

A KÖZIGAZGATÁS ÚJJÁRENDEZÉSE

IDESTOVA ötven esztendeje, hogy az 1891. évi XXXIII. t.-c. kimondta: a közigazgatás elvégzése állami feladat, amelyet kinevezett állami tőzések végeznek, részint önállóan, részint önkormányzati elemek közreműködésével. Utasította a törvény a belügyminisztert, hogy a közigazgatási közegekről, azok hatásköréről, a vármegyék önkormányzatáról, közigazgatási bizottságokról és a közigazgatási bíróságok megszervezéséről törvényjavaslatot terjesszen a törvényhozás elé.

Azt lehetett hinni, hogy a kormány siet a törvényben foglalt meghagyásnak eleget tenni és e törvényjavaslatokat törvényhozás elé terjeszti, hiszen a törvényben lefektetett elvek világosak és az elmélet és gyakorlat szempontjából helyesek voltak.

Ehelyett az történt, hogy a törvényjavaslatok éveken át elmaradtak, sőt az 1907. évi XVIII. t.-c. egyenesen hatályon kívül helyezte az 1891. évi XXXIII. törvénycikket.

Az utóbbi törvény alkotói a vármegyék autonómiájában látták az a panaceát, amely egyedül alkalmas arra, hogy az ezeréves alkotmányt megvédje. Igyekeztek minden akadályt elhárítani a vármegyék elől és törvényben tiltották el az ú. n. „államosítást“.

A közigazgatás reformja körüli vita még későbbi keletű; visszanyúl a múlt század negyvenes éveibe, amikor egyrészt a „centralisták“, másrészt a „municipalisták“ vonultatták fel érveiket. És bár a legkiválóbb szakemberek és politikusok többsége vallotta a vármegyei reform szükségességét, gyökeres reformra hosszú időn keresztül nem kerülhetett sor. Az 1891., évi XXXIII. t.-c. kénytelen volt megelégedni egy elvi kijelentéssel. Az 1914. évi törvényjavaslat pedig — amely a közigazgatás széleskörű reformját tervezte — csak a bizottsági tárgyalásig jutott el, s a közben kitört világháború kényelmes ürügyül szolgált a javaslat elsüllyesztésére.

Alkotmányvédelem... Ez volt az a bűvös szó, amely oly sokakat megigézett, erre hivatkoztak a jó- és rosszhiszeműek egyaránt és a bécsi udvar abszolutisztikus törekvéseitől való félelem minden esetben alkalmas volt arra, hogy az egészséges reformgondolatnak útját állja.

Az önkormányzati elv védelmezői azonban tévesen fogták fel feladatukat, amidőn az önkormányzati elv lényegét a közigazgatási tisztviselők választásában látták, ahelyett, hogy az önkormányzati testületek helyes felépítéséről és kellő hatáskör biztosításáról gondoskodtak volna.

Ha ugyanis a dolgokat közelebbről megvizsgáljuk, meg kell állapítanunk, hogy a közigazgatási tisztviselők választása nem lényege az önkormányzatnak, másrészt a vármegyei tisztviselők választása nem ősrégi, semmiestre sem ezeréves, hanem legfeljebb 300 éves múltra tekinthet vissza.

A KÖZIGAZGATÁS megszervezése alkotmányjogi kérdés és azt jelenti, mint vannak az állam alkotmányában a végrehajtó hatalom közegei megszervezve. Alkotmányos államban az állampolgárok tevékenysége nemcsak a törvények meghozatalában (választójog, parlament) érvényesül, hanem annak végrehajtásában is.

A végrehajtásban pedig a polgárok tevékenysége és akarata csak akkor érvényesül, ha a közigazgatási tevékenység egy jelentős részét a polgárok önmaguk végzik és pedig olyan polgárok, akiknek ez nem élethivatásuk, hanem akik az ő külön élethivatásukat megtartva, rendszeres tevékenységet végeznek a végrehajtó hatalom gyakorlásában. Ez esetben önkormányzati közigazgatásról beszélünk, ha pedig a végrehajtást olyan személyek végzik, akiknek élethivatásuk, rendszeres megélhetési forrásuk, akkor ez hivatalnoki közigazgatás.

Az önkormányzati közigazgatásban is vannak hivatalnokok, de ők itt csak segédei (mint az angol clerk, szakértő) az önkormányzati joghatóságot gyakorló polgároknak.

Az 1548—1848 közötti korszak volt a vármegyei önkormányzat fénykora a magyar történelemben. Érdekes itt rámutatni arra, hogy az önkormányzat akkor alakul ki, amikor az idegen származású és nem az ország területén lakó, hanem egyidejűleg más országokban is uralkodó Habsburgok ülnek a trónon, amidőn a bécsi akarattal szemben a nemzetben rejlő őserő, fennmaradási vágy, a nemzeti génusz igyekszik kiépíteni és megerősíteni azokat a szerveket, amelyekben át az idegen központi hatalommal szemben is biztosítani tudja nemzeti életét. De még az 1848 előtti vármegye önkormányzata sem ölelte fel a közigazgatás egész területét. Adót és katonát szedett, bíraskodott, rendészetet és általános igazgatást gyakorolt, a többi szakigazgatás akkor sem volt a kezében, mert pl.: az erdészet, rendészet, közegészség, szociális kérdés ügyeit a nemesi birtok, a jobbágyok feletti bíraskodást a nemesi úriszék végezte, az iskola- és vallásügyek pedig teljesen az egyházak kezében voltak.

Mindenesetre meg kell állapítanunk, hogy az 1848 előtti megyei tisztviselő valóban önkormányzati funkcionárius volt, mert tisztét nem fizetésért és nem hivatásszerűen, hanem csupán „nobile pfficiium”-ként végezte.

Tudjuk, hogy a modern magyar nemzeti államnak 1848-ban történt kialakulásával egyidejű az ú. n. municipalisták és centralisták vitája a közigazgatás kérdésében. 1867-ben aztán, mikor Magyarország hosszú idő után végre kilép gyarmati helyzetéből és a magyar államiság rég nem látott fejlődésnek indul, a magyar államiság megerősödésével a centralisták elvei nyomulnak előtérbe.

Ekkor ugyanis a közigazgatás számos ága kerül kinevezett tisztviselők kezébe. A központi kormány mindinkább arra törekedett, hogy minél több közigazgatási feladatot vonjon el a vármegyétől és intéztessen állami szervek által, így: az 1869: IV. t.-c. a bírákat és bírósági alkalmazottakat vette ki a vármegye választási joga alól, az 1876: XXXVIII. t.-c. a tanfelügyelőket, az 1877: XXIV. t.-c. a mérnököket, az 1879: XXXI. t.-c. az erdőfelügyelőket, az 1881: III. t.-c. a csendőrséget vette ki a vármegye kezéből és szervezte meg állami kinevezés alapján.

A vármegyét szabályozó 1886: XXI. t.-c. valójában a municipalisták és centralisták harcának kompromisszuma, törekvés a központi kormány-irányítás és a megyei autonómia összeegyeztetésére.

E törvény szerint a törvényhatóságok gyakorolják a törvény korlátai között: az önkormányzatot és „közvetítik“ az állami igazgatást, ezenfelül egyéb közérdekű, sőt országos ügyekkel is foglalkozhatnak, azokat megvitatják, határozataikat egymással és a kormánnyal közölhetik.

Ezen autonómiát a törvény meglehetősen legyöngíti és a központi hatalomnak igen tág teret enged azzal, hogy kormányhatósági jóváhagyás kell a törvényhatóság költségvetéséhez, ingatlan vagyon elidegenítéséhez és szerzéséhez, kölcsönök felvételéhez, tehermentes szerződések kötéséhez és felbontásához és végül új hivatalok szervezéséhez. A kormány továbbá elrendelheti, hogy a törvényhatóság bizonyos, a törvény által előírt kötelezettség teljesítéséhez szükséges kiadást a költségvetésbe fölvenni köteles, a kormány a vármegye törvénybe ütköző határozatait hivatalból is megsemmisítheti, a szabályrendeletek csak a kormány jóváhagyása esetén érvényesek stb.

Ha ehhez még a főispánnak a tisztviselőválasztásoknál a kijelölő-bizottságokon keresztül érvényesülő túlsúlyát figyelembe vesszük és a miniszterközi bizottságokat csak megemlítjük, kétségtelenül meg kell állapítanunk, hogy a vármegyék önkormányzata ma igen szűk körű.

A közigazgatási joghatóság és az ügyek intézése túlnyomó részben a tisztviselők kezében van, akiket ugyan választanak, de munkájuk nem *nobile officium* többé, hanem élethivatás, nem igazi önkormányzati ténykedés. Ha pedig a közigazgatást végző egyén nem önkormányzati funkcionárius, hanem tisztviselő, hivatalnok, akkor nem lehet az önkormányzat hordozója és célszerűbb, ha kinevezés útján jelölik ki a megfelelő helyre, mert a megfelelő minősítés és szelekció így jobban biztosítható.

Sokan igen tévesen a tisztviselőválasztásban látják az önkormányzat lényegét, holott ez az önkormányzatnak csak egyik és nem is legfontosabbik kérdése. Ennél sokkal fontosabb az a kérdés, kinek a kezében van az ügyek intézése, a döntés joga.

Ami a vármegyék alkotmányvédő szerepét illeti, ez már az 1905. évi, ú. n. nemzeti ellenállás idején sem vált be. Különösen anakronizmus a mai viszonyok között a vármegyék alkotmányvédő szerepéről beszélni, amikor Ausztria, a dualizmus és vele a Habsburgok uralkodása megszűnt.

A világháború utáni időben újból felmerült a közigazgatási reform gondolata. Az 1924. évi: IV. t.-c. felhatalmazást ad a kormánynak, hogy az állami feladatok intézésének lehető egyszerűsítése és összevonása, a jogorvoslatok lehetőségének a legkisebb mértékre való szorítása, az eddigi magasabb fokú hatóságok vagy hivatalok által ellátott teendőknél alsóbb fokú hivatalokra való átruházása és általában a gazdaságosság elvének a közigazgatás egész terén való érvényesítése útján,—a fennálló törvényektől eltérőleg is — megteheti a szükséges intézkedéseket.

E törvény volt a megindítója a közigazgatási reform előkészítésének, s e törvény alapján a kormány több hasznos rendeletet bocsátott ki, melyek közül elég itt a közigazgatási ügyrend reformját megemlíteni az 1927. évből, amelynek célja az volt, hogy a hivatalok és üzemek ügyrendjét az ügyiratok felülvizsgálásának korlátozásával, az előadók hatáskörének kiterjesztésével és az ügyiratok kezelésének egyszerűsítésével gyorsabbá és gazdaságosabbá tegye.

Ezen ügyrend hasznos rendelkezései nagyot lendítettek a közigazgatás menetén, de meg kell állapítanunk azt is, hogy sok hasznos és egészséges intézkedés a gyakorlatban nem tudott meggyökerezni s ma még mindig túlteng a bürokrácia.

A közigazgatási szakemberek is hallatták hangjukat. Némethy Károly ny. államtitkár, az 1914. évi törvényjavaslat egyik munkatársa e folyóirat

hasábjain mutatott rá (1928), hogy a Trianonban megcsönkített Magyarország sem térhet ki a közigazgatás megreformálása elől. És bár ő az önkormányzati tisztviselők kinevezésének kérdését „jobb időkre“ véli eltehetni, igen sok olyan problémát vet fel, amelyeket sürgősen megoldandóknak tart. Ilyenek: az önkormányzat meglehetősen üres kereteinek tartalommal való kitöltése, a közgyűlés hatáskörének megállapítása, a városi és községi kategóriáknak, a tanyakérdés problémája, az önkormányzati háztartás, adóztatás rendezése stb.

Fordulópontot jelent a közigazgatási reform kérdésében az 1930. esztendő, amikor az Országos Takarékosági Bizottság kezdeményezésére a Miniszterelnökségen tárcaközi bizottságot szerveztek a közigazgatás racionalizálására. E bizottság egyik kiváló tagja, Magyary Zoltán 1931-ben kormánybiztosi megbízást is nyert a közigazgatás racionalizálásának előkészítésére.

Magyary Zoltán a miniszterelnökség elé terjesztett részletes javaslatban mutatott rá a közigazgatás hibáira, majd összeállította a magyar közigazgatás racionalizálásának programját.

E folyóirat hasábjain folyt le Magyary Zoltán és Weis István, a közigazgatási jog másik kiváló művelője között annak a megvitatása, hogy ily gondos munka és céltudatos előkészítés ellenére miért nem jutott tető alá a magyar közigazgatás reformja (1940., 1. és 3. szám). Magyary Zoltán oda konkludál, hogy még mindig nem voltak meg az előfeltételei annak, hogy a magyar közigazgatást a maga egészében át lehessen tekinteni, s e feltételek megteremtése nélkül a közigazgatás maradandó és számottevő reformjára gondolni sem lehetett. Őt azonban nem kedvetlenítette el az eredménytelenség, szívós munkával megszervezte a Magyar Közigazgatástudományi Intézetet. Mártonfiy Károly vezetése alatt tovább dolgozott a Közigazgatás-racionalizálási Bizottság, amely két intézmény számos kiadványában részletesen fel dolgozta a magyar közigazgatás minden területét, és részletesen elvégezte a ténymegállapító munkát.

Az anyag tehát fel van tárva, s most már meg kellene tenni a döntő lépéseket a közigazgatási reform megvalósítására.

Keresztes-Fischer Ferenc belügyminiszter az 1939. évi költségvetés tárgyalásánál bejelentette, hogy gyökeres és átfogó közigazgatási reform tervzetén dolgozik s azt a törvényhozás elé kívánja terjeszteni. Gr. Teleki Pál miniszterelnök ez év januári beszédében a legközelebbi feladatai között sorolta fel a közigazgatás reformját. Ily kedvező feltételek tehát még sohasem voltak egy reformgondolat megvalósítására, amikor egyrészt a felelős politikai tényezők, másrészt a kérdés tudományos művelői teljesen megegyeznek annak szükségességében.

A modem közjogi felfogás az államtól elsősorban a minél erősebb organizációt követeli meg, a törvények gyors és egységes végrehajtását.

A modem állam nem a liberalizmus „éjjeli-ór“ -állama többé, ahol a polgárok a törvény korlátain belül azt teszik, ami nekik legjobban tetszik és az állami közegek csak arra valók, hogy őrködjenek afölött, hogy a polgárok — valójában csekély uralkodó részük — szabadon tehessék azt, amit akarnak.

A mai fogalmak szerint az állam a cselekvésre megszervezett nép és az állam feladata a nagy népi tömegek érdekeinek, szükségleteinek kielégítése^ amely a feladat nagyságának megfelelően központilag irányított egységes, rendszeres és gyors cselekvést kíván.

Ha tehát a közigazgatást újjá akarjuk rendezni, e szempontot nem szabad szem elől téveszteni. Mindenekelőtt azt kell megállapítanunk, melyek azok a feladatok, amelyek az egész népet érintik s hogy úgy mondjam, egész állami jelentőségűek, s melyek érdeklík csupán a polgárok egy-egy kisebb körét. Az egész népet érdeklík állami feladatokat csak az egységes, központilag irányított, szóval állami közigazgatás végezheti el eredményesen, míg a helyi

jelentőségű s vidékenként különböző feladatok végzése lehetne az új autonóm szervek feladata.

Mai közigazgatásunk főhibája éppen abban van, hogy a vármegyei tisztviselő, tehát az új n. „önkormányzati funkcionárius” jórésben az állami közigazgatás feladatait végzi el és így az önkormányzat kérdései háttérbe szorulnak. A vármegyei tisztviselők teendőinek 80%-át az állami közigazgatás „közvetítése”, helyesebben elvégzése teszi.

Mennyivel őszintébb lenne törvényileg kimondani, hogy az állami közigazgatás feladatait államilag kinevezett közegek végzik. Így történik ez ma is már a szakigazgatás igen sok ágában, anélkül, hogy ez az igazgatás rovására menne.

Mert például ma az autonóm vármegye tisztviselői végzik a mozgósítás polgári feladatait, látják el a közrendészetet, az egyesületek feletti ügyeletet, a statisztikai adatgyűjtés, iparrendészet stb. feladatait, holott ezek kifejezetten az egész államot érdeklően országos jellegű ügyek. Így érthető, hogy a tisztviselőknek nem marad elég idejük a vármegye helyi jelentőségű gazdasági, szociális, kulturális kérdéseinek felkarolására, pedig a vármegye elsősorban gazdasági és kulturális egység és a helyi közigazgatásnak elsősorban az a feladata, hogy e kérdésekkel foglalkozzék.

Az önkormányzat hatáskörébe a helyi jellegű igazgatási feladatok elvégzése utalandó. E helyi jellegű feladatok elvégzése helyi ismereteket kíván, amely az önkormányzati szerveknél meg is volna.

Igen fontos továbbá az önkormányzati testületek újbóli megszervezése. A legelső ilyen szerv a község, annak képviselőtestülete, élén a bíróval. Több oldalról hangoztatják a törekvést, hogy a községi jegyző legyen a község feje. Weis István nagy értékű cikkeiben, e folyóirat hasábjain is emellett foglalt állást (1940; I. sz.). Ez az önkormányzati elv nagy sérelme lenne. A jegyzővel is úgy vagyunk, mint a jelenlegi vármegyei tisztviselővel: 80%-ig az állami közigazgatást látja el. A jegyző tehát állami közeg, ő is kinevezendő, hogy közhasználati szóval mondjam, államosítandó. Az önkormányzat feje pedig a bíró és a községi képviselőtestület, illetve a szökébb tanács, ők a helyi önkormányzat feladatait kell, hogy elvégezzék és el is tudják végezni. Az állami igazgatás bonyolult feladatai nem a községi bíró és a tanács hatáskörébe valók, de nem is követelheti az állam, hogy ezeket önkormányzati szervek lássák el az önkormányzat költségén, hiszen e szervekkel az állami igazgatás, a minisztériumok rendelkeznek túlnyomó részben.

A területi önkormányzat szervéül a vármegye építendő ki, és pedig részint az érdekképviseletek, részint a megye egész lakossága által az általános titkos választás útján megválasztandó tagokból. Mondanunk sem kell, hogy a virilizmus anakronisztikus intézményét meg kell szüntetni.

A vármegyei törvényhatósági bizottságok száma a lakosság arányához képest 40—80-ra redukálendő, mert a mai 300—600 tagú megyegyűléseken legfeljebb szépen szónokolni lehet, de hasznos munkát végezni nem. Mint legfőbb adminisztratív szerv a közigazgatási bizottság építendő ki, melybe a mai kisgyűlés beolvasszandó. A közigazgatási bizottság ma is elég szerencsés összeegyeztetése az önkormányzati és állami közigazgatásnak.

Hibája az, hogy az összes kinevezett állami tisztviselőknek szavazati joguk van minden kérdésben. Így előfordulhat, hogy egy tanügyi kérdést leszavaz a királyi ügyész, pénzügyigazgató, gazdasági felügyelő stb., akiket a kérdés közvetlenül nem is érdekel és akik nincsenek is hivatva arra, hogy a megye tanügyi kérdéseiben állást foglaljanak.

Ha ebben a bizottságban a fősúlyt a 10—16 választott tagra helyezzük, míg az egyes közigazgatási ágak vezetői a bizottságoknak csak szakértő közegei, előadói, akiknek szavazati joga csak abban az igazgatási ágban van,

amelyhez tartoznak, úgy jelentős lépést tettünk az önkormányzat terén. A választott bizottsági tagoknak megvannak a kellő helyi ismereteik, biztosítani tudják az állami és autonóm közigazgatás összhangját.

Még nagyobb súlyt kaphat az autonóm közigazgatás, ha a közigazgatási bizottság határozatai ellen nincs helye fellebbezésnek a minisztériumokhoz, hanem panasznak van helye a középfokon; esetleg a táblai székhelyeken szervezendő közigazgatási bíróságokhoz. Ez nagyban megvalósítaná a decentralizációt, emelné a felelősségérzetet, javítaná a közigazgatást, önként értetődően az állami (vármegyei) kinevezett közigazgatási tisztviselők intézkedései ellen tovább is a minisztériumokhoz történék a fellebbezés. Természetesen rendezni kell a közigazgatási jogszabályokat, lehetőleg új, egységes törvény meghozatalával, szabályozni a hatáskörüket, egyszerűsíteni és kodifikálni a közigazgatási eljárást.

Valóban tehát újjá kell szervezni a magyar közigazgatást, elválasztani az állami és helyi feladatokat, kiépíteni a valódi önkormányzatot, új tartalmat adni a vármegyéknek és községeknek, mert csak így oldhatják meg a rájuk váró nagy feladatokat, amelyeket mai szerkezetükben nem tudnak elvégezni.

SALKOVSKY JENŐ