

A CSEHSZLOVÁK KÖZIGAZGATÁSI REFORM.

A MIKOR A CSEHSZLOVÁK köztársaság megalakult és hatóságai átvették az új államterület igazgatását, a régi magyar Felvidéken egészen más közigazgatási szervezetet találtak, mint amilyen a cseh korona országai-ban otthonos volt. Csehországot, Morvaországot és Sziléziát, ezeket a történelmileg kialakult korona országokat, tartományokat ugyanis az osztrák rendszer bizonyos közjogi egyéniséggel ruházta föl és úgy a törvényhozás, mint a kormányzás terén egyes ügyek intézését e tartományok önálló szerveire (tartománygyűlés és helytartótanács) bízta. Ezt a rendszert az osztrák jogtudósok találó kifejezéssel a kettős vágány rendszerének nevezték el, mert egyes feladatokat az állami közigazgatás, másokat viszont az autonóm adminisztráció látott el. Szlovenszkon és Ruszinszkon ellenben az államfordulatig az ősi vármegyei rendszer maradt életben, ez a tipikusan magyar intézmény, mely az osztrák tartományoknál aránylag jóval kisebb vármegyét sok tekintetben még nagyobb önkormányzati jogokkal ruházta fel, mint amilyenekkel a koronaországok bírtak és úgy általánosságban, mint részleteiben egészen más alapelveken épült föl, mint az osztrák rendszer.

Mindjárt az új állam megalakulásakor nyilvánvaló volt, hogy e két rendszer egybeolvasztása, unifikálása nem lesz könnyű feladat. Úgy a tartományi, mint a vármegyei beosztás évszázados múltra tekintett vissza és erős hagyományokra támaszkodott, amelyeket máról-holnapra felforgatni igen merész és kockázatos vállalkozásnak látszott. Morvaország és Szilézia népe, magukat a cseheket sem véve ki, megszokta és megszerette országos autonómiáját és a századok folyamán erős lokálpatriotizmus fejlődött ki benne, amiért is csak kelletlenül fogadta el Prága felsőbbségét és föltéden vezetését. Szlovenszko és Ruszinszko földjén pedig a vármegyei beosztás oly mély gyökeret vert a lakosság különböző nemzetiségeinek lelkében és gyakorlatilag is annyira bevált, hogy megszüntetésének föltétlenül a nép erős ellentállásába kellett ütköznie.

A prágai forradalmi nemzetgyűlés, amelyben a magyar, német, lengyel és ruszin kisebbségek egyáltalában nem, a szlovákok pedig csak néhány kinevezett taggal voltak képviselve, a forradalom napjaiban túlsúlyba került radikális elemek befolyása alatt mindazonáltal megkísérelte a nehéz feladat megoldását. Mindjárt az első napokban megszüntette a három történelmi ország autonómiáját és az önkormányzati intézmények helyett kinevezett bizottságokra bízta az eddigi autonóm közigazgatást is. Szlovenszkon és Ruszinszokban egyelőre meghagyták ugyan a régi vármegyét, de önkormányzatukat felfüggesztették és élükre a zsupánokat állították, akiknek hatásköre magában foglalta mindazokat az ügyeket, amelyeket eddigelé a főispán, alispán és a vármegyei közigazgatási bizottság intézett. Már ezekből az intézkedésekből is kitűnt, hogy a csehszlovák kormányzat — éles ellentétben az annyszor hangoztatott demokráciával — ellensége lesz az önkormányzatnak és a bürokrácia megerősítésére még nagyobb súlyt fog helyezni, mint a csehek által reakcionáriusnak kikiáltott bécsi kormány.

Ezen átmeneti intézkedések után 1920. elején, közvetlenül feloszlása előtt, a prágai constituante egy szinte minden előkészítés nélkül megszavazott új közigazgatási törvénnyel lepte meg az állam lakosságát, amely lebontotta az osztrák és magyar rendszer történelmi épületét és a régi szláv zsupák föltámasztásának anachronisztikus gondolatából kiindulva, egységesen akarta megszervezni az egész állam közigazgatását. E törvény a tar-

tományokat és Szlovenszkón a vármegyéket végleg megszüntette s az állam területét — Ruszinszko kivételével — 21 zsupára osztotta föl, amelyeket ellentétben a régi, jóval kisebb területre kiterjedő vármegyékkel, a magyar sajtó nagymegyéknek szokott nevezni. Szlovenszkón hat ilyen nagy megyét létesítettek Pozsony, Nyitra, Túrócszentmárton, Zólyom, Liptószentmiklós és Kassa székhellyel. Ruszinszkóban egyelőre megmaradt a régi vármegyei beosztás, mert akkor még nem mertek nyíltan szembehelyezkedni a saint-germaini kisebbségi szerződéssel, amely ennek a területnek tudvalevőleg a helyi közigazgatást magába foglaló önkormányzatot biztosított és a közigazgatás megszervezését az autonóm országgyűlés, a sojym hatáskörébe utalta. A nagymegyék élére a prágai belügyminiszter által kinevezett zsupánokat állították, akiknek vezetése alá került a nagymegyei hivatal, valamint a nagymegye területén működő minden járási hivatal is. Az önkormányzat szerve a megyei képviselőtestület lett, amelynek tagszáma a nagymegyék lakosságához igazodott. Míg azonban a történelmi országokban a nagymegyei képviselőtestület valamennyi tagját választani kellett volna, addig Szlovenszkóra nézve a törvény fölhatalmazta a kormányt, hogy 1940. január 1-ig — amennyiben rendkívüli körülmények ezt szükségessé tennék — a választott tagokon felül még a választottak egy harmadának megfelelő számban kinevezett tagokat is küldjön be a képviselőtestületbe. Azonkívül szavazati jogot kapott a nagymegyei hivatal öt előadó tisztviselője is. Mivel a választott tagok száma nagymegyénként 30—31 volt, a kormány már eleve 15 biztos szavazat fölött rendelkezett és a választásokon mindössze 7—8 jelöltjét kellett behoznia, hogy a többi választott képviselőtestületi tagot bármikor majorizálhassa. Ily körülmények között igazi önkormányzatról, valóságos demokratikus selfgovernmentről szó sem lehetett, mert hiszen a nagymegyékben nem a nép választott képviselőinek, de a mindenkori kormány akaratának kellett érvényesülni. Ehhez hozzájárult még az is, hogy a törvény a megyei képviselőtestület hatáskörét a legszűkebbre szorította össze és elvként kimondotta, hogy a képviselőtestületi üléseken mindenféle politikum tárgyalása ki van zárva. Ilyen módon már eleve is lehetetlenné akarták tenni, hogy a nagymegyei önkormányzat bírálatot gyakoroljon a kormány működése fölött és olyan szerephez jusson, mint amelyet régen az ausztriai tartománygyűlések és a magyarországi megyei közgyűlések játszottak. A törvény egyszersmindenkorra véget akart vetni a különösen Szlovenszkón nagy népszerűségnek örvendő autonomista törekvéseknek is és ezeknek csak azt az egyetlenegy engedményt tette, hogy a szlovenszkói nagymegyéknek éppen úgy, mint a csehországi, morvországi és sziléziai társaiknak megengedte, hogy az úgynevezett zsupaszövetségek útján közösen intézzék azokat az ügyeket, amelyek az egyes nagymegyék területén túl terjedő jelentőséggel bírnak. (E zsupaszövetségek életbeléptetésére azonban sohasem került rá a sor.) A régi vármegyék megszüntetése folytán szükségessé vált, hogy a járásoknak is bizonyos önkormányzatot adjanak, ami meg is történt oly formában, hogy az egyes járásokban járási választmányokat létesítettek, amelyeknek 8—8 tagját a nép választotta. Végül meg kell még jegyeznünk, hogy a nagymegyék határainak megállapításánál gondosan ügyeltek arra, hogy a magyarság sehol többségre ne jusson és így már eleve is meddőségre kárhoztatták a magyar kisebbség részéről megválasztandó képviselőtestületi tagok működését.

Amikor az új törvényt nyilvánosságra hozták, Szlovenszko lakossága nemzetiségi különbség nélkül élesen állást foglalt ellene. A régi vármegyék képviselőtestületei egymásután bejelentették tiltakozásukat és nyomos történelmi, földrajzi és gazdasági érvekkel mutatták ki a tervbevett rendszer célszerűtlenségét. E sorok írója élénken visszaemlékszik arra a fölháboro-

dásra, amely a Szepességen vett erőt a kedélyeken, amikor a nép tudomást szerzett az ősi megye megszüntetéséről. Nemcsak a magyar intelligencia, de a német és szlovák lakosság legszélesebb rétegei is lelkesen csatlakoztak a „megyementő bizottság” akciójához és a Szepesség úgyszólván minden községe tiltakozott az új közigazgatási rendszer ellen. Lőcsén hatalmas népgyűlésen követelték a lakosság kiküldöttei az ősi vármegye megmaradását és a küldöttségek egész sora tolmácsolta a lakosság eme kívánását a kormány és a miniszterek előtt. De minden kérés és követelés hiábavaló volt! A kormány nem törődött az érdekelt lakosság véleményével és erélyesen hozzáfogott a nagymegyei törvény végrehajtásához. Igaz ugyan, hogy erre csak Szlovenszón került rá a sor, a történelmi országokban mindaddig függőben akarták tartani az új rendszer életbeléptetését, amíg Szlovenszón, amelynek a csehszlovák kormány a kísérleti nyúl szomorú szerepét szánta, megfelelő tapasztalatokat nem szereztek. 1923. őszén megejtették a nagymegyei választásokat és bár az ellenzéki pártok minden várakozást felülmúló győzelmet arattak, a kinevezett és tisztviselelőszavazatok segítségével mégis minden képviselőtestületben a kormánypártok szereztek meg az abszolút többséget. Miután a nagymegyei képviselőtestületek megalakultak, 1924. január 1-én egész Szlovenszón területén az új rendszer lépett hatályba, de napjai már akkor meg voltak számlálva.

Három évvel megszületése után a nagymegyei intézmény fölött megkondukt a lélekharang. Az eddig szigorúan autonomista alapon álló szlovák néppárt, miután az 1925. évi általános választások alkalmával megdupláztta képviselői és szenátori mandátumainak számát, ez év januárjában belépett a kormányba, ahová Kramár, a régi tartományi rendszer lelkes híve egyengette az útját. A szlovák néppárt ugyan ismételtlen kijelentette, hogy a kormány támogatására csak a pittsburgi szerződés becikkelyezése ellenében lenne hajlandó, amely tudvalevőleg Szlovenszónak törvényhozási, közigazgatási és igazságszolgáltatási téren egyaránt széleskörű autonómiát biztosított és még közvetlenül kormánybalépése előtt is azt hangoztatta, hogy a régi horvát autonómiának, vagy legalább is az osztrák tartományok önkormányzatának megfelelő selfgovernmentet követel Szlovenszón számára, végül azonban mégis megelégedett a kormánynak azzal a javaslatával, amely egy fél évig tartó harc után mint a közigazgatás szervezéséről szóló törvény került be a csehszlovák törvénytárba.

E törvény formailag a nagymegyei törvény novellája és bár Szlovenszót és Ruszinszót éppen úgy, mint Csehországot és a Sziléziával egyesített Morvaországot országnak nevezi, mégis ez országoknak semmivel sem biztosít nagyobb hatáskört, mint amennyivel az eddigi nagymegyék bírtak, sőt egyes részletkérdésekben még meg is szűkíti azt. Az országos elnöknek hatásköre körülbelül ugyanaz lesz, mint amilyen eddig a zsupánoké volt és az országos képviselőtestület csupán azokkal a jogokkal fog bírni, amelyek az eddigi nagymegyei képviselőtestületeket megillették. A politikát az országos képviselőtestület termeiből is száműzték. Az országos képviselőtestület tagjainak egy harmadrészt a kormány fogja kinevezni és az eddigi állappal szemben változás csak annyiban áll be, hogy az országos képviselőtestület ülésén nem őt, hanem csak egy előadó tisztviselelő fog szavazati joggal bírni. Azonban a kormány így is már eleve annyi biztos szavazat fölött rendelkezik, hogy könnyű szerrel biztosíthatja magának az abszolút többséget az országos képviselőtestületben. Sőt az új törvény a kinevezési rendszert a járási önkormányzatba is bevezeti, ahol ez eleddig ismeretlen volt.

Látjuk, hogy az úgynevezett közigazgatási reform ugyanazokon az alapokon nyugszik, mint elődje: a nagymegyei törvény és az autonómia

gondolatát egy lépéssel sem viszi előbbre a megvalósulás felé. Ha a szlovák néppárt a nagymegyei törvényt és a szlovenszkói zsupák szövetségét joggal nevezte el az autonómia értéktelen pótszerének, úgy ez az elnevezés találon jellemzi az új rendszert is, amelynek bölcsőjénél a szlovák néppárt is ott állott már. A pittsburgi egyezmény megvalósulásától ma éppen olyan távol vagyunk, mint annak előtte, sőt a szlovák néppárt engedékenységé folytán e szerződés alapelveinek törvénybeiktatása még jobban kitolódott.

A pittsburgi szerződés azonban nem nemzetközi szerződés és így annak megszegése miatt non lehet a csehszlovák kormányt valamely internacionális fórum előtt felelősségre vonni. De annál nagyobb felelősséggel tartozik a kormány a saint-germaini kisebbségi szerződés megsértése miatt. Ez utóbbi szerződés értelmében ugyanis Ruszinszkrét a nyelvi, egyháza, iskolai és közigazgatási ügyekben a legszélesebbkörű önkormányzat illeti meg és így a csehszlovák törvényhozásnak nem is volt joga ahhoz, hogy az új közigazgatási törvényben Ruszinszkróra is kötelező rendelkezéseket kiadjon. Ámde nemcsak a törvény megalkotása, hanem annak tartalma is sérti a kisebbségi szerződést. A kisebbségi szerződés értelmében Ruszinszkró szojmjának, akárcsak régen a zágrábi sabornak, a hatáskörébe tartozó ügyekben a törvényhozás jogával kell bírnia és az autonóm testületnek kormányzója is egyedül e testületnek tartoznék felelősséggel. A helyett, hogy Ruszinszkrónak ezt a nemzetközileg biztosított alkotmányát végrehaláhára életbe léptetnék, e közjogi autonómiával felruházott területet most egyszerű közigazgatási egységgé fokozzák le, amelynek országos képviselő-testülete nemcsak hogy törvényeket nem alkothat, de bármilyen politikai ügyben sem hallathatja a szavát és a belügyminiszternek alárendelt országos elnököt sem vonhatja felelősségre. A csehszlovák kormány odáig ment cinizmusában, hogy a saint-germaini szerződést egyszerűen nem létezőnek tekintette és ezzel önmaga földadta azt a jogalapot, amelyre ráhelyezkedve, annak idején Ruszinszkrét megszerezte.

A csehszlovák közigazgatási reform egy újabb láncszeme a szerződés-szegések ama hosszú sorozatának, amelyek a csehszlovák kormányzat lelkiismeretét terhelik. De újabb bizonyítéka annak is, hogy a prágai kormányzat a minél merevebb centralizmus kiépítését egyik legfontosabb feladatának tartja. Az önkormányzati intézmények gyors egymásutánban pusztulnak el ebben az államban és mindaz, amit e téren a magyar jogfejlődés egy ezredév alatt alkotott, ma már romokban hever. Sőt a csákány azokat az önkormányzati intézményeket sem kíméli meg, amelyeket a selfgovementtel nem éppen rokonszenvező osztrák kormány meghagyott, vagy önmaga teremtett meg. Prágában nem akarják megérteni, hogy az önkormányzat a demokrácia lényegéhez tartozik és ugyanakkor, amidőn Csehszlovákiát Európa egyik legdemokratikusabb államának szeretnék feltüntetni, az önkormányzatot megfosztják leglényegesebb attribútumaitól és kinevezett egyének útján kívánják azt a központi kormány akaratának végrehajtó eszközévé lealacsonyítani. Ezzel párhuzamosan a bürokráciát, természetesen cseh bürokráciát egyre nagyobb jogokkal ruházzák föl és a legelavultabb intézményeket is szívesen előszedik a lomtárból, ha a cseh tisztviselőkar hatalmának növelésére alkalmasak. Így az új közigazgatási törvény megalkotásakor sem elégedtek meg az adminisztratív szervezet átalakításával, hanem a többi között törvénybe iktatták a Bach-korszak hírhedt Prügelpatentjét is és a „nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege” elvét félretéve a közigazgatási és rendőri hatóságokat fölruházták azzal a joggal, hogy kihágásokat statuáljanak és azok ellen vétőket drákói pénzbüntetésekkel sújtsák.

A magyar közvélemény, amely évszázados hagyományként ápolja az

önkormányzat és a polgári szabadságjogok megszentelt elveit, a legnagyobb fölháborodással fogadta az úgynevezett közigazgatási reformot. Nemcsak azért, mert a magyar kisebbség érvényesülését még szőkobb körre szorítja vissza, mint a nagymegyei törvény (eddig egy-egy nagymegyében 6—7 képviselője volt a magyarságnak, ezentúl egész Szlovenszón csak annyi lesz), hanem még inkább azért, mert becsületeszése föllázad az ellen a játék ellen, amelyet a demokrácia jelszavával és az önkormányzat eszméjével üznek. A magyar közvélemény nem tudja fölfogni, hogy milyen jogon merészelnek neki prédikációt tartani a demokráciáról azok, akiknek minden megmozdulása egy-egy újabb támadás a népjogok ellen. A prágai parlament magyar képviselői e közhangulatot fejezték ki, midőn a kormány javaslatát a legélesebben támadták és egyhangúlag ellene szavaztak. Figyelmeztetésük siket fülekre talált és nem akadályozhatta meg a törvény elfogadását, mint ahogy három évvel ezelőtt, a nagymegyei rendszer életbe léptetésekor sem hallgattak a magyar politikusok és a magyar sajtó kifogásaira. Három év tapasztalata azonban elég volt arra, hogy igazoljon bennünket. A rossz törvényt csakhamar újjal kellett pótolni. Most is meg vagyunk győződve róla, hogy a hebehurgya törvényalkotás, amely Csehszlovákiában immár rendszerré vált, keservesen meg fogja magát bosszulni és rövid időn belül rá fognak jönni arra, hogy ez a törvény is keresztülvihetetlen és hamarosan sutba fogják dobni.

A csehszlovák állam közigazgatási törvényhozása könnyű szívvel adta föl a történelmi alapot, de nem tudott helyére jobb és megfelelőbb újat állítani. Mint fenti fejtegetéseinkből kitűnik, eddigi működése néhány kérészeletű kísérletből áll és önmagában hordja az elitelő kritikát. Valóban: nem dicséret egyetlenegy államra nézve sem, ha vadonatúj közigazgatási rendszerét három rövid év kedvezőtlen tapasztalatai után egy újabb kísérlettel kell fölcserélnie, mert hiszen ezt a világ nem a kormányzati bölcsesség, de a kapkodás és tervszerűtlenség kétségtelen bizonyítékának fogja tekinteni.

Prága, 1927. augusztus 10.

FLACHBARTH ERNŐ.