel az oltár közelében. Hatvan kis szobor fölött egy hatalmas szobor: ez utóbbi mintegy befedi a kisebbeket. A hatvan kis szobor a legnagyobb gall városokat jelképezi, míg a szoboróriás a római Galliát.

Wells fantáziája kellene ahhoz, hogy az ember elképzelje azt, miként alakult volna a világ sora, ha a gallok idejében belát-

<sup>1</sup> Caesar IV. 49.

<sup>2</sup> Cod. Theod. 12. kötet, 12. fejezet.

<sup>3</sup> Egy Krisztus előtt 18-ban kelt edictum szerint a gallok gyűlése évente Augustus Idusán gyűlik egybe, tagjai a provinciák tisztviselői, birtokosai.

<sup>4</sup> Maureau: Discours sur l'histoire de France, I. kötet, 157 oldala.

ják, a centralizáció előnyeit. Mi történik akkor, ha a latin civilizáció helyett a gall—kelta műveltséget kapjuk örökségbe? Róma nagyságának nyitja főként abban állott, hogy erősen centralizált hatalommal vezette a világbirodalom ügyeit. Központosított hatalmának szilárdságával szemben a törzsi rendszer nem tudott megfelelő ellenállást kifejteni.

## 10. §. A frank-francia korszak.

### *A) Az első királyok.*

Róma hatalma elbukott a barbárok csapásai alatt. A latin légiók száma, amely Galliát védte, egyre csökkent. Az egész világot magába ölelő birodalom határainak biztosítására az elpuhult, az élvezeteket kereső római nép nem termelt ki magából elegendő katonát. Most már — igen későn — gondoltak a császárok arra, hogy a legyőzött népek gyermekeit is befogadják hadseregük kebelébe, hogy a gallokat felfegyverezzék és így képessé tegyék önmaguk megvédésére. Elkésve jött ez a gondolat. Az egykor harcias Gallia római hatás alatt a hosszú tétlenségben elpuhult, a régi dicsőségnek még az emléke is kihalt. Vizigótok és burgundok végig szántottak Gallia földjén. Ezt követő harmadik germán törzs az előbbiekkal ellentétben véglegessé tudta tenni uralmát. A frankok főnöke, Clovis, több győzelem után Soissons felé tartott, ahol az utolsó római-gall légió táborozott Syagrius proconsul vezetése alatt. A csata rövid és kegyetlen volt. A római vezér II. Alarik-hoz, a gótok királyához menekült, serege pedig legnagyobb részt holtan maradt a csatatéren. „Sic Romanurum vires intra Gallias ceciderunt“, — írja az egykori krónikás. A csatavesztés után nincs több római hatalom Galliában és Gallia a frankok kénye-kedvének lett kiszolgáltatva.

A frankok győznek, Clovis és népe megkeresztelkedik. Ez a tettük megerősíti hatalmukat, Clovis — aki legyőzte a gall-rómaiakat a csatamezőn. — most legyőzi őket a belpolitikában is, mert eléri, hogy a gallok lelkesedéssel fogódnak be diadalszekere elé. Szent Istvánunk előtt talán Clovis példája lebegett. Bizonyára tudott arról a konszolidáló, megszilárdító hatásról, amelyet a kereszttség jelentett Clovis birodalma számára. Természetes, hogy a pogányságból való megtérés nem ment egyik-napról a másikra. Az is természetes, hogy a régi hit papjai mindent elkövettek azért, hogy hatalmukat meghosszabbítsák. Clovis önkéntelenül fordult a gall-római püspökökhöz, akik számára az új hívők tá-

mogatása, megsegítése céljainak előbbre vitele, a legfontosabb feladat volt. A római-gall keresztény papság teljes erővel állott a király mellé.<sup>1</sup> A püspökök, akiknek nagy befolyásuk volt Clovisra, mindent elkövettek, hogy fajtestvéreiket támogassák, oltalmazzák. Ennek a gall-római püspöki befolyásnak lehet köszönni, hogy a gall-római birodalom berendezkedése nem tűnt el nyomtalanul, sőt inkább azt lehet mondani, hogy a gall-római szellem átalakította, magába szívta a frank kultúrát, állami berendezkedéseket. Ennek az érdekes metamorfozishoz külső jele volt, hogy Clovis előszeretettel címezte magát „konzul“-nak, ünnepélyes alkalmakkor ékes konzuli tógát viselt. A szomszéd vizigótok katolikus püspökei is teljesen a frank Clovis mellé állottak, ennek az állásfoglalásnak köszönhető Clovis, hogy a vizigótok legyőzése aránylag könnyen ment.

Clovis Galliában oly közigazgatási szervezetet talált, amely mindenben megfelel terveinek. Városok, községek befelé teljesen függetlenek, kifelé azonban a császárral szoros kapcsolatban állnak, akarata törvény számukra: a császárt a császári tisztviselő képviseli. Clovis nem tett egyebet, mint ennek a szervezetnek az élére állott és egyszerűen behelyettesítette a császári tisztviselőket saját embereivel. A közigazgatás gépezete az új vezetőkkel is egyszerűen működött, jelül annak, hogy Róma alkotása, illetve a centralizáció nem csak a latin birodalomra volt alkalmazható.

### B) Feudalizmus.

Clovis politikáját folytatták követői is. És így a centrális hatalomnak az autonómiák iránt való viszonyában semmi változás nem történt. De ez időben már csirázni kezdett a hűbériség magja, amely később széttörte az egységet és részekre bontotta Franciaországot. A bomlási folyamatot meggyorsította az a körülmény, hogy Nagy Károly utódai nem rendelkeztek a kormányzáshoz szükséges eréllyel és határozottsággal. A királyok a kül-ellenségekkel voltak elfoglalva, — angolok, normannok, kereszties hadjáratok — és így nem volt idejük arra, hogy államukat alkotmányilag rendbeszedjék.<sup>2</sup> Caesar és Tacitus műveiből tud-

<sup>1</sup> „Tangit etiam nos felicitas: quotiescunque illic pugnatis, vincimus.“ — írja Avitus, vienni püspök Clovishez. — „Laetifica ergo, gloriose et illustre fili, matrem tuam et sis illi in columnam ferream ut custodiat te in viis tuis et det tibi in circuitu de inimicis tuis victoriam.“ — olvassuk II. Anastáz pápa levelében.

<sup>2</sup> Leulier: Du canton considéré comme organ de décentralisation. Paris, 1897. 9. oldal.

juk, hogy Germániában és Galliában a köznép egyes gazdag nemesek mellett csoportosult, ennek alkották azután a kíséretét. A főúr fegyverrel és lóval viszonzta a neki tett szolgálatokat. Tacitus több helyen is említi, hogy ezek között az ajándékok között egyéb állatállomány is előfordul. Később ez a szokás meghonosult a frankoknál és a vízigótoknál is. — „Látjuk a vízigótok gyűlésein, hogy a patronokat „bucellári“-nak nevezett kliensek veszik körül. Ez a „bucellarus“ cserélhet patronot vagy amint később mondják, seniort — seigneur —, azonban ebben az esetben az előbbi főnöknek mindent vissza kell adnia, amit tőle kapott. A kliens vagy patron halálával a szerződés érvényét veszti a túlélő és az elhunyt örökösei között; az ajándékok a túlélőnek vagy az örökösöknek visszajárnak abban az esetben, ha a felek nem kívánják felújítani a halál által érvényét veszített megállapodást.”<sup>1</sup> Íme a hűbériség kezdetleges formája. Ez a kicsi magocska az évszázadok során hatalmas fává serdült, amely azután szétterjesztette ágait egész Európa felett. Árnyékában a népek szenvedtek, vért, verejtéket áldoztak, a királyi hatalom elhervadt, a biztonság elpusztult, — de feltámadt a gall törzsi idők tartozéka, a hatalomnak terület szerinti megosztása, a teljes decentralizáció. A király egyszerű főúrrá lett, hatalma a földbirtoka határáig terjedt, nincs ereje, pénze, tekintélye arra, hogy az ország lakóit megvédje a seigneurök kegyetlenségeivel szemben. Igazságügy, hadsereg, közigazgatás, törvényhozás annyi változatot mutat, ahány seignorátus van. A szuverének egymással csatáznak, a győztes elveszi a legyőzött földjét, vagyonát, klienseit.<sup>2</sup> Községből, városból, sok helyen önálló szuverénítés lett, mint amilyen volt valamikor a gall korszak idején.

A feudalizmus kezdetén körülbelül tizenegyezer független földesúr, autonómia létezett. A király primus inter pares. Központi igazgatásról, országos szervekről beszélni nem lehet. Minden seigneur király, törvényhozó, bíró, végrehajtó szerv egy személyben. Ez a széttagoltság, mely a római centralizáció helyébe lépett, mind a népnek, mind pedig a királynak ártalmára váltott. De sokat ártott Franciaország érdekeinek is.

Természetesen érthető, hogy a király elsőrendű célkitűzése az volt, hogy ebből a megalázó helyzetből szabaduljon és visszanyerje egykori hatalmát. Megkezdődött a küzdelem. A király

<sup>1</sup> Viollet: Histoire des institutions politiques et administratives de la France. Paris, 1890. I. kötet 421. o.

<sup>2</sup> Lásd Montesquieu: L'esprit de lois, 28. könyvének 9. fejezetét.



eleinte a feudális szervezeteken belül mint egy tag szerepelt. Később a szervezet fölé került, mint főhűbérúr, majd a főhűbérúr Franciaország képviselője, a nép érdekeinek védelmezője lett. Az evolúció utolsó fokán eltűnik a feudális rendszer és ennek romjaiból kialakul az erős központi hatalommá kiépített királyság.

A nagy és gazdag seigneurök önmaguk siettek öntudatlanul is a király segítségére. Az út, amelyet választottak, saját céljait szolgálta, azonban közvetve a királynak szolgált javára. Egy-egy vidék grand-seigneurje leigázta és vazallusává tette a birtoka határában lakó kisebb-nagyobb földesurakat. Lassan-lassan oda jutott a fejlődés, hogy a 11.000-en felül levő független szuverénből 38 új hűbérúr maradt, — míg a többi vazallussá süllyedt. A királynak most már csak ezekkel kellett szembeszállnia.

A főurak nem csupán az egyes személyeket hajtották szolgálatukba, hanem a városok szabadságát megnyirbálták, ezeket is vazallusaikká tették. Az elnyomás reakciót váltott ki. A nép kereste azt a fegyvert, amellyel a földesurak önkénye ellen védekezni tudott. Így jutott el egyesüléshez. Az új községi szervezet kialakulásának egyik indítóoka a földesurak zabolátlan viselkedése volt. „A régi idők független köztársasági érzületvilága, mely generációról generációra szállott, amely a szájhagyományokban élt még, felkelésekre inspirálta a népeket ott, ahol eléggé népes volt a lakosság arra, hogy szembeszálljon a földesúri hatalommal. Annak a városnak a lakói, amelyekbe ez a mozgalom elért, összegyűltek vagy a templomban, vagy pedig a vásártéren és itt a szentségekre megesküdtek, hogy egymást segíteni fogják és nem engedik meg, hogy közülük bárkivel ezután jogtalanul bánjanak. Ez volt az eskü, vagy összeesküvés, amint ezt a régi krónikások nevezték. Ez az eskü adott alkalmat a község (commune) megszületésére. Ugyanis mindazokat, akik ez eskü által egymáshoz fűződtek, communiersnek — vagy összeesküvőknek hívták. Ezek számára az új címzés az egymás iránti hűségnek és az egymáshoz való ragaszkodásnak azt a gondolatát jelentette, amelyet régen a polgár (citoyen) szó jelentett. A szervezetek biztosítására a comunok tagjai eleinte esetenként, később szabályszerű módon állandósított, választott vezetőséget alkottak.”<sup>1</sup> Így kezdődik a speciális francia községek története. Érdekes jelenség, hogy amíg Középfraanciaországban és északon igen számos a comunök száma, addig délen jóval kisebb, elnevezésük is más, konzulatoknak hív-

<sup>1</sup> A. Thierry: Lettres sur l'histoire de France. Paris, 1827. 220. oldal.

ják őket. Ennek magyarázata abban keresendő, hogy így sokkal kisebb lévén az elnyomás, ritkábbak a felkelések és ennél fogva ritkább az összeesküvés, a *commun*. „A consulat nem szülőhazánk terméke, mint az összeesküvői közösség, idegen szervezet ez, melyet Franciaországba importáltak. Ez a forma az, amely szerint Közép- és Felső-Itália városai organizálódtak, amidőn a XI. század során szabadságjogokhoz jutottak. Az elnevezés onnan származik, hogy azokat a váltakozó számú választott tisztviselőket, akik együttesen gyakorolták a hatalmat, konzuloknak hívták. Nem kell azonban arra gondolni, hogy magában Itáliában konzulátus, a római községi szervezet meg nem szakadt összefüggéséből származott. Ez a felfogás, melyet a régiek hirdettek, ma már teljesen követők nélkül áll, mert a konzuli község eredete teljesen más. Az olasz városok, amidőn a feudális rendszer megszületett, — majdnem mind püspökök hűbérurasa alá kerültek. Ez utóbbiak azután — hogy a közigazgatást intézzék és igazságot szolgáltatassanak, a népességből bizonyos számú tanácsnokot választottak ki s ezeket „*consules*“-nek nevezték.”<sup>1</sup> Függetlenségükért folytatott harcukban a városok elsősorban azt az eredményt érték el, hogy a püspökök ez után nem maguk jelölték ki a város vezetőjét, hanem a városok lakossága választotta ezeket. — Ebben az időben a városok lakossága nem követelt mást, mint személyes biztonságot, és a községi javak háboríthatatlan birtoklását. Ennél a negativumnál nem állott meg a községek fejlődése. Lassan-lassan más jogokat is szereztek. Amidőn a községek mozgalma azt eredményezte, hogy nemcsak biztosította számukra a szabadságot, hanem saját javukra kibécsélte a földesúr politikai jogait azzal, hogy kiragadta kezéből a földesúri előjogok egy részét, a községek fejlődése új irányt vett.

Így a seigneurök mellett megjelentek a községek és városok, amelyek függetlenséget s minden ügyüknek önálló vitelét követelték.

„Amidőn a feudális anarchia a legrosszabb helyzetbe hozta a népet, a városok igen nagy része elég erősnek érezte magát arra, hogy fegyverrel szálljon szembe a hűbérurak önkényével. Majdnem mindenütt folyt a harc, amelynek eredménye különböző volt, de több helyütt sikerült a városok lakosságának akarátát a hűbérurra kényszeríteni és tőle szabadságlevelet nyerni.”<sup>2</sup>

<sup>1</sup> A. Esmain: *Cours élémentaires d'histoire du droit français*. 11. kiadás. Paris, 1912. 350. oldal.

<sup>2</sup> Loppin: *Self-gouvernement local en France*. Paris, 1908. 16. oldal.

A győzelem eredménye sok helyen az volt, hogy a városok, községek széleskörű autonómiához jutottak,<sup>1</sup> a várfalaikon belül kiskirályságot alkottak,<sup>2</sup> amelyek nagyjában a gall institúciókra emlékeztettek. A községi szervezet nem volt uniformizált, még az egy vidéken levő községek organizációja is elütött egymástól. „A municipiumok igen változatos formában jelennek meg, olasz községekre emlékeztetnek délen, germánokra keleten, kelták északon, angol-szászok a középén és nyugaton.”<sup>3</sup>

Ezzel a fejlődéssel a feudalista Franciaország külső képe, belső struktúrája még színesebbé lesz.<sup>4</sup> Az autonóm szervek vagy megvásárolták seigneurjüktől a szabadságjogokat, vagy pedig fegyverrel harcolták ezt ki. Ebben a harcban a királyi hatalom finom politikai érzékkel a városok mellé állott. Így például VI. Lajos 1115-ben fegyvereseinek kíséretében maga siet Amiens város lakosságának megsegítésére hűbéruruk ellen. Hogy a királyság nem minden hátsó gondolat nélkül állott a községek mellé, azt nem kell bővebben magyarázni. A király szövetkezett a néppel a községek útján, mert egyedül talán nem lett volna elég erős a főurak elleni harcra. A király kinyújtott kezét a nép örömmel ragadta meg, mert ha nem is nyert szabadságot, „a király, mint hűbérúr, sokkal emberibb, megértőbb, keresztényibb volt.”<sup>5</sup>

### C) A királyi hatalom küzdelme a centralizációért.

A király és a nép szövetsége eredményezte a centralizáció gondolatának feltámadását. A megszülető centralizáció „új életet adott Franciaországnak.”<sup>6</sup> A községek jelentős szerepet vittek a középkor történetének kialakításában. A feudalizmus megszüntetésében közreműködtek és a királlyal együtt megvetették

<sup>1</sup> Glasson: L'histoire de droit et des institutions de la France, 1895. IV. kötet.

<sup>2</sup> J. Hatschek: Selbstverwaltung in politischer und juritischer Bedeutung. Leipzig, 1898. 36. oldal.

<sup>3</sup> Béchard: Droit municipal dans l'antiquité Paris, 1860. 54. oldal.

<sup>4</sup> Leroy—Beaulieu: L'administration local en France, et en Angleterre. Paris, 1872. 75. oldal.

<sup>5</sup> „Nagy Lajos óta azok a városok, amelyek harcban állottak hűbéruraikkal, a király segítségét keresték és arra törekedtek, hogy közvetlenül a király alattvalói legyenek.” Dareste de Chavenne: Histoire de l'administration en France. Paris, 1848. 15. oldal.

<sup>6</sup> Raynourd: Histoire de droit municipale en France Paris, 1829. I. kötet. XXXVIII. oldal.

a centralizáció alappilléreit. A községek szervezkedésének alapja az volt, hogy egyesülten kívántak ellentállni a földesúri elnyomásnak... „A közös érdek közel hozta őket a királyhoz, aki bennük hasznos támaszokra talált a feudális arisztokrácia elleni harcában.”<sup>1</sup>

Angliában teljesen fordítottja történt az imént vázolt fejlődésnek. Ott a királyi hatalom volt az, mely a nép jogait a nemesség kiváltságait elnyeléssel fenyegette. A király terveit a nemesség észrevette. Belátta, hogy egyedül képtelen jogainak biztosítására, lehajolt a néphez, ezzel szövetséget kötött. A nemesség és a nép szövetsége kényszerítette a királyra a Magna charta-t, amely mindkettőjük számára teljes szabadságot biztosított. Ez a mozzanat rányomja bélyegét a két ország történetére. Ha a francia nép közel érezte volna magát nemességéhez, ha látta volna, hogy a felette levő osztály nem idegen számára, akkor talán nem ömlik ki az a temérdek vér, amely pirosra festette a legújabb francia történelmet.

A nép mellett a papság és az egyház volt az a támasz, amelynek segítségével a király harcba indult a főurak ellen. A királyi hatalom isteni eredetéről szóló tanítás erős fegyvert adott a Capetek kezébe. A király Krisztus világi helytartója, — tehát őt illeti meg minden jog, tőle ered minden hatalom. A hűbérurak csak az ő nevében birtokolhatnak, csak az ő nevében hozhatnak ítéletet.

A királyság egyrészt egyes főhűbérurak birtokát igyekezett megkaparintani, hogy a vazallusok közvetlenül néki legyenek alávetve, másrészt az egész országra kiható intézkedések útján igyekezett magánjogi alapokon nyugvó hatalmát közjogivá tenni. Talán úgy is mondhatjuk, hogy két út vezetett a centrális hatalom kiépítéséhez, az első volt a magánjogi causák keresése, míg a második közjogi természettel bírt.

Az alábbi öt mód segítette a királyt ahhoz, hogy hatalmát területileg kiterjessze:

1. Ha a főhűbérúr örökös nélkül halt meg és még életében nem rendelkezett joghatályosan vagyonáról, ez a királyra, mint főhűbérúrra szállott vissza.

2. A király ellen elkövetett bűntettek esetén, amennyiben erősebb volt, mint ellenfele, elkobozta a bűncselekményben részes hűbérúr vagyonát. Ez történt Félelemnélküli János esetében, akinek hűbérúri birtokát 1203-ban ragadta magához Szép Fülöp.

<sup>1</sup> Desmares: Les États provinciaux. Paris, 1868. 36. oldal.

3. „*Alii gentes bella gerunt tu felix Austria, nubes*“ — mondotta az egykori krónikás a Habsburgokról. Az örökös tartományoknak házasság útján való összegyűjtése nem a Habsburgok találmánya volt. Az első Capetek évszázadokon át a leggazdagabb, legnagyobb területtel rendelkező hűbérurak leányait vették el és a hozományul kapott hűbérúri birtokot a korona javai közé sorozták.

4. A hűbériség első idején a király fegyverrel is terjesztette hatalmát, még Franciaország területén belül is.

5. A hűbéri jog elismerte a hűbéri birtok átruházásának jogcíméül az adás-vételt, cserét, végrendelkezést. Természetes, hogy a királyok mindezeket a módozatokat felhasználták arra, hogy birtokállományukat gyarapítsák.

A király amellet, hogy hatalmát területileg igyekezett kiterjeszteni, nem feledkezett meg arról sem, hogy közjogi szint adjon ennek a hatalomnak, hogy ne csak kiterjedésben, hanem mélységben is kitégítse hatalmát. Erre a célra országos szervek alakítása látszott megfelelőnek, mely szervek azután egész Franciaország összes hűbérbirtokaikra kiterjedő organizációval lettek felruházva. Midőn a királyság közjogi szervezetekre igyekezett alapítani hatalmát, ezt elsősorban a régi szövetségeseivel a községekkel szemben vitte keresztül. A polgári bíraskodás államosítása volt az első lépés az új mesgyn. Azokat a polgári ügyeket, amelyek eddig a községek bírósága elé tartoztak, ez után a király alkalmazottai bírálták el.<sup>1</sup> Később a hűbéri birtokon is megjelennek a király bírái és így a polgári perek vitele mindenütt a királyi bírák előtt történik. Bíraskodási jogukról könnyen mondtak le a hűbérurak, hiszen számukra a bíraskodás csak tehertétel volt. Nem gondoltak arra, hogy ha egyszer megnyitják birodalmuk határait a király bírái előtt, akkor majd ezeket a tisztviselőket követik az adótisztviselők és egyéb közigazgatási emberek is. Ismét bebizonyult az a tétel, hogy ami ma hasznos, és jövedelmezőnek látszik, az holnapra talán kellemetlenséget hoz magával. A bírák — rendesen egyházi személyek — megérkeztek és velük jött megfelelő kíségető és szolgaszemélyzet is. A nép örült a változásnak, mert az új bíraskodás igazságosabb volt. Így a király földesuri jogán gyakorolt magán igazságszolgáltatásából országos közszolgalat lett. Ez az új feladatkör sok tisztviselő alkalmazását követelte. Ez a körülmény és ez a tény, hogy a király mint Franciaország

<sup>1</sup> IX. Károly rendelete: Isambert: *Anciennes lois françaises*, XIV. kötet, 208. oldal.

képviselője sereget tartott abból a célból, hogy az ország veszélyeztetett területét megvédje, igen nagy összegeket emésztett fel a királyi jövedelemből. Amíg a király csak saját birtokán ítélkezett és serege is kisebb volt, természetesen látszott, hogy ennek költségeit ő viselje. De amikor a patrimoniális kötelezettség közszolgálatná változott át, amikor igazságszolgáltatási és katonai szervezetet tartott egész Franciaország területén, igazságosnak látszott, hogy ennek az adminisztrációnak a kiadásait a közület vállalja magára. „Egy igen jelentős tény vesziünk most észre, a földesuri jövedelemtől független királyi jövedelemnek kreációját, aides-nek, tailles-nek vagy gabella-nak nevezett adó megjelenését.”<sup>1</sup> Általánosságban a nemesség és az egyházi személyek hűbéri birtokainak termése mentes volt az adó alól, mind pedig e személyek fogyasztására szánt tárgyak mentesek voltak a vámok alól. Sok seigneur csak azzal a feltétellel egyezett be a királyt illető adó beszédésébe, hogy ennek egyik része őt illette.

Hatalmas fejlődés ez, amidőn a király jogot nyer arra, hogy hűbérurak területén adót szedjen. Az egymástól elzárt szuverenitásokat most már az adók és a bíraskodás egyformasága kapcsolja össze. A hűbérurak ismét rossz politikusoknak bizonyultak. Fődolog számukra ebben a pillanatban az volt, hogy az ő jövedelmük ne csökkenjen, hogy őket ne terhelje ez az új adó, népük sorsa nem érintette őket. Sőt hasznot huztak a vazallusokat sújtó új teherből akkor, amidőn lecsíptek egy részt a király számára beszedett adóból. Az első adó a sóadó volt. De a szükségletek növekedésével megsokszorosodott az adók száma és az az adó, mely eleinte csak a köznépet terhelte, később ráhárult a nemességre is. Taille-nek hívták a köznép által, aide-nek a nemesség által fizetett adót.

A feudelizmus szétszórt kis hatalmasságaira jellemző volt, hogy Franciaországban annyifajta pénzegység szerepelt a forgalomban, ahány független uralkodót ismert a történelem. A pénzverés joga minden szuverént megilletett. Szent Lajosé az érdem, hogy véget vetett ennek az áldatlan helyzetnek. Nem volt még erős eléggé ahhoz, hogy elvonja a pénzverés jogát a főuraktól, de igen nagy lépést tett a végleges rendezés felé akkor, amidőn megtiltotta, hogy a „billon“-on kívül még más pénzt is verhessenek. „Billon“ volt az egységes pénznem, melynek készítése királyi felügyelet alatt történt.

A bíraskodás és az adóbehajtás célszerű irányítása központi

<sup>1</sup> Darest: Histoire de l'administration en France. Paris, 1848. 13. oldal.

szerveket igényelt. A legfőbb bírói fórum volt a parlament, a pénzügyi ügyek a Chambre des Comtes illetékessége alá tartoztak. Procureur général-ok, Receveur particulierek feladata volt az adó közvetlen behajtása. Később a központi orgánus és a adószedők közé ékelődött a Trésorier de France.

Mind a bírászkodás, mind a pénzbeszedés új berendezésének célja az volt, hogy lehető gyorsan, olcsón intézze el a reá háruló feladatokat. Ezeknek a követelményeknek a kielégítése segítette a királyt közjogi hatalmának kiépítése felé.

Mihelyt egy kissé megerősödött a központi hatalom, a királyság régi fegyvertársai ellen fordult. A községek és városok a király védőszárnya alatt nagyon megerősödtek. A király és főnemesség versengésének gyümölcsét igen sokszor ők aratták le. Ugyanis a seigneurök azért, hogy hatalmukat legalább névleg fenntartsák, vagy pedig azért, hogy a király alattvalóinak számát ne növeljék — hiszen egy nyilatkozattal seigneuriai városból királyi város lehetett — igyekeztek az autonómiáknak kedvében járni, sokszor maguk adtak ezeknek széleskörű szabadságjogokat. A királyság, mely eddig a községek mellett állott, most taktikát változtatott. „Ellenkező irányú mozgalom születik a XIV. században. A királyi hatalom fejlődése, a centralizáció kiépítésének megkezdése és a községek szabadságának megállapítása után következik az adott szabadságok elkobzása. Két elemet látunk: az egyik az ország érdekeinek szuverén reprezentánsa, aki lassan-lassan megszerzi az eszközöket, amelyek a nemzeti egységet létrehozzák; a másik jelenség a helyi szervezetek mindennap kisebbedő függetlensége”.<sup>1</sup>

Maguk a községek és városok vezetői voltak azok, akik félelmetes fegyvert adtak a király kezébe. Hűbéruraik gyámsága alól felszabadult községek a győzelem mámorában nem tudtak mit kezdeni szabadságukkal. Szabadság — szabadosság lett. A józan lelkek visszasírták előző hűbéruraikat, annyira súlyos és elviselhetetlen volt a maguk által választott vezérnek zsarnoksága. A decentralizáció megmutatta, hogy nem szabadságot, hanem rab-ságot hoz magával. A választásokon hatalomhoz jutott párt szabad prédának tekintette az ellenfeleket. A közteher így a kisebbség nyakába került. Ez a helyzet sokakat kivándorlásra ösztönzött. „A szabadság olyan viharos és olyan félelmetes volt, hogy az emberek — ha nem is megvetéssel, de borzalommal fogadták és bármi áron olyan politikai rendszert kerestek, amely számukra

<sup>1</sup> Léon Aucoq: Les controverses sur la décentralisation administrative. Rev. pol. et parl. 1895. évfolyam, IV. kötet, 15. oldal.

valamilyen biztonságot szolgáltat, amely biztonság elsősorú célja és abszolút feltétele minden társadalmi rendnek.

Az emberek községi szabadságlevelet harcoltak ki maguknak azért, hogy megszabaduljanak a hűbérurak igazságtalanságaitól. Ezt nem azért tették, hogy most már cserébe a polgármesterek és városbírók igazságtalanságainak és erőszakoskodásának áldozatai legyenek. Amidőn a polgárok a felettük lévő osztály sanyargatásától megmenekültek, ugyanakkor saját osztályukból kikerült egyedek prédáivá lettek. Midőn az emberek ezt látták, azonnal hozzáláttak ahhoz, hogy új védelmezőt, új közbenjárót keressenek<sup>1</sup>. Teljes autonómiát kaptak a községek, ezek azonban arra használták fel jogosítványaikat, hogy polgárok életét megkeserítsék. „Ha az ember Augustin Thierry leveleit olvassa, belátja, hogy az új szabad község polgársága micsoda számtalan bűncselekménynek, kegyetlenségnek lett áldozatává. A decentralizációnak ebben az idejében, a szabadság nem volt más, mint egy gyászos, szánalmas mese“<sup>2</sup>. Az autonómiák lakói arra igyekeztek, hogy védelmezőt keressenek még szabadságjogaik feláldozása árán is. A védelmező csak a király lehetett. Így fordultak a községek lakói a királyhoz segítségért.

De más ok is magával hozta a királyi intervenciót. Ez pedig a községek eladósodása volt; a választott községi vezetők, akik megtalálták a módot arra, hogy közterheket ők ne viseljenek, nem igen törődtek sem a budget kiadásai oldalával, sem pedig azzal, hogy a bevételek és a kiadások összhangban vannak-e. Sokszor nem is a rosszakarat, hanem a tudatlanság, a pénzügyekben való járatlanság volt az oka annak, hogy az autonóm közületek háztartását az adósság elmerüléssel fenyegette. „Bármilyen szigorúak voltak is a pénzügyi előírások, bármilyen sokfajta is volt az adóztatásuk, a községek hamarosan a készpénzhiány nyomorúságában találták magukat. A pénzügyigazgatás törvényeinek negligálásával nem törődtek a bevételek nagyságával, ettől függetlenül szabták meg kiadásait és ezután nem ismertek más megoldást, mint kölcsönrel fedezni a kiadást. Legnagyobb részben innen ered a községek dekadenciája. Amikor a városoknak... a király pénzügyi segítségét kellett igénybevenniök, közvetve kinyilvánították azon akaratukat, hogy lemondanak függetlenségükről. A

<sup>1</sup> Guizot: Histoire de la civilisation française, Paris, 1862. IV. kötet, 274 oldala.

<sup>2</sup> Mouline: Étude sur la centralisation: son origine et ses résultats. Dijon, 1865. 17. oldal.



szuverénnek juttatott jog, amelynek folytán a király beleavatkozott a pénzügyekbe, nem is eredményezhetett mást, mint a községek alávetését“.<sup>1</sup>

Egyrészt az a körülmény, hogy a városok szabadságukkal visszaéltek és maguk a városlakók kérték a király közbenjárását, másrészt pedig a szertelen költségek révén oly mértékben eladósodtak, hogy a közvetlen szükségletek fedezésére sem volt pénz a kasszában is a király segítségére szorultak, azt eredményezte, hogy a királyság minden erőszakos lépés nélkül tépegette ki a szabadságjogokat a községek birtokából. „Igen fontos forradalom zajlik le ebben a korban. A királyság elérkezett ahhoz az időhöz, hogy korlátozza a városoknak közigazgatási függetlenségét, azt a függetlenséget, amely előzőleg a király szabadságlevelei és privilégiumai alapján született meg. Szent Lajos arra kötelezte a városokat, hogy számadást adjanak gazdálkodásukról, Szép Fülöp elvonta az utolsó jogot, mely bírákat még megillette, Louis le Hutin a községi miliciák vezetését királyi kapitányokra bízta. A községek sokszor maguk mondták le az őket megillető szabadságjogokról. . . megszüntek a centralizáció akadályai lenni és helyet foglaltak a királyi szervezetben“.<sup>2</sup>

A községek számára nem marad más jogosultság, mint a tisztviselők választásának szabadsága. Más lapra tartozik azután az a körülmény, hogy az így választott hivatalnokok valójában a királyi hatalom képviselői lettek. A fejlődés legutolsó fokán a királyság még ezt az utolsó jogot is elvonta a községektől. Ennek az eljárásnak oka kettős volt: politikai és pénzügyi ok.<sup>3</sup> A király ugyanis arra törekedett, hogy mindenben az ő akarata történjék, mindenki tőle függjön, minden jog forrása ő legyen. Nem nézte tehát jó szemmel a polgármesterek és városbírák választását. Jobban lekötelezett volt irányában az az ember, akit ő nevezett

<sup>1</sup> Luchaire: Les communes françaises, Paris, 1890. 194. oldal.

<sup>2</sup> Dareste de Chavenne: Histoire de l'administration en France. Paris, 1848. 15. oldal.

<sup>3</sup> „XI. Lajos korlátozta a városok függetlenségét, mert ezeknek demokratikus karaktere félelellemmel töltötte el őt. XIV. Lajos leépítette a városok jogait, anélkül, hogy tartott volna ezeknek hatalmától. Ezt a körülményt az is mutatja, hogy a jogokat ismét visszaadta mindannak a városnak, amely meg tudta a jogok árát fizetni. A valóságban inkább üzérkedni akart. . . Ez a játék 80 évig tart. Ez idő alatt 7-szer adja el a tisztviselőválasztás jogát a városoknak, midőn ezek újból maguk kívánják tisztviselőiket választani. Az eljárás oka pénzügyi volt.“ De Tocqueville: L'ancien régime et la Révolution. Paris, 4. kiadás. 1860. 84. oldal.

ki, mint az, akit az autonómia választott. Tehát a királyok arra igyekeztek, hogy a polgármestereket és a választott főtisztviselőket beállítsák abba a gígaszi szervezetbe, amelynek élén a király állott.<sup>1</sup> A másik ok, amely miatt a király saját kezébe igyekezett kaparintani az autonóm közület vezetőinek kinevezését, fiskális természetű volt. Bevételi forrást formált magának a királyság a tisztviselők kinevezési jogából. A vagyonos polgárság szívesen fizetett azért, hogy tisztviselői címhez jusson.

1554-ben II. Henrik rendeletben szabályozza Páris város tisztviselőválasztási jogát. A választás királyi kandidálás alapján, vagyoni cenzus figyelembe vételével történik és így községtanács választási joga illuzórikussá vált. IX. Károly 1564-ben az egész országra kiterjedően az említetthez hasonló módon szabályozza a városvezetők választását. XIV. Lajos azzal az ürüggyel, hogy a tisztviselőválasztások megbolygatják a városok nyugalmát, 1682-ben az egész országban magához ragadja a főtisztviselők kinevezési jogát. Amíg eddig a tisztviselők megbízása 5—5 évre szólt, addig a királyi kinevezések életfogytiglani hivatalt jelentettek. Ebben a kicsi, jelentéktelennek látszó tényben szimbolizálódik az a fejlődés, amely a független államocskák jogaival felruházott községtől a centralizált municipiumig terjed.

#### D) *A centralizált Franciaország.*

XVII. század derekán ér el csúcspontra a királyság centralizációra törekvése. A Capetek megteremtették a nemzeti egységet, elsepertek mindent, mely ennek útjában állott. Nekik köszönheti a francia nemzet, hogy 300 évvel előzték meg ezen a téren Németországot. Ez volt talán az egyik oka annak, hogy — kevés kivétellel — a Westfaliai béke óta a két nemzet versengésében határozott francia fölény látható. Hitler, amidőn szétrobantotta a német birodalom belsejébe beleágyazott válaszfalakat, nem csinált egyebet, mint amit évszázadokra kiterjedő munkával tettek a francia királyok.

A XVIII. században a közigazgatás már teljesen centralizált, igen hatalmas és csodálatosan tevékeny volt. Szinte szünet nélkül látjuk, amint segít, akadályoz és engedélyez. Ezer módon befolyással van a közügyek általános menetére.<sup>2</sup> A király kezé-

<sup>1</sup> Boutariae: La France sous Philippe le Bel, Paris, 1861. 147. oldal.

<sup>2</sup> Tocqueville: L'ancien régime et le Révolution. IV. k. Paris, 1860. 5 oldal.

ben összpontosulnak a közigazgatás összefutó hatalmi erői. A király törvényhozó, bíró, végrehajtó szerv lesz. Akarata parancs, törvény. Mellette semmi más önálló hatalom nem lehet, minden jogosítvány csak árnyéka a királyi hatalomnak. Sokat olvas az ember a Napkirály abszolutizmusáról, de keveset tudunk arról, hogy utóda még erőszakosabb volt. XIV. Lajost sokban mentik kvalitásai; másrészt azonban, ha tehetett, álcázta erőszakos intézkedéseit. XV. Lajos ezzel szemben tehetségtelen, a külső formák iránt teljesen érzéketlen volt. XIV. Lajos tiszteletben tartotta a községnek egy-két jelentéktelen jogosítványát — vásár, vámszedési jog, helyi utak építése. XV. Lajos alatt a községek pusztán területi beosztássá degradálódtak. A király mentalitását jellemezte az 1766. márciusában Páris parlamentje előtt tett alábbi nyilatkozata: A képviselők ugyanis a szemére vetették Pau és Bretagne területén elkövetett erőszakoskodásokat. A király visszautasította a kritikát, majd így folytatta. „C'est ma personne seule que réside l'autorité souveraine, dont le caractere propre est l'esprit de conseil, de justice et de raison... C'est à moi seule qu'appartient le pouvoir législatif sans dépendance et sans partage... L'ordre public tout entier émane de moi“.<sup>1</sup>

Richelieu idején az ország kormányzása körülbelül 30 généralité útján történt. Généralité volt az a közigazgatási eszköz, amelynek segítségével a központi hatalom a vidékekre kivetítődött. A généralitéknek nem volt önálló életük. A királyi kormányzat végrehajtó szervei voltak. Primitív formájában a généralité nem volt más, mint egy pénzügyigazgatósági kerület. Ilyen généralitét már 1390-ben találunk.<sup>2</sup> Az egyszerű adóhatóságból a fejlődés során általános feladatok megoldására hivatott adminisztratív szerv lett.

A généraliték élén az intendáns állott. Az intendánsi intézmény eredete szintén a régi időkre nyúlik vissza.<sup>3</sup> A király egyes jelentékeny ügyek elintézése végett határozott megbízással a királyi tanács egyik ítéltőbíróját a helyszínre küldötte. A dolgok különböző természete miatt, volt azután közigazgatási, katonai, bí-

<sup>1</sup> Idézve Marcel Thévin: École pratique des Hautes Études — Paris, 1899. 6. oldalán.

<sup>2</sup> Mage: La division de la France en Départements. Toulouse, 1924. 98. oldal.

<sup>3</sup> Lásd bővebben Hanotaux: Origine de l'institution des intendants des provinces. 1894. Leferrière Rivalité des Parlements avec les intendants, Paris, 1866.

rói kiküldött.<sup>1</sup> A „*missi homines*“ missiójának befejezte után visszatért a fővárosba és elfoglalta régi hivatalát. Később specializálódtak ezek a kiküldetések. Majd az eseti megbízottból állandó megbízott lett. Nevük intendáns. Rendesen egyszerű származású emberekből kerültek ki az intendánsok. A nemesség és főpapság nem törekedett erre a hivatalra, mely sok munkával járt és amely rengeteg ismeretet kívánt. Az általános felfogás hosszú időn át nem sok tisztelettel övezte a généralité vezető embereit, azonban később megváltozott ez a nézet, amidőn a généralitén belül minden hatalom az ő kezükbe került. Ahány ága van a közigazgatásnak, annyi oldala volt az intendánsi jogosultságoknak. Kinevezi az állami és községi tisztviselőket, költségvetési jogot gyakorol, az egyenes adó kivetését ellenőrzi, a közületek minden határozata csak beleegyezésével lesz jogerős. A községet illető egykori jogosultságokat az intendáns mind magához vonta. „A községek nem emelhetnek egy épületet, nem vehetnek ki semmiféle adót, jelzálogügyletet nem köthetnek, — nem perelhetnek, nem védhetik meg javaikat, nem használhatják bevételeiket a királyi tanácsnak az intendáns előterjesztésére hozott határozata nélkül. Az intendáns kezében van a valóságos kormányzás, az ő birtokában halmozódik össze majdnem minden hatalom, amivel az államtanács rendelkezik és amelyeket ő első fokon gyakorol. Amint az államtanács, ő is közigazgatási organum és bíró is egy személyben. Az intendáns a kormányzat akarátának egyetlen végrehajtó szerve.“<sup>2</sup> Az intendánsok voltak a birodalom minden pontján a királyi hatalom legközvetlenebb és legteljesebb jogi képviselői. Tevékenységi körük olyan hatalmas és egyidejűleg olyan kiterjedt volt, hogy joggal minősíthetjük őket „*fonctionnaires à tout faire*.“<sup>3</sup> Az intendáns egyszerre igazságügyi, rendőri, pénzügyi intendáns. Igazságügy, rendőrség, pénzügy a teljes közigazgatást magában foglalja.<sup>4</sup>

Az intendánsok és a király között formailag a Conseil d'État állott mint összekötő szerv, de valóságban a király legtöbbször közvetlenül érintkezett intendánsaival. A központi ha-

<sup>1</sup> Commissaires departis pour l'exécution des ordres du roi. Guyet et Merlin. Traité des droits, Paris, 1788. III. k. 120. oldal.

<sup>2</sup> Tocqueville id. könyvének 89. oldala.

<sup>3</sup> Casquet: Précis des institutions politiques, et sociales de l'ancienne France. Paris, 1885. II. k. 250. oldal.

<sup>4</sup> Viollet: Le Roi et ses ministres pendant les trois dernières siècles de la monarchie. Paris. 1912. 524. oldal.

talom ily módon maradék nélkül a királyban személyesült meg. Az ő cselekvő karjai voltak az intendánsi tisztséggel megbízottak. Természetes, hogy az intendánsok, akiknek számára a megbízás visszavonása a homályba, az ismeretlenségbe való visszailleslyedést jelentette, mindent elkövettek, hogy a hatalom kezgét megtarthassák.

## 11. §. A forradalmak törvényhozása.

### 1. Az alkotmányozó gyűlés és a konventek.

A határtalan elnyomás, az elviselhetetlen terhek, az arisztokrácia fényes élete és a köznép nyomorúsága között éktelenedő szakadék, a háborúk és a rossz aratási eredmények következtében beállott gazdasági válság, a királyi tisztviselők embertelen szigora igen sok elfojtott keserűséget halmozott fel a francia nép lelkében. A régi szerkezet tovább zakatolt, de egyre több javításra szorult. A kazánokban felhalmozódó gőz pedig napról napra növekedett. Egy nap azután szétvetette az elfojtott keserűség az egész berendezkedést, melynek romjai alá temetődött a királyi család és a nemesség egyrésze is.

A nagyszájú demagógok hangos frázisai, a „Liberté“ jelszavától megittasodott tömegben azt a meggyőződést keltették, hogy a sok rossznak oka a centralizáció, hogy minden baj megszűnik akkor, ha a központi hatalmat eltüntetik és a nép visszakapja a tőle erőszakkal elorzott jogokat. Nem lehet csodálni, hogy az assemblée constituante sietett szétdarabolni azt az egységet, amelyet a királyság több évszázad alatti munkával kiépített. Az új alkotmányban nincs központi hatalom, illetőleg névleg létezik tovább is, de semmi joggal sem rendelkezik. Megszüntetik a régi provinciákat és ezek helyett minden történelmi tradíció nélküli départementeket alkotnak. Romboló munkájukban nem vették észre, hogy a szélsőséges decentralizációval Franciaország létét veszélyeztetik akkor, amidőn nem tesznek különbséget a centralizáció és az abszolutizmus között.

Tekintettel arra, hogy a világtörténelem nem igen ismer hasonló átfordulást, hogy soha ilyen tág keretekben nem valósult meg a decentralisták vágyálma, az eddigieknél hosszabban fogjuk tárgyalni az új alkotmányos berendezést. Meglátjuk, hová vezetett a központi hatalom szétdarabolása, hogy szabadságot,

vagy szabadosságot jelent — e decentralizáció, hogy ez utóbbi az ország rendjét, békéjét biztosítani képes-e?

1789. december 14. napján az alkotmányozó nemzetgyűlés a központi hatalom minden végrehajtó szervét megszüntette, minden közigazgatási orgánomot eltörölt. Nincs többé kinevezés, helyét 100 %-ban megvalósított választási rendszer foglalja el. Az új berendezkedés<sup>1</sup> alapja a municipium.<sup>2</sup> A régi községi, városi beosztást<sup>3</sup> megszüntetik, azonban pár nap után újból visszaállítják.<sup>4</sup>

A választójoggal felruházott polgárok titkos szavazással választják a városi tanácsot, a polgármestert. A választott tisztviselők egyharmada intézi a tényleges közigazgatást, míg a többi csak tanácsadó szervként szerepel. Bureau-nak hívták ezt az aktív közigazgatást végző szervet, amelynek keretén belül kollektíven, többségi akaratnak megfelelően történt a problémák elintézése. A tanács főként számvizsgálói hatáskört tölt be, amellett, hogy javaslatokat tehet.

A város képviselőtestülete akkor jön össze, ha a tanács ezt szükségesnek tartja. A képviselőtestület beleegyezése feltétlenül szükséges a következő esetekben.

1. Ingatlanok szerzése és elidegenítése.
2. Rendkívüli adók kivetése.
3. Kölcsönök felvétele.
4. Közmunkák kitűzése.
5. Községi javak eladása esetén a legolcsóbb ár megjelölése.
6. Perek indítása, és olyan perek vitele, ahol a követelés jogalapja vitatott.

<sup>1</sup> Mint kuriózumot említjük meg az alkotmányozó gyűlés jogi albizottsága által (1789. szeptember 29-én Thuret elnöklete alatt) előterjesztett tervezetet. Ez a javaslat az országot Párisból kiindulva 80 egyenlő területi départmentre (524 km<sup>2</sup>), ezen belül 9 districtre, legalsó fokon pedig districtenként 9 egyenlő nagyságú kantonra akarta osztani. Így 720 district és 6480 kanton született volna. A javaslat szövegezői nem vették figyelembe sem a történelmi multat, sem pedig a tényleges helyzetet, hanem egyszerű számtani problémának fogták fel a közigazgatási beosztást. A javaslatból hosszú hónapok tárgyalása után nem lett törvény.

<sup>2</sup> 1789. december 22. törvény, 1790. január 8-án, augusztus 12-én és 20-án kelt végrehajtási utasítások.

<sup>3</sup> 1789. december 14-i decret, 1. §-a.

<sup>4</sup> Toutes les municipalités du royaume étant de même nature et sur la même ligne dans l'ordre de la Constitution, porteront désormais le titre commun de municipalités. 1789. december 14. decret.

A városi tanácsnak és a város közgyűlésének kettős természetű jogosultsága van.<sup>1</sup>

Az első csoportba tartoznak a helyi közigazgatással felmerült ügyek intézése, míg a második osztályt az állami feladatoknak teljesítése képezi.

A helyi közigazgatás sajátos feladatai:

1. Intézkedik a közület vagyonáról és jövedelméről.
2. A község terhére történő kiadások szabályozása.
3. A községi vagyon kezelése.
4. Közmunkák irányítása.

Államtól átruházott hatáskörben jár el a község a következő esetekben:

1. Állami közteher felosztása a község lakói között.
2. A départementek és districteknek részére szolgáló adók beszedése.
3. Állami közmunkák vezetése.
4. Állami intézetek igazgatása.
5. Felügyelet és megfelelő személyzet kirendelése a köztisztaság és közegészség biztosítása végett.
6. Isteni szolgálatra szánt ingatlanok karbantartása.

A 2. feladatkörhöz szervesen hozzátartozik, — bár a törvényhozó elkülönítve tárgyalja ezt az attributumot, — az autonómiának következményekben beláthatatlan mértékű joga, hogy polgárőrséget és fegyveres csapatokat szervezhet és tarthat szolgálatban.

A felsorolt funkciókat a község majdnem korlátlan szabadsággal intézte. Korlátozást talán csak az képezett, hogy bizonyos esetekben ki kellett kérni a département jóváhagyását. Ez a hozzájárulás sokszor automatikusan történt és a fejlődés további során előre megadottnak tekintették.

Városi képviselőtestületben helyet nem foglaló választópolgárok jogait is törvény biztosítja. Ezen jogok különösen három irányban érvényesülnek:

1. Községi tisztviselők ellen panasz emelése a departement direktóriumához.
2. Jogsérelem esetén feljelentés és mindenféle kivizsgálási kérelem a départementhez.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Les corps municipaux... ont deux espèces de fonctions à remplir: les unes propres au pouvoir municipal, les autres propres à l'administration générale de l'État

<sup>2</sup> 1799. április 11—20-iki végrehajtási utasítás „A départementek direktóriumai a legnagyobb figyelmet kötelesek fordítani a polgárok panaszaira.“

3. Minden választó polgárnak joga van a községi számadásokba betekíteni és a községtanács ülésein megjelenni.

A községek az ismertetett intézkedések következtében jogi személyekké lettek. Elvesztették kapcsolatukat, mely őket a központi hatalomhoz fűzte. Teljes függetlenségükre egyre halványuló árnyékot vetett a département leginkább finánciális ügyekre vonatkozó felügyelete. „A törvényhozó, úgy látszik, az állam és az egyes közötti összekötő kapocs jellegét szánta a községeknek, ... azonban nem gondoskodott arról, hogy a községek felügyelete biztosíttassék.”<sup>1</sup>

Közel 45.000 község<sup>2</sup> szerveződött a fentiék értelmében.<sup>3</sup>

Kis- és nagyközség, városi és falusi község között nem tett a törvény különbséget, valamennyi egyforma szabályozást kapott. A törvényhozók a továbbiak során — az előbb említett általános megbízásokon kívül — a következő különös meghatalmazásokkal látta el ezeket a községi községeket:

Megbízta a községeket egy napi napszám egyenértékének megállapításával. Ez a jog közvetve az aktív és passzív választói jognak a község által való szabályozásához vezetett.<sup>4</sup>

Biztonsági intézkedések, városrendőrség, vásárrendészet feladataival.<sup>5</sup>

Nemzetőrség megszervezésével.<sup>6</sup>

A csavargók és gyanús személyek felügyeletével.<sup>7</sup>

Az egyházi személyek esküjének kivételével. Papok feletti felügyelettel.<sup>8</sup>

Mezőrendőrség teendőinek elvégzésével, gabonauzsora megakadályozásával.<sup>9</sup>

Útlevellé kiállításával. Az útlevellé nem bíró személyek letartóztatásával.<sup>10</sup>

<sup>1</sup> J. Autessere: Des origines, de la nature et des effets de la centralisation administrative. Paris, 1904. 115. oldal.

<sup>2</sup> 44.828 községre és 85 départementre osztatott Franciaország területe.

<sup>3</sup> Közelebbieket: L. Aucoc: Les controverses sur la décentralisation administrative. Revue pol. et parl. 1895. évfolyam, IV. k. 54. oldal. — U. e. szerző: Sections de commune et les biens communaux. 2. kiadás. Paris, 1864. 65. oldal. — M. de Crisenoy: Les petites communes en France et en Italie. Paris, 1886.

<sup>4</sup> 1790. február 14. törvény.

<sup>5</sup> 1790. június 27-i decret.

<sup>6</sup> 1790. augusztus 12—20. törvény.

<sup>7</sup> 1790. július 10-i decret.

<sup>8</sup> 1791. november 29-i decret.

<sup>9</sup> 1792. január 28-i decret.

<sup>10</sup> 1792. február 1-i decret.



Általános rendőri közigazgatással, különösen az állami rend felforgatására irányuló bűncselekmények kinyomozásával.<sup>1</sup>

Végül a büntető bírák a községek vezetőinek a kezébe tették esküt.

Páris szervezete az általánostól elütő volt. Ez 48 sectiora oszlott oly módon, hogy minden egyes sectio választópolgárainak száma körülbelül egyforma. A városi tanács 48 tagból állott, akik közül 12 a tényleges végrehajtó hatalmat képező bureauként működött, míg a többi tanácsadó szervként szerepelt. A városi közgyűlés a tanács tagjain kívül 96 választott városatyából állott. A polgárság igen széles körű gyülekezési jogot nyert. „A választó polgároknak joguk van bármikor gyűlést tartani... Ezen a gyűléseken kérelmeket és feliratokat intézhetnek a törvényhozó szervekhez, az autonómiák vezetőségéhez.”<sup>2</sup> Ezt a jogot kiegészíti az a rendelkezés, mely szerint a város képviselő testülete mindannyiszor összehívatik, ha legalább nyolc sectio 100—100 választója a városi gyűlés egybehívását kívánja. A városban külön nemzetőrség alakult Párisi Nemzetőrség név alatt.

A forradalom kitörésekor Franciaország területe provinciákra oszlott. A provincia nem önálló jogi személyiség, határai nem voltak szabatosan kijelölve. A szerzők még abban sem tudnak megegyezni, hogy ez időben hány provinciát ismerünk, 25 és 58 között ingadozik a vélemény. „A többség azt hirdeti, hogy 32 volt a provinciák száma.”<sup>2</sup> „A provincia nem volt határozottabb jelentésű, mint ma Normandia vagy Burgundia.”<sup>3</sup>

Az alkotmányozó nemzetgyűlés megszünteti ezeket a provinciákat. A provinciák helyettesítésére 83 départementet alkot. A départementek beosztása a lakosság sűrűségére való tekintettel történik. „Ebben az időben a vakmerőség csúcsának látszott ez a változás. Azonban az új beosztás végrehajtása nemcsak hogy egy pillanat alatt megtörtént, hanem a foganatba vitele sehol, semmiféle nehézséggel nem találkozott. A provinciák eltűntek és pusztulásuk semmiféle részvétet nem keltett.”<sup>4</sup> Minden département székhelyén felső közigazgatási orgánum létesült „Département közigazgatása” címen. A départementek nagyságukhoz képest három-kilenc districtre oszlanak. A district székhelyén

<sup>1</sup> 1792. augusztus 11-i decret.

<sup>2</sup> Mage: La division de la France en départements, Toulouse, 1924. 40. oldal.

<sup>3</sup> Brette: Les limites et les divisions territoriales de la France en 1789. Paris, 1907. 58. oldal.

<sup>4</sup> Edgar Quinet: Le Révolution IV. kötet, Paris, 184. oldal.

középfokú közigazgatási szervként működött a district közgyűlése.

A département közigazgatását intéző szerv 36 tagból áll, ezeket a départementi közgyűlés választja.

A district választó joggal bíró lakói választják a district igazgatását intéző 12 személyt.

A közigazgatási megbízás 4 évre szól, azonban 2 év elteltével a tisztviselők fele kicserélődik.

A département direktórium 8 tagból áll és ezeket a département tanácsa választja. A direktóriumok feladata az ügyek tényleges vitele, gyakorlati közigazgatás. Ez az organum működéséről minden év elején a département közgyűlésének beszámolni tartozik. A beszámoló jelentést nyomtatás útján közhírré teszik.

A département tevékenységi köre a községek feladataihoz hasonlóan szintén kettős: helyi és általános funkciók intézése.

A département sajátos közigazgatásához tartoznak:

1. A départementre kivetett adók districtek közötti szétosztása.

2. A közterhek megállapítása.

3. Az adóbehajtás szabályozása és a megbízott közegek feletti felügyelet.

4. A départementre kivetett adók behajtása.

A département általános jellegű tevékenységét a következők képezik:

1. A szegények istápolása, a koldúsok és csavargók rendszere.

2. Kórházak, klinikák, szeretetházak, szabadságvesztés büntetés céljaira szolgáló intézetek felügyelete, illetőleg megszervezése.

3. A közoktatásügy, a politikai nevelés és közerkölcs feletti felügyelet.

4. A département területén az ipar, földművelés támogatására szolgáló, közjótékonyági alapok fenntartása és kezelése.

5. Köztulajdonban lévő javak karbantartása.

6. Erdők, folyók, utak kezelése és rendszere.

7. A départementi közmunkák kiírása és felügyelete.

8. Templomok és a vallási célzatú ingatlanok karbantartása.

9. A közrend és köznyugalom fenntartása.

10. A nemzetőrség alkalmazása szükség esetén.

Mindezekben a munkálatokban a districtek — a département felügyelete alatt, — résztvesznek.

*A départementek a kormánytól teljesen függetlenek. A végrehajtó hatalommal semmi összeköttetésük nincs. A törvényhozás felügyelete alatt állanak.* Adót ki nem vehetnek, kölcsönt fel nem vehetnek a törvényhozás beleegyezése nélkül. A département közintézetei nem szorulnak a beleegyezésre kölcsön felvétele esetén, ha az intézet jövedelmei elégségeseknek látszanak a kölcsön törlesztésére. Nem volt szükség beleegyezésre előre nem látott és sürgős szükségletek fedezéséhez felhasználandó kölcsönök felvételéhez, illetőleg ilyen célra szolgáló adó kivetéséhez sem.

A király elvesztette minden szavát a départementek igazgatása tekintetében. Ez után nem lesz semmiféle összekötő kapocs a département közigazgatása és a király végrehajtó szervei között. A királyi megbízottak, intendánsok és ezeknek megbízottjai minden működést azonnal beszüntettek, amidőn a départementek közigazgatásai működésüket megkezdték.

Az 1790. jan. 8. napján tartott alkotmányozó gyűlés megállapítja, hogy a départementek jogi személyiséggel nem bírnak, hanem egyszerű közigazgatási keretek. „A törvényhozónak még arra is volt gondja, hogy megjegyezze, hogy miszerint a départementek közgyűléseinek képviselői nem azt a départementet képviselik, amely őket választotta, hanem az egész francia népet, amelynek szuverénitása egy és oszthatatlan. Ezért csinált a départementból egyszerű választókerületet, megfosztva azt a politikai élet lehetőségétől és megtagadva tőle a jogi személyiséget. Oda jutottunk tehát, hogy a törvényhozó egy valóságos közigazgatási egység helyett közigazgatási keretet alkotott.”<sup>1</sup>

Összefoglalva az alkotmányozó gyűlés rendelkezéseit, a következő megállapításokat tehetjük:

1. Nincsen összefüggés a legfőbb végrehajtó hatalom és az autonómiák között. A kormánynak sem a községben, sem a districtben, sem pedig a départementben nincsen képviselője. „Amidőn ezek a törvények foganatba mentek, egész Franciaországban nem volt többé a végrehajtó hatalomnak közvetlen alkalmazottja, olyan, aki a rendeleteket tőle kapta volna és aki arra lett volna kötelezve, hogy néki engedelmességedjék.”<sup>2</sup>

2. Minden közigazgatási szerv választott, megbízása időleges, polgártársai kegyétől függő.

3. A départementeknek a községek felett csak igen jelentéktelen felügyeleti joguk van.

<sup>1</sup> J. Autesserre: Des origines de la nature et des effets de la centralisation administrative. Paris, 1904. 108. és 109.

<sup>2</sup> Favé: La décentralisation. Paris, 1870. 41.

4. A község jogi személy, a département ezzel szemben nem az. Ez a rendelkezés is mutatja az előbbinek előnyös helyzetét.

5. A végrehajtó hatalom gyakorlása tanácsban történik. A község, district direktóriumja rendszeren 3, a département direktóriumja 8 személyből áll. A kollégialitás hozza magával, hogy a többségi akarat kerül kivitelre. Ez az intézkedés az egyéni felelősség elhalványítására vezet. A következményektől való félelem nem hajtóerő itt, mert az egyén mindig fedezheti magát azzal, hogy az illető tevékenység nem az ő akaratából, hanem a tanács akaratából jött létre.

6. A végrehajtó hatalom majdnem egészében a községekre szállott, ezek ugyanis az általános megbízásokon kívül a különleges meghatalmazások során igen sok jogosítványhoz jutottak.

7. A királynak semmi hatalma nincsen/ annak ellenére, hogy „Ő a nemzet vezére, a közigazgatás legfőbb főnöke, a szárazföldi és tengeri hadsereg feje, a közrend és a köznyugalom őre, a nemzet született képviselője... Ezeknek a szép címeknek ellenére a királynak semmiféle eszköz nem áll rendelkezésére, hogy állítólagos hatalmának kifejezést adjon, hogy az akadékoskodó községekre kényszerítse a megállapított közterhet, hogy megfizettesse a hátralékos adófizetővel adóját, ..., hogy az ítéleteket végrehajtsa, hogy egy lázadást elfojtsa és megvédje az ország népét és vagyonát. Hiszen azokkal az alkalmazottakkal szemben, akik szolgálatára állottak, kényszert nem alkalmazhatott, csak intésekkel, rábeszélésekkel fordulhatott hozzájuk. Minden département gyűlésének elküldi az általa sankcionált törvényeket, a départementeket figyelmezteti, hogy ezeket tegyék közhírré és hajtsák végre, ezeknek feleletét fogadja, a feleleteket helyesli, vagy helyteleníti. Semmi több... A király nem más, mint egy hatalom nélküli közvetítő, egy kikiáltó, vagy nyilvános figyelmeztető, központi visszhangféle, ahová a hírek jönnek és ahonnan a törvények közhírré tételnek, de amely csak egyszerű visszhangként adja vissza ezeket.”<sup>1</sup>

A decentralizáció a közfeladatok minden ágára kiterjedt. A központi hatalom árnyékká változott, az autonómiák minden jogosítványt magukhoz ragadtak. Nincsen, aki elnyomja a szabadságot, a nép visszakerült a jogaiba. Tanulságos vizsgálni, hogy mi lett az eredménye ennek a nagy felszabadulásnak, hogy mit hozott magával a decentralizáció? Az alkotmányozó gyűlés meg-

<sup>1</sup> Taine: Les origines de la France contemporaine. La Révolution I. k. 247. oldal.

valósította a legteljesebb politikai decentralizációt akkor, amidőn választotta tette az összes közigazgatási hivatalokat, amidőn megfosztotta a központi hatalmat a közvetlen cselekvés minden eszköztől és nem adott kezébe megfelelő eszközöket arra, hogy az alávetett községek tétlenségének, mulasztásának, rosszakaratának végére járjon. Ez a közigazgatási berendezés nemcsak az adminisztratív egységek pusztulását vonta maga után, hanem általános anarchiát, mert „a másodfokú hatóságok tehetetlenek voltak az alsófokú egységekkel szemben.”<sup>1</sup> Mindenki előtt ismeretes a borzalmaknak, a tyrannizmusnak az a kora, amelyet a központi hatalom jogainak megszüntetése, az állami szuverenitás részekre bontása hozott magával. Nem volt oly véreskező cézár, aki kegyetlenebb rabságot állandósított volna meg, mint aminő az alkotmányozott gyűlés decentralizációját követte. A felszabadult szenvedélyek, mint gátjukat tépett folyók elpusztítottak mindent, ami eléjük került. Vagyon, élet, becsület rettegve nézett a bizonytalan holnapok elébe. Borzalommal hajtották fejüket álmra az emberek, mert egy rosszakarátú feljelentés a vértől megrészegült néptörvényszékek elé sodorhatta őket. Adót csak az fizetett, aki akart. A hatalmát polgártársai bizalmából nyert tisztviselő-osztály nem mert fellépni a hátralékosokkal szemben. Az állam kasszája hamarosan kiürült.<sup>2</sup> Rövid lejárátú uzsorakölcsönök csak egy pillanatig jelentettek segítséget, felhasználásuk után még nagyobb lett az állam megszorultsága. Az állami pénztárak nyitását órákkal megelőzően már hosszú sor fizetést váró ember szorongott. Szerencéssek azok, akik elsőnek jöttek, mert követeléseiknek legalább töredékéhez hozzájutnak. Bármilyen kis részlettörlesztést állapít is meg a pénzügyminiszter, az állami pénztárak percek alatt kiürültek és a sok reménykedő közül csak egy pár jutott valami kis pénzhez. Az állami tisztviselők és az autonómiák alkalmazottjai fizetést részletben és csak elvétve kaptak. Megvesztegetés, korrupció, sikkasztás és a hivatali bűncselekmények egész légiója nyert polgárjogot az adminisztráció személyzete körében. A kereskedelem és ipar visszahúzódott az aktivitástól. A mozgatható vagyon külföldre került, mert a tőke legfonto-

<sup>1</sup> Gazeau: L'évolution de libertés locales Paris. 1905. 72. oldal.

<sup>2</sup> Gomel: Histoire financière de l'Assemblée Constituante, Paris, II. kötet, 47. oldal. „Az adók nem folytak be, nem volt aki szorgalmazza behajtásukat. A községek vezetői demagóg föllépésükben maguk voltak azon, hogy polgártársaiknak sikerüljön kibújniuk az adófizetés alól.”

sabb létfeltétele a jogbiztonság és a gazdasági helyzet állandósága. nem volt meg.<sup>1</sup>

Szabadság helyett szabadosság, törvényesített rablás;<sup>2</sup> biztonság helyett legteljesebb bizonytalanság; gazdasági tevékenység helyett leállított gyárak, felszántatlan ugar, elárvult íróasztalok, ez volt a decentralizáció mérlege. Harmadszor kísérelte meg Franciaország népe a decentralizáción alapuló közigazgatási berendezést, mind a három alkalommal ugyanaz volt az eredmény.

Az alkotmányozó gyűlés folytatta romboló munkáját. „A községi közigazgatást intézők nem elégedtek meg a szuverénítás kisajátításával, kényük-kedvük szerint fosztották meg polgártársaikat szabadságuktól az által, hogy az egyedüli biztosítékot képező bíróságot a községi képviselőtestületeknek alárendelték.”<sup>3</sup>

Hogy mennyire hiányzott a végrehajtó hatalom kezéből a megfelelő hatalom és szervezet, azt élénken szemlélteti, hogy a híres szeptemberi mézszárlásról csak másnap értesült a belügyminiszter, akinek feladata lett volna a közrend fenntartása.

Thiers a következő konklúziókat vonja le a decentralista kísérletből:

„Ha az ország igazgatása magára az országra van bízva, nem pedig egy erős központi kormány intézi ezt, az állam által elvégzendő feladatokat senki sem intézi el, a provinciák és községek ügyeinek érdekében látunk ugyan egy bizonyos buzgalmat, de ez a buzgalom önkényes, pártoskodó és igazságtalan. Amikor a központi hatalom visszahuzódik egy országból, a helyi érdekek még saját pusztulásukat is magával hozó zűr-zavart okoznak. 1789-ben, amidőn a községek szabadságot élveztek, tökéletesen csődbe jutottak.“

<sup>1</sup> Barthélémy törvényesített anarchiának minősíti a szélsőséges decentralizáció által létrejött helyzetet. „Comptes rendues des séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques.“ 1909. évfolyam, 172. kötet. 622. oldal.

<sup>2</sup> A rablás, fosztogatás igen sokszor hivatalos formában történt. A város vezetősége polgármesterrel az élén, a nemzetőrség kíséretében kivonult, hogy egy kastélyt vagy palotát kiraboljon. Az eljárásról, — mint rendes köztisztviselők — hivatalos jegyzőkönyvet vettek fel. Pl. 1791. június 24. napján Moranée, Lucanay és Chazelay község képviselőtestületei, nemzetőrségei a polgármester társaságában megjelentek Chaponay vicomte kastélyában hogy azt kifosszák. A vicomte kinyitotta a kapukat, de a hivatalos bizottság bezáratta a kapukat, csak azért, hogy azt fejszével, erőszakkal nyithassák fel. Taine: Les origines de la France contemporaine. La Révolution I. k. 404.

<sup>3</sup> J. Auteurs: Des origines de la nature et des effets de la centralisation administrative. Paris, 1904. 119. o.

Az alkotmányozó gyűlés maga is megtorpant, amidőn látta, hogy minő termést hozott a decentralizáció két kézzel elhíntett magja.<sup>1</sup> Kisebb-nagyobb javításokkal igyekezett használhatóbbá tenni ezt a rendszert, mely megmutatta életképtelenségét. 1795 január 24-én új alkotmány lát napvilágot, amelynek lényege az, hogy a község a közigazgatás egyik lépcsője lesz, elveszti önállóságát, megszűnik független lenni. Ez az alkotmányos berendezkedés soha sem valósult meg, felesleges bővebb ismertetése.

Később Páris jogait nyirbálják meg. Ez már könnyebb feladat volt, mert a vidéki közületek irigykedve nézték a metropolis hatalmát. Mind ez a rendelkezés, mind pedig a II. év frimaire 14–16. törvény is csak nehezen és csak részletekben ment fogantatba. Az utóbbi törvény a départementektől elvonja az általános közigazgatási feladatokat, új szervet alkot, a nemzeti megbízottakat, akiknek feladata, hogy felügyeljenek és szorgalmazzák a törvények végrehajtását, feljelentsék a végrehajtás során elkövetett mulasztásokat és az esetleges törvénysértéseket. A községek szervezete nagyjában nem változott. A Közjóléti Bizottság alárendelt nemzeti megbízottaknak jutott több-kevesebb beleszólás a helyi ügyek vitelébe. Ezek a rend és nyugalom megóvására kirendelt megbízottak a legvéresebb szájú demagógok közül kerültek ki és a terror uralmát rendszerezítették.

A forradalomnak két egymástól teljesen elütő életszaka volt. Az elsőben a franciák látszólag mindent le akartak rombolni, ami a múltban értéket képviselt, a második az az idő, amidőn arra törekedtek, hogy helyreállítsák azt, ami még menthető volt. A III. fructidor 5. napjáról keltezett alkotmány már határozottan szembefordult a decentralizációval, és a centralizáció felé irányítja útját. A központi hatalom a direktóriumok kezében van. A districte eltűnik, községek feletti egység a kanton.

A törvény főbb rendelkezései a következők:

Minden départementben van egy központi igazgató szerv, és minden kantonban legalább egy községi adminisztráció. A départementok adminisztrációját 5 személy intézi, ezek közül évente egy-egy kicserélődik.

Legalább 5000, de legfeljebb 100,000 lakost számláló községnek saját községi közigazgatása van.

<sup>1</sup> „Az alkotmányozó gyűlés úgy látszik életének utolsó napjaiban megbánta, hogy nagyon szélesre tágította a községi szabadságokat...” Gazeau: L'Évolution des libertés locales en France, et en Belgique. Paris, 1905. 64. oldal.

Azokban a községekben, ahol a lakosság száma 5000 alatt van, a közigazgatást egy tisztviselő és egy alárendelt alkalmazott intézi. A községi tanácsnokok összesége alkotja a községi közigazgatást. A községi tanács tagjainak száma a lakosság számához képest 5—10-ig terjed.

A 100.000 léleknél nagyobb lakosságot számláló városok kerületekre oszlanak oly módon, hogy egy-egy kerület lakosainak száma legalább 30.000, de legfeljebb 50.000. — Minden kerület tanácsa 7 tagból áll.

A központi végrehajtó bizottság minden départment és községi adminisztráció mellé egy-egy megbízottat küld, akik bármikor visszahívhat. Ez a megbízott a törvények végrehajtására ügyel fel.

A községek közigazgatása a départmentok közigazgatásának alávetve, ez utóbbi pedig a miniszternek. Ennek következtében a minisztereknek joguk van egészben, vagy részben mind a départmentok, mind pedig a községek határozatait megsemmisíteni, ha ezek a törvénnyel vagy rendelettel ellentétben állanak. Ugyanilyen joguk van a departementi bizottságoknak a községi vezetőség határozataival szemben.

Egyetlen megsemmisítés vagy felfüggesztés sem jogerős a Központi Végrehajtó-bizottság kifejezett megerősítése nélkül. Ez a Központi Végrehajtó-bizottság közvetlenül is megsemmisítheti a départmentek vagy községek vezetőségének határozatait, ha ezt szükségesnek látja. Az ügy intéző tisztviselőket felfüggesztheti, elmozdíthatja, bíróság elé állíthatja.

Mind a départmentek, mind pedig a községek vezetősége választás alapján bírja hatalmát. Amikor azonban a Végrehajtó-bizottság az adminisztrációnak legalább 5 tagját felfüggesztette vagy elmozdította, ő gondoskodik ezeknek helyettesítéséről a legközelebbi választásig. Azonban az új tisztviselőket csak az illető départment volt vezetői közül választhatja. Sem a départment, sem pedig a községek ügyintéző hatóságai, illetőleg képviselő-testületei nem tárgyalhatnak másról, mint a törvény által rájuk bízott feladatok megoldásáról.

Az alkotmány még egy jelentős lépést tett a centralizáció felé. Az adóbeszedőket, valamint az egész pénzügyi adminisztráció tisztviselőit központilag a Végrehajtó Bizottság nevezte ki. Mindenki érezte azt, hogy Franciaország léte van veszélyben és azt is, hogy csak a centralizáció vezethet ki a káoszból.



## 2. Napoleon alkotmánya.

A forradalom véres szekere tovább száguldott. Vér, tűz, jaj jelezte útját. A leggyalázatosabb kémszervezetre felépített terror nem sokat enyhítettek a direktórium fentiekben említett intézkedései. A központi hatalom csak részben kapta vissza jogait és ezek a jogok is a direktórium jogainak árnyékaként érvényesültek és a községi közigazgatást intézők továbbra is szabadon garázdálkodtak. A központi hatalom nem mert és nem is tudott féket vetni hatalmaskodásaikra. A helyi hatóságok választásából lassan-lassan kiszorult a jobb, az értékesebb elem, a községek vezetése teljesen a nincstelenek és a munkátlanok kezébe került, ezeknek nem volt mit kockáztatniok. A direktórium, amely a rendszert létrehozta és amely igen sok tekintetben végrehajtó szerv volt, részben a valóságot nem ismerő fantasztákból, részben pedig egyéni előnyöket kereső kalandorokból állott. Az egész ország egyként kívánta a békét, a nyugalmat és a rendet biztosító centralizáció visszatértét. „Franciaországnak a nyolcadik évben nem volt többé kormánya, közigazgatása, rendőrsége, nem volt közlekedése, nem volt pénzügyigazgatósága. Türelmetlenül várta annak a megjelenését, aki mindezeket vissza fogja néki adni.”<sup>1</sup>

Ilyen körülmények között Franciaország népe örömmel vette tudomásul a brumaire 18-ki államesínyt, amely kezdete volt annak a munkának, melynek eredménye lett a világ legtökéletesebb közigazgatása. A nép — amely 1789. évben magához ragadott minden jogosítványt és hatalmat, — 10 évvel később a felszabaddultság érzésével vált meg tőlük, mert ez nagyon terhes volt számára és sok nyomorúságot hozott magával. „A forradalom megpróbáltatásai után, — amidőn senki sem volt bizonyos a másnapról, — a kimerült és az alig lélegző Franciaország örültségig fokozódó lelkesedéssel bízta nyugalmanak gondját arra a hatalomra, amelynek rendelkezésére állottak eszközök arra, hogy a centralizációt a maga teljességében visszaállítsa.”<sup>2</sup>

Napoleon, aki csodálatos egységben egyesítette magában a nagy hadvezért, a kiváló politikust, talán a katonánál is nagyobb, maradandóbb emléket állított magának, mint alkotmányozó és törvényhozó. Fényes haditetteinek ma már csak emléke él, ezek útján Franciaország nem lett gazdagabb. De törvényhozásának

<sup>1</sup> Aucoc: Les controverses sur la décentralisation administrative. II. közlemény, Revue pol. et parl. 1895. évi augusztusi számának 227. oldala.

<sup>2</sup> Vaillant: La décentralisation à l'oeuvre. Metz, 1865. 57. oldal.

alkotásai közül sok ma is tételes törvény. Magánjog, büntetőjog, büntető perrendtartás. — ha több-kevesebb módosítással is, ma is érvényben élő szabályok. A központi hatalom és az autonómiák viszonyát szabályozó intézkedései pedig majdnem változatlanul indultak el a II. évszázad felé.

„Napoleon a zseninek privilégiumaként jelentkező ösztönével megérezte, hogy a centralizáció nem más, mint a modern társadalmak egyetlen formája és a társadalmi fejlődés feltétele s ezért a forradalom hamuja alól előkötorta a centralizáció intézményét.”<sup>1</sup>

Az első konzul előtt, amidőn országának alkotmányt adott, a római provinciák, Richelieu és XIV. Lajos alkotásai lebegtek. A départementek, a konzul által kinevezett polgármesterek XIV. Lajos intézkedéseire emlékeztetnek. A prefektusok — először jelölik ezzel a névvel a département élén álló hivatalnokot, — a római prokonzulok hatalmához hasonló jogosultsággal bírnak.

A végrehajtó hatalom az első konzul birtokában van. Mellette tanácsadó szervként szerepel a másik két konzul és a Conseil d'État.

A törvényhozás három részre tagozódott. Szenátus, Parlament, Tribunal. A szenátus első 80 tagját az első konzul nevezte ki, a később megüresedett helyeket a szenátus választás útján maga tölti be. Mind a törvényhozó szerv, mind pedig a Tribunal tagjait az országos választáson kijelöltek közül a szenátust választja. A Tribunalat Napoleon később, minthogy ez több ízben akadékoskodott, eltörölte.

Az ország közigazgatását a VIII. év pluviôse 28-án kelt törvény rendezi. A törvény célját és szellemét jól megvilágítja Roederer előadó expozéja, melyet az alábbiakban ismertetünk: „Ez a közigazgatási rendszer, amelyet a jelen törvénytervezet tartalmaz, nagyon egyszerű, jóhiszemű emberek számára régóta rokonszenves alapelveken nyugszik. A helyi ügyek intézését el kell különíteni az állami közigazgatástól. Mind ezeknél mind pedig a minisztériumok ügyintézésénél is háromfajta feladat csoportot különböztetünk meg. 1. Sajátos értelemben vett közigazgatást, 2. adóügyekben hivatalból hozott határozatokat, 3. az adminisztráció mindenfajta peres ügyeiben hozott ítéleteket. A törvényjavaslat elkülöníti a három csoportot. Az elsőt mindig egy-egy emberre, a prefektusra, alprefektusra és polgármesterre bízta. A második a departementi és arrondissementi közgyűlés és

<sup>1</sup> Mouline: Étude sur la centralisation. ... Dijon, 1865. 50. oldal.

a községi adókiivetők feladatát képezi. A harmadik pedig a praefektusi tanács munkája. Ez a beosztás két alapelven nyugszik: adminisztrálni, egy ember feladata, az ítélkezés többek munkája.“

Az új alkotmány az országot 98 départementre és ezen belül 402 arrondissementre osztja. Prefektus, prefektusi tanács és départementi közgyűlés áll a département élén. A prefektus feladata a tényleges közigazgatás. „Le préfet sera chargé seul de l'administration“. A prefektusi tanács véleménye kikérendő a következő esetekben:

1. Az állampolgárok adók leszállítása, illetőleg adóörülés iránti kérelme.
2. Közmunkáknál a közigazgatás és vállalkozó között felmerült vita.
3. A közmunkák végzése során okozott károk elbírálása.
4. Kisajátítás ellenértékének megállapítása.
5. Országos utak tekintetében felmerülő problémák.
6. Városok perindításra való felhatalmazása iránt előterjesztett kérelme.
7. Államjavadat érintő perek indítása és megszüntetése.

A prefektusi tanácsban a prefektus elnököl és szavazat-egyenlőség esetén az ő szavazata dönt.

A départementi közgyűlés évente egyszer a központi kormány által megjelölt időben jön össze.<sup>1</sup> Tanácskozásának időtartama 15 napnál hosszabb nem lehet. Hatásköre a következő:

1. Az egyenes adókat elosztja a községi arrondissementek között.
2. Határoz a községek adóleszállítását tárgyzó kérelme tekintetében.
3. A törvény által meghatározott keretekben megállapítja a pótadót.

4. A départementet illető adóból származó jövedelem mikénti felhasználása tekintetében jóváhagyja a prefektus beszámolóját.

Az arrondissement élén az alpréfet és 11 tagból álló arrondissementi gyűlés áll. Az alprefektus intézi az arrondissement közigazgatását, kivéve azokat az ügyeket, amelyek kifejezetten az arrondissementi vagy a községi tanácsra vannak bízva.

Az arrondissement tanácsa évente 15 napra a kormány által megjelölt időben jön össze. Hatásköre nagyjában département hatásköréhez hasonlít azzal az eltéréssel, hogy közvetlen összeköttetésben nem a miniszterrel, hanem a prefektussal áll.

<sup>1</sup> Közgyűlés tagjainak száma 16, 20, vagy 24, míg a prefektusi tanács 3, 4 vagy 5 tagból áll.

A községi szervezet beosztása a következő. Polgármester és tanácsnokok intézik a város igazgatását. A tanácsnokok száma a lakosság nagysága szerint nyer megállapítást. A rendőri teendőket nagyobb városokban a commissairek látják el.

A polgármester és tanácsnokok mellett tanácsadó és határozószervként szerepel a 10—50 tagú községi közgyűlés. Ez évente legfeljebb 15 napra gyűl össze rendes közgyűlésre. Rendkívüli közgyűlést a prefektus bármikor összehívhat. A közgyűlés jogosítványai:

1. Határoz a községi legelő, közös gyümölcsös felosztása tárgyában.

2. Tárgyal a községi költségvetésről. A tervezetet a polgármester az alprefektusnak mutatja be. Ez állapítja meg azután a végleges büdzsét.

3. A községi lakosságot terhelő közmunkákat aránylagosan kiveti.

4. A városi adókról, pótagókról, község ellen indított perekről tárgyal és javaslatokat terjeszt elő.

Páris 12 kerületre oszlik, minden kerületben egy polgármester és két tanácsnok intézi a közigazgatást. Kerületi közgyűlés helyettesíti a városi gyűlést. Külön rendőri prefektus áll az egész metropolis rendészete élén.

A törvény legfontosabb rendelkezését a 4. cím. 18. §-a tartalmazza. *A prefektusokat, a prefektusi tanács tagjait, a départementi közgyűlés tagjait, a prefektúrai főtitkárt, az alpreféket, az arrondissementi közgyűlés tagjait, az 5000 főnél nagyobb lakosú községek polgármestereit és tanácsnokait, a rendőri commissaireket és Páris rendőri prefektusát az első konzul nevezi ki.*

A départementi és az arrondissementi közgyűlés tagjai három évre nyernek megbízatást, de újból kinevezhetők.

A községi közgyűlés tagjait a prefektus nevezi ki, ő fel is függesztheti őket. Azokban a városokban, ahol a lakosság száma 5000 fő alatt van, a polgármestereket és a tanácsnokokat szintén a prefektus nevezi ki.

Napoleon nemcsak a központi közigazgatási közegek kinevezési jogát biztosította a maga számára, hanem az autonómiai élet minden számottevő embere közvetlenül tőle nyerte a hatalmát, Ily módon a végrehajtó hatalom eddig nem ismertén nyert központosítást. Az első konzul kezében volt az egész közigazgatás. A központosítással azonnal megszűnt a terror, a vidéki kiskirályok rémuralma. A minden képzettséget nélkülöző hivatalnoksereget fegyelmezett, képzett, előzékeny tisztviselők gárdája váltotta fel.

Nagy volt az ellenőrzés. A központi felügyelet alól senki sem tudta kivonni magát és így az adminisztráció gépe remekül funkcionált. „Ez a kor a diktatúrához hasonló közigazgatás emlékét hagyta hátra, azonban ez az adminisztráció határozottan és hűen előmozdította azoknak az érdekeit, akiket szolgált.”<sup>1</sup> Az egész ország szeretete vette körül a császárt és Thiers általános véleményét fejez ki: „Nyugodtan mondhatjuk, hogy Franciaország decentralizált, nyomorúságos helyzetében Napoleon valóban az isteni gondviselés kiküldöttje volt.”<sup>2</sup>

### 3. Lajos Fülöp.

Napoleon mint katona, elvesztette a csatát. Kihullott kezéből a vezéri pálca. 1814-ben a régi királyi ház egyik sarja került a trónra. Történelmi emlékek szerint Napoleon, midőn az első lemondását aláírta, a közigazgatási intézményeire célozva, a következőket mondotta a körülötte állóknak:

„Ha XVIII. Lajos jót akar magának, kicseréli ágyamnak huzatát és ebbe fekszik, mert ez nagyon nyugodt ágy.” Utódja megfogadta a tanácsot. Uralma alatt a nagy császár által alkotott alkotmányos berendezésen semmi változás nem történt. A városok és départementek helyzete változatlan maradt.

Minden rendszer rosszul funkcionál akkor, ha meg nem felelő erők állnak a kormányrúd mellett. A legremekebb gépezet is megáll, ha tapasztalatlan kézzel nyúl valaki a kerekek közé. Napoleon közigazgatási rendszere tökéletesen működött egészen addig, amíg felülről meg nem indult a bomlás. Az a remekmű, amelyet a nagy császár genialitása alkotott, akadozni kezdett, midőn a gépezet alkatrészeit meg nem felelő anyagokkal cserélték ki. Az emberi természet hamar felejt. Nem tellett el négy évtized azóta, hogy a decentralizáció legborzalmasabb rabságba vitte Franciaország népét, midőn új próféták támadtak, akik a tehetetelen királyt és a tehetetlen kormány intézkedései által előállott helyzetet a decentralizáció rovására írták. Az irodalomban, a parlamentben, az egyetemeken élénk propaganda indult meg az autonómia érdekében, 1821-ben Siméon, 1829-ben Martignac terjesztett be törvényjavaslatot a képviselőház elé, — melyeknek célja a decentralizáció volt. Az első tárgyalás alá sem került. A

<sup>1</sup> Favé: La décentralisation, Paris, 1870. 58. oldal.

<sup>2</sup> Histoire du Consulat et de l'Empire I. kötet. 158. oldal.

másik visszautasításával Polignac minisztériuma megbukott. A sajtószabadság megszüntetésekor pedig újból kitört a forradalom.

Lajos Fülöp kormánya liberális jelszavakkal vette át a hatalmat. Mi sem természetesebb tehát, hogy a decentralista követelések újult erővel ostromolták a parlamentet. A király, aki demagógia segítségével jutott a trónhoz, látszólag sokban engedett a demagóg jelszavaknak. Nem egyszerre, hanem fokozatosan hátrált egykori fegyvertársai és a legitim királyság propagálóinak követelései elől. Széleskörű decentralizációt követeltek Lajos Fülöp hívei, mielőtt hatalomra jutottak, később nem tagadhatták meg multjukat. A népkirály uralmának első törvénye, amely a decentralizációt írta zászlajára, a községi szervezetről szólt. Az 1831. évi március 21. törvény szövege sok vita után született meg. A parlamenti küzdelem eredménye kompromisszum lett. A községek igazgatását a polgármester, tanácsnokai és a községi képviselőtestület intézi. A tisztségek nobile officiumot képeznek. A polgármestert és tanácsnokait a király, illetve ennek megbízásából a prefektus nevezi ki a *községi képviselőtestület tagjai közül*. A polgármestert és munkatársait a prefektus felfüggesztheti állásukból, de hivataluktól csak a király rendelete foszthatja meg. A lakosság nagyságával arányban álló számú *képviselőtestületet a választópolgárok titkos választáson választják*. A választójog feltételeinek megállapítása mutatja Lajos Fülöp kormányának kétszínűségét. A választójog ugyanis virilizmuson, másrészt diplomán, illetve hivatalon alapult és így a népképviselőnek csak árnyéka volt. Községi képviselőtestület négyszer jön össze évente, de a prefektus akár saját elhatározásából, akár pedig a polgármester kérelmére bármikor összehívhatja. Érdekes rendelkezést tartalmaz a törvény 26. §-a, melynek értelmében képviselői tagságáról lemondottnak mondja ki a prefektus azt a városatyát, aki három közgyűlésen nem jelent meg és mulasztását nem igazolta. A király feloszthatja a képviselőtestületet, de három hónapon belül új választást tartozik kiírni.

A polgármester hatalmának Janus-arca van. Egyrészt a felsőbb közigazgatási hierarchia alkalmazottja, másrészt pedig a község képviselője. A törvényhozó elkülöníti ezt a kétféle funkciót. (1837. július 18. törvény, 16. §-a.)

A polgármester felsőbb hatóságának megbízásából jár el: a törvények és rendeletek kihirdetésénél és végrehajtásánál, a törvények által reá bízott különleges megbízások során, a közbiztonság érdekében szükséges intézkedések megtétele végett.

A polgármester felettes hatóságainak felügyelete alatt jár el a következő ügyekben:

1. Községi rendőrség, mezőőrség, közutak rendészete.
2. Községi javak karbantartása.
3. Községi javak hozadékának hováfordítása.
4. Költségvetés előkészítése.
5. Közmunkák vezetése.
6. A község nevében szerződések kötése.
7. A községnek bíróság előtti képviselője.
8. A községi tisztviselők kinevezése.

A községi képviselőtestület határoz a községi javak mikénti kezelése a városi ingatlanok bérletének feltételei stb... tekintetében.

A községi költségvetést a polgármester állítja össze. A tervezetet a képviselőtestület tárgyalja, de véglegesen a prefektus, illetve a király rendelete állapítja meg. Ez az intézkedés pénzügyi tekintetben a legteljesebb centralizáció megvalósítását eredményezte. A községi kiadásokat két csoportba osztja a törvény. Az elsőbe tartoznak a kötelező kiadások, amelyek minden község költségvetésében előfordulnak és amelyeket minden község viselni tartozik. A másodikokat az esetleges kiadások képezik.

Nemcsak a pénzügyi ügyek tekintetében tartotta fenn a törvény a centralizációt, hanem a községi élet majdnem egész terjedelmében. Ugyanis a községi gyűlés határozatai a felsőbb hatóság beleegyezése nélkül végre nem hajthatók. Ilyen ügyekben a község tanács határozata alapján csupán csak óhaj, tanács, ha a prefektus nem teszi magáévá. Sőt sok esetben még a tanácskozáshoz is előzetes hozzájárulás szükséges.

A département élén a prefektus áll. Látszólag szuverén szerv a départementi közgyűlés, melynek tagjait az egyes kantonok virilistái és honorációira választják kilenc évre. A közgyűlést a király feloszthatja, azonban az új választás három hónapon belül megtartandó. A départementi közgyűlés évente kivetíti az egyenes adót az egyes arrondissementok között. Mielőtt meg ejtené, ezt az elosztást, meghallgatja az egyes arrondissementok közgyűlése által benyújtott ezirányú véleményeket. A départementi közgyűlés határoz a községeknek azon kérelme tekintetében, hogy a reájuk kirótt adót szállítsák le. A départementi közgyűlés szavazza meg a pótagót. Íme, ennyi a közgyűlés tényleges jogosítványa. Egyéb tekintetben a közgyűlés tárgyal, véleményt nyilvánít, illetőleg kérést, felterjesztést intéz.

A département költségvetését a prefektus készíti elő. Ő ter-

jeszti a költségvetést a közgyűlés elé. A király rendeletével lesz aztán jogerős a költségvetés. A départementális kiadások is két csoportba oszlanak. Az első csoportban taxatív felsorolt kiadásoknak jellemző tulajdonsága, hogy ezek minden départementre nézve kötelezők.

Amint látjuk, kevés az eltérés a most ismertetett közigazgatás és Napoleon intézményei között. Ami változás történt, az jelentéktelen és csak azt célozta, hogy a régi szabályozás épségben tartása mellett a décentralista jelszavak népszerűségét biztosítsa a király számára.

#### 4. A második köztársaság.

Hiába öltöztette alkotmányos mezbe Lajos Fülöp abszolút uralmát, a látszatjogok nem elégítették ki az éhező népet. Saját tehetségtelenségén és minisztereinek tehetetlenségén nem segített a nép kegyeit oleszó eszközökkel kereső demagógia. Az őt követő köztársasági rendszer első törvénye (1848. február 29. törvény, amely nem más, mint az ideiglenes kormány deklarációja), találon bélyegzi meg a népkirály uralmát: „Páris népének hősiessége felborította az oligarcha és maradi kormányzatot. A kormány elmenekült, maga mögött véres nyomokat hagyott; ez a vér megtiltja, hogy még egyszer visszatérjen. A nép vére ugyanúgy folyt, mint júniusban, azonban ez alkalommal a nagylelkű nép nem lesz megcsalva. A hatalmas és jólelkű francia nép jogait, akaratát szemmel tartó népi és nemzeti kormányhoz jut.”

A második köztársaság törvényhozása hozzáfogott az állam demokratikus átalakításához. Az 1848. március 5., 6. napján kelt rendelet szerint „választójoggal bír minden francia állampolgár, aki 21 éves, 6 hónapja ugyanabban a községben él és bírói ítélettel meg nincs fosztva a polgári jogaitól, illetőleg polgári jogai gyakorlása fel nincs függesztve.” (6. §.)

A választás titkos. A községek, arrondissementek, départementek közgyűléseinek újjáalakításáról szóló törvény (1848. július 5—11.), ennek az intézkedésnek a hatályát kiterjeszti az autonómiai választásokra is, azzal az eltéréssel, hogy egy évi helybenlakást kíván a választójog feltételül.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> A törvényhozás gyorsított menetére mutat az a körülmény, hogy az előadói javaslatlall szemben a választójog feltételül a képviselőház egyéves helybenlakást állapított meg, ennek ellenére az előadó javaslatához képest 6 havi helybenlakást írt elő a Bulletin Officiel-ben közzétett szöveg. Csak 2 héttel az eset után vették észre a tévedést és 1848. július 1-én a Moniteur tartalmazza a helyreigazítást.



Az 1848. július 3—11. törvény 10. §-a a 5000 lakost nem számláló és département, arrondissement székhelyét nem alkotó községekben a községi képviselőtestületre bízza a polgármester és tanácsnokok választását. Egyéb községekben a város-vezetőket a végrehajtóhatalom nevezi ki.

Az új köztársaság alkotmányát tartalmazó 1848. nov. 4—11. törvény 76—81. §-a intézkedik a belső közigazgatásról. Ez a törvény az eddigi berendezkedést változatlanul hagyja, bár a decentralizáció hívei az alkotmányozó gyűlés intézkedéseivel rokon javaslatokat terjesztettek a törvényhozás elé. A törvény az autonómiák jogállására vonatkozó szabályozás elkészítését az Államtanácsra bízta. A Conseil d'État két éves munka után 4 kötetre terjedő javaslatot nyújtott be. A hatalmas és alapos munka átölelte az autonóm közigazgatás minden ágát. Nem lett a javaslatból törvény, mert közben a köztársaságot a második császárság váltotta fel.

### 5. III. Napoleon.

Az új rezsim első megnyilatkozása az 1852. június 14. törvény. Louis Napoleon Bonaparte herceg, akire az alapvető principiumok megjelölése után a törvényhozás az alkotmány elkészítését bízta, a francia néphez intézett proklamációjában nyíltan hitvallást tett a nagy császár által alkotott alkotmány mellett.

„Az ember nyugodtan állíthatja, hogy a mi társadalmi berendezkedésünknek alapja a császár műve, amely bukása és a három forradalom ellenére is fennmaradt. Régi híve vagyok ennek a rendszernek, ezért megkérdeztem tőletek, mi a véleményetek a VIII. év alkotmányos berendezéséről, az innen kölcsönvett alapeszmékről? Minthogy ti a tervezetemet jóváhagyátok, ezek az eszmék képezik majd a politikai konstitúció alapelveit. „Ezek után természetes, hogy III. Napoléon a községeknek adott jogszíványokat megnyirbálta. A polgármestert ezután — miként a tanácsnokokat is — mindenütt a végrehajtó hatalom nevezi ki. A polgármestert és a községi bírót a prefektus felfüggesztheti, de a hivataloktól való megfosztás csak az államfő által történhetik meg.

A fenti részleges intézkedéseket kerek egészbe a második császárság községi törvénye foglalta magában. A császár nevezi ki a 5000 főnyi lakosságot meghaladó községekben, — illetve a département, arrondissement székhelyén lévő községek polgár-

mestereit, tanácsnokait. Egyéb községekben ez a jog a prefektust illeti meg. A kinevezés öt évre szól, de a császár rendeletével előbb is megszüntetheti a megbízást. (1855. május 9. törvény 2. §.)

A községi képviselőtestületek választás útján jönnek létre. Proklamációkat, előterjesztéseket, véleményeket nem nyilváníthatnak. A képviselőtestületek jogosultságai nagyjában a régi szűk keretek között mozognak.

A fenti centralizációs intézkedések mellett érdekes intézkedéseket tartalmaznak az 1852. március 25. és az 1861. április 21-ki dekrétumok. Az elsőnek a címe: „Décret sur la décentralisation”, a bevezetése pedig a következő:

„Louis Napoleon, a francia köztársaság elnöke, figyelembe véve, ... hogy messziről könnyű kormányozni, de jól adminisztrálni csak közléről lehet és ennek következtében — amilyen fontos az, hogy az állam kormányzása központosítva legyen, annyira szükséges decentralizálni a tisztán közigazgatási tevékenységet, a belügyminiszter előterjesztésére elrendelem...” Mind a két rendelet a prefektusok jogait növeli. anélkül, hogy az autonómiákat erősítené. Egyrészt bizonyos állami hivatalnokok kinevezésének jogát ruházza a prefektusokra, másrészt taxatív felserolt esetekben a prefektusokra bízza az autonómiális élet körében felmerülő problémák tárgyában a végső döntés jogát. A prefektus a központi hatalom bizalmi embere lévén, — amidőn ennek hatalmát kibővítik, — decentralizációról beszélni nem lehet, mert a közületi orgánumok jogállása változatlan maradt. Nem decentralizációt jelentettek tehát harmadik Napoleon fent ismertett rendelkezései, hanem a francia jogban most először megjelenő fogalmat: dekoncentrációt.

Amíg a második császárság azon munkálkodott, hogy a központi hatalmat megerősítse, addig az irodalomban élénk polémia folyt a két különböző rendszer előnyeiről és hátrányairól. Ebben az időben jelent meg a decentralista theoritikusok kiáltványa, a Nancy-programm. A decentralisták követelődzésének eleget téve, a császár 1865. június 24-én az Államtanácsnak megbízást adott arra, hogy a községi és départemententi autonómiáknak új beosztását decentralista szellemben tárgyaló javaslatot készítsen. Az így elkészített tervezet alapján született meg az 1866. évi július 18-ki és az 1867. július 24-i törvény. Az első a départementekkel, a második a községekkel foglalkozik.

„Nem változtatunk a törvényhozás mai berendezésein, csak a pilléreit tágítjuk és erősítjük meg akkor, amidőn a helyi ügyek

intézését kizárólagosan a départementre bizzuk. Ily módon a francia közigazgatás alapelveinek épségben tartása mellett a helyi gyűléseknek nagyobb függetlenséget és tekintélyt biztosítunk“, — hirdeti a javaslat előadói indokolása.<sup>1</sup>

A törvény taxative felsorolja azokat az eseteket, amelyekben a départementi közgyűlés függetlenül, jogerősen dönt. Bár összehasonlításként tanuságot tenne ezeknek a pontoknak az ismertetése, figyelemmel a felsorolás terjedelmes voltára, mellőzzük ezt.

Külön jegyzi meg a törvény, hogy a départementok a törvény által megszabott általános keretek közt szabadon állapítják meg a pótadót, hogy 12 évnél nem hosszabb lejáratú kölcsönszerződést külön jóváhagyás nélkül köthetnek. A départementi közgyűlések határozatai önmagukban végrehajthatókká válnak, ha az illető ülészakot követő 2 hónapon belül hatáskör túllépése, törvény vagy törvényerejű rendelet megsemmisítése miatt meg nem semmisíttetnek.

A második császárság ezzel a törvénnyel eltér az alkotmányban lefektetett elvektől, elhagyta a Napoléon által megjelölt utat és rálépett a bizonytalan kísérletezések, népies jelszavak ösvényére. Ezen az úton nem volt megállás. Alig kapták meg a départementek a fentiekben jelzett igen nagy — különösen finánciális — függetlenséget, a közvélemény mindig erősödő hangon követelte a teljes decentralizáció bevezetését. Sőt komoly könyvek jelentek meg, amelyek Franciaország federalista átalakulását követelték.

A községi törvény — 1867. évi június 29. törvény, — olyan irányban terjesztette ki a községi képviselökre jogosultságait, mint az előző törvény tette a départementek tekintetében. Eszerint a község képviselőtestülete szuverén módon határoz a következő ügyekben:

1. Olyan ingatlanok szerzése, amelyeknek ellenértéke ugyanazon költségvetés egyéb szerzeményeinek vételárával együtt nem haladja meg a község rendes jövedelmének 10 %-át.

2. A község tulajdonában lévő ingatlanok bérletfeltételeinek megállapítása, amennyiben ez a bérlet 18 évet meg nem halad.

3. A községi ingatlanok nagyobb szabású tatarozásának terve, amennyiben a kiadások összege 50.000 frankot meg nem halad és nem több, mint a község rendes bevételeinek 5 %-a.

4. A községi vásárcsarnok, fedett vásár, nyílt vásártelep, illetveinek megállapítása.

<sup>1</sup> Duvergier: Collection complète des loi... Paris, 1866. évfolyam 552. oldal.

5. A község tulajdonában lévő utakon, telepeken, helypénzek szedése.

6. A temetőekben a sírhelyek árának megállapítása.

7. A községi ingatlanok biztosítása.

8. A község tulajdonában lévő ingatlanok közhasználatba bocsájtása.

9. Viszteher nélküli ajándékok, örökségek elfogadása és visszautasítása.

A község jogosítványainak fentebbi kiterjesztésén kívül a iörvény egyrészt a polgármester jogait is szélesebbre tágította, másrészt pedig a községi költségvetés tekintetében sok megszorítást megszüntetett. A községek adókiivetési jogai is nagyban megnövekedtek.

III. Napoleon kormánya folyton hátrált a decentralista követelések előtt. A decentralista propaganda mindig erősebb lett. 1869. szeptember 8. és 9. között Lyonban a „Decentralisation“ című lap kiadóhivatalában jöttek össze a centralizáció ellenségei kongresszusra, mely kongresszust a vidéki ujságok rendezték. A fővárosi ujságok is igen erős propagandát fejtettek ki a legteljesebb decentralizáció mellett. A kormány a parlament nyomozása alatt 47 tagból álló bizottságot nevezett ki decentralista alkotmány kidolgozása végett.

Miként a második köztársaságnak a decentralista alkotmány kidolgozásával megbízott bizottsága, úgy III. Napoleon hasonló céllal alkotott orgánuma sem tudta munkáját bevégezni. Az elsőt a második császárság, a másodikat a harmadik köztársaság osztalta fel. Az ember — amint így egymás mellett nézi az eseményeket, azt mondhatná, hogy a Gondviselés óvta meg Franciaországot attól, hogy még egyszer kipróbálja azt a rendszert, amelytől olyan sokat szenvedett a feudalizmus, majd pedig az alkotmányozó gyűlés idején.

---

## HARMADIK FEJEZET.

### Az autonómiák mai szervezete.

#### 12. §. A departementok. A departementi közgyűlés.

Franciaország 90 departementra oszlik.<sup>1</sup> A létező departementok megszüntetése, területi beosztásuk megváltoztatása, új departement szervezése csakis törvényhozási intézkedés útján történhetik.<sup>2</sup> A francia alkotmány ez a régi szabálya a forradalmak óta minden regime alkotmányában alapprincipiumot képezett.<sup>3</sup> Algir területének departementokra osztását, az organizáció megváltoztatását a kormány eszközli.<sup>4</sup> A gyarmati departementok szervezése államfői dekretummal történik abban az esetben, ha a departementok továbbra is a gyarmatügyi miniszter fennhatósága alatt maradnak. Törvény intézkedik azonban akkor, ha a kolóniákon létesített departementok a belügyminiszter felügyelete alá kerülnek.<sup>5</sup>

A departement jogi személy,<sup>6</sup> mint ilyen jogokat szerezhet, vagyona lehet, kötelezettségeket vállalhat, perben al- és felperesként szerepelhet.

<sup>1</sup> Ide értve Corsikát és az Elzász-Lotharingiából alkotott Bas-Rhin, Haut-Rhin és Moselle departementokat. Az utóbbiak általános szabályozástól eltérő szervezetéről lásd Jacques-Espéraber „Le droit municipal de L'Alsace et de la Lorraine“. *Revue générale de l'Administration* 1922. évf. 481. old. 1925. évf. 1. és 289. oldalán megjelent tanulmányát.

<sup>2</sup> Kivételt képez az első császárság kora. Napoleon XIII év prairial 17-én kelt dekretumával megszünteti Tanaro departement. Majd 1810 augusztus 15-én ugyancsak dekretummal megalkotja Bouches de l'Escaut departement.

<sup>3</sup> 1790 aug. 12 törvény 5. §-a. A III. év fructidor 5-ről keltezett alkotmány I. fejezetének 4. §-a. Az 1848 nov. 4-i törvény 76 §-a.

<sup>4</sup> Az 1853 ápr. 24. törvény és 1854 július 22. ordonnance.

<sup>5</sup> Az 1854 május 3. senatus-consultum.

<sup>6</sup> Hosszú ideig vitás volt ez a kérdés. A Code Civil csak az állam, község és közigazgatás jogi személyiségét ismeri el (212, 217 §§). Az 1858 május 10 törvény azonban a departementokat jogi személyiséggel határozottan felruházza.

A departement tanácskozó és határozó szerve a közgyűlés — ez autonom organum —, a határozatok végrehajtása azonban a prefektus — a kormány bizalmi embere — útján történik. A departement-i közgyűlés tagjait a departement kantonjainak lakossága általános titkos választás útján választja.<sup>1</sup> Ahány kanton van a departementben, annyi taglétszámú a közgyűlés.<sup>2</sup> A közgyűlés tagságának fele három-három évenként kisorsolás útján megújítást nyer. A tagok mandátuma 6 évre szól.<sup>3</sup>

A közgyűlési passzív választójog kellékei:

1. Az ország valamely választókerületének választói névjegyzékében történt felvétel, illetve annak igazolása, hogy a választás napján a választói névjegyzékben való szereplés kellékeivel a jelölt rendelkezett.

2. Betöltött 25 év.

3. A departement területén lakás, illetőleg e területen történő adófizetés. Ez a szabály változást szenved az esetben, ha a közgyűlés tagjainak több mint  $\frac{1}{4}$  része pusztán helyi adófizetés alapján nyert passzív választójogot. Ez esetben a nem departementi lakos képviselők számát kisorsolás útján a törvényes  $\frac{1}{4}$  részre szállítják le.

Képviselővé meg nem választhatók:

1. Bírák.

2. Tényleges szolgálatban álló katonák.<sup>4</sup>

3. Franciaországban uralkodott családok tagjai.<sup>5</sup>

4. A departementi közgyűlés olyan volt tagjai, akiket a törvény által rájuk bízott funkciókör be nem töltése miatt megfosztottak a közgyűlési tagságuktól.

5. Azok a volt közgyűlési tagok, akik törvény által tiltott departementi közgyűlésen résztvettek és ezért őket a büntetőbíróság elítélte, az ítélet keltétől számított 3 éven át közgyűlési tagul újból meg nem választhatók.

6. Büntető bíróság által jogvesztésre ítélték.

<sup>1</sup> Az 1954 évi népszámlálás szerint 5024 volt a kantonok száma.

<sup>2</sup> A departementokban a közgyűlési tagok száma 17 (Pyrénées Orientales) és 68. (Nord. dép.) változik.

<sup>3</sup> Az 1871. aug. 10-én kelt törvény intézkedik a közgyűlésekről. A departement közgyűlésének jogállását az 1855. jún. 22., 1858. máj. 10-i törvény és az 1926. nov. 5-én kelt decret szabályozza.

<sup>4</sup> 1891. júl. 25. törvény.

<sup>5</sup> 1866. jún. 22-i törv. 4. §-a.

7. Az 1871. aug. 10-i törv. 8. §-ában felsorolt — az illető départment területén szolgálatot teljesítő — állami alkalmazottak.

A passzív választójogot kizáró okokon kívül a törvény az összeférhetetlenségnek két esetét ismeri. Abszolút és relatív összeférhetetlenségi eseteket különböztet meg. A második kategoria alfajai a következők:

1. A prefektus, alprefektus, prefektusi hivatali főtitkár, a rendőri alkalmazottak abban a választókerületben, ahol tisztségüket betöltik, közgyűlési tagul meg nem választhatók. Az ország egyéb választókerületeiben passzív választójoggal bírnak ugyan, azonban megbízatásuknak csak akkor tehetnek eleget, ha hivataluk gyakorlásával felhagynak.<sup>1</sup>

2. Senki sem lehet egyszerre több départment közgyűlésének tagja.<sup>2</sup>

3. Senki sem lehet egyidőben a départmenti és az arrondissementi közgyűlés tagja.

A választási határnapot vasárnapra kell kitűzni. Az első választási menet eredményességéhez, illetőleg a megbízás jogerejéhez az kell, hogy a választó jogosultsággal bíróknak legalább  $\frac{1}{4}$  része leszavazzon a jelöltre és ez a tényleg leadott szavazatoknak abszolút többségét elnyerje. Ha ilyen kétszeresen minősített többség nem jön létre,<sup>3</sup> a választás a következő vasárnapon egyszerű többséggel történik.<sup>4</sup>

Az 1871. évi törvény értelmében a választások feletti bíraskodást a közgyűlés gyakorolta. Ez a megoldás azonban anomáliákhoz vezetett. A többség a pártjához tartozók mandátumát legnagyobb részben igazolta, míg a kisebbségi mandátumok a legkisebb szabálytalanság esetén is veszélyben forogtak. Ezt a hibát kiküszöbölendő a törvényhozás a départmenti közgyűlési választások feletti bíraskodást a Conseil d'État-ra bízta.<sup>5</sup> Teljes petíciós joga van a szavazatok megszámlálását követő 10 napon belül az illető kanton választóinak, a jelölteknek, a départmenti közgyűlés képviselőinek. A választásra előírt feltételek és formajitások be nem tartása miatt — ezt a rendelkezést igen kiterjesz-

<sup>1</sup> Dep. törv. 9. §-a.

<sup>2</sup> Dep. törv. 11. §-a.

<sup>3</sup> A dep. törvény 24. §-a.

<sup>4</sup> A pótválasztáson szavazategyenlőség esetén az idősebb nyeri el a mandátumot (1871. aug. 10. törv. 14. §. 2. bek.) — Egyetlen érvényes szavazat nem elég a megválasztáshoz, mert a majoritás elve több szavazatot követel. (Conseil d'État 1891. jún. 13.)

<sup>5</sup> 1875. évi júl. 31-i törv.

tőleg magyarázza az államtanács gyakorlata — a választáskor felvett jegyzőkönyvnek a prefektusi hivatalba történt beérkezésétől számított 20 nap alatt a prefektus is megtámadhatja a választást.<sup>1</sup>

A départmenti közgyűlés mandátuma véget ér:

1. A megbízási időtartam lejártával.
2. A képviselő halálával.
3. A közgyűlés törvényes feloszlásával.<sup>2</sup>

4. Lemondással.

5. Közgyűlési tagság hivatalból történt megszüntetésével. (Par démission forcée.)<sup>3</sup>

A közgyűlésnek két rendes időszaka van. Az első ápr. 15. és máj. 15. között azon a napon kezdődik, melyet az előző évi második ülészakban a közgyűlés kijelölt. Az ülészak legfeljebb 15 napra terjed, de május 20-nál tovább nem tarthat. A második ülészak aug. 15. és okt. 1. közé eső azon a napon kezdődik, melyet az évi első rendes közgyűlés előre megállapított. Ez a ciklus egy hónapnál hosszabb nem lehet és legkésőbb okt. 8-án be kell végződnie.<sup>4</sup> Ezen az ülészakon terjeszti be a prefektus a számadásokat és a költségvetést. Rendkívüli közgyűlést államfői decret, illetőleg a közgyűlési tagok  $\frac{2}{3}$  részének kivására vagy départmenti bizottság kérelmére a prefektus hívja össze. A rendkívüli közgyűlés időtartama 15 napot meg nem haladhat.

A départmenti közgyűlési képviselői megbízási ingyenes. A törvény szavait betűszerint véve<sup>5</sup> a bíróság hosszú ideig még a képviselőséggel kapcsolatos kiadások, a megbízási teljesítése közben felmerült költségek megtérítését sem engedélyezte.<sup>6</sup> Ez a jog-

<sup>1</sup> A Conseil d'État-nak 5 hónap alatt döntenie kell az elébe került ügyben.

<sup>2</sup> Cons. d'État 1911 jan. 27, 1912 nov. 8, 1913 febr. 14.

<sup>3</sup> Az államfő oszthatja fel a départmenti közgyűlést. Egy-egy decretummal csak egy-egy közgyűlés osztható fel, általános mandátum megfosztásának helye nincs. Amennyiben a decret a départmenti bizottságot is megfosztja mandátumától, a decretnek indokoltnak kell lenni. (1871. aug. 10. törv. 35—36.)

<sup>4</sup> A kényszerített lemondás esetei a következők: A választhatóság feltételeinek elvesztése, illetőleg az összeférhetetlenség beállta. — Ha a képviselő a rendes ülészak minden ülésén jogos ok nélkül hiányzik, a közgyűlés egyszerűen megállapítja, hogy az illető elvesztette a mandátumát. — Ha a képviselő megbízásából ex lege reája háramló funkció-kört be nem tölti, a kormány előterjesztésére a Conseil d'État peres szakosztálya kimondja a megbízási megszüntetését. (1875. jún. 7. törv.)

<sup>5</sup> Az 1871. aug. 10-i törv. 25. §-a 1876. aug. 12., 1907. júl. 9., 1925. márc. 23. és 1927. júl. 23. törvényekkel módosított alakban.

<sup>6</sup> 1871. aug. 10.



gyakorlat azt eredményezte, hogy a départementi képviselőiséget csak a vagyonos osztályok tagjai vállalhatták. A törvényhozás ezért változtatott a helyzeten.<sup>1</sup> Megengedte ugyanis, hogy a közgyűlés rendes bevételei terhére kártérítést állapítson meg tagjai részére:

1. Amikor ezeknek két kilométernél hosszabb utat kell megtenniök, hogy lakóhelyükről a közgyűlés székhelyére érhessenek:

2. A közgyűlés tényleges együttléte alatt minden egyes jelenlért munkabérvesztéség címén:

3. Különös megbízás teljesítése közben felmerült költségek megtérítése végett.

Reprezentációs költségek címén, vagy bármi címen olyan összeget juttatni, melynek fizetés, ellenérték jellege van, nem szabad.<sup>2</sup> A közgyűlés ilyen határozatát a departement bármelyik adófizetője sikerrel megtámadhatja.<sup>3</sup>

A közgyűlés ülései nyilvánosak.<sup>4</sup> Azonban öt tag kérelmére elrendelt szavazáson egyszerű többséggel zárt tárgyalás határozható el. (Conseil général décide s'il formera en comité secret.) A határozatok érvényességéhez az kell, hogy a vonatkozó tárgyalás alatt a tagok felénél eggyel több képviselő legyen jelen. Ha szükséges számú képviselő nincs jelen, akkor a tárgyalást elnapolják és másnap a képviselők számára tekintet nélkül beáll a határozatképesség.<sup>5</sup>

Departementi közgyűlésen hosszú ideig csak a prefektusoknak volt indítványozási joguk. Ez a helyzet az 1871 évi törvénnyel az autonómia javára módosítást nyert oly módon, hogy minden képviselő tehet indítványt. A prefektus véleményét mond az előterjesztett javaslatról. Amennyiben az indítványt a közgyűlés összejövele előtt terjesztették be, a prefektus írásban közli észrevételeit (Instruction préalable), míg a közgyűlés tárgyalása alatt felvetődött indítványoknál a prefektus szóban mond véleményét.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> 1911. évi törvény 58 a., 1913 júl. 30 törvény 49. §-a.

<sup>2</sup> Cons. d'État 1929 jan. 4.

<sup>3</sup> Cons. d'État 1934 máj. 1.

<sup>4</sup> A nyilvánosságot az 1848 évi július 3 decret 18 §-a vezette be. Csak három évig tartott ez az állapot, mert a départementi közgyűlések a demagógia székhelyeivé lettek. A törvényhozás ezért később visszatért a zárt tárgyalás rendszeréhez.

<sup>5</sup> Az 1871 aug. 10. törv. 50 § 2. bek. 1926 nov. 5. decret 10 §-a szerinti módosítással.

<sup>6</sup> Cons. d'État 1905. aug. 4.

A prefektusi véleményezés meg nem történte a vonatkozó határozat semmisségét vonja maga után.<sup>1</sup>

A departementi közgyűlés sem nem törvényhozó, sem pedig bíraskodó szerv. Pusztán közigazgatási tevékenységet végez. Autonóm szerv a központi hatalommal szemben. Azonban Janus arca van, mert néha a centrális hatalom felügyeletet gyakorló képviselőjeként szerepel a községek irányában. Tevékenységének körét négy csoportba oszthatjuk.<sup>2</sup>

1. Az ország pénzügyi adminisztrációjában résztvesz az által, hogy a közgyűlés veti ki az arrondissementok között a departementot terhelő egyenes adót. Az egyenes adók szolgáltak legnagyobb részt alapul a községi és departementi pótdóra. — A departementi közgyűlés határoz a községek és arrondissementok adókontingens leszállítására irányuló kérelme tekintetében. A francia adórendszer gyökeres átalakulása miatt a departement ismertett tevékenységi köre sokat veszített jelentőségéből.

2. Départementi közgyűlés határoz a departementi utak,<sup>3</sup> csatornák, kanálisok, vicinális vasutak építése, karbantartása, átalakítása tárgyában. A departement közgyűlése határoz örültek elhelyezésére,<sup>4</sup> orvosi segélynyújtásra,<sup>5</sup> közhigiéni feladatok ellátására,<sup>6</sup> elhagyott gyermekek neveltetésére,<sup>7</sup> elszegényedett öregek gyámolítására,<sup>8</sup> sokgyerekes családok megsegítésére,<sup>9</sup> szülőnők céljait szolgáló intézetek felállítása, építése tekintetében.<sup>10</sup>

3. Néhány ritka esetben a departementi közgyűlés a községi közületek felett közigazgatási gyámságot, („tutuelle administrative“) gyakorol és ilyen minőségében a központi hatalom delegáltjaiként jár el. Így az egyes községek által maximálisan kivethető

<sup>1</sup> Cons. d'État 1900. nov. 25-án kelt igen sok vita tárgyát tevő döntése, mely jogszabállyá lett.

<sup>2</sup> I. bővebben Berthelemy: Traité élément. de droit admin. 15. kiad. Paris 1933. 185 old.

<sup>3</sup> A közgyűlés megállapítja, hogy egy-egy község mennyivel tartozik a helyi közutak fenntartásához hozzájárulni. Cons. d'État 1875. febr. 14. 1890. aug. 8. 1907. máj. 5. Szabatos és kimerítő tárgyalás R. Sirey 1909. évf. III. rész 190 old.

<sup>4</sup> 1838. jún. 30. törv.

<sup>5</sup> 1893. júl. 15.

<sup>6</sup> 1902. febr. 15.

<sup>7</sup> 1904. jún. 27.

<sup>8</sup> 1905. júl. 14.

<sup>9</sup> 1913. júl. 14.

<sup>10</sup> 1913. jún. 17. 1919. okt. 24. törv.

rendkívüli pótadót megállapítja, véleményt nyilvánít a községek új területi beosztás iránti kérelme tárgyában, községi erdők ki-termelése, új fásításokra vonatkozó tervezetét illetően.

Amint látjuk, a magyar megye és a francia département között igen nagy ellentét van a tekintetben, hogy ezek minő, pozíciót foglalnak el a községekkel szemben. A községek határozatai, költségvetései, indítványai a megyéhez kerülnek jóváhagyás végett. A magyar megye az önkormányzati hierarchia második fokán áll. Fellebbezési fórum a községi képviselőtestületek határozataival szemben. Franciaországban nem ez a helyzet. A község közvetlenül tartozik a központi hatalomhoz. Határozatai, intézkedései ellen a département közgyűléséhez fellebbezésnek helye nincs. Így a département bár az autonóm közigazgatás magasabb rangú szerve, azonban a községnek mégsem felsőbb hatósága.

4. A départementi közgyűlés a centrális hatalommal szemben igen sokszor véleményező szerepet tölt be országos jelentőségű ügyekben. Pl. 1890-ben départementi közgyűlések javaslata alapján határozott a képviselőház az adórendszer átalakítását illetően.

A départementok a rájuk bízott feladatok elintézésénél minő jogosultságokkal birnak? Határozatai meghozatalánál, intézkedések tételénél ütköznek-e valamely akadályba és ha igen, milyen természetűek ezek az akadályok? Az 1926. évi decret óta a départementi közgyűlések határozatai végrehajthatóságukat, jogi természetüket, a központi hatalom ellenőrző tevékenységéhez fűződő viszonyukat illetően a következő három csoportba oszthatók:

1. Souverain határozatok (délibérations souveraines.)
2. Megsemmisítés esetén kívül önmagukban jogerős határozatok (délibérations définitives sauf annulation.)
3. Jóváhagyástól függő határozatok.  
A départementi közgyűlés souverainen határoz:
  - a) A départementra eső egyenes adóknak egyes arrondissementokra történő kivetése tekintetében.<sup>1</sup>
  - b) Amidőn a községek adóleszállítás iránti kérelmében határoz.<sup>2</sup>
  - c) Amidőn a községek által kivethető pótadó maximumát megállapítja.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> 1871. aug. 10. törvény 37. §-a.

<sup>2</sup> 1871. aug. 10. tv. 38. §-a.

<sup>3</sup> 1871. aug. 10. tv. 42. §-a.

d) Amikor az egyes községek pótdadó keretét megrögzíti.<sup>1</sup>

e) Amikor az egyes községek területén az átlagos munkabér összegét megállapítja.<sup>2</sup>

A Conseil Général most jelzett határozatai meghozatalukkal azonnal jogerősek és végrehajthatók. Ellenük a Conseil d'État-hoz peres úton jogorvoslatnak helye nincs. Az esetleges jogorvoslatokat az államtanács visszautasítja, mert „figyelemmel arra, hogy az 1871. aug. 10-i törv. 37. §-a a teljességben egyszerűen lemásolja az 1838. máj. 10-i törvényt: ez utóbbi törvény előkészületi munkáiból és a parlamenti tárgyalásokból azonban az tűnik ki, hogy ez a törvény a départementi közgyűlésekre ruházta az adóknak az arrondissementek közötti kivetésének jogát, a nélkül azonban, hogy ennek a jogosultságnak a gyakorlása peres úton történő jogorvoslatnak helyet adna“.<sup>3</sup>

A törvény taxative sorolja fel azokat az eseteket, a melyekben a départementi közgyűlés határozata megsemmisítés esetén kívül önmagában jogerős. Ezek az ügyek a következők:<sup>4</sup>

1. Départementi ingó és ingatlan vagyon szerzése, elidegenítése, cseréje.

2. A départementi vagyon használatának módja.

3. A mezőgazdasági vagy városi ingatlan bérbeadásának, illetve bérbevételének intézése, a bérösszeg megállapítása.

4. A départementi vagyon használatának megváltoztatása.

5. A départementre háruló adományok és örökségek elfogadása, amennyiben a juttatás az adományozó örököseivel nem osztatik meg.

6. A départementi utak beosztása és igazgatása, ezekre az utakra vonatkozó munkatervek készítése.

7. A főútvonalakhoz tartozó vagy pedig közérdekű helyi utak, (chemins vicianux de grande communication et d'intérrêt commun) beosztása és igazgatása. Azoknak a községeknek a kijelölése, melyeknek az utak építésében, illetőleg karbantartásában részt kell venni. Egyes község évi hozzájárulásának megállapítása. Ilyen határozatok hozatala előtt az illető község tanács véle-

<sup>1</sup> 1871. aug. 10. tv. 40. § 1—2 bek.

<sup>2</sup> 1852. ápr. 21. tv. 16. §-a. Régen bizonyos adófizetésről — átlagos munkabéren átszámítottan függött az aktív, illetve passzív választójog. Így az átlagos munkabérnek nagy jelentősége volt. Ma a département e joga inkább csak történelmi emlék.

<sup>3</sup> Cons. d'État 1905. aug. 15.

<sup>4</sup> 1871 aug. 10 törvény 46 §-ának az 1926 nov. 5-i decret által módosított szövege.

ménye kikérendő. Helyi utak építésére szolgáló állami vagy départementi szubvencióknak a községek közötti felosztása.

8. A départementi közérdekű, illetve távolsági forgalomhoz szükséges helyi utak jellegének meghatározása, illetve e jelleg megváltoztatása.

9. A département költségére történő közmunkákra vonatkozó tervezetek, előírások készítése, a szükséges személyzet kijelölése, a vonatkozó utasítások készítése.

10. Községek, egyesületek vagy magánosok olyan ajánlata felfeltételek nélküli döntés, amelyben ezek valamely département érdekében történő kiadást magukra akarnak vállalni.

11. A département érintő közmunkák vállalatba adása, illetőleg bármilyen koncessió engedélyezése.

12. Helyi érdekű vasutak igazgatása.

13. Département költségén épülő hidak, csatornák karbantartása.

14. Départementi épületek biztosítása.

15. Département nevében megindítandó perek vitele tekintetében határozathozatal. Sürgősség esetén azonban a départementi bizottság határoz.

16. A département illető jogosultságok tekintetében történő bármilyen határozathozatal.

17. Départementi tulajdont képező elmeógyógyintézetek költségvetésének megállapítása, illetőleg elmebetegek külső elhelyezése tekintetében magánosokkal szerződések kötése.

18. Elhagyott gyermekek neveltetésére szolgáló intézetek berendezése.

19. Az elmebajosok és lelencek támogatására szükséges összegeknek egyes községek közötti kivetése.

20. Köztámogatás céljait szolgáló intézmények alkotása.

21. Départementi nyugdíjintézet alkotása.

22. A département és községeket egyaránt terhelő közmunkáknál a község hozzájárulási arányának megállapítása.

23. Több községet érintő közmunkák során felmerült ellentétek tárgyában határozathozatal.

24. Vásároknek, vásártelepeknek, vásárcsarnokoknak szervezése, építése, átalakítása.

25. Az érvényben lévő vámilleték megváltoztatása és az általánosan kötelező vámtarifa korlátai között történő felemelése.

26. Egy kanton területén lévő községek beosztásának megváltoztatása, új székhely kijelölése olyan esetekben, amikor az érdekelt képviselőtestületek között nincsen nézeteltérés.

27. A département területén végzett, a département tevékenységi körébe is tartozó állami közmunka département terhelő részének tárgyában javaslat.

28. Minden egyéb ügy, melynek tárgyában való határozathozatal a törvény értelmében a département funkciókörébe tartozik.

A felsorolt határozatokat csak a prefektus támadhatja meg, még pedig az illető ülészak befejezését követő 10 napon belül. Ha ez alatt az idő alatt a prefektus nem él jogorvoslattal, a határozat jogerőssé és végrehajtvá válik.

Megtámadásnak, illetve megsemmisítésnek csak hatáskör túlhágása,

törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló rendelet megsértése miatt van helye. A jogorvoslatról a prefektus a közgyűlést és a départementti bizottság elnökét értesíteni tartozik. Ha az értesítéstől számított 6 hét alatt a Cons. d'État a vonatkozó határozatot semmisnek nem deklarálja, akkor ez automatikusan végrehajthatóvá válik.<sup>1</sup>

A Cons. d'État az eléje került jogorvoslat tárgyában peres és közigazgatási osztályának bevonásával teljes ülésben dönt és határozata nem tartalmaz egyebet, mint annak deklarálását, hogy a sérelmezett intézkedés hatáskör túllépésével jött létre, illetve érvényben levő törvénnyel, törvényerejű rendelkezéssel összeütközésben áll és ezért semmis.

Míg a most tárgyalt esetek relatív semmisségi okot képeznek, addig az abszolút semmisség eseteit az 1871. aug. 10-i törvény 33 és 34. §-ai tárgyalták. *Ha egy közgyűlés olyan tárgyban határoz, mely egyáltalán nem tartozik hatáskörébe, ez a határozat, illetőleg az a határozat, amelyet a nem törvényesen megalakult közgyűlés hoz<sup>2</sup> semmis s úgy szerepel, mintha létre sem jött volna.* Quod ab initio vitiosum est, non potest tractu temporis convalescere magánjog szabálya teljes mértékben helyt áll ezekben az esetekben. Bármikor bármily idő elmultával megállapítható, hogy ez a határozat nem létezik, illetve létre sem jött. Bárki sérelmezheti a jogtalanul megtett intézkedést és a semmisség kifogás formájában is érvényesíthető.

Nem vitás, hogy a közgyűlés ismertetett mindkét fajta határozatai törvénybe ütközőek, jogellenesek, tehát alapjában véve

<sup>1</sup> 1926. nov. 5-i decret 3. §-a.

<sup>2</sup> Az ilyen semmis határozatok létre nem jöttét maga a prefektus állapítja meg.

érvénytelenek. Az a különbség, mégis a kétfajta érvénytelenség között, amely elválasztja a magánjog semmis (negotium nullum, nemlétező jogügylet) és megtámadható (negotium rescissibile, megérőtlenthető ügylet) ügyleteit. Az első csoportba tartoznak azok az aktusok, a melyek létre nem jötteknek vélelmeztetnek, nincsen olyan mód, mely életrekeltse a halvaszületett határozatokat. A második csoportot képező aktusok jogi természete olyan, hogyha a törvényben megszabott határidő a prefektus jogorvoslata nélkül telik el, a hiányosság eltűnik s az illető határozat úgy szerepel ezután, mintha kezdettől fogva törvényszerűen hozatott volna meg. A prefektus jogosult, de nem köteles arra, hogy a hatáskör túllépésével hozott, illetve törvényes intézkedésekbe ütköző határozatokat megtámadja.

A départementi közgyűlés attributumainak 3. csoportját az autonómia életének legjelentősebb ügyei képezik. A pénzügyi problémák országos jelentőségűek. Igazságos adóztatás, helyes financiai politika mind helyi, mind általános jelentőségű érdek. A költségvetés és a pénzügyi kormányzás ez a kettős természete feltétlenül megköveteli, hogy a központi hatalomnak a vonatkozó határozatok hozatalánál döntő szava legyen. A départementi költségvetés régebben minden esetben csak az államfő decret formájában adott approbációjával vált jogerőssé.<sup>1</sup> Az 1926. nov. 5-i decret 5. §-a azonban a költségvetést is megsemmisítés esetét kivéve jogerős határozatok közé sorozza abban az esetben, ha a bevételi oldalon szereplő egyik tételhez sem kell törvényi illetőleg államfői beleegyezés. Minthogy azonban a pótdadó bizonyos minimális határon túli felemeléséhez, új illetékek, vámtételek konstituálásához felsőbb engedély szükséges, „az esetek legnagyobb részében mondhatjuk talán a départementi költségvetések összességénél jóváhagyás szükséges. Másrészt azonban a département pénzügyi alárendeltsége a jövedelmi forrásainak elasztikus kijelölésével is eléggé biztosítva van.”<sup>2</sup>

Államfői jóváhagyás szükséges tehát ilyen approbáció nélkül érvénytelenek a közgyűlés azon határozatai, amelyeket a következő ügyek tekintetében hoz:<sup>3</sup>

#### 1. Rendkívüli adó kivetése.

<sup>1</sup> 1871. aug. 10. törv. 57

<sup>2</sup> Maspétiol et Laroque: La tutelle administrative. Paris, 1950. old. 252.

<sup>3</sup> 1871 aug. 10 törvény 41 §-a, 1907 jún. 30 törvény. 1926 aug. 15. törvény 5 §-a.

2. A remélt és előirányzott bevételek be nem folyta, illetőleg ezek elégtelensége miatt év közben új adó kiszabása.

3. Rendkívüli adóból visszafizetendő minden kölcsön felvétele.

4. Harminc évnél hosszabb időre előírt departementi járulékok megállapítása.

5. Harminc évnél hosszabb lejáratú kölcsönügylet.

6. Az államfőnek a Conseil d'État ülése keretében hozott dekretuma hagyja jóvá a departement határozatait, melyek örökségek, adományok visszautasítását tartalmazzák, illetőleg a juttatás terhére egyességet kötnek.<sup>1</sup>

Hasonló módon történik azoknak a departementi határozatoknak az approbiációja, amelyek helyi vasutak építését határozzák el. Ha azonban a departement a vicinális konstruálásához állami szubvenciót vesz igénybe, akkor a vonatkozó határozat csak jóváhagyó törvényhozási intézkedés esetén lesz jogerős.<sup>2</sup>

A fentiek során láttuk, mi a következménye annak, ha a közgyűlés hatáskörét túllépi, ha olyan ügyekben határoz, melyek nem tartoznak attributumai közé. De mi az eljárás delictum commissum per omissionem esetén, akkor ha a departementi közgyűlés a törvény által reábízott feladatoknak nem tesz eleget? A törvényhozó előre védekezni akart a departement esetleges mulasztásai ellen oly módon, hogy a departement tevékenységeit szem előtt tartva megállapított bizonyos kiadási tételeket, mely tételeknek minden departement költségvetésében szerepelni kell. Ezek a kiadási tételek természete olyan, hogy költségvetési fedezésük nélkül a departement nem tudja ellátni a törvény által reáruházott funkcióköröket. A „dépenses obligatoires“ esetei a következők:<sup>3</sup>

1. A prefektura és alprefektura épületének bérlete, karbantartása.

2—3. Az elemi oktatás költségeinek a departement terhelő része.<sup>4</sup>

4. A kisdedóvók alkalmazottainak fizetése és az itt felmerülő anyagi kiadások.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> 1871 aug. 10. tvény 53. §-a az 1926 nov. 5. dekret 12 §-ában foglalt módosítással.

<sup>2</sup> 1915 július 31. törvény 10 § II. bek.

<sup>3</sup> Az 1907 jún. 30. törvény 61 §-a.

<sup>4</sup> 1879 aug. 9. tvény 1—2 §-ai. 1895 júl. 25. törvény. 1889 július 19. törvény 5 §-a.

<sup>5</sup> 1895 aug. 8. tvény 25 §-a.



5. Csendőrségi laktanya bérlete és karbantartása.<sup>1</sup>

6. Elsőfokú bíróságok, esküdtszék, kereskedelmi törvényszékek elhelyezésének költségei. A nevezett bíróságok kisebb anyagi kiadásai.

7. Választási névjegyzékek összeállításának költségei.

8. A szabadságvesztő büntetések végrehajtására szolgáló intézetek fenntartásának költségei.<sup>2</sup>

9. A ragadós állatbetegségek leküzdésére szolgáló departementi intézetek költségei.

10. Munkaadók és munkások között felmerült ellentétekben bíraskodó döntőbíróságok költségei.

11. Ingyenes orvosi segélynyújtás,<sup>3</sup> közegészség védelme,<sup>4</sup> elhagyott gyermekek nevelése,<sup>5</sup> támasz nélküli aggok, betegek gyámloltására szolgáló intézmények kiadási tételei.<sup>6</sup>

12. A lejárt adósságok törlesztése.

Amennyiben a felsorolt tételek valamelyikét nem tartalmazza a departement költségvetése, akkor hivatalból történik ennek beiktatása a költségvetés kiadási oldalára. Az államfő törvényes felhatalmazáson alapuló rendelet formájában hozott határozata (décret rendu en forme de réglement d'administration publique)<sup>7</sup> tartalmazza a vonatkozó intézkedést. Ha a departementi közgyűlés a kötelező kiadások alapját képező intézmények szervezetről, megalkotásáról, ügybeosztásáról nem intézkedik, akkor a köztársasági elnök dekretuma — a departement kötelező hatállyal alkotja meg a szükséges szabályokat.

<sup>1</sup> Az 1931 ápr. 31. törvény 60 §-a ezt a kiadási tételt eltörölte. Ezután a csendőrségi laktanya költségei az államháztartást terhelik.

<sup>2</sup> 1893 febr. 4. törvény 1, 3—6 és 7 §-ai.

<sup>3</sup> 1893 július 15. törvény.

<sup>4</sup> 1902 febr. 15. törvény.

<sup>5</sup> 1904 június 27—28. törvény.

<sup>6</sup> 1905 július 14. törvény.

<sup>7</sup> Az államfő rendeletei dekretumok, melyek három csoportba oszlanak.

a) Les réglemens d'administration publique. Ezek három jellemző kritériummal bírnak. 1. Meghozataluk törvényi felhatalmazáson alapszik. 2. Az államtanács teljes ülésén tárgyalás alá bocsátandók. 3. Mindíg törvénytől szerepet töltenek be.

b) Les réglemens en forme de réglement d'administration publique kritériumát az képezi, hogy meghozataluk előtt az Államtanács teljes ülésén vita alá kerülnek.

c) Les réglemens ordinaires-ek csoportját képezik az egyéb dekretumok.

### 13. §. A departementi bizottság.

A közgyűlés rendes ülészsakra csak kétszer jön össze évente. Az előre nem látott ügyekben való sürgős döntés, az ügyek permanens vitele, a közmunkák ellenőrzése megköveteli, hogy legyen egy szervezet, mely a két közgyűlés közé eső időben ezeket az autonómia életére olyan fontos funkciókat betölti. E meggondolás alapján alkotta meg már a törvényhozó nemzetgyűlés a departementi bizottságot (commission départementale). A departementi bizottság tanácskozó, taxative felsorolt jogosultságokkal nem bíró, határozatlan karakterű organum, melyet egy másik tanácskozó szerv — a közgyűlés — választ a végett, hogy a közgyűlés tevékenységét pótolja, állandósítsa, határozatai végrehajtását ellenőrizze és nevében jogokat gyakoroljon. A bizottság 4—7 tagból áll, akiket — lehetőleg a közgyűlés tagjai közül — maga a közgyűlés választ. A bizottság tagjai a kerület képviselői, szenátorai, polgármesterei nem lehetnek. A bizottság havonta általa kijelölt napon ül össze, határozatának érvényességére az kell, hogy a tagok többsége jelen legyen.

A bizottságnak a közgyűléstől delegált és a törvény által reá-bízott hatásköre van. A közgyűlés, ugyanis, jogosultságai között néhányat elintézés végett a bizottságra bízhat. A delegációnak határt szab az alábbi három szabály.

1. A közgyűlés nem bízhatja olyan ügyek elintézését a bizottságra, amelyek nem tartoznak saját attributumai közé.

2. A közgyűlés csak egyes ügyeket bízhat a bizottságra, nem jogosult azonban arra, hogy az ügyek bizonyos csoportjának elintézését en block a departementi bizottságra bízza.

3. Nem delegálhatja a fontosabb, jelentékenyebb ügyek elintézését. Ezekben a közgyűlésnek kell döntenie.<sup>1</sup> Így nem delegálható a költségvetés megállapítása, jelentékenyebb kölcsön felvétele.

A bizottságnak nemcsak az a szerepe, hogy a közgyűlést képviselje, saját egyénisége is van. Ebből a tételből folynak az alábbi érdekes következmények. A közgyűlés nem vonhatja magához azokat az attributumokat, amelyek tekintetében a bizottság különös illetékességgel bír. Például a bizottságnak jogát képezi a helyi utak szabályozása és megszüntetése. Az a közgyűlés, amely a távolsági forgalom utjait rendezi, nem intézkedhetik a helyi jellegű utak tekintetében. A bizottság különálló személyiségének

<sup>1</sup> Lásd bővebben: Benedetti: La décentralisation et la commission départementale. Aix, 1897.

második következménye az, hogy a közgyűlésnek nem áll módjában az egyszer már megalkotott bizottság összetételének megváltoztatása. Így bár a bizottságnak négy—hét tagja lehet, a közgyűlés nem jogosult még e határokon belül sem a már megválasztott bizottság tagjainak számát növelni vagy csökkenteni. A közgyűlés azon tagjai, akik a bizottságnak nem tagjai, nem jelenhetnek meg a bizottság ülésein. Nem ismeri el továbbá a bírói gyakorlat a közgyűlésnek azt a jogát, hogy a bizottság határozatait magyarázza.<sup>1</sup>

A bizottság *ex lege* megillető jogosítványok a következők:

1. Véleményt mond a közgyűlés elé kerülő ügyekben. Különösen fontossággal bír a départmenti költségvetés tervezete feletti véleményezés. A prefektus a közgyűlési határnapot legalább tíz nappal megelőzően közölni tartozik a közgyűlés elé kerülő ügyeket a bizottsággal, amely, — ha jónak látja, — észrevételeket tehet.<sup>2</sup>

2. A départmenti bizottság kérelmére a prefektus a közgyűlést összehívni tartozik.

3. Kórházak felett felügyeletet gyakorol.

4. Büntetésekből és a közmunka megváltása révén befolygó pénzek felosztása tárgyában határoz.

5. A községi helyi utak szabályozása, karbantartása, felügyelete.

6. A départmenti közmunkák időbeni sorrendjét megállapítja, ha ezt a közgyűlés meg nem tette volna.

7. A prefektus pénzkezelését ellenőrzi.

8. Sürgős szükség esetén megbízza a prefektust, hogy a départmentet az ellene indított perekben képviselje. Jóváhagyja a prefektus által a départment nevében kötött szerződéseket.

9. Határoz az aggnak és gyógyíthatatlan betegeknek a départmenti menhelyen való felvétele iránti kérelemben.

10. Állami közfeladatot teljesít a départmenti bizottság akkor, midőn a kataszteri jövedelmi becsértéket megállapítja.

A bizottság határozatai ellen ugyanazok a jogorvoslatok, mint a közgyűlés döntései tekintetében.

Olyan ügyben hozott határozat, melyet a törvény nem bíz a

<sup>1</sup> Berthelémy: *Traité élémentaire de droit administratif*. Paris, 1955. 197. oldal.

<sup>2</sup> 1871. augusztus 10-i törvény 78. paragrafusa, melyet az 1926. november 5. decret 11. §-a módosított.

bizottságra, — illetőleg a nem szabályosn megalakult bizottság határozata, — semmis.

A semmisséget az államtanács, — illetőleg a prefektus deklarálhatja.

Községi, vicinális utak, kataszteri becsérték megállapítása tárgyában hozott határozatok tekintetében a prefektus, az érintett község, vagy fél a határozat közlésétől számított 30 napon belül a közgyűléshez fellebbezhet. A közgyűlés dönt abban az esetben is, amidőn a prefektus és a bizottság között nézeteltérés merül fel. Ilyenkor a prefektus felfüggeszti a kérdéses határozat végrehajtását és az ügy természete szerint vagy rögtön összehívja a közgyűlést, vagy pedig a legközelebbi rendes közgyűlésen számol be a nézeteltérésről.

Mind a közgyűlés, mind pedig ennek bizottsága csak tanácskozó határozó szerv. Az intézkedések foganatosítása a prefektus feladata.

#### 14. §. A prefektus.

Az önkormányzat működése a szabályosan meghozott határozattal megáll. A határozat végrehajtása a prefektus ügykörébe tartozik. A prefektus a végrehajtó hatalom képviselője. Kinevezése az államfőnek belügyminiszter által ellenjegyzett dekrétumával történik. Francia állampolgárság, betöltött 21 év, katonai kötelezettség teljesítése a kinevezéshez szükséges előfeltételek. A prefektus nem tartozik a szoros értelemben vett állami tisztviselők közé, mert megbízása nem életre szól és a megbízás bármikor visszavonható. A prefektus egyrészt az állami feladatok végrehajtásáról gondoskodik — pl. bizonyos ügyekben rendeletalkotási joga van, rendőri igazgatásban aktíve részt vesz, egyes jogosítványok, engedélyek kiadására ő jogosult, kisajátításnál közreműködik, — másrészt azonban az ő kezében fut össze a département életének minden szála és így ő a département végrehajtó szerve.

A prefektusnak a département tekintetében fennálló jogosultságait a következőkben foglalhatjuk össze:

1. Amennyiben nem államfői rendelet útján történik, a prefektus hívja össze a département rendkívüli közgyűlését 1926. november 5. rendelet 9. §-a értelmében. Ha a közgyűlés nem határozza meg a következő rendes közgyűlés határnapját, a départementi bizottság véleményének figyelembe vételével, a pre-

fektus hívja össze a rendes közgyűlést is. (1923. július 23. törvény 5. bekezdése.)

2. Közgyűlés csak olyan ügyben hozhat határozatot, amelynek tekintetében a prefektus véleményt nyilvánított. (1871. augusztus 10. törvény, 56. §. 2. bekezdése.) *Ennek a prefektusi véleménynyilvánításnak a hiánya a vonatkozó határozat semmisségét vonja maga után.*<sup>1</sup>

3. A prefektus készíti el a département költségvetésének tervezetét. (1871. évi aug. 10. tv. 56. §. 2. bek.)

4. Szabálytalanul megalakult közgyűlési összejegvetelen hozott határozatokat indokolt dekrétummal semmisnek deklarálhatja. A hatáskör hiányában, illetőleg ennek túllépésével meghozott, valamint a törvénnyel és a törvényerejű rendeletekkel ellentétes határozatokat megtámadhatja. (1871. aug. 10. tny. 53., 34., 47. §-ai, 1926. nov. 5. dekret. 3. §.)

5. A prefektus hajtja végre a közgyűlés határozatait; amennyiben a prefektus megtagadja a végrehajtást, a közgyűlés a miniszterhez fordulhat fegyelmi panaszával. Jogi út a határozat végrehajtásának kikényszerítésére csak akkor nyílik meg, ha a prefektus a határozatnak felterjesztésétől számított 4 hónap alatt nem teszi meg a szükséges intézkedéseket, vagy pedig a határozat végrehajtását megtagadja. (1900. július 17. törvény, Conseil d'État, 1906. május 4.)

6. A prefektus nevezi ki a közgyűlési határozattal rendszerezett állások tisztviselőit. A közgyűlés előírta feltételeket be kell tartani, különben szabadon rendelkezik. A közgyűlés valamely személy kijelölését célzó *megkötése* a prefektusra semmi kötelező erővel nem bír.<sup>2</sup>

7. A départementet a bíróság előtt képviseli. Ha azonban a jogvita az állam és a département között merül fel, akkor a département képviselője a département által kijelölt személy lesz.

8. A département nevében, reája kiható hatállyal a szerződéseket a prefektus köti. Ez természetes is, hiszen a département egyetlen képviselője a prefektus. A prefektus a szerződések megkötésénél a départementti bizottság kívánságait figyelembe venni tartozik.

<sup>1</sup> Conseil D'État, 1900. november 25. határozata.

<sup>2</sup> Bővebben: Rouzant: Le statut des Agents publics départementaux et Communaux. Caen, 1932.

## 15. §. Az arrondissement.

Jelentősebb hatáskörrel fel nem ruházott, jogi személyiséggel nem bíró közigazgatási hierarchia lépcsőfokát nem képező organizáció az arrondissement. A régi districtek helyébe alkotta az 1835. évi törvényhozás. Hosszú időn át 585 volt a számuk, de az 1926. szeptember 16. decret takarékosági okokból 106-ra csökkentette a számukat. A départementről szóló törvény nem tesz említést az arrondissementről, hallgatása arra mutat, hogy a régi törvényhelyek maradnak hatályban.<sup>1</sup>

Arrondissement intézkedő szerve az arrondissementi tanács, amelynek tagjait — számuk legkevesebb kilenc — az arrondissementet alkotó kantonok lakossága választja. Amennyiben a kantonok száma 9-nél kevesebb, az államfői decret-vel kijelölt legnépesebb kantonok választanak még egy képviselőt. A prefektus hívja össze az arrondissementi gyűlést.

Az arrondissement jogainak legjelentősebb részét a területére eső egyenes adónak a községek között történő kivetése képezi. Ennél a tevékenységénél a départementi közgyűlés határozatait szemmel kell tartania. Az arrondissementi gyűlés véleményező jelentés kíséretében küldi meg a département közgyűlésének az egyes községeknek az őket terhelő adók leszállítása iránti kérelmét.

Az alábbi esetekben az intézkedő orgánum köteles az arrondissement tanácsának véleményét meghallgatni (1838. május 10. törvény, 41. §-a) anélkül azonban, hogy ezt a véleményt követni tartozna:

1. Arrondissement, kanton, község, területi beosztásának, székhelyének megváltoztatása,
2. Távolsági forgalomban használatos helyi utak beosztása és igazgatása,
3. Vásárok és vásárcsarnokok létesítése, megszüntetése, átalakítása,
4. Több községet érintő közmunka költségei egyes községeket terhelő arányának megállapítása.

Az arrondissement tanácsának tagjai szenátorválasztó kiküldöttek, a prefektus által az alprefektus időleges helyettesítésével megbízhatók és a sorozó bizottságok munkáját felülvizsgáló tanács tagjai.

<sup>1</sup> VIII-ik év pluvióse 28. törvény 10, 11, 19, 22. §§-ai. 1835. június 22. törvény 20, 21, 25. 28. §§-ai. 1820. július 23. törvény, 1892. június 23. törvény, 1892. április 14. törvény, 1928. július 17, 1931. július 21. törvények, és 1922. április 28., 1926. szept. 10. és 17-i decretumok.

## 16. §. A község.

A francia alkotmány csak egyfajta községi szervezetet ismer. Nem létezik kicsi és nagy, városi, községi, ipari, mezőgazdasági közület, minden község szervezete lényegében egyforma<sup>1</sup> akár 100.000-nél több lakossal bíró metropolisról, vagy pedig 100 főt számláló tanyáról legyen is szó.

A francia alkotmány ezen sajátos uniformizáló intézkedésének eredete a városok őskorára nyúlik vissza és habár ez a rendszer a tudományos kutatók támadásainak állandó céltáblája, megváltoztatására senki sem gondol.

Az 1931. népszámlálás adatai szerint Franciaország területén 38.004 községi szervezet funkcionál. A községek lélekszám szerint a következőképpen oszlottak meg:

50 lakost nem számláló község <sup>2</sup>	598
50—200 lakost számláló község	8.423
200—500 „ „ „	13.671
500—1.500 „ „ „	11.469
1.500—5.000 „ „ „	3.199
5.000—10.000 „ „ „	444
10.000—20.000 „ „ „	227
20.000—100.000 „ „ „	159
100.000—400.000 „ „ „	11
400.000—1.000.000 „ „ „	2
1 millió felett „ „ „	1

Ha erre a táblázatra nézünk, rögtön szemünkbe tűnik a községi lakosság nagysága tekintetében fennálló nagy aránytalanság. Hogyan lehet közös nevezőre hozni a baszk határörvidék nyomo-

<sup>1</sup> Az Elszász—Lotharingiából alakított départementok területén a kis-községek és a nagyközségek egymástól eltérő szervezettel bírnak. — Paris, Lyon városának területe arrondissementokra oszlik és ezekben az országos viszonylatban nem ismert organumok is résztvesznek a közigazgatásban. (1871 szept. 16, 1875 márc. 19, 1912 márc. 8, 1928 július 24. törvények.) — Marseille, Toulouse, Nice, Strassbourg, Metz, Mulhause, Alger, városokban a rendőri közigazgatás némi eltérést mutat a többi városok hasonló berendezkedésétől. (1908. március 8. törvény.)

<sup>2</sup> A *Matin* 1914. február 26. számában olvasunk egy cikket Blanche-fontaine nevű községről. Ez a falucska a Maiche kantonban fekszik, 14 lakosa volt s ezek közül csak egy bírt választójoggal. „9 választót kölcsön kell kérni a szomszédos községektől, hogy a községi képviselőtestület, — amelynek legalább 10 tagból kell állania, — megalakulhasson.“ A választójogon alapuló képviseleti rendszernek paródiája ez az állapot.

rúságos közületeit a gazdag, hatalmas ipari centrumokkal? Elfogadható-e az a feltevés, hogy a 398 törpe község ugyanolyan szervezetet kíván, mint a tizennégy 100.000 főnél több lakost számláló város.

A községi szervezet alappillére az 1884. április 5. napján kelt községi törvény, amelynek 168. paragrafusa egyrészt taxative hatályon kívül helyezi a községek jogállását szabályozó régi törvények és rendeletek legnagyobb részét, — másrészt általánosságban derogálja a törvény intézkedéseivel ellentétes szabályokat. A későbbi törvényhelyek kiegészítik, pótolják az alaptörvényt; rendesen oly módon, hogy ennek valamely §-a alá iktatják az új szabályozást.

A törvény érvényben tartotta a régi területi beosztásokat. Új község alakításához törvényi intézkedés kell. Bármilyen területi változást javasol valamely község képviselőtestülete, a prefektus, vagy ennek megbízásából az alprefektus a helyszínen ankétet tart. Az érdekelt községek és arrondissementek képviselőtestületei azután véleményt nyilvánítanak a kérelem tekintetében. A határozat az ügy fontossága szerint dekretális úton, vagy pedig törvény rendelkezése útján történik.

A község közigazgatási organizációját a képviselőtestület, a polgármester és a tanácsnokok képezik. Még az első tanácskozó, határozó szerv, addig a gyakorlati közigazgatást a polgármester és ennek megbízásából a tanácsnokok intézik.

### 17. §. A községi képviselőtestület.

A községi képviselőtestület tagjainak száma a lakosság számához arányosítva 10—36. A választást megelőző népszámlálás adatai irányadók a képviselők számának megállapításánál. Ez a szám nem változik akkor sem, ha a választást követő népszámlálás eredményéhez képest le lehetne szállítani, vagy fel kellene emelni a képviselőtestületi tagok számát. (Conseil d'État, 1898. január 14.)

A képviselői megbízás hat évre szól. (1929. április 10. törvény, 1. §-a.) Az általános választás egész kontinentális Franciaország egész területén egy nap — május első vasárnapján — történik. Időszakos választásnak van helye:

1. Ha a képviselőtestület tagjainak száma 25 százalékkal megfogyott, az utolsó megüresedéstől számított 2 hónapon belül ki kell írni a részleges választásokat.



2. Az általános választást megelőző 6 hónap tartalma alatti időközi választást csak akkor kell tartani, ha a képviselőtestület tagjainak felét elvesztette.

3. Választókerületekre osztott községeknél mindig választást kell tartani, ha a kerület képviselőinek fele megszűnt képviselő lenni. (Községi törvény 42. §.)

Az általános, titkos választáson a szavazók listákra szavaznak. Ha azonban a község lakosságában egymástól elütő jellegű, különböző érdekű csoportosulások észlelhetők,<sup>1</sup> a prefektus, a départmenti közgyűlés tagjai, az érdekelt képviselőtestület, illetőleg választók kérhetik, hogy a város annyi kerületre, — amelyek aránylagos számú képviselőiket külön választják, — osztassék, ahány ellentétes érdekű csoport létezik a városban.

A kerületre osztásnak az a célja, hogy minden kerület minden rétegének meg legyen a képviselője. A választások eredményének megváltoztatását és egyéb visszaélést megakadályozandó, a törvény és bírói gyakorlat igen szigorú feltételekhez köti a kerületekre osztást.<sup>2</sup> A kerületekre osztás kérdésében a départmenti közgyűlés határoz. Amennyiben az illető ülészak bezárását követő 10 napon belül a prefektus jogorvoslattal nem él, akkor a határozat jogerőssé válik. A kerületre osztásnak az a következménye, hogy most már nem az egész város választja egységesen a képviselőtestületi tagokat, hanem a kerületek külön-külön annyi képviselőt választanak, ahány képviselőtestületi tagság a kerületet a lakosság számához mérten megilleti.

Az aktív választójog pozitív feltételei:

1. Francia állampolgárság,

2. Betöltött 21 év,

3. a) A községben lakás a lista összeállítását megelőző március 31-én,

vagy b) ugyanezt a március 31-ét megelőző hat hónapon át a községben való tartózkodás,

vagy c) köztisztviselők részére az illető községben való székhely,

vagy d) egyenes adó fizetése 5 éven keresztül.

<sup>1</sup> Ilyen csoportosulásnak nem tekinthető egyéb felületek hijján az a városrész, amelyet a népnyelv külön névvel illet, akkor sem, ha folyamatosan választja el a másik résztől (Conseil d'État 1884 nov. 18. 1899 okt. 50.), sem pedig egy intézmény, gazdaság, melynek területén bizonyos számú választó él (Conseil d'État 1887 okt. 27). Lásd bővebben Vallette: Loi municipale... Metz 1914 IX. kiadás, 5. old.

<sup>2</sup> Rabany: Guide générale des Elections. 4. kiadás Páris 1928, 258 és következő esetek. — Revue générale d'administration 1928. évf. 27. old.

A passzív választójog csak annyiban tér el az előbbiektől, hogy itt 25 év a korhatár.

Mind az aktív, mind a passzív választójognak negatív feltétele, hogy az illető állampolgár **politikai jogai gyakorlásától jogerős bírói határozattal** meg ne legyen fosztva. Meg nem választhatók a községélyből élők és a községi törvény 33. §-ában felsorolt köztisztviselők. (Azok, akik az illető község területére kiterjedőleg gyakorolják hatalmukat.)

Több választókerületben megválasztottnak határozni kell a tekintetben, hogy melyik képviselőtestületi tagságot akarja megtartani, a többi tagságról le kell mondania. Ha ez a lemondás a választási határnaptól számított 10 nap alatt meg nem történik, az illető képviselőt annak a községnek képviselői közé sorozzák be, amely községben a választók száma a legkisebb. A többi választókerületben hivatalból törlik a képviselők közül.

A választás ellen a község minden, választójoggal bíró lakója a választási határnaptól számított 5 napon át jogorvoslattal élhet. Ez a jogorvoslati határidő a prefektus számára a választási jegyzőkönyv átvételétől számított 15 nap. A panaszok tárgyában első fokon a prefektusi tanács dönt.<sup>1</sup> Ha a prefektusi tanács a panaszbeérkezésétől 50 napon belül határozatot nem hoz, a panaszt elutasítottnak tekintik. A határozatról a prefektus a fellebbező felet értesíti, aki a kézbesítéstől számított 5 napon belül jogorvoslattal az Államtanáchoz fordulhat.

A képviselőtestületi tagság megszűnik:

1. A választás megsemmisítésével (községi törvény 37, 38, 40. §-ai, 1889 júl. 22, 1925 júl. 27 tvny 2. §-a, 1926 nov. 5 decret 44. §-a).
2. A mandátum lejártával (1929 ápr. 10. tvny 1. §-a).
3. Lemondással (Községi törvény 44 §, 1. bek. és 60. §. 2. bek.).
4. Kikényszerített lemondással (Közs. törv. 36. §., 60. §, 1. bek., 1915 jún. 5. törv. 3—4 §-ai — Conseil d'État 1914 aug. 8.).
5. Képviselőtestület feloszlásával. Községi törvény 43—44. §-ai, 1926 nov. 5. dekret 23. §-a).

A kényszerített lemondás a départemententi közgyűlés képviselőire vonatkozó szabályokkal egyezően van rendezve.

A lemondás az alprefektushoz címzett levélben történik. A

<sup>1</sup> A VIII. év pluviose 28-án kelt törvény minden départementben létesített egy prefektusi tanácsot. Az 1926. szeptember 6-i decret összevonta a kisebb départementokat egy-egy prefektusi tanácsba s így 22 tanácsot szervezett Franciaország területén. A tanács 4 tagból és elnökből áll.

lemondás joghatálya az elfogadással áll be. Ha az alprefektus nem fogadja el a lemondást, akkor a hatály a lemondó nyilatkozatot tartalmazó ajánlott levél elküldésétől számított 30 nap után lép érvénybe. Mielőtt a lemondás jogerőssé válna, ez visszavonható, és a tagságból eredő jogok gyakorolhatók. (Conseil d'État 1885. augusztus 7.)

A községi képviselőtestület csak az államfő minisztertanácsban hozott, indokolt dekrétumával oszlatható fel. A leggyakoribb feloszlatai ok az, hogy a pártok erőviszonya miatt a képviselőtestület munkaképtelen. A sürgős esetben a prefektus indokolt végzésben (a községi törvény 43. §. 2. bekezdés) egy hónapot meg nem haladhatóan felfüggesztheti a képviselőtestület működését. A feloszlatai esetén éppen úgy, mint akkor, ha a képviselőtestületnek valamennyi tagja lemond, községi bizottság végzi az ügyek vitelét. A bizottságnak 5—7 tagja van, akiket a prefektus nevez ki.<sup>1</sup>

A bizottság hatásköre csak a legsürgősebb feladatok elintézésére terjed ki. Nagyobb összegű kiadást nem eszközölhet, mint amennyi a költségvetésből a bizottság működésének idejére esik.

A községi bizottság költségvetést nem készíthet, a polgármester számadásait jóvá nem hagyhatja. Az új képviselőtestület megalkulásával a bizottság hatásköre megszűnik.

A feloszlatai, vagy az utolsó lemondást követő két hónapon belül az új választásnak meg kell történnie. Amennyiben azonban a feloszlatai, vagy utolsó lemondástól számított 3 hónapon belül általános községi választásnak van helye, akkor az új képviselőtestület csak az általános választások során alakul meg.

A községi képviselőtestület rendszeren február — május — augusztus — november hónapokban ül össze. Egy-egy ülészak 15 napra terjedhet, kivéve a költségvetési tárgyaló ülészakot, amely hat hétig tarthat.

Rendkívüli ülészakra a polgármester, prefektus, illetőleg az alprefektus bármikor összehívhatja a képviselőtestületet.

Tanácskozáshoz és érvényes határozathozatalhoz a tényleges tagok felének jelenléte szükséges. Ha azonban a tárgyalás határo-

<sup>1</sup> Községi törvény 4. §-a, 1926. nov. 5. dekret 25 §-a. A bizottság tagjait az államfő az interregnum alatt bármikor kicserélheti, sőt az egész bizottság helyett más tagokból álló commissiot bízhat meg az ügyek vitelével. (1886. március 1. — 1889. október 15. miniszteri határozatok — Conseil d'État, 1880. február 27.) — Pert a bizottság csak akkor indíthat, ha erre a község vagyonának megőrzése végett szükség van. (Revue gén. d'Administration, 1897. évf. II. kötet, 65. oldala.)

zatképtelenség miatt elnapoltatott, az újból összehívott közgyűlés a jelenlevők számára tekintet nélkül határozatképes lesz. (1926 nov. 5. dekret 27. §-a. V. ö. 1855 máj. 5. tvny 16 §-ával.) A gyűlések nyilvánosak. A választások azonban titkosan történnek. Zárt tárgyalásnak van helye akkor is, ha ezt a jelenlevők egyharmad része kívánja. A tárgyalásról készült beszámolót a közgyűlés bekezdésétől számított 8 napon belül a polgármesteri hivatal hirdető táblájára függesztik ki, az összes jelenlevő képviselő által aláírt jegyzőkönyv pedig az alprefektus útján a prefektushoz kerül.

A közgyűlés négyféle tevékenységet fejt ki:

1. A község ügyeinek vitelét szabályozza.
2. Véleményt nyilvánít azokban az esetekben, amikor a törvény ezt előírja, vagy pedig a véleménynyilvánításra a községet a felsőbb hatóság felhívja.
3. Amennyiben ennek helye van, a községre kivetett adó nagysága ellen jogorvoslattal él.
4. A községet érintő ügyekben kifejezi a község kívánságait. Politikai természetű kívánságok előterjesztése kifejezetten tiltva van.

„Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune.“ Ez a községi törvény legfontosabb paragrafusa. Fogalmazása értelmében községi képviselőtestület községi ügyben hozott minden határozata — kivéve azokat az eseteket, amelyekben a törvény a felsőbb hatóság jóváhagyását követeli, — önmagában végrehajtható lenne.<sup>1</sup>

A törvény szavai szerint az lehetne az ember véleménye, hogy a képviselőtestület szuveréne hozza határozatait, hogy ezek mindenkor végrehajthatók, azonban a későbbi intézkedések tükrében egészen másként fest a dolog. A prefektusnak széleskörű hatalma van, amellyel paralizálni tudja a községi képviselőtestület akaratát. A prefektus felügyeleti jogainak érvényesülését ugyanis a következő intézkedések biztosítják:

1. A polgármester köteles az alprefektus útján a képviselőtestület minden határozatát a prefektushoz felterjeszteni.
2. A prefektus jogosítva van bizonyos határozatoktól a jóváhagyást megtagadni.
3. A prefektus a képviselőtestület meghatározott döntéseit megsemmisítheti.

<sup>1</sup> Morgand: Loi municipale Paris, 1925. 445. oldal.

4. A prefektus akarata néha pótolja a képviselőtestület hiányzó, illetőleg megsemmisített határozatát.

A tanácskozási jegyzőkönyv felterjesztésének jogi hatálya van. Ugyanis a képviselőtestület azon határozatai, amelyek külön jóváhagyás nélkül is jogerősek, csak az illető határozatnak az al-prefekturái, vagy a prefekturái hivatalban történt megérkezéstől számított 30 nap után hajthatók végre.

A képviselőtestület határozatai két csoportba oszthatók. Az elsőbe tartoznak azok a határozatok, amelyek csak felsőbb jóváhagyással hajthatók végre. A második csoportot alkotják az egyéb határozatok, amelyek a megsemmisítés esetét kivéve, — magukban hordozzák a végrehajthatóságot.

A felsőbb jóváhagyást igénylő esetek a következők:

1. 18 évet meghaladó bérleti szerződések.<sup>1</sup>

2. A községi vagyon elidegenítése vagy cseréje.<sup>2</sup>

3. Ingatlanok szerzése.<sup>3</sup>

4. Valamely községi ingatlan érvényben levő használatának megváltoztatása, akkor, ha a megváltoztatott helyzethez felsőbb jóváhagyás szükséges, vagy pedig a változtatás a község által vállalt kötelezettségből ered.

5. A községi utak, nyilvános terek szabályozása. Ezeken a területeken szedett illetékek.

6. A községi költségvetés.<sup>4</sup>

7. Póthitelek.

8. Rendkívüli adók és az ilyen adókból törlesztendő, illetőleg 30 évnél hosszabb lejáratú kölcsönök.

9. Törvény által engedélyezett helyi illetékek.

10. Az eddig létező vámok megváltoztatása, a vámoknak az általános maximumot meghaladó mértéken túl való kiszabása. Új vámok szedése.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> 1907. jún. 2. tvény 14. Conseil d'État: 1895 okt. 24, 1907 aug. 2., 1909 dec. 17, 1910 dec. 16, 1917 nov. 23 — Precariumba adott terület nem tekinthető 18 évet meghaladó bérletnek. Conseil d'État 1926 márc. 24.

<sup>2</sup> 1905 ápr. 22. törvény 6 §-a, 1925 júl. 13. törvény 67 §-a.

<sup>3</sup> Ingatlanok szerzése csak közérdekből történhetik... A szerzési jog-ügyet akár közjegyző előtt, akár pedig közigazgatási aktus formájában történhetik. Valette: Loi municipale de 5 avril 1884... Paris 1931 — 34. old.

<sup>4</sup> A virement-jog nem nyert polgárjogot a községi költségvetés terrénján. Minden változáshoz a prefektus beleegyezése szükséges. (Conseil d'État 1929. júl. 5.) Az érdekes problémához adatok: Rec. Sir. 1930. évf. III. rész 37. old. — Giraud: Manuel de législation financière... II. kötet 25. old.

<sup>5</sup> Új vámok konstituálásához államfői dekrét kell. Községi törvény 137. §-a, 1926 aug. 13. napján kelt törvény.

11. Vásárok és vásárcsarnokok létesítése, megszüntetése.

12. Közérdeket szolgáló egészségvédelmi, szociális intézetekben való bárminő részesedés.

A községi vagyont, költségvetést, illetékeket, a községi üzemeket érintő minden kérdés felsőbb jóváhagyást igényel. Ezek az ügyek képezik az autonómia életének legfontosabb részét. Hiszen megfelelő pénzügyi fedezet nélkül a legnagyobb tervek is meddők maradnak. Ha a központi hatalomnak más út nem is állna rendelkezésére, mint ezen ügyekben a jóváhagyás megtagadásának lehetősége, önkormányzatról már akkor sem lehetne beszélni, mert az autonómia bázisa, a pénzbeli fedezet hiányzik.

Az 1926. nov. 5. dekretum 15. §-a értelmében a felsőbb hatóság — prefektus, némely ügyben az alprefektus — hozzájárulása lehet hallgatóságos is. Ha ugyanis a prefektura iktatóhivatalában történt megérkezéstől számított 40 nap alatt nem nyilatkozik a prefektus, illetőleg azokban az esetekben, amidőn államfői, törvényi jóváhagyást követel az alkotmány, a községi képviselőtestületi határozat tárgyában 3 hónap alatt intézkedés nem történik, akkor a jóváhagyást hallgatóság megadottnak tekintik és az illető határozat jogerős és végrehajthatóvá lesz. A fenti 40 napi illetőleg 3 hónapi határidő 3 hónapra, illetőleg 6 hónapra tágulhat abban az esetben, amidőn a községi képviselőtestületi határozat kizárólagos koncessziót engedélyez vagy pedig valamely községi közmunkát 50 évnél hosszabb időre vállalatba ad. A községi törvény, a fentiekkel ellentétben, a prefektus hallgatását elutasító határozatnak vette amely határozat ellen a belügyminiszterhez volt jogorvoslatnak helye.

A jóváhagyás révén jogerősre emelkedett határozat nem köti feloldhatatlanul a községet. A képviselőtestület újból tárgyalás alá veheti az ügyet és esetleg az előbbivel ellentétes határozatot hozhat.

A községi testület ügykörébe eső és az előbbieken során fel nem sorolt határozatai végrehajthatókká válnak abban az esetben, ha a határozat ellen a határozatnak a polgármesteri hivatal hirdető-táblájára történt kifüggesztését követően 15 nap alatt senki jogorvoslattal nem élt, illetőleg a prefektus a határozatot tartalmazó jegyzőkönyvnek a prefekturái iktató hivatalban történt beérkezésétől számított 15 nap alatt a határozatot meg nem semmisítette.

A határozatok jogellenessége, vagy abszolút semmisségben, vagy pedig megtámadhatóságban áll. Semmisek azok a határozatok, — 1926. november 5. decret 19. §-a —

a) melyeket a községi képviselőtestület hatáskörébe nem tartozó ügyek<sup>1</sup> tekintetében vagy pedig nem törvényesen megalakult ülésen hoz,

b) amelyek törvénnyel,<sup>2</sup> vagy törvényerejű rendelettel ellentétben állanak.

Megtámadhatók azok a határozatok, amelyek meghozatalánál az illető ügyben szavazati joggal nem bíró képviselő is résztvett.

A semmisség bármikor — még kifogásként is, — érvényesíthető: a megtámadhatóság pedig csak 15 napos jogvesztő határidőn belül. Ha ez a határidő jogorvoslat, illetőleg a prefektus megsemmisítő határozata nélkül telik el, a határozat hiányossága konvalidálódik.

Mindkét esetben a prefektus dönt. „Az első esetben megállapítja a községi határozat semmisségét, a másodikban megsemmisíti a határozatot. Az első az egész képviselőtestület, vagy legalább a szavazásban résztvett többség által elkövetett igen súlyos hibák szankciója, — a második egy képviselőtestületi tag többé-kevésbé kirívó hibáját bünteti. Az első declarálható, megtámadható, kifogásként felhozható minden időben, a második csak rövid határidőn belül sérelmezhető.”<sup>3</sup>

A prefektus megsemmisítési joga igen erős fegyver a központi hatalom kezében és biztos garancia a községi képviselőtestületek önkényeskedése ellen. Gyorsan, a végrehajtás megkezdése előtt nyerhetnek orvoslást az esetleges jogtalanságok. Azzal, hogy a törvényhozó egy ember kezébe adta a döntés jogát, nem pedig a felsőbb autonóm közületre bízta, meggyorsította az eljárást.

A prefektus megsemmisítheti bizonyos esetekben a képviselőtestületek határozatait, más határozatok a központi végrehajtó hatalom kifejezett vagy hallgatóságos jóváhagyásával lesznek

<sup>1</sup> Közérdek vagy pedig rendkívüli körülmények kivételével nem tartozik a községi közgyűlés hatáskörébe, hogy a községi költségvetés terhére szubvenciót állapítson meg magánvállalatok számára. E tárgyban hozott határozatok semmiek még akkor is, ha a felügyeletet gyakorló hatóság jóvá is hagyta őket, ha már végre is hajtották és a határozattal azonos tartalmú szerződést kötött a polgármester a vállalkozóval. Conseil d'État 1927 nov. 25. — Hauriou professzor glosszái Recueil Sir. 1928 évf. III rész. 17 old.

<sup>2</sup> Magánosok, egyesületek, felekezetek által fenntartott elemi iskolák részére a községek segélyt meg nem állapíthatnak (1886 okt. 30 tvny 2 §-a). 1905 dec. 9 törvény 2 § megtiltja, hogy a községek az egyházakat támogassák... etc. Conseil d'État 1909 jan. 15, márc 12, 1917 nov. 9., 1928 febr. 25, 1928 okt. 31.

<sup>3</sup> Moraux cikkéből Revue de droit public 1912. évfolyam, 252. oldal.

végrehajthatókká. A prefektus jogai nem állanak meg a megsemmisítési jognál. Ugyanis a prefektus bizonyos esetekben helyettesítheti a községi képviselőtestület intézkedéseit. Természetesen ez a jogosítvány csak a legsúlyosabb ügyekben, — olyan ügyekben, ahol az állam és a község érdekei összeölelkeznek, — juthat szóhoz. A községi életnek az államot legjobban érdeklő része a pénzügyigazgatás. A községi és az állam adófizetői személyileg egyeznek. Nem engedheti meg tehát a központi hatalom, hogy az adófizető teherbíróképessége esetleges túlzó költekezéssel veszélybe jusson. Másrészt azonban a községek feladatai között találunk olyanokat is, amelyeknek ellátása elsőrangú állami érdek. Ha tehát ezen feladatok megoldására a község nem tesz megfelelő lépéseket, a prefektus kötelességévé lesz, hogy a megfelelő intézkedéseket megtegye. A pénzügyi igazgatás helyes vitelének biztosítására a prefektusnak következő jogosultságai vannak:

a) A prefektus jogosított bizonyos kiadási tételeket a költségvetésbe beiktatni.

b) Amennyiben a községi képviselőtestület a költségvetést megfelelő időben nem készíti el, a prefektus jogosított ennek összeállítására.

Már a départmentoknál is láttuk, hogy a törvényhozás előír bizonyos kiadásokat, melyeknek minden départment költségvetésében helyet kell foglalniok. Ezek a költségvetési tételek a départment lényegéből, közorgánumi természetéből folynak és a départmenti ügyek vitele ezeket a kiadásokat nélkülözhetetlenné teszi. A kötelező kiadásokat megtaláljuk a községek háztartásában is.<sup>1</sup> „A községek kötelező kiadási listája összehasonlíthatatlanul hosszabb, mint a départmentekre vonatkozó és a községi élet majdnem minden mozzanatára magában kiterjed. Ezek között a kötelező kiadások között vannak olyanok, amelyek a prefektus számára félelmetes hatalmat biztosítanak. Például temető áthelyezésére, útegyenészeti, terület-nivellálási tervek költségeire szükséges kiadások. A prefektustól függ, hogy bizonyos törvényes előfeltételek meglétében a községet kötelezze ezeknek a feladatoknak az elvégzésére, ha az időt alkalmasnak és a munkát szükségesnek látja. Ha a prefektus ilyen közmunkát előír, a közmunkával

<sup>1</sup> A községi törvény 136 §-a. Utólag kötelező kiadásokat konstituáltak a következő törvények 1880 dec. 11, 1886 okt. 30, 1895 júl. 25, 1889 júl. 19, 1925 jan. 22 stb., stb.



kapcsolatosan jelentkező költség, kötelező költségvetési tétel lesz.<sup>1</sup> A községi törvény szerint, ha a közgyűlés egy kötelező kiadási tételt és ennek fedezetét nem vette a költségvetésbe, avagy pedig e célra elégtelen összegű fedezetet állapított meg, azokban a községekben, amelyeknek bevételei a 9 millió frankot meghaladják, államfői decret, egyéb költségekben pedig a prefektus hivatalból, kötelező módon iktatja a költségvetésbe a megfelelő tételt és ennek fedezetét. Az 1926. decretum — november 5. decret 52. §-a — egyrészt az összes költségek tekintetében a prefektus illetékességét írja elő a kötelező kiadások tekintetében, másrészt abban is kimélyíti a prefektus jogállományát, hogy ezután a határozathozatal előtt a prefektus nem tartozik meghallgatni a prefektusi tanács véleményét, amint ezt a községi törvény előírta. A kötelező kiadások igen nagy száma, sokszor általános megjelölésük révén a prefektus igen nagy hatalomhoz jut. Discretionális természetű jogai gyakorlása következtében a község pénzügyi függetlenségének még árnyéka sem marad meg. A kötelező kiadások pótlásánál az eljárás a következő. A prefektus először felhívja a képviselőtestületeket, hogy e tárgyban határozzon. Ha a képviselőtestület megtagadja a megfelelő határozatot, illetőleg amennyiben a prefektus által kijelölt határidő eredménytelenül múlik el, megnyílik a prefektus joga, hogy a megfelelő költségvetési tételt beiktassa a községi büdzsébe. Ha évi rendszeresen előforduló, azonban nem egyforma összegű kiadásról van szó, akkor a hivatalból beiktatott kiadást az utolsó 3 év átlagos összegében állapítják meg. A meghatározott összegű kiadási tétel valódi nagyságában kerül a költségvetésbe. Amennyiben a község rendes bevételei a hivatalból beiktatott kötelező kiadások fedezésére nem elegendők és a községi képviselőtestület rendkívüli bevételi forrást nyitni nem hajlandó, az államfő a Conseil d'État meghallgatása után hivatalból állapítja meg a kötelező kiadások fedezésére szükséges rendkívüli adókat. (1926. november 5. decret, 52. §-a).

„A költségvetés kötelező kiadási rendszere magával hozza a prefektus részére — mint felülvizsgálatra jogosított hatóság részére — azt a jogot, hogy hivatalból maga állítsa össze a költségvetést abban az esetben, ha törvényesen megszavazott költségvetés nem létezik.”<sup>2</sup> Abban az esetben, ha a községi képviselőtestület

<sup>1</sup> Hauriou: Précis de droit administratif 12. kiadás, Paris, 1955. 265. oldal — 75. lábjegyzet.

<sup>2</sup> R. Nestor: Le contrôle du Préfet sur l'administration communale. Paris, 1931. 106. oldal.

nem készít költségvetést, a prefektus, illetőleg bizonyos esetekben az alprefektus állítja össze a községi budget. A Conseil D'État állandó gyakorlata szerint az így hivatalból megalkotott költségvetés csak a kötelező kiadásokat tartalmazhatja. Amennyiben a prefektus átlágja e szabályt, a költségvetés kötelező kiadásokat meghaladó tételei — jogorvoslat esetén — *excès de pouvoir* címén hatályon kívül helyezhetők. Hogy ez a megszorító szabály községi képviselőtestület által alkotott költségvetés hiányában sem akadályozza meg a községi élet rendes kerékvágását, annak magyarázatául az szolgál, hogy a kötelező kiadások a község költségvetésében előforduló lényeges kiadások összességét magában foglalják.

A községi közgyűlés véleményét az intézkedő hatóságnak az alábbi esetekben ki kell kérni:

1. Köztámogatás szétosztása: pl. munkanélküli segély. A gyakorlat szinte kizárólagos jogot adott a községvezetőknek a munkanélküli segély szétosztására. Ennek az eljárásnak a következménye azután az lett, hogy azokban a községekben, ahol kommunista párt kezében van a hatalom, csak a vörös munkások, azokban a municipiumokban pedig, ahol a tüzkereszt kerítette meg a kormányzást, csak a nemzeti front alakulataiba tartozók jutnak segélyhez.

2. A municipium beépített területét átszelő távolsági utak meghosszabbítására, nivellálására vonatkozó tervek.

3. Jótékonycélú intézetek alkotása.

4. Kórházak, klinikák költségvetései, elszámolásai.<sup>1</sup>

5. Végül mindazok az ügyek, amelyekre nézve a törvény, a képviselőtestület véleményének kikérését előírja. (Községi törvény, 70. §-a, az 1905. december 9. törvény által történt módosításban.).

Ha a képviselőtestület felhívás ellenére véleményt nem nyilvánít, az illetékes orgánum előtt megnyílik a szabad elhatározás útja. (Belügyminiszter, 1901. június 10. napján kelt körrendelete.) Ezzel szemben — amennyiben a felsorolt ügyekben a határozathozatal nélkül történik meg, hogy a községi képviselőtestület véleményét kikérték volna, a vonatkozó rendelet hatásköri túllépés címén megsemmisíthető.

A véleményezési jog nem sok pozitívumot tartalmaz. Az a hatóság, amely az ügyben dönteni illetékes, nem tartozik követni a kapott véleményt, még arra sem köteles, hogy megindokolja, hogy miért tér el határozata a községi képviselőtestület által be-

<sup>1</sup> Lásd bővebben: Durieu et Roche: Répertoire des Établissements de bienfaisance. Paris, 1904. 560. oldaltól.

terjesztett észrevételektől. Az inézkedésnek nincs más célja, mint hogy a felsőbb orgánum határozatának meghozatala előtt hivatalos felvilágosítást nyerjen.

### 18. §. A polgármester és a tanácsnokok.

A község ügyeinek tényleges vitele a polgármester feladata. A közgyűlés határozószerv, a polgármester cselekvő orgánum. A polgármester mellett szerepelnek a tanácsnokok, akiknek tulajdonképen nincsen közvetlen jogosítványuk, mert tényleges intézkedő hatalmukat a polgármestertől nyerik. A polgármester ugyanis a reáruházott jogok egy részét delegálhatja a tanácsnokokra, illetőleg ezek akadályoztatása esetén, a képviselőtestület egyes tagjaira. A megbízottak az ügyet a polgármester nevében, felügyelete alatt és felelőssége mellett intézik. A megbízás bár mikor indokolás nélkül visszavonható, feltéve, hogy időközben a polgármester nem veszítette el tisztségét. (Községi törvény 82. §-a, 2. bekezdése). A delegálás a polgármestert megillető összes ügyekre nem szólhat. A tanácsnokok száma a lakosság számához igazodik. Ha ez a szám 2500 alatt van, 1 tanácsnok, ha ez a szám 2500 felett van, 2 tanácsnok illeti meg a községet. 10.000 felett minden 25.000 lakosra jut egy tanácsnok azzal a megszorítással, hogy 12 tanácsnoknál több nem lehet. Kivételt képez Lyon városa, ahol 19 a tanácsnokok száma. Kisegítő tanácsnoki állásokat alkothat a községi képviselőtestület, de csak képviselőtestületi megbízásának tartalmára, — amennyiben ily állások szervezését a munka nagysága indokoltá teszi. A kisegítő tanácsnokok száma 50.000 lakos alatt nem lehet a rendes tanácsnokok számának kétszeresénél több, 50.000 lakó felett pedig a rendes tanácsnokok számát ezeknek 50 %-ával meg nem haladhatja. A másik megszorító szabály az, hogy a rendes és kisegítő tanácsnokok együttes száma nem lehet több, mint a képviselők egy harmad része. (1923 július 27. törvény.).

Amidőn valamely városrész számára a központtal való összeköttetés nehézzé, illetőleg veszélyessé válik, akkor az akadályozás időtartamára a községi testület különös megbízású tanácsnokot választ. Az ilyen tanácsnok az anyakönyvvezető tisztét tölti be, a törvények és rendeletek végrehajtásáról gondoskodik<sup>1</sup> és a rendőri

<sup>1</sup> A rendkívüli megbízású tanácsnok a helyszínen lakik. Amennyiben képviselőtestületnek olyan tagja nincs, aki ezen a területen lakik, más személy is megbízható.

intézkedéseket foganatosítja. Egyéb ügyekre megbízása nem szól. Míg a többi tanácsnokok megbízása a képviselőtestület mandátumának lejártával megszűnik, addig ez a szabály a rendkívüli tanácsnokra nem vonatkozik.<sup>1</sup>

A tanácsválasztó közgyűlésnek teljesnek kell lenni, azaz az összes képviselőtestületi tagságnak az összehívás pillanatában (Conseil d'État 1882. november 24. – 1896. február 7.) betöltöttnek kell lenni. Ha valamelyik mandátum képviselő nélkül volna, időközi választást kell tartani, hogy a közgyűlés ismét teljessé legyen. A polgármester és tanács-választás megobstruálásának lehetőségét akarja a javaslat kizárni akkor, amidőn úgy rendelkezik, hogy amennyiben a polgármester-választást megelőzően tartott időközi választás után áll be üresedés a képviselőtestületben, akkor erre az üresedésre való tekintet nélkül történik a tanács választás, feltéve, hogy a képviselőtestületi tagsági helyek negyed része nem üresedett meg. Amennyiben csak egy tanácsnok választásáról van szó, — időszakos választás — akkor a nem teljes közgyűlés is határozatképes. (1925. július 17. törvény.) A tanács tagjai csak képviselőtestületi tagok lehetnek.

A tanács választása egyenként titkos választás útján abszolút többséggel történik. Amennyiben két választás abszolút többséget nem hoz, akkor a harmadik választáson egyszerű többség — szavazati egyenlőség esetén idősebbiket tekintik megválasztottnak, — elegendő a választás érvényességéhez. Először a polgármestert választja a közgyűlés — 1884. április 10. belügyminiszteri rendelet, — majd pedig a tanácsnokokat. A tanácsnokok között a választás sorrendje adja meg a hivatalos rangsort. Ha a közgyűlés mandátuma bármely okból, — feloszlás, lemondás — megszűnik, az általa választott tanács megbízása is végetér. (Conseil d'État, 1885. november 20.)

A polgármester és tanácsnokok lemondási kérelme ép úgy nyer szabályozást, mint az egyszerű képviselőtestületi tagok lemondási nyilatkozata. A tanács tagjai a reájuk bízott ügyeket az utódjuk megválasztásáig tovább vinni tartoznak.

A polgármestert és tanácsnokait, amennyiben működésük ellen kifogás merül fel, a prefektus írásban nyilatkozattételre szólítja fel. (1908. évi július 8. törvény.) Ezt követően végzésben egy hónapot meghaladó időre hivatala gyakorlásától felfüggesztheti a

<sup>1</sup> Lássad bővebben a Revue Générale d'administration, 1906. évfolyam, I. kötet, 460. oldalán megjelent cikket.

hibás tanácstagot. A belügyminiszter a felfüggesztést három hónapra meghosszabbíthatja.<sup>1</sup>

A polgármestert és a tanácsnokokat hivataluktól csak az államfő indokolt rendelete foszthatja meg. A decret ellen a Conseil d'État-hoz a törvény előírásainak be nem tartása címén jogorvoslatnak van helye. A törvény kifejezetten nem írja elő, hogy a hivatalvesztés kimondása előtt meg kell a vádlottat írásban hallgatni az ellene emelt vádak tekintetében, azonban a bírói gyakorlat — figyelemmel arra, hogy a törvény ezt az eljárást a kisebb jelentőségű felfüggesztés esetén előírja, — megkívánja, hogy az állásvesztés kimondása előtt a panaszlott írásban nyilatkozzon az ellene felhozottak tekintetében. A hivataltól való megfosztás következménye az lesz, hogy az így fenytett egyén a decret keltétől számított egy éven belül városi tanácsos nem lehet. Sem a felfüggesztés, sem pedig a tisztségtől való megfosztás nem érinti az illető tanácsnok képviselőtestületi tagságát.

A polgármester jogosultságainak egy részét egy vagy több tanácsnokra bízhatja elintézés végett. Akadályoztatása esetén a rangban legidősebb tanácsnok helyettesíti őt. Ez helyettesíti őt akkor is, amidőn távol van, és helyettest nem jelölt ki, — (Conseil d'État, 1932. október 14., 1934. február 2.). Amidőn a polgármester és a község érdekei összeütköznek, akkor a képviselőtestület jelöl ki egy tanácsnokot, aki az illető ügyben a községet képviselni fogja. A képviselőtestület megbízása nélkül ilyen ügyben egy tanácsnok sem járhat el. (Conseil d'État, 1909. november 26.).

Amennyiben a polgármester a törvény által hatáskörébe utalt ügyeket nem látja el, a prefektus felhívja őt a törvény teljesítésére. Ha ezután a polgármester a prefektusi felhívásnak nem tesz eleget, akkor a prefektus vagy maga jár el a vonatkozó ügyekben, vagy pedig meghatározott ügyek intézésére megbíz valakit. A felhívás és delegálás egy rendeletben nem foglalhat helyet, ezek egymástól különböző aktusok. (Conseil d'État, 1901. március 8.) A delegáció több feladat elvégzésére is szólhat, de határozott ügyekre kell szólnia. (Conseil d'État, 1888. június 22.) és a tanács működésének teljességét nem foglalhatja magában. (Conseil d'État, 1902. június 27.) A prefektus által megbízott egyén még saját jogosultságainak határain belül sem ruházhatja másra megbízásának teljesítését. Erre joga még akkor sincs, ha a pre-

<sup>1</sup> Lásd bővebben a Revue Générale d'Administration, 1910. évfolyam, II. kötetének 161. oldalán közölt határozat indokolását.

fektus a továbbbuzházást kifejezetten megengedte volna. Ennek az oka abban keresendő, hogy a delegálást a törvény kifejezetten csak a prefektusoknak engedi meg. (Belügyminiszter, 1841. február 27. rendelete.)

Ha a képviselőtestületet felosztja az államfő, vagy ennek összes tagja lemond, illetve a közgyűlés nem tud megalakulni, a köztársasági elnök rendeletével kijelölt bizottság elnöke ennek akadályoztatása esetén alelnök végzi a polgármester teendőit.

A polgármesteri és tanácsnoki tisztség nobile officium. Munkaveszteség, időveszteség révén beállott kár megfizetésére semmit sem szabad a tanács tagjainak juttatni.<sup>1</sup> A tanács tagjai csak készkiadásaik és effektív költségeik megtérítését követelhetik. Az 1831. május 21. törvény még a reprezentációs költségek megállapítását is megtiltotta. Az 1855. május 5. törvény megengedte, hogy a községtanács a polgármester részére bizonyos reprezentációs költséget állapítson meg.<sup>2</sup> A községi törvény is feljogosítja a képviselőtestületeket, hogy a rendes bevételi forrásaik terhére a reprezentációs költségek fedezésére bizonyos összegeket állapítsanak meg a polgármester javára. „Jegyezzük meg azt, hogy a törvény pusztán egyszerű lehetőséget akar nyitni a községi képviselőtestületek számára. Ezzel a lehetőséggel a képviselőtestületek kedvük szerint élhetnek, vagy felhasználatlanul hagyják ezt a jogosultságot. Azt se tévesszük szem elől, hogy a reprezentációs költségek megtérítése révén nem lehet a polgármesternek elburkoltan fizetést adni.”<sup>3</sup>

A polgármester jogosultságainak Janusarca van. A polgármester az egyik oldalról a község választott bizalmi embere: a községi feladatokat, a községi képviselőtestület határozatait teljesíti. Más oldalról azonban a központi hatalom ágenseként szerepel és ilyen minőségében az állam általános jellegű, országos funkcióit tölti be. Ez a kettősség emlékeztet valamit a prefektus szintén megosztott jogi állására. A főkülönbség kettejük között abban áll, hogy amíg a prefektus elsősorban és mindenek felett a kormány bizalmasa, tőle nyeri, bármikor visszavonható hatal-

<sup>1</sup> A Vosges lankáin fekvő több község képviselőtestülete elvesztett munkabér címén rendszeresen ellenértéket állapított meg a polgármesternek. A Conseil d'État törvénytelennek minősítette ezeket a határozatokat, (Conseil d'État, 1929. január 4.)

<sup>2</sup> „Ces allocations... ne sont point inconciliables avec le principe de la gratuité. Elles ne tournent point au profit personnel du maire...” A javaslat indoklásából.

<sup>3</sup> Vallette: Loi municipale du 5 avril 1884. 41. oldal, 5. lábjegyzete.

mát, addig a polgármestert az önkormányzat választja saját kebeléből és így ő inkább az autonomia képviselője.<sup>1</sup>

A polgármestert mint a község vezető emberét kétfajta jogosultság illeti meg. Az első csoportba tartoznak azok az ügyek, amelyeknek elintézése, illetőleg amelyekben a határozathozatal a közgyűlés feladata és a polgármester csupán végrehajtja a közgyűlési határozatot. Ezeknél az aktusoknál a polgármester mind a felsőbb közigazgatási hatóság, mind pedig a képviselőtestület felügyelete alatt áll. Második csoportban sorozott ügyekben a polgármester a képviselőtestülettől függetlenül önálló határozathozatali joggal jár el.

A polgármester a képviselőtestület ellenőrzése és a felsőbb közigazgatási hatóság felügyelete alatt intézi a következő teendőket:

1. A községi javak megőrzése és e téren szükségessé vált minden aktust.
2. A községi jövedelem kezelése, a községi intézmények, számvevőség felügyelete.
3. Költségvetés elkészítése és beterjesztése, a kiadások utalványozása.
4. A közmunkák vezetése.
5. A községi útfelügyelő hivatallal kapcsolatos intézkedések.
6. Bérleti szerződések kötése, versenytárgyalások tartása, közszállítás vagy közmunka odaítélése.
7. Adás-vétel, csere és egyéb jogügyletek kötése.
8. A községnek bíróság előtti képviselete.
9. A vadászati joggal kapcsolatos intézkedések megtétele.
10. Általánosságban a községi képviselőtestület határozatainak végrehajtása.

A felsorolt tevékenységeknél a polgármester a közgyűlés utasításait betartani tartozik.

Vannak a polgármesternek az előbbiektől teljesen eltérő jellegű sajátos attribútumai. Ezek gyakorlásánál a községi képviselőtestület irányában szuverén. Nincs meg köztük az alá- és felérendeltségi viszony. Ilyen ügyekben a felügyelet nem illeti meg a képviselőtestületet, hanem csak a prefektust. Ezeknél

<sup>1</sup> A polgármesterek uniformis-szerű ruhát viselhetnek, (7. év. floreal 17. 1830. szeptember 18., 1852. március 1-i rendeletek). Az egyenruha helyett inkább a nemzeti trikolor (övként vagy vállon át övező) viselés a szokásos. — Az 1907. június 16. rendelet szerint a polgármestert községe területén a nyilvános ceremóniáknál alprefektus után — a polgári törvényszék elnöke előtt foglal helyet.

a polgármester nem a községi képviselőtestület megbízásából, hanem a törvényi felhatalmazás alapján jár el. A polgármester önálló joggal nevezi ki a község tisztviselőit, felfüggesztheti, elbocsájthatja a nem életre kinevezett alkalmazottakat.<sup>1</sup>

Az 1930. március 12. napján kelt törvény foglalkozik a községi tisztviselők helyzetével. Azokban a községekben, ahol életre szóló tisztviselői állások rendszeresítettek, a törvény hatálybalépésétől számított hat hónapon belül a kinevezés feltételeit, módjait, az előmenetel módját és a fegyelmi eljárás mikéntjét rendező szabályrendeletet tartoznak a községi képviselőtestületek készíteni. A vonatkozó határozat jogerőssé válik, ha a prefektus a hivatalában érkezéstől számított 40 nap alatt nem tagadja meg a határozat jóváhagyását. Amennyiben a képviselőtestület nem készíti el 6 hónap alatt a szabályrendeletet, akkor a prefektusi rendelet az államtanács által kidolgozott általános szabályzatot lépteti életbe. A törvény minden département területén több fegyelmi tanácsot rendszeresít. A tanács hat tagból, fele részben a községi képviselőtestületek, fele részben a községi alkalmazottak által delegáltakból áll. E fegyelmi tanács illetékessége alá tartozó minden község egy tanácsnokot, vagy községi képviselőt jelöl ki, a tanácsba. Az eljáró-tanács első három tagja ezekből a kiküldöttekből sorshúzás útján kerül ki. A községi tisztviselők és munkások ugyancsak kiküldötteket választanak a fegyelmi tanács részére. Sorshúzás jelöli ki a konkrét eljáró három személyt. Természetes, hogy az érdekelt községekhez tartozó kiküldöttek, községük ügyeinek tárgyalásánál nem járhatnak el. A tanács elnöke a legidősebb hivatali multtal bíró békebíró.

A polgármester előmenetelben való visszatartást, fizetés levonást, évi szabadság részleges, vagy teljes megvonását, elbocsátás; kiszabó büntetései csak az esetben érvényesek, ha a fegyelmi tanács ezeket jóváhagyta. Ez a rendelkezés csak az élethivatásos, állandó alkalmazottak tekintetében bír hatállyal, míg a többi alkalmazottak irányában épségben marad a polgármester discretionális természetű joga.

<sup>1</sup> A polgármester kinevezési joga alól kivételt képeznek a következő esetek: a tűzoltó-tiszteket (1925 aug. 15. dekretum 5 §-a), 50.000 lakosságú községek pénztárosait az államfő, 50.000 lakosnál kisebb községek pénztárosait (1923 jún. 22 törvény), a vámhivatal vezetőjét. (1852 márc. 25 dek. 5 § 6 bek.), a községi múzeum gondozóját (1906 szept. 30 dek.) a prefektus, a vámtisztviselőket pedig az alprefektus (1861 ápr. 13 törvény 6 §-a) nevezi ki.



Az önálló polgármesteri jogok második csoportját teszik a községi és mezőrendészet tekintetében szükséges intézkedések. (1898. június 21. törvény.)

A községi rendészet feladata a közrend és a közbiztonság fenntartása. E cél végett a polgármestert megilletik mindazok a jogosultságok, amelyek az alábbi ügyek elintézéséhez szükségesek:

1. A közutakon, köztereken a forgalom biztonságának<sup>1</sup> és kényelmének biztosítása. Ide tartozik az utak világítása, összehozással fenyegető épületek lebontása. (1898. június 21. törvény, 3 és 6 §§-ai szabályozzák az eljárást.) stb.

2. A köznyugalmat sértő jelenetek, zavargások, verekedések megelőzése, elhárítása. (Code penal 509—511. §§-ai.), nyilvános gyűlésen a rend fenntartása, éjszakai csendháborítás beszüntetése,<sup>2</sup> a lakosság nyugalmát zavaró bármely jelenség megszüntetése.

3. A rend fenntartása azokban a helységekben, ahol gyűlések tartatnak, csoportosulások, vásárok, vásárcsarnokok,<sup>3</sup> nyilvános ceremóniák, körmenetek,<sup>4</sup> látványosságok, kávéházak és egyéb nyilvános helyek rendészete. A polgármester a kocsmákban megtilthatja a táncot, illetőleg engedélyétől teheti függővé.

<sup>1</sup> A polgármester megtilthatja, hogy bizonyos órákban bizonyos utcákon autók és más gépjárművek közlekedjenek. (Conseil d'État 1921 aug. 5.).  $\beta$ ) bizonyos sebességet meghaladó gyorshajtást (Conseil d'État 1921 ápr. 22.  $\gamma$ ) a forgalmat olyan helyiségek közelében, ahol koncertek és ünnepélyek rendeztetnek (Cour de Cassation 1903 jan. 29.)  $\delta$ ) bizonyos irányban való közlekedést (Conseil d'État 1924 máj. 28.)  $\epsilon$ ) reklámtáblákkal felszerelt járművek közlekedését (Conseil d'État 1902 jan. 24.) meghatározott súlynál nehezebb járművek közlekedését (Conseil d'État 1935 jan. 6.), de nem jogosult arra, hogy az útvonalakon minden forgalmat megtiltsa (Conseil d'État 1921 jan. 10.).

<sup>2</sup> A polgármester jogosult arra, hogy bizonyos foglalkozások éjszakai gyakorlását eltiltsa (Cour de Cassation 1895 nov. 24.). Lásd bővebben: *Revue générale d'Administration* 1906 évf. 245. II. kötet 422. old.

<sup>3</sup> A polgármester nem intézkedhetik oly értelemben, hogy a város területén hús csak a vásárcsarnokban, illetőleg a vásártéren árusítható. (Conseil d'État 1928 jan. 13.)

<sup>4</sup> A polgármester tradicionális körmenetek megtartását előzetes engedélyétől nem teheti függővé (Conseil d'État 1923 márc. 16., 1929 márc. 1., 1934 márc. 2.). „A polgármester azon rendelete, melyben valamely vallási egyesületnek csak abban az esetben engedi meg, hogy a községben felvonulást tartson, ha az egyesület pap-igazgatója a felvonulásban nem vesz részt, illetőleg ha jelen van, nem visel reverendát, törvénytelen s megsérti az egyházi öltöny viselésének szabadságát, ez pedig egyik következménye a vallásgyakorlás szabadságának. (Conseil d'État 1929 jan. 18.).

(Conseil d' État, 1905. június 29.) A prostitúció szabályozása szintén hatáskörébe tartozik.

4. A holttestek szállítására, exhumálására, a rend és tisztaság fenntartására szolgáló intézetek felügyelete. A polgármester bizonyos szabályokat léptethet életbe, de ezek a rendelkezések nem eredményezhetik azt, hogy a halottak elföldelése az elhunyt vallásának figyelembe vételével elkülönítve történjék meg. (Conseil d' État 1902. március 30., 1904. december 28.-i határozatai.)

5. Mérték, súly szerint árusító kereskedések felett a mértékek pontossága tekintetében történő felügyelet és az élelmiszer kereskedések tisztaságának vizsgálata. A semmítűszéknek 1923. május 25. napján hozott döntése óta a polgármester jogosult elrendelni a tej állandó vizsgálatát. A legtöbb községben polgármesteri rendelet kötelezi a pékeket arra, hogy a kenyér és péksütemények árát üzletükben látható módon kifüggeszék.

6. Minden intézkedés, amely szükséges valamely szerencsétlenség, tűzveszély, természeti csapás, áradás, ragályos betegség,<sup>1</sup> állatbetegség megelőzésére, a baj megszüntetésére és a károsultak megsegítésére.<sup>2</sup>

7. A köz- és önvészélyes örültek tekintetében szükséges ideiglenes intézkedések megtétele. A köz- és önvészélyes elmebetegeket a prefektus zárhatja elmeegógyintézetbe, azonban az ideiglenes intézkedést a polgármester is megteheti. (1838. jun. 30.-i törvény.)

8. Vad- vagy kártékony állatok<sup>3</sup> elleni védekezés célját szolgáló intézkedések megtétele. Így az ebzárlat elrendelése a polgármester joga.

A polgármesternek a fentiekben ismertetett tevékenysége nem tisztán és nem mindig községi feladat. Igen sokszor államot terhelő funkciókört tölt be a polgármester akkor, amikor rendészeti és mezőrendőri intézkedéseket tesz. Az állami és a helyi érdek összelellezve jelentkezik ezeknél az aktusoknál. Elválasztani őket, szabatosan futó határt húzni közöttük, nem lehet.

<sup>1</sup> 1902. febr. 15. törvény.

<sup>2</sup> Lássad: Revue des Établissement de bienfaisance 1909 évf. 302. és köv. oldala.

<sup>3</sup> A köztisztaság védelme céljából a háziállatok tekintetében is vannak a polgármesternek bizonyos jogosultságai. Pl. a város területén lévő épületekben nagy számú kutya, macska tartását megtilthatja (Conseil d'État 1889 dec. 21.), a város területén a disznótenyésztést eltilthatja (Conseil d'État 1851 márc. 22.)

Ezek az ügyek a község és az állam működési körét egyaránt érintik. Ezt figyelembe véve a törvényhozó különleges intézkedést tesz. „Azok a jogok, amelyek a 91. §. erejénél fogva a polgármestert megilletik, nem akadályozzák meg a prefektust a tekintetben, hogy a departement minden községében vagy ezek közül többen, amennyiben a községi hatóságok a köztisztaság, a közbiztonság, a köznyugalom biztosítása végett szükséges intézkedéseket meg nem teszik, rendelkezzen. Ezt a jogot a prefektus vagy alprefektus egyes községekkel szemben elkülönítve csak akkor gyakorolhatja, ha a község polgármesterének a feladat elvégzésére adott határidő eredménytelenül múlt el.”<sup>1</sup>

A közrendészeti feladatok kétlaki strukturája, a törvénynek az általános szabálytól eltérő intézkedése, sokakat arra a meggyőződésre csábított, hogy a közrendészetet ellátó polgármester a központi hatalom nevében és megbízásából jár el. Ez a magyarázat *contra legem* történik. A községi törvény 91. §-a ugyanis határozottan kimondja, hogy a rendészeti funkciót betöltő polgármester felsőbb hatóság felügyelete alatt jár el és nem úgy, mint a 92. §-ban *taxative* felsorolt — későbbiek során ismertetendő — esetekben, ahol ugyanis a polgármester a központi hatalom tekintélyéből, megbízásából intézkedik. Ma Berthelemy<sup>2</sup> és Hauriou<sup>3</sup> tételes törvényre épített teóriája az uralkodó, amely szerint:

1. A községi közrendészet nincs alávetve a képviselőtestület intézkedésének, felügyeletének.

2. A községi közrendészet gyakorlása a felsőbb közigazgatási hatóság felügyelete alatt történik.

3. Csak a polgármester mulasztása esetén, amennyiben a részére kijelölt határidő eredménytelenül múlt el, jogosult a prefektus az általa szükségesnek tartott intézkedés megtételére.

A polgármester a reábizott rendőr igazgatási feladatok ellátása végett szabályrendeleteket alkothat, egyes személyekre kiható tilalmakat bocsáthat ki, illetőleg egyeseknek az általános szabály alól felmentést adhat. Az általa kibocsátott szabályrendeletek, érvénye csak a község területén van hatályban. Megszegésük büntetőjogi következménye: 1 franktól 5 frankig terjedő pénzbüntetés, illetőleg visszaesés esetén 3 napig terjedhető elzárás. (Code penal 471 §. 15. pontja.)

<sup>1</sup> Községi törvény 99. §-a, 1926. évi nov. 5. dekret 48. §-a.

<sup>2</sup> *Traité élémentaire de droit administratif*. Paris 1935. 245. oldal 1 lábjegyzet.

<sup>3</sup> *Précis de droit administratif* Paris, 1935. 588. oldal, 49. lábjegyzet.

A polgármester rendeletet hoz akkor, amidőn a törvény által felügyeletére bízott dolgok tekintetében intézkedik, amidőn a törvényeket, rendőrigazgatási rendeleteket kihirdeti és felhívja a polgárokat rendelkezésekben foglaltak betartására. A polgármester e tárgyban szükségesnek látszó minden intézkedést megtehet azzal a feltétellel, hogy törvényt, a lelkiismereti szabadságot, a személyes szabadságot, az üzleti és iparszabadságot, a lakhely szabadságát, a polgári egyenlőséget és a magántulajdont nem sérti határozata. Amennyiben a polgármesteri rendelet törvénybe ütközne, a prefektus megsemmisítheti. Ez az egyik jogorvoslat, a másik jogorvoslatot az Államtanács hoz a hatáskör túllépése címén intézett fellebbezés képezi. Harmadsorban pedig a bíróságok jogosítva vannak arra, hogy a törvénytelen szabályrendeletektől a büntetőjogi szankciót megtagadják.<sup>1</sup>

A polgármester rendeleteit meghozataluk után az alprefektushoz, illetőleg a departement székhelyén lévő arrondissement területén lévő község polgármestere a prefektushoz felterjeszteni tartozik. Ennek a felterjesztésnek jogi hatálya van azokra a rendeletekre vonatkozóan, amelyek állandó jellegű szabályozást tartalmaznak. Ezek ugyanis a határozatnak az alprefektusi, illetőleg prefektusi hivatalba történt megérkezést követő 30 napon belül nem joghatályosak és végre nem hajthatók. A prefektus megsemmisítheti ezeket a rendeleteket, végrehajtásukat felfüggesztheti, de nincs felhatalmazva arra, hogy megváltoztassa őket.<sup>2</sup> Sürgős szükség esetén a prefektus elrendelheti a határozat azonnali végrehajtását. (1926. nov. 5-i decretum 47. §.)

A polgármester a felsőbb közigazgatási szerv nevében jár el a következő ügyekben:<sup>3</sup>

1. A törvények és rendeletek kihirdetése, végrehajtása.
2. Általános biztonsági intézkedések fogantatba vitele.
3. A törvény által reája bízott különleges functiók tekintetében.

Így a polgármester az állami anyakönyvvezető, a népszámlálást ő vezeti, a sorozásra az ujoncok listáját összeállítja, katonai rekvirálásoknál közbenjár, statisztikai kérdőlapok kitöltésénél ellenőr, ellenőrzi a börtönöket, az elmeegógyintézeteket, a választói névjegyzéket összeállítja, a colportage jogot engedélyezi etc. etc. — ezek a polgármesternek a törvény által különlegesen felsorolt functiói.

<sup>1</sup> Morgand: La loi municipale, Paris, 1917. 664. oldal.

<sup>2</sup> Revue générale d'administration 1890. évfolyam, 2. kötet, 428. oldal.

<sup>3</sup> Községi törvény 92. §-a.

A polgármester állítja ki az állam nevében mindazokat a bizonyítványokat, amelyekre az állampolgárnak köz- és magánéletében szüksége van (illetőségi, helyhatósági, vagyontalansági bizonyítvány etc.). „A polgármesterek midőn egy aláírást hitelesítenek, nem a község képviselőjeként járnak el, hanem azt a jogukat gyakorolják, mely őket az általános igazgatás feladatainak betöltésénél fogva megilleti. Amikor tehát a polgármester meg nem győződve valamely aláírás valódiságáról, hitelesíti azt s így mulasztást követ el, hibája nem vonja maga után a község felelősségét.” (Conseil d'État 1933. július 24.)

### 19. §. A prefektus felügyeleti joga.

A prefektus a központi hatalom bizalmi embere, személyén keresztül valósul meg a centralizáció eszméje. Miként a községi közgyűlésekkel szemben, azon mód a polgármester intézkedései tekintetében is széleskörű jogok illetik meg a prefektust. Ezek az attributumok biztosítják a központi hatalom akaratának megvalósulását. A prefektust a polgármesteri rendeletek tekintetében:

1. Megsemmisítés.

2. Végrehajtás felfüggesztése.

3. A polgármester hiányzó határozatának pótlási joga, illetőleg a reformatio

joga illeti meg.

Az első két pontban említett jogosítványok azonos természetűek, ezért ezeket egyszerre vesszük vizsgálat alá.

Azokban az ügyekben, amelyekben a polgármester a képviselőtestület megbízásából jár el, amelyekben a közgyűlés akaratát teljesíti, a prefektus ellenőrzése majdnem jelentéktelen. Itt nincs is szükség kontrollra, hiszen a közgyűlési határozatról a prefektus idejében tudomást szerzett és elég idő áll rendelkezésére a tekintetben, hogy szabálytalanság észlelése esetén a határozatot megsemmisítse. Természetes azonban az is, hogy ha a jogerőre emelkedett közgyűlési határozat végrehajtása közben merül fel olyan momentum, melynek fennforgása a vonatkozó intézkedés semmisségét vonja maga után, a prefektus a határozat megsemmisítése alkalmából a polgármesteri intézkedést is hatálytalaníthatja. Az is világos, hogy ha a polgármester eltér a képviselőtestület határozatától, akkor a prefektus az illető intézkedést, vagy ennek a közgyűlési akarattól eltérő részét minden időbeli korlátozás nélkül megsemmisítheti.

A polgármester minden határozata a prefekturába kerül. A prefektus ezeket a határozatokat vizsgálat alá veszi mind törvényesség, mind pedig célszerűség szempontjából. Ha azt látja, hogy a polgármester intézkedései jogérvényes szabályba ütköznek, vagy pedig a község érdekeivel ellentétben állanak, illetőleg a határozatot nem tartja célravezetőnek, akkor az illető határozatot megsemmisíti, illetőleg ennek végrehajtását felfüggeszti. A prefektus bármikor gyakorolhatja ezt a jogot. Bármilyen hosszú idő is múlt el a felterjesztéstől, a prefektus joga nem évül el, nem szűnik meg. Más kérdést képez azután a határozat végrehajthatóságának problémája. Ennek a kérdésnek elbírálásánál már az idő múlásának jelentős szerepe van. A polgármester rendeletei vagy csak egyszer előforduló, sürgős ügy elintézésére vonatkoznak, vagy pedig a jövőre szólóan, az esetek meg nem határozott számára alkotnak szabályt. Míg az elsőket meghozataluk után azonnal végrehajthatja a polgármester, addig az utóbbiak végrehajthatósága csak a határozatnak a prefektusi hivatalba történt beérkezéstől számított 31. napon nyílik meg. Az így végrehajthatóvá vált határozatot a későbbiek során a prefektus épp úgy megsemmisítheti, mint a felterjesztést követő hónapban. A megsemmisítés hatálya nem hat ki a már foganatba vitt cselekvésekre. (A belügyminiszter 1840. júl. 1. napján kelt körlevele.) A prefektus szabad kezét nemcsak az idő múlása nem köti meg, de még saját határozatához sem tartozik alkalmazkodni. „Az a körülmény, hogy a prefektus valamely intézkedéshez hozzájárult, nem szolgál akadályául annak, hogy később a megsemmisítés vagy végrehajtás felfüggesztési jogával éljen.” (Conseil d'État 1859. aug. 11.) A prefektus imént vázolt jogosultsága azt eredményezi, hogy a polgármester sajátos hatáskörébe tartozó ügyek elintézésénél hozott határozatai tekintetében jogerőről a szó szoros értelmében beszélni nem lehet. Ezek a határozatok egy békés vulkánhoz hasonlítanak, amelyek bármely pillanatban kirobbanhatnak.

A prefektusnak az a joga, hogy intézkedés megtétele végett, a polgármester helyére lépjen, a törvényben szigorúan körül van határolva. Másként nyerne szabályozást az általános közigazgatási és másként a rendészeti ügyek.

A törvény által kifejezetten a polgármester köteleességévé tett feladatot el nem látó városvezetőt a prefektus felhívja arra, hogy teljesítse köteleességét. Ha a polgármester a felhívás teljesítését megtagadja, vagy pedig a prefektus által a polgármesternek az intézkedés megtételére kijelölt határidő eredménytelen marad,

a prefektus intézkezhetik a mulasztó polgármester helyett. Hangsúlyoznunk kell azt, hogy közigazgatási ügyben a prefektust csak abban az esetben illeti meg ez a jog, ha az illető tevékenységet a törvény kifejezetten a polgármester ügykörébe osztotta. Ha ez nem így áll, a prefektus felhívhatja a polgármestert szabályrendelet alkotására, azonban ennek mulasztása esetén maga nem bocsáthatja ki a szabályrendeletet. Az 1837. évi törvényhozás, melynek intézkedéseit a községi törvény szószerint átvette, érezte, hogy bizonytalan talajra lépne akkor, ha a szabály megfogalmazásánál nem keresik a legnagyobb világosságot és az esetleges téves magyarázatokat már ab ovo ki nem zárják. „Az szükséges — mondja Vivien előadói jelentése —, hogy a prefektus csak a törvény által határozottan előírt cselekedetek tekintetében élhessen a javaslat által reája bízott jogokkal és ennek a jognak a segítségével ne tehesse semmivel egyenlővé a községi tekintélyt. Hogy minden bizonytalanságnak elejét vegyünk, a paragrafusból töröltünk minden homályos jelentésű szót és a prefektus jogát csak azokra az esetekre korlátoztuk, ahol a polgármester visszautasítja, vagy elmulasztja egy törvény által előírt intézkedés megtételét.”<sup>1</sup> Felmerül az a kérdés, hogy mi történik abban az esetben, ha a polgármester a prefektus felhívására elkészíti ugyan a rendeletet, betölti a törvény által reabízott functiót, de ez a határozat nem elégíti ki a prefektust. Általános felfogás szerint a prefektus ebben az esetben a véleménye szerint rosszul hozott határozatot megváltoztathatja.<sup>2</sup>

Az 1837. évi törvény nem tett különbséget a polgármester rendészeti és egyéb közigazgatási rendeletei között. A bírói gyakorlat azonban (Cour de Cassation 1859. november 5., 1866. dec. 28. Conseil d'État 1867. márc. 50.) lassan-lassan megengedte, hogy a prefektus a département összes községeire érvényes rendőri szabályrendeleteket alkosson olyan esetekben, amelyekben a községrendészeti funktióknak általános rendészeti oldala is volt. (Conseil d'État 1928. jul. 13.) A községi törvény tárgyalásakor beterjesztett indítvány a prefektusnak igen széles körű hatalmat adott a rendészet terrénumán. A javaslat feletti vita igen erős és hosszantartó volt. A senatus kétszer is visszaküldte a törvénytervezetet. Az így megszületett 99. §. szerint közrendészeti ügyekben a prefektus a

<sup>1</sup> Duvergier: Collection complète des Lois... 1838—37. kötet, 238. oldal 1. lábjegyzet.

<sup>2</sup> Laferrière: Traité de la Jurisdiction administrative Paris, 1896. 2. kötet 513. oldal.

közbiztonság és köznyugalom megóvása végett szükséges rendelet alkothat a departement összes községeire vagy a községek közül többre érvényes hatállyal, amennyiben az illető polgármester a prefektus rendeletével egyező, vagy ennél szigorúbb szabályrendeletet nem alkotott. A prefektusnak ez a joga jóval tágabb, mint az előbb tárgyalt jogosítvány. Míg az előbbieken csak a törvényben taxative felsorolt esetekben elmulasztott köteletség pótlására és csak eredménytelen felhívás után nyílik meg a prefektus joga, addig a most ismertetett törvényhely általánosságban, felhívási kötelezettség nélkül engedélyez a prefektusnak rendelet alkotási jogot. Ha azonban a prefektus ily rendőri szabályrendeletet a departementnak csak egy községe tekintetében hoz, akkor meghozatalát megelőzően intézkedés végett a polgármestert felhívni tartozik. Amennyiben a prefektus csak egy község tekintetében hoz rendőri szabályrendeletet, ez a körülmény valószínűsíti azt, hogy itt nem általános jellegű szabályozásról, hanem sajátos községi feladatról van szó, minthogy ilyen szabályozásra más municipiumnak nincs szüksége. Szemléltetően mutatja azt a különbséget, mely elválasztja az egész departementra, illetve csak egy község területére hatályos prefektusi rendeleteket egymástól, a Conseil d'État 1952. dec. 2-i döntése. A Seine-Marne departement prefektusa 1950. május 30-án figyelemmel arra, hogy a megyéje területén bikaviadalok során haláleset történt, a bikaviadalok tartását az egész departement területén betiltotta. Az Államtanács, mely elé került jogorvoslat folytán a határozat, megsemmisítette a prefektusi döntést azzal az indokolással, hogy bár a határozat az egész departement területére szólt, valójában csak egy községet érintett, mert Meluse községben fordult elő a prefektusi rendelet kiadása előtt egy halálos kimenetelű bikaviadal és csak itt volt rendszeresen szokásban a bikaviadal tartása. A prefektusnak tehát először a polgármestert fel kellett volna hívni rendelet alkotására.

A prefektus utalványozás terén is helyettesítheti a polgármestert. Ha ugyanis a polgármester megtagadja valamely törvényesen lejárt kiadás folyósítását, a prefektus, illetőleg alprefektus határozata pótolja a polgármester hiányzó utalványozását.

Több kisebb jelentőségű törvény egészíti ki a prefektus polgármestert helyettesítő jogosultságát. Ezek az intézkedések is azt mutatják, hogy a helyi közületek látszólagos függetlenségük mellett, választott képviselőtestületük és tanácsuk ellenére, igen szorosan vannak a központi hatalomhoz fűzve.



A prefektus megsemmisítő, felfüggesztő, polgármester helyett intézkedő határozatai ellen egyrészt a belügyminiszterhez intézett panasz, másrészt az államtanácsához hatásköri túllépés címén benyújtott fellebbezés formájában lehet jogorvoslattal élni. Az első mód nem sok esetben vezet eredményre, hiszen a prefektus a belügyminiszter bizalmi embere lévén, intézkedéseinél szemmel tartja minisztere utasításait, jogi álláspontját. Sőt fontosabb esetekben konkrét ügyben ki is kéri a felettes hatóság véleményét. Az *excès de pouvoir*-ra alapított jogorvoslat csak akkor vezet eredményre, ha a panaszlónak sikerül bebizonyítani, hogy a prefektus átlépte hatáskörét és így megszegte a törvényt.

---

## IRODALOM.

- Amade: Les nouvelles idées directrices. L'idée régionaliste. Paris 1912.
- Angot: Vers le régionalisme intégral. Paris 1911.
- Arréat: La décentralisation et la loi départementale. Paris 1871.
- Aucoc: Les controverses sur la décentralisation administrative. Revue politique et parlementaire. 1895 évf. IV. kötet 7 és 227 old.
- Augagneure: Réforme administrative. La Revue mondiale 1925 jan. 15. számban.
- Autesserre: Des origines, de la nature et des effets de la centralisation. Paris 1904.
- de Barante: De la décentralisation en 1829 et 1855. Paris 1886.
- Barrot: De la centralisation administrative et de ses effets. Paris 1870.
- O. Barrot: Etudes contemporaines. De la centralisation. Paris 1861.
- Barthélemy: Les tendances de la législation administrative depuis un quart de siècle. Revue du droit public et de la science politique 1909 évf. 114 o.
- Bazin: La décentralisation provinciale. Grenoble 1886.
- Beauquière: La France divisée en Régions. Toulouse 1902.
- Beaurepaire—Froment: Pour le régionalisme. Paris 1915.
- Bécharde: Essai sur les abus de la centralisation. Paris 1845.
- Benedetti: La décentralisation et la commission départementale. Aix 1897.
- Benoist: La réforme administrative. Séances et travaux de l'Académie des Sciences morales et politiques. 1928 év I. rész 521 old.
- Bérard: La décentralisation administrative. Lyon 1890.
- Berthélemy: Traité élémentaire de droit administratif. XIII. kiadás. Paris 1955. 110 old.
- Berthélemy: Sommes nous condamnés à la centralisation perpétuelle? E. Jenk: Essai sur le gouvernement local en Angleterre című könyvének előszava. Paris 1901.
- Berthélemy: Critique de la théorie régionaliste. Revue du Nord et de l'Est 1925 januári számában.
- Bézin: Des autorisations et approbations en matière de tutelle administrative. Toulouse 1906.
- Bizardel: Une ébauche de décentralisation administrative. Bordeaux 1915.
- Blodig: Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff. Bécs 1894.
- Boé: Les principaux obstacles à la décentralisation. Paris 1904.
- Bonnard: Les décrets-lois du ministère Poincaré. Décentralisation, déconcentration. Revue du droit public 1927 évf. 275 old.
- Breynat: Les cahiers de 1871, programme de décentralisation. Lyon 1871.
- Brun: Le régionalisme. Paris 1911.
- Cadillac: Les projets de régionalisme administratif. Paris 1921.
- Catta: La décentralisation administrative. Nancy 1912.

- Cayla: Notes sur la décentralisation. Revue politique et parlementaire 1896 évf. 364 old.
- Cellerier: La politique fédéraliste. Paris 1916.
- Cère: La décentralisation administrative. Paris 1844.
- Chaurriaud: Enquête sur la décentralisation. Paris 1895.
- Clémentel: La République et la décentralisation Paris 1918.
- Constant: De la décentralisation dans la commune. Aix 1905.
- Cormenin (Timon álnév alatt): De la centralisation. II kiadás. Paris 1842.
- Dagail: De la décentralisation administrative. Angoulême 1871.
- Dauphin: L'administration consultative centrale. Paris 1932.
- Delabrousse: La décentralisation administrative et les Universités régionales. Paris 1901.
- Delfau: La décentralisation communale. Revue générale d'Administration 1915 évf. I. kötet 228 old.
- Dendias: Le gouvernement local. La centralisation et la décentralisation administratives. Paris 1930.
- Deschanel: La décentralisation. Paris 1895.
- Deshaires: Premier Chapitre de la décentralisation administrative. Paris 1864.
- Desmarest: Les États provinciaux. Essai sur la décentralisation. Paris 1868.
- Dessaint: La décentralisation administrative et sociale. Reims 1907.
- Desthieux: L'évolution régionaliste du fébrige au fédéralisme. Paris 1918.
- Desthieux: L'évolution régionaliste. D'une organisation économique du pays Paris 1919.
- Déthau: Les dépenses obligatoires des budgets départementaux et communaux Paris 1914.
- Dollfus: Liberté et Centralisation. Paris 1859.
- Dubreuil: L'idée régionaliste sous la Révolution. Besançon 1919.
- Duguit: Traité de droit constitutionnel 1925 évi kiadás II. kötet 60, 105, 475 old. III. kötet 18 és 60 old.
- Dupon—White: La centralisation. Paris 1876.
- Esmein: Eléments de droit constitutionnel. Paris 1896—363 old.
- Favé: La décentralisation. Paris 1870.
- Florent—Lefèbre: De la décentralisation ou Essai d'un système de centralisation politique et décentralisation administrative. Paris 1849.
- Folliet: De la décentralisation administrative. Paris 1861.
- Foncin: Les pays de France. Projet de fédéralisme administratif. Paris 1898.
- Fontaine: Décentralisation et déconcentration. Saint-Malo. 1899.
- de Gail: Les États à forme fédérative. Paris 1901.
- Glasson: Communaux et communautés dans l'ancien droit français. Paris 1891.
- Guignard: Le Self-Government, ou la décentralisation. Paris 1897.
- Guy: La décentralisation administrative, hier, aujourd'hui et demain. Paris 1916.
- Hauriou: Étude sur la décentralisation. Bequet-féle „Repertoire“ küllön lenyomata. Paris 1892.
- Hauriou: La décentralisation par les établissements publics. Revue politique et parlementaire 1895 évf. 56 old.
- Hauriou: Précis de droit administratif et de droit public. Paris 1933 évi kiadás 81 old.
- Hatschek: Die Selbstverwaltung in politischer und in juristischer Bedeutung. Leipzig 1898.

- Henry: Un projet de décentralisation. *Revue des Sciences politiques*, 1916 évf. 308 old.
- Hintze: Stätsinheit und Föderalismus im alten Frankreich und in der Revolution. Stuttgart 1928.
- Imbart de la Tour: Décentralisation et liberté dans la commune. *Revue politique et parlementaire* 1899 évf. 82 old.
- Lallemand: Rapport sur la réorganisation administrative. Paris 1910.
- de La Massue: La centralisation et le suffrage universel. Paris 1907.
- Lameire: L'ancienne centralisation française. *Mélange „Maurice Hauriou“* Paris 1929 — old 507. megjelent értekezés.
- Lançon: Le Régime parlementaire et la Centralisation. Paris 1870.
- Lanlaud: La décentralisation et les conseils généraux. Paris 1908.
- de Larcy: La décentralisation de 1789. Paris 1870.
- Lebon: La décentralisation Cannes. 1870.
- Le Brun: Essai de décentralisation politique et administrative de la France. Paris 1902.
- Le Fur: La protection juridictionnelle des franchises locales contre les empiétements des agents centralisés. *Revue générale de l'administration* 1919 évf. I. és II. kötetében.
- Leroy—Beaulieu La commune et le self-government. *Revue des Deux Mondes* 1871 március 15. számában.
- L'Estourbeillon: Le régionalisme et la France de demain. Vannes 1918.
- Leullier: Du canton considéré comme organe de la décentralisation, avec une introduction historique sur la centralisation. Paris 1897.
- Levardys: La centralisation. Paris 1895.
- Loppin: Le Self-Government local en France. Paris 1908.
- de Luçay: La décentralisation. Paris 1895.
- Mac Adaras: L'avenir de la République par la décentralisation et les réformes démocratiques Paris 1910.
- Marcellin: Décentralisation et révision. Aujourd'hui et demain. Paris 1895.
- de Marcère: La décentralisation. Paris 1896.
- Martin (H.): Essai sur la décentralisation. Paris 1887.
- Maspétiol et Laroque: La tutelle administrative. Paris 1930.
- Maurras: L'idée de la décentralisation. Paris 1898.
- Morny: De la décentralisation. Paris 1871.
- Nestor: Le contrôle du préfet sur l'administration communale. Paris 1951.
- Paul-Boncour: Le fédéralisme économique. II. kiadás. Paris 1901.
- Paul-Boncour et Maurras: Un débat nouveau sur la République et la décentralisation. Toulouse 1905.
- Paul-Boncour et Maurras: La République et la décentralisation. II. kiadás. Paris 1925.
- de Penarum: Décentralisation: le passé, le présent, l'avenir. Caen 1870.
- Pierrot: Menus propos sur la décentralisation, étude analytique. Montmédy 1897.
- Pistoye: De la décentralisation. Paris 1872.
- Pouget: Hiérarchie de la décentralisation. Paris 1872.
- Pountha: Les projets de réforme administrative sous la Restauration. *Revue d'Histoire moderne* 1926. évf. 521 old.

- Raiga: Mouvement de centralisation administrative et financière. Paris 1918.
- de Remusat: Résumé des travaux de la commission extraparlémentaire de la décentralisation. Revue des deux Mondes 1895 febr. és 1896 júliusi számaiban.
- Revillon: Décentralisation. Revue du droit public 1907 évf. 128 és 359 old.
- Reynès: Décentralisation. Perpignan 1899.
- de Ricard: Le Fédéralisme. Paris 1877.
- de Riencourt: La question de la décentralisation. Paris 1871.
- Rolland: La démocratie et la décentralisation en France. Cahiers de la Nouvelle Journée 1925. évf. IV. szám.
- Salem: Les principes du Self-Government local dans les démocraties modernes... Dijon 1925.
- Salles: Les conseils généraux et la décentralisation. Revue politique et parlementaire 1895 évf. 101 old.
- Singer: La décentralisation administrative dans les communes sous les assemblées constituante et législative. Lille 1914.
- Soulaye: La décentralisation au profit des communes depuis la loi du 5 avril 1884. Montpellier 1911.
- Thiodière: La confédération française, forme nouvelle de gouvernement. Paris 1872.
- de Tocqueville: De la démocratie en Amérique (I. könyv V. fejezet. Des effets politiques de la décentralisation administrative aux États-Unis). Paris 1854.
- de Tocqueville: L'ancien Régime et la Révolution. II. könyv 57—201 old. IV. kiadás. Paris 1860.
- Tourneur—Aumont: Pouvoir central et le régionalisme. Poitiers 1926.
- Trouvé: Parlementarisme républicain et décentralisation monarchique. Albert 1907.
- Valette: Loi municipale du 5 avril 1884. Paris 1929.
-