

KÖZIGAZGATÁSI REFORMKÉRDÉSEK.

Az államjogi elmélet nem a *kinevezés vagy választás* kérdésében látja az önkormányzat lényegét.

A municipalis autonómia súlypontját a theoria a municipiumoknak részben szabályalkotási, részben politikai, részben pedig — a szorosán vett közigazgatás terén — érdemi intézkedési jogaiban véli föltalálni. Nem akarjuk ezt az elméleti kérdést fejtegetni, még a helyes definitio megállapítását sem arrogáljuk magunknak e téren.

Elismerjük, hogy az autonómia lényege független a hivatali szervezet kérdésétől és csak azt a gyakorlati igazságot állítjuk evvel szembe, hogy a közigazgatás tényleges menetére nézve mindezeknél az elvi jelentőségű differentiaáknál sokkal fontosabb, hogy kik és kinek nevében, mely fölsőbb fórum irányítása és ellenőrzése mellett gyakorolják valóságban a végrehajtó hatalmat.

A helyhatóságok és különösen a törvényhatóságok hazánk történetében nagy szerepet vittek, megilleti őket a pietás adója és habár ezt a történetünk parancsolta pietást nézetünk szerint a leggyökeresebb reform, az önkormányzat teljes eltörlése sem sértené meg, mégis méltányolnunk kell azoknak az álláspontját, a kik ezeket az ereklyetárgyakat nem akarják még a múzeumba beutalni.

Elismerjük azt is, hogy az önkormányzati intézmények részleges fönntartása mellett a kegyeleten kívül más practicus, habár épen nem közigazgatási, de mégis politikai tekintetek szólnak, a mely politikai szempontok méltánylására ugyan csak a história tanított meg bennünket.

És épen ezeket a különböző okokból méltányolást érdemlő tekinteteket szolgáljuk akkor, a midőn a közjogi, politikai és a közigazgatási érdekek között fönforogni látszó ellentét kérdésének megoldását olyképen kíséreljük meg, hogy bifurkáljuk azt a teret, a melyen a két többé-kevésbé disharmonicus érdeknek érvényesülnie kell.

Az önkormányzati élet úgy, a mint az nagyjában még ma is fönáll, nagyon sok mindenre terjedt és terjed ki. A közigazgatási autonómiánk körébe vont functiók egynémelyike egyáltalán nem közigazgatási természetű, ilyen a törvényhatóságainak u. n. *politikai jogköre*, egész terjedelmében ide számítánám a törvényhatóságoknak azt a szintén alkotmányjogi jelentőségű jogát, hogy a meg nem szavazott adó- és újoncz-szolgáltatását megtagadhatja.

Másik része e functióknak, bár — a közigazgatással szorosabban függ is össze, — mégsem stricte közigazgatási természetű, mert vagy 1. részben tárgyánál fogva inkább közjogi, pl. az u. n. közjogi *közigazgatás*, a választással, választói joggal összefüggő kérdések, főrendek nyilvántartását, vagy 2. a functio jellegénél fogva nem közigazgatási, hanem szabályalkotási természetű, mint a szabályrendeletalkotás, vagy pedig lényegében véve törvénykezés, mint pl. a közigazgatási hatóságokhoz utalt bíraskodás egész ügyköre.

Csak a mi mindezeknek levonása után a mai önkormányzati fórumaink hatásköréből fönmaradt, az mondható valójában közigazgatásnak.

Még ennek a tulajdonképeni közigazgatásnak is két részét különböztethetjük meg. Magát a végrehajtó hatalom gyakorlására hivatott szerveknek a végrehajtó jellegű működését és 2. ennek a működésnek az ellenőrzését és az evvel összefüggő fegyelmi iurisdictiót.

Ma mindezeket a functiókat általánosságban véve első- és másodfokon az autonóm testületek végzik.

A kik az önkormányzati rendszer fönmaradásáért küzdenek, azok az intézmény iránti kegyeleten kívül rendszerint a következőkre alapítják érvelésöket: 1. az önkormányzati testületek *politikai jogaik* netáni érvényesítésével nagy szolgálatot tehetnek majdan az államnak, az alkotmánynak stb., ha szót emelnek az alkotmányos jogok védelmére olyan időben, a mikor az állam központi szervei ellankadás, corruptió, vagy valamely terroristicus hatás miatt képtelen lesznek hivatásuknak megfelelni; 2. ellenőrzik az administratív intézkedések törvényes voltát és védik ez úton a közszabadságot; 3. vezetik a közjogi közigazgatást, (választók összeírása, választások vezetése stb.) és így többé-kevésbbé biztosítják ezt a kormányzati ágat a parlamenti többség-alkotta központi kormány esetleges túlkapásai ellen; 4. belátást és befolyást engednek a közigazgatottaknak a közigazgatás menetébe

és ezzel egyrészt számos jogosult localis érdeknek adnak módot a törvényes keretben való érvényesülésre, másrészt az ingerentia megengedésével szorosabb kapcsolatot létesítenek a közintézmények, a közérdek és az állampolgárok között.

Ez a felsorolás nem meríti ki az autonómia híveinek érvelését, de azt vélem, körülbelül helyesen jelöli meg eszmemenetük irányát. Legalább nem emlékszünk olyan autonomistára, a ki némileg fönn tartható okoskodással igyekezett volna bebizonyítani, hogy a régi rendszer pl. az ügymenetet gyorsá, az ügyintézészt fölöttébb szakszerűvé, a kezelést egyszerűvé, a választott hivatalnok személyes helyzetét biztossá, őt magát függetlenné és a népet valami nagyon boldoggá tette volna. Ezt az autonómia komolyabb hívei maguk sem gondolják, ezekkel az érvekkel ők maguk sem küzdenek.

A mit az önkormányzati intézmények garantialis és ellenőrző hivatásáról, a közjogi kormányzat körüli szerepéről, a helyi érdekek érvényesülhetéséről és arról mondanak, hogy az autonómia a közügyek iránti érdeklődést a közérdekhez és a közintézményekhez való ragaszkodást fejleszti az állampolgároknak, azt mindannyiunknak, legalább általánosságban; valónak kell elfogadnunk. Ha viszont végigtekintünk a mai rendszer hibáinak, sérelmes következményeinek hosszú során, önkéntelenül fölmerül előttünk az a kérdés, hogy miként lehetne e hibákat orvosolnunk, a nélkül, hogy föl kelljen áldoznunk az autonómiának kevés, de kétségtelenül nagy politikai becsű előnyét.

A mai rendszer mellett főnforgó gyakorlati bajoknak fő forrása nem a törvényhatóságok politikai jelentőségében, nem is a különböző önkormányzati és vegyes forumok ellenőrző szolgálatában és nem is abban rejlik, hogy a kormányzottak szélesebb rétegeinek itt-ott alkalmat adunk a törvényhatósági közgyűléseken, a községi képviselőtestületekben és ezeknek bizottságaiban, arra, hogy egy vagy más általános érdekű kérdést megvitassanak, hogy az adminisztráció menetébe belássanak vagy hogy saját szűkebb érdeksphaeráik kívánalmait hivatalos alakban nyilvánítsák.

A bajok fő forrása, a stricte vett közigazgatásban, — az ügyvitel nehézkességében, a különböző fokú vagy szakmájú forumoknak különböző (állami, törvényhatósági vagy községi) jellegében, — végül a választott tisztviselői kar hivatali állásának szabályozatlanságában, fölülről és alulról való rendszertelen függésében, szolgálati viszonyainak bizonytalan és dotatiójának elégtelen voltában rejlik.

Azt véljük tehát, hogy e bajok orvosolhatók volnának a nélkül, hogy az önkormányzati intézmény életre hivatott részeit megölné az operatio. Ha arra törekszünk, hogy a tényleges közigazgatást különválasszuk mindattól, a mi nem szorosán vett administratio, hanem ellenőrzés, szabályalkotás, bíraskodás vagy befolyás a törvényhozó hatalom gyakorlásába, akkor nem áll akadály annak útjában, hogy a helyhatóságok lényeges autonóm jogainak épségben tartásával egységes, állami jellegű hivatalos szervezetet létesítsünk.

Hogy mennyire összeférhető az állami, hivatali szervezet a localis körök autonóm jogaival, azt a nyugati világ két, talán legfőbb culturállamainak, Francia- és Angolországnak, példája bizonyítja. Nem akarjuk az olvasót e két, amúgy is általánosan ismert államszervezet többé-kevésbé hiányos vázrajzával untatni. Anglia önkormányzata szinte symbolicus példája volt régóta az autonómiának, az angol nép ez autonómiájának kereteiben védelmezte meg és fejlesztette hosszú évszázadokon át közjogait. És mégis, az angol közigazgatási tisztviselőt, a békebíró és sheriffet királyi kinevezés ültette hivatalába.

Franciaországban háromfokú (községi, járási és vármegyei) helyhatósági autonómiát látunk működni, — ez autonóm forumoknak érdemi hatásköre aligha kevésbé tág és kevésbé intensiv, mint a magyar önkormányzaté, — hiányzik ugyan belőle a magyar törvényhatóságok politikai szerepe, de ennek helyébe lép a különböző fokú »conseil«-eknek közigazgatási bíraskodása, a mely sokban lényegesebb, legalább is gyakorlatibb értékű garancia, mint a föl- és átiratok szerkesztésének joga. És mégis a francia autonómia mellett állami hivatalsszervezet működik, állami minden hivatalnok, kivéve, legújában, a stricte községi közegeket. Az intézkedő, tényleges közigazgatást ma már a külföld majdnem minden culturállamában, — legalább is másod- és harmadfokon (a mi nyelvünkön szólva, a járási és törvényhatósági fokokon) — kinevezett, hivatásos állami orgánumok végzik. Ezt megkívánja az államszervezet egysége, a parlamenti kormányok generális felelősségének elve és ezt kívánja meg az administratio szakszerűségének és a hatósági jogokat gyakorló hivatalnok mentői nagyobb, mentől biztosítottabb függetlenségének érdeke is.

Absolut függetlenséget persze a kinevezési rendszer sem ad a hivatalnoknak, de függését mégis legalább systematicussá teszi. A választott hivatalnok voltaképen három különböző hatalomtól függ: 1. saját szervezetszerű főlebbvalóitól (a mennyiben

nem polgármester vagy alispán, legalább is a törvényhatóság első tisztviselőjétől és mindenesetre, bármily állása legyen is a fölötté ellenörködni hivatott törvényhatósági és közigazgatási bizottságoktól), 2. a kormányhatósági felügyelet gyakorlására hivatott összes közegektől, különösen a főispántól és közvetve magától a központi kormánytól is, 3. függ a saját hatósága alatt álló magánegyénektől, hivatali alantasaitól, a területén járó-kelő közönségtől, azoktól, a kiket pártatlanul, részrehajlás és félelem nélkül kellene adminisztrálnia, a kik azonban mindannyian többé-kevésbé közvetlenül befolyanak az autonóm-ügyek kezelésébe és így felébb valójuknak fölebbvalóivá, hatóságuknak hatóságaivá lesznek.

Az állandóan kinevetett államhivatalnoknak helyzete, kivált alkotmányos államban, szolgálati *pragmatica* és törvénybe foglalt fegyelmi szabályok mellett az autonómia többé-kevésbé ideiglenes alkalmazottainak szolgálati viszonyához képest valóságos függetlenség. Míg a választott hivatalnok három irányban függ, addig az államhivatalnokra nézve a három közül csak egyirányú függés létezik. Míg a választott hivatalnok függését csak a saját felébbvalói irányában lehet szabályozni, de a magánemberekből alkotott, *discretionariusan*, ízlés és hangulat szerint intézkedő tarka elemekből alkotott választó közönséggel szemben ily szabályozás nem képzelhető, addig az államhivatali függés szabályozása egyszerű törvényes intézkedést igényel csupán.

Fontos a tisztviselő szolgálati helyzetére nézve a függetlenségen, illetve függésének szabályozásán kívül dotatiójának és hivatali rangállásának országszerte való egyformasága és előlépési kilátásainak egyenlő volta.

Vannak vármegyék, a hol alig akad közigazgatási hivatalt vállalni hajlandó *qualificált* ember, vannak viszont olyanok, a hol a választásra jogosultak nem tudnak hová lenni a sok aspiránstól. Némelyik törvényhatóság bőségesen, az állami fizetéseket aránylag meghaladó módon dotálja tisztviselőit, mások a megélhetés elemi föltételeinek alig tudnak, jobban mondva, nem tudnak megfelelni. Mindezt csak az egységes hivatali szervezet tudná nivellálni.

Vannak végül minden törvényhatóság területén állami hivatalok, magának a szorosan vett *administratió*nak számos ügy-ága merőben állami kézben van (igazságügyi, pénzügyi, közoktatásügyi közigazgatás), más ügyágakba az állam közegei mint felügyeleti orgánumok folynak belé és az önkormányzati hatóságok-

nak egyáltalán hivatásuk, hogy az állami intézkedéseket alsó fokon fogantatosítsák.

Mindez szorossá és complicálttá teszi a kapcsolatot az autonóm testületek és az állam hivatalai közt, a nélkül, hogy az ügyek mai állása mellett e szoros összefüggésnek a szervezet egysége megadná a kellő szilárdságot. Állam és törvényhatóság, sok helyütt még a törvényhatóság és annak kebelében létező rendezett tanácsú városok¹⁾ mindmégannyian nemcsak hogy különálló hivatali szervezettel rendelkeznek, de nem is részei egyazon organicus egységnek, hanem mint különálló közjogi alanyok állanak egymással szemben.

Ennek a különállóságnak és e különállás helytelen voltának érzete létesítette az egységes hivatali szervezet surrogatumát, a vegyes szervet, a közigazgatási bizottságot.

Érezhetővé vált az összetartó kapocs szüksége, de a hivatali szervezetben szükségesnek érzett egység létesítésének útját állotta mostanáig és a közfelfogás tetemes része előtt útját állja ma is az az antiquált fölfogás, a mely az autonóm törvényhatóságokban nem az állam pusztá szerveit, de a közhatalomnak önálló öneredetű és öncélú forrásait véli látni.

Evvel a felfogással kell elsősorban és végképen szakítanunk. Az önkormányzati testületek hatalmának, mint minden egyéb közhatalomnak forrása az állam, az önkormányzati testek működésének célja nem külön cél, de egyesegyedül az állam létérdekeinek lehető legtökéletesebb, legmegfelelőbb előmozdítása.²⁾ Ha elnyesünk egyet-mást az autonómia mai jogköréből, ha egészen vagy részlegesen államosítunk, akkor nem egy önálló létű organismus existenciáját támadjuk meg, de csupán a saját szervünknek, helyesen: az állam egyik szervének létét és működését szabályozzuk célszerűségi szempontból az egységes állami organismus, az egyedüli önálló létű köztestület magasabb érdekeinek szolgálatában.

Ha az autonómia kezéből a currens közigazgatás vezetését kiveszszük és azt egy létesítendő állami hivatalos szervezetre bizzuk, e ténykedéssel az állam nem nyirbál meg különletű köz-

¹⁾ Nem szólunk itt a szorosabban vett *helyi érdekű*, nagy- és kisközségi, vonatkozólag kör-i hatóságokról, mint a melyek az állami közigazgatásból szerintünk teljesen ki volnának küszöbölendők és csupán a helyi ügyek vitelére szorítkoznának.

²⁾ Mindezt csak az általános (állami) közigazgatásra nézve mondjuk a helyi érdekek intézése e körön kívül áll és más tekintetek alá esik.

testületeket, de szabályozza saját szerveinek és eszközeinek működését.

Az autonómia e mellett életben fog maradni, még pedig általánosságban, mint a helyi érdekeknek többé-kevésbé független intézője és különösen *a törvényhatósági önkormányzat*, a helyi érdekek szolgálatán felől úgy is mint politikai jogok letéteményese és az állami közegek tevékenységének ugyancsak az állam érdekében működő ellenőrzője, végül, ha a szükség úgy kívánná, mint az alkotmánysértő kormány elleni resistenciának leghivatottabb eszköze.

Dr. Moskovitz Iván.