

# A magyar közigazgatás demokratikus átszervezéséről

Az átszervezés szükségessége.  
Az átszervezés célja és alapelvei.  
A szervezet összeállítása.

Írta

Hegymegi Kiss Pál dr.

nemzetgyűlési képviselő.



DEBRECEN, 1924.  
HEGEDŰS ÉS SÁNDOR IRODALMI ÉS NYOMDAI RÉSZVÉNYTÁRSASÁG  
KÖNYVNYOMDÁJA.

Ezt a könyvemet

# választóimnak

*Debreczen város lakosainak igaz szeretettel ajánlom.*

Ezzel az ajánlással hálámat akarom kifejezni Magyarország legmagyarabb városa iránt, mely város fennállása óta a szabadság, a haladás, a nemzeti függetlenség és önállóság harcosa és védője. Hálás vagyok e város lakóinak azért, mert engem méltattak arra, hogy képviselőnkben a legnehezebb idők közepette a sötétséggel szemben a világságot követeljem és hirdessem s a szabadság napjának feljövételével a megújnodott demokratikus Magyarország kiépítésében részt vehessek.

Írtam e könyvemet Magyarország történelmének legszomorúbb korszakában, mikor e megcsönkített beteg országban az álpróféták a nemzet fiai között a gyűlölség üszkét dobálták széjjel, sárba tiporták az eszményeket, melyekhez való ragaszkodás jövő fennmaradásunk és talpra állásunk egyetlen lehetősége.

Írtam e könyvemet azért, mert a közigazgatásban szükséges reformoknak követelése által is támadni kívántam azt az átkos helyzetet, hogy az országnak szabadságszerető, haladni és boldogulni akaró népére, mely függetlenségéért, szabadságáért és létéért évszázadokon keresztül vért, most botorul önnön fiai rakják rá az elnyomás bilincseit.

Írtam e könyvemet azok ellen, kik kérész életű hatalmuk fentartásáért nem átallották hazug tógába öltözködve a demokratikus haladás bajnokaiként szerepelni akkor, amikor hamis ürüggyel — a nép éretlenségére hivatkozva — akadályozzák meg a demokratikus magyar nemzeti állam alapjainak lerakását s evégből a nemzet egyetemes erőinek összefogását.

A lehetőséghez képest mellőztem a közigazgatási elme-

letekkel való foglalkozást, a külföldi közigazgatási intézmények példaképen való ismertetését, egyáltalán minden kompilatorzkodást s csupán azokról a közigazgatási reformokról szólok, melyek megvalósítása demokratikus nézőpontból véve égetően szükséges, mert a jövő demokratikus magyar közigazgatás fundamentumát kell alkotniok.

A reformok közül is voltaképen a közigazgatás szervezetének gyökeres átalakításával foglalkozom csupán, mert a további reformokról a szervezet leegyszerűsítése és demokratikus átalakítása után lehet csak szó.

A demokrácia kívánalmait a magyar közigazgatás sajátos, minden nemzetétől elütő rendszerében olyképen óhajtom beilleszteni, hogy mindkettő egyaránt érvényesüljön s összhangban legyen a gyakorlati közigazgatási téren leszűrt tapasztalatokkal. Olyan közigazgatási rendszer lebeg szemem előtt, amely *magyar, demokratikus, jó, egyszerű, gyors és olcsó*.

Végül be kell vallanom: nem hiszem azt, hogy a hazánkban jelenleg uralkodó régimének ilyen közigazgatási rendszer kiépítése szándékában volna, — a kispolgári társadalom jogait előbb ki kell harcolnunk. Titkos választás útján összeült, a nép lelkéből fakadt nemzetgyűlés szükséges ahhoz, hogy a demokratikus magyar nemzeti állam kiépítése megkezdődhessék.

Hiszem, hogy ez az idő nincs már távol, — kisüt felettünk is a nap.

1924. november hó.

*Hegymegi Kiss Pál*

## I. RÉSZ.

### A közigazgatás átszervezésének szükségességéről általánosságban.

#### A demokratikus átalakulásról.

A magyar közigazgatás átszervezése csakis demokratikus alapon történhetik, mert Magyarország fennmaradása is csak úgy lehetséges, ha a nemzet fiai a demokrácia eszméjét őszintén magukévá teszik s ez alapon rendezkednek be.

Ez a berendezkedés úgy külső és belső okokból egyaránt szükséges, — létünk feltétele. Olyan igazság ez, melyet megcáfolni nem lehet s annak érvényesülésétől elzárkózni bűn.

A demokrácia mellett a történelem tesz tanúságot, szükségszerű fejlődése az emberiségnek,— alapja a felebaráti szeretet lévén Krisztus tanításainak igaz értelmezése — nem ugrásszerű haladás, hanem természetes fejlődés.

Százados küzdelem folytán érte el a társadalom ama törvények igazságát, hogy az állam fentartásával járó kötelességeket a polgároknak vagyoni erejükhöz mérten kellene viselniök s a politikai szabadság s a jogok gyakorlása nern csupán a kiváltságosokat illeti meg. Ma a világ a szociális reformok jegyében él, a politikai szabadság teljes érvényre emelése és biztosítása minden művelt állam gondoskodásának tárgyát képezi. A társadalom érzi és tudja, hogy boldogulásának egyetlen biztosítóka, ha sorsának irányzásában önmaga részt vehet,

A világháború is arról tett a népek előtt tanúságot, hogy a nemzetek a hatalmasok könnyelmű politikájának játékaik tovább nem lehetnek, s a közjogosítványok nern vonhatók el azoktól, kiknek élet, vér és anyagi áldozatait igénybe veszik.

Sőt a világháború meggyorsította a demokratikus átalakulás tempóját, mert a vérengzéstől való undor fokozza az emberiség békevágyát. Az őszinte megbékélésnek pedig

előfeltétele a jogok kölcsönös elismerése és biztosítása. A demokrácia védelme és fejlesztése ma az egyetlen felület, melyen az egymással még nemrég ellenséges államok kezét foghatnak, mert az imperializmus nem a népekben és társadalmakban, hanem a hódítani vágyó vezetőkben lelte gyökerét.

A szerencsétlenül befejezett háborúi; követő zavarok is a demokrácia szükségességét bizonyítják. Ott, hol az alsóbb társadalmi rétegeket nem zárták ki a jogokból — kisebb volt az elkeseredés, nyugodtabb volt a helyzet, mint ott, hol botorul minden demokratikus kívánalmat elutasítottak vagy kijátszottak. Ha Magyarországon a választójogi reformokat kellő időben hozták volna, semmiképen sem lehetett volna kommunizmus.

A békéket diktáló imperialista politika képviselői nem képviselik a műveit nyugat társadalmát, melynek éltető eleme a demokrácia. Ez a társadalom az imperialista politika sarát és porát mielőbb lerázza magáról.

A változást már látjuk is. Anglia és Franciaország demokratikus pártjai győzelmet arattak. Az egész világ a demokrácia felé hajlik. Ma már a nyugati államokban a háború előidézői s a háborús rendszerű kormányok eltűntek, — sőt eltűnőben vannak körülöttünk is — mindenütt feltámad az ember, az igazi kibékülés gondolata áll előtérbe.

A társadalmakban a megértő demokratikus szellem vette át a vezetést. A cél: intézményesen megakadályozni a háborút, békességes utón orvosolni a nemzetek sérelmeit. Mindez történik a demokrácia jegyében, mely a nemzetek között a megértés útja.

Ez az irány állandó is marad, mert a népek maguk akarják a békét. Lehet, hogy a demokrácia napfényes *egét* még ideig-óráig elborítja az imperializmus felhője, — de ettől már nem kell félnünk, mert az emberek egymásra találtak.

Milyen lehet ezzel az iránnyal szemben Magyarország magatartása? Állhat-e szigetként Európában az az ország, mely egy ráerőszakolt, céljaiban tőle idegen háború mártírja? Hova forduljon máshova Európa legelhagyatottabb országa? — mely talpraállását csakis a megbékült világban érheti el.

A mi helyzetünk most ugyanolyan, mint volt a honfoglalás befejezte után, mikor Európa népei békességük veszélyeztetését látták a le nem települt magyarokban, elta-

nulták hadifortélyaikat, meg akarták e népet semmisíteni. Géza vezér bölcs előrelátása, I-ső István király erős akarása kellett ahhoz, hogy a magyar nemzet a keresztyénség felvétele által a többi nemzetek közösségébe beléphetett s Keleten a keresztyénség védbástyájává vált.

A mai Magyarországnak erkölcsi kötelessége, hogy teljes őszinteséggel helyet foglaljon a demokratikus nemzetek között s a nemzetek békéjét őszintén szolgáló demokráciát erősítse, Keleteurópában. *Ez a magyar nemzet jövő hivatása!*

*Külső és belső okok* egyaránt követelik nálunk a demokratikus nemzeti állam kiépítését. A jövőnk függ ettől. Rz a megcsonkított ország másként talpra állani nem tud. így találhatjuk meg *a kapcsolatot a nagy népek műveit társadalmával*, mely társadalom immár szabadul az imperializmus bűvköréből s csakis így léphetünk be a demokráciában élő népek közösségébe. Csakis a demokrácia *őszinte* útja szünteti meg a velünk szemben *külföldön táplált bizalmatlanságot*, mert bizonyítja, hogy itt reakciós rendszer és intézkedések nincsenek.

*Csonkaságunk* parancsolólag követeli a demokráciát. Az elveszett országrészek idegen ajkú lakosságának kell bizonyosságot szolgáltatnunk, hogy nemcsak a történelmi múlt és a gazdasági szükségesség éreztesse velük vissza jövetelük indokoltságát, hanem lássák és tudják, hogy itt konszolidált ország, megbékült társadalom van, mely szeretettel várja őket vissza, ahol nyelvük és jogaik biztosítva lesznek, ahol a gyengébb rétegeknek a gazdasági életben való elhelyezkedése lehető és ahol már most megvannak a széleskörű autonómiának feltételei. Karddal egyszer lehetett elfoglalni az országot, ma a demokrácia a hon visszaszerzésének útja!

*Az igazi konszolidáció és a társadalom megbékülése* is csak így lehetséges. Az igazi konszolidáció Potemkin-parlamentre, rendőrállam jellegű igazgatási rendszerre nem építhető, a legkedvezőbb életfeltételek csakis a törvények uralma alapján s csakis úgy teremthetők meg, ha a nemzet minden tagját a társadalmi munkára és a közhatalom gyakorlására megszervezzük. A társadalom őszinte megbékülését a gyűlölséget hirdető jelszavas politika, az osztályellenetek felszínen tartása és kiélesítése nem szolgálhatja, hanem

csakis az összefogás feltételének őszinte biztosítása s elismerése annak, hogy az ország talpraállításához nemcsak egy rétegnek, egy osztálynak, hanem az állam minden polgárának munkájára feltétlen szükség van.

Ha a szenvedéseket és a felelősséget *a háború, a gazdasági válság miatt* mindenkinek egyetemlegesen vállalni kell, akkor jövő sorsunk kijelölésében, irányításában is a nemzet összes erőinek, tehát a kispolgári társadalomnak is részt kell vennie. A becsületes és valódi nemzeti akaratot kell keresni, mellyel a nemzet fiai közösen vállalják a felelősséget a jövőért!

Hiszen a nagy világmegrázkódás a mi nemzetünket *sok olyan feladat elé állította, melyeket rövidesen meg kell oldani* s ez a megoldás a késő századokig kihat, gyermekeink és unokáink sorsát befolyásolja. Egy ballépés miatt létünk veszélyeztetve lehet a népek tengerében.

Ilyenek például az államforma kérdése, az agrár kérdések jórésze, a földreform, gazdasági és külpolitikánk, gazdasági berendezkedésünk. Ezekre nézve mielőbb határozunk kell. A nemzet egyetemének joga a döntés, tehát a nemzet fiainak nagy részét a közjogosítványokból kizárni nem lehet, mert ez a jövővel való könnyelmű játék volna.

A demokráciától már csak azért sem szabad elzárkózni, mert *a nemzet lelkületének megfelel* s mert a demokrácia nálunk *a fejlődés rendje*.

A mi nemzetünk minden időkben szabadságszeretetéről, haladni vágyásáról tett tanúságot s féltékenyen védte nemzeti függetlenségét. A keresztyénség felvétele, a reformációnak épen a magyarság körében való terjedése, nemzetünk összes szabadságharcai mind-mind azt bizonyítják, hogy népünk megértette az idők jelét, elfogadta a koreszméket, azokat asszimilálta, szabadságához és függetlenségéhez törhetetlenül ragaszkodott. Tehát nemzetünket ősidőktől épen azok a sajátságok jellemezték, melyek a demokratikus irányban különösen kiemelkednek. Nem idegen a magyar nemzetnek a demokrácia. Magáévá tette, kivívta azt már a nemzet magának legnagyobb küzdelmében, a 48-iki szabadságharcban. A 48-as nemzeti alkotásokban ott van a demokratikus államnak minden alappillére. Azokat a nemzet helyeselte, helyesli ma is. 70 éven keresztül követelte vissza

az akkor megalkotott, de orosz szuronyokkal tőle visszavett reformokat s követeli ma is, most már önön fiaitól.

Minthogy a demokráciára a nemzet érdekében szükség van s azt a nép hön óhajtja, *könnyelmű játék annak akadályozása*. Idézem Brougham mondását: Hát még az önön tapasztalásukon sem fognak okulni az emberek, hát nem fogják elhinni soha, vagy csak akkor, midőn már késő, hogy a mértéktelen vágyak megelőzésére és igazságtalan követelések elhárítására legbiztosabb *ut*: megadni annakidején *az igazság mérsékelt kívánatait*.

A demokrácia a jövő magyar kül- és belpolitikának tengelye.

Meg kell indítani teljes vonalon a magyar állam demokratikus átalakulását. Biztosítani kell a magyar kispolgári társadalomnak a jogosítottak sorába való bevonulását. Nem csak szóval hirdetni és ígérni a demokráciát, hanem tettekkel őszintén, becsületesen és nyíltan! Az általános, egyenlő és *titkos* választójog alapján üljön össze a nemzet törvényhozó testülete, építtessék fel a magyar nemzet demokratikus alkotmánya, biztosíttassék a magyar nép számára az igazságos és egyszerű adóztatási rendszer, a progresszivitás és létminimum elveinek érvényesítésével, töröltessenek el az igazságtalan forgalmi adók. Nyíljon ut a gyengébb gazdasági rétegek érdekeit szem előtt tartó szociálpolitikának. A nemzet fiai béküljenek ki önmagukkal s a nemzet egyetemes erői fogassanak össze, kezdődjék meg a társadalom egységes harca a gazdasági válság súlyos bajaival, a munkanélküliséggel és a drágasággal szemben. Állíttassanak helyre a közszabadságok, biztosíttassék a törvények uralma és a jog-egyenlőség elve.

Mindezekkel kapcsolatban *a nemzeti élet vérkeringése a közigazgatás demokratikus alapon, az önkormányzati szabadság teljes biztosítása mellett, szerveztessék át*.

A magyar nép a magyar nemzet. Mindent a nemzetért s mindent a nemzettel!

### **Demokráciát a közigazgatásban.**

A közigazgatásnak *a nép irányítása* szerint kell történnie. Ez az irányítás egyfelől a törvényhozás, másfelől az



önkormányzat útján menvén végbe, az országnak demokratikus törvényhozás mellett *demokratikus önkormányzatra* van szüksége. Olyan önkormányzatra, melynek szervei nemcsak egyszerű végrehajtói a törvényeknek, hanem a törvényhozás felhatalmazása alapján, a felelős kormány legfőbb felügyelete mellett, a törvények végrehajtásához szükséges kormányzatot is önmaguk felett önön maguk gyakorolják.

A közigazgatásnak teljesen demokratikus alapokra való fektetésére *a közigazgatás megjavítása* érdekében is feltétlen szükség van, mert csak így válik lehetővé a közigazgatás szerveinél a valódi érdekek érvényesülése s így lesz mindenki a maga helyén.

Minthogy a demokrácia az önkormányzattal a legszorosabb kapcsolatban áll, az önkormányzatnak oly módon való helyes kialakulását kell biztosítani, mely valóban alkalmas a közszükségletek kielégítésére.

A közigazgatást meg kell tehát tölteni *szociális tartalommal, hassa át azt a népszerűtet.*

A közigazgatásnak a társadalmi bajok elhárítására kell törekednie minden erejével s e tevékenységében különösen is érvényesüljön istápoló feladatköre, mely szerint a gyengék védelme, segítése elsősorban reá hárul.

A szó legnemesebb értelmében át kell hatva lennie a népjólétet biztosító hivatásával. Ez az ország nem rendőr-állam s így a közigazgatás munkaköre, nem merülhet ki a puszta rendőrködésben.

Az 1922. évben összeült *nemzetgyűlésre hárult feladatok* között talán a legszebb az, amelyik a közigazgatás rendezése terén reá várt, vár és várni fog.

A magyar közigazgatási írók legjelesebbje, Grünwald Béla gondolatait idézem, melyeket a 86-os közigazgatási reformok előtt 1885-ben vetett papírra. Szerinte történelmünkben a két legjelentősebb esemény a keresztyénség felvétele Szent István és az 1848-as átalakulás a nemzet nagy kormányzója, Kossuth Lajos idejében.

Mindkettő az európai eszmék diadalát, gyökeres átalakulást jelentett állami, társadalmi és gazdasági életünkben.

1848. is ép olyan gyökeres átalakulás volt, mint a keresztyén nemzetek sorába való belépés. Egy csapással meg-

szűnt a rendi alkotmány, leromboltattak a közjogi válaszfalak. Az államot demokratizálták. A nemesi Magyarország helyett életre kelt a polgárok Magyarországa parlamenttel és felelős kormánnyal.

A későbbi nemzedéknek lett volna kötelessége a logikai következtetéseket levonni s az 1848-ban proklamált elvek szellemében átszervezni az állami életet, az államtest vérkeringését, a közigazgatást. Folytatni kellett volna a demokratizálást a közigazgatásban, összhangzásba kellett volna azt hozni a parlamenti kormánnyal.

Azonban most mi már sajnálattal megállapíthatjuk, hogy ez a továbbépítés elmaradt. A régi törvényhatósági törvények csak meddő kísérletek. Megakadályozta ezt a Bécs felé hajlongó politika. Szemben a nemzeti függetlenséget és a 48-as alkotások tető alá hozását követelő 48-asokkal s az Alföldnek ezeket támogató lakosságával, ez a politika a konzervatív középosztály kezében levő törvényhatóságokra támaszkodik, ezért „tabunak“ tekinti a törvényhatóságokat. A nemzetiségek rémét veszi elő, hogy megakadályozza a demokratikus önkormányzat kialakulását. Ha az 1886. évi XXI. te. parlamenti tárgyalásait olvasgatjuk, az ellenzék akkori küzdelme nem egyéb, mint nemzeti harc a főispáni omnipotencia ellen.

Pedig a lelkek demokratizálódása tovább folyt. Jött feltartóztatlanul a választójog kibővítésének eszméje, a dolgozó kisember öntudatra ébredt, sajtá sorsának intézésében részt kívánt.

És jött a háború . . . mikor nemcsak a nemesek és a jogosítottak életére volt szükség, hanem a jognélküliekére is. És mi nem siettünk elibe az időnek. Az összeomlás után ezért lengett ki az inga oly rettenetesen balra . . . majd túlságosan visszalendült a kurzussal jobbra . . .

Ma sem akarják észrevenni, hogy a jog kiterjesztése terén evolúció van, amellyel számolni kell, amelyet megakadályozni csak ideig-óráig lehet.

Ránk vár, parancsoló szükségként jelentkezik az önkormányzatnak, egyáltalán az egész igazgatási rendszernek demokratikus újjászervezése. Mert enélkül nem lehetséges a nemzetet *közös építő munkára* összefogni. Hiszen amint a test szerveinek harmonikus működését az egészséges vér-

keringés biztosítja, úgy a nemzet különböző rétegeinek összefogó működését a demokratikus közigazgatás, önkormányzat által érjük el és életet, az ezer év viharai közepette kipróbált Nagymagyarország eszméjéhez való vágyakozást tudjuk felszívadni a tőlünk elszakított országtestekbe is.

Miért nem cselekszünk hát, — mi a tétlenség oka, ki annak okozója?

A hatalomhoz való görcsös ragaszkodás, ennek jegyében az osztályellentétek kiélesítése, a csüggettség és a kishitűség!

Sajnos, nálunk *a hatalom birtokosai* és azok, akikre hatalmukat építik, valami borzasztó szerencsétlenségnek tartják a demokráciát s demagógoknak nevezik azokat, akik annak őszintén való megvalósítását követelik. Nálunk is beszélnek a hatalmi tényezők demokráciáról, de hozzáteszik, csak fokozatosan! Azonban a fokozatos haladást nem látjuk, sőt visszafejlődést, bizonyosága ennek az, hogy a magyar ellenzék közszabadságok terén a múltbeli helyzetet követeli vissza s a látszat okából benyújtott egy-két javaslattal szemben a közel félszázaddal ezelőtt alkotott törvényekben már elfogadott néhány demokratikus elvnek megmentéséért harcol.

Felhoznak a demokráciával szemben nevetséges érveket, hogy népünk nem érett. Méltatlan érv, melynek elcsépeelt voltára az 1800-as évek elején mutatott rá egyik angol politikus.

Különösen élesen harcolnak a földművelő népnek és a munkásosztálynak az önkormányzatba súlyához mérten való bevonása ellen.

Csak ilyen milióben lehetett előállni olyan javaslatokkal, melyek klasszikus példák arra nézve, hogy minő meszterkedések érvényesíthetők a kispolgári társadalomnak az önkormányzat sáncaiba való bevonása ellen.

Ezek a cselekedetek magyarazzák meg azután azt a különös elfogultságot, mely a középosztálynál és a közigazgatási tisztviselők egy részénél a demokratikus átalakulással szemben sajnosan észlelhető.

Ma a magyar társadalomnak orvosa volna, szomorú diagnózist állapíthatna meg. A magyar társadalom még mindig beteg, súlyos láz gyötri. A gyűlölség láza, melyet bizonyos problémákkal és jelszavakkal időnkint fokoznak, mert

fel-feltépik a beheggedt sebeket. A betegség, sajnos, azoknál a legerőteljesebb, kik intelligenciájuknál fogva hivatva volnának ennek a betegségnek kiküszöbölésére.

A 48-as idők középosztálya háta megé állott Kossuth Lajosnak a nemzetet és népet felszabadító munkájában. Pedig súlyos áldozatokat kellett hoznia!

*A mostani idők középosztályának sem lehet* más a feladata! A megbékülés gondolatát kell hirdetnie a különböző társadalmi osztályok között, össze kell forrasztania a társadalom minden rétegét, bizalmat kell ébresztenie maga iránt, hogy műveltségénél fogva igazán vezetője lehessen ennek a nemzetnek. Azt be kell látnia, hogy az idő halad és a demokratikus elvek elől ma már elzárkózni nem lehet, sőt a saját szempontjából bűn volna, mert nemzetvezető szerepét veszthetné el. A háború és a gazdasági válság annak belátására kötelez mindenkit, hogy az önkormányzati életben biztosítani kell a kisembernek azokat a jogosítványokat, melyek alapján az ő elsőrendű életszükségletei felől gondoskodó és intézkedő közületi szerv teendőinek gyakorlásában az önigazgatásban részt vehet.

Nem kell, nem szabad a demokráciától, *a föld népének* és a munkásnak jogokkal való felruházásától félni.

Hivatkozom a demokrácia klasszikus példájára, a protestáns egyházakra, hol az egyházközségek ügyeinek intézésében úgy a kis ember, mint a felsőbb társadalmi osztályok tagjai egyenlő jogon vesznek részt. Az egyház erős, a kisemberek érvényesítik jogaikat, mégis a műveltebb egyháztagoknak megvan az egyházi életben a kellő súlyuk, sőt az egyház magasabb igazgatási szerveiben a vezető szerepük is.

Különös ellentétnek tűnik is fel én előttem, hogy megjelenik a magyar politikai életben egy rendszer, mely a föld népére, mint nemzetfentartóra kíván támaszkodni s végül is csak azon mesterkedik, hogy az általa sziklának is nevezett jelentős társadalmi réteg a jogok gyakorlásánál kellő súllyal ne érvényesülhessen.

A bölcs konzervativizmus nem lehet ellensége a jogok kiterjesztésének. Angliában a konzervatívok juttatták a múlt század közepe táján a munkásosztály jórészét a közjogokhoz. Miért az ellenszenv és aggodalom a *munkásosztály hánt*? Mert gazdaságilag meg van szervezve? — ez emberi

joga. A gazdasági szervezettség nem zárja ki a hazaszere-  
tetet, a magyar munkás igazán erős szálakkal van kötve e  
honhoz. Miért nem akarják ezt néki elhinni? Jól mondta Dis-  
raeli, az angol konzervatívok nagy vezére: „A konzervatív-  
ok és a munkásosztály között nem szabad ellentétnek lenni.  
A munkásság jóléte a legkonzervatívabb érdek ... Az állam  
állandóságában, dicsőségében épen azon nagy része a né-  
pességnek van érdekelve, mely boldog akkor, midőn a sza-  
bad polgárok jogait élvezzi“.

Ettől a boldogságtól nem szabad ma már elzárni, bűn  
volna az.

A magyar középosztálynak meg kell értenie, hogy a  
demokratikus átszervezéssel nem az ő jogait akarják elkon-  
fiskálni, hanem a jövőben boldogulni tudó demokratikus  
nemzeti állam kiépítése a cél s ebben a munkában a művész  
ihlete, a mérnök léniája ott kell hogy legyen a középosztály  
kezeiben, ha megérti az idők jelét! . . .

Szomorú tényként kell megállapítanom, hogy a legújabb  
*közigazgatási szakirodalomban* egy íróé<sup>33</sup> kivételével nem ta-  
láltam munkát és cikket, mely ne a leghevesebben támadta  
volna a demokratikus átszervezés gondolatát. A legenyhé-  
ben szólva „szélsőségének minősítik.

Sajnálatos tény ez, azonban legkevésbé sem bizonyít 1  
demokrácia ellen, mert érvekkel megalapozva nincs. Leg-  
többször az 1918. októbert követő eseményekre történik hi-  
vatkozás, amikor a közigazgatásnak tényleg méltatlan szen-  
vedésben is volt része a kommunistáktól. Az idevonatkozó  
érvelések nem helytállóak, mert a demokráciát a háború el-  
vesztését követő diktatórikus torzulással összezavarni nem  
lehet.

Csüggedtséget látok én ebben a jelenségben a jövővel  
szemben és a szakemberek kicsinyhitűségét népünk iránt s  
még inkább kívánom a közigazgatás demokratikus újjászerve-  
zését, mert az közelebb hozza egymással a szaktisztvisel-  
őt és a népet.

\* Weisz István, ki váló közigazgatási író.

### Történelmi és nemzeti szempontok a közigazgatás demokratikus átszervezésénél.

Ma a *nemzet-állam* korát éljük, mely alakulat tekintetbe veszi az egyetemes emberiességi érdekeket és célokat. Kere-tén belül megvalósíthatók az egyetemes társadalom érdekeit célzó reformok is, a szabadság, egyenlőség és testvériség eszméjén kívül megtaláljuk benne a népfelség elvét, mert hiszen minden törekvése arra irányul, hogy *összes* polgárai-nak egyező közakarátát valósítsa meg s jogosultnak csakis azt a hatalmat tartja, mely a köz céljainak szolgálatában áll, tehát minden tagját osztálykülönbség nélkül kell hogy részé- sítse előnyeiben.

Mindezekből kitűnik, hogy a demokrácia a nemzet ál- lam alapeszméivel nem ellenkezik, sőt ellenkezőleg: alapel- veiben azonos.

Épen azért a közigazgatás demokratizálódása nem- hogy veszélyeztetné y nemzeti gondolatot, hanem a polgá- roknak a közhatalomban való részesítése által erősíti azt.

Minden olyan értékes sajátosság, melyet közigazgatá- sunkban nemzeti életünk kialakított, — teljes erejével érvé- nyesül a jövőben is. Nem külföldi, nekünk idegen theóriák és példák szerinti átszervezésről van szó, hanem a múlt ér- tékes alkotásainak demokratikus, a mai kor által szükségelt tartalommal való kitöltéséről, illetőleg kiegészítéséről.

A magyar alkotmány — mint igen sokszor emiitik *történeti alkotmány*, a nemzet hosszú évezredbe vissza- nyúló államalkotó képességének eredménye. A kontinens nem tud felmutatni egyetlen példát sem, melyben a különböző időben, különböző célzattal alkotott intézmények oly szerves egységbe olvadnának, a történelmi fejlődésnek és haladásnak minden egyes fokát oly nyilvánvalóan tükröznék vissza, mint a mi alkotmányunk. — Különböző időkben, de mindig ugyanaz a kéz rakta a magyar alkotmány épületébe azokat az intézményeket, melyeket az illető korok felvetettek.

Ez a kéz a múltat figyelembe vevő, a múlt alkotásait tisztelő, de egyszersmind haladni kívánó magyar nemzet- nek keze volt, — melyet minden időkben a szabadságához való törhetlen ragaszkodás jellemez. A nemzet minden újí- tást saját nemzeti felfogása szerint asszimilálva, a múlt ta-

pasztalatainak szem előtt tartása mellett ültetett be a magyar alkotmányba.

Ugyanígy történjék meg a közigazgatás demokratikus újjászervezése is.

Méltányolni kell annak múltbeli hivatását és érdemeit, de figyelemmel kell lenni a hibák és hiányosságok tekintetében leszűrt tapasztalatokra is. Meg kell tölteni a bevált kereteket az új feladatkör teljesítéséhez szükséges tartalommal, ki kell a kereteket egészíteni. Osztály-jelleget feltüntető sajátosságait megszüntetve, a nemzet közös kincsévé kell tenni, méltányolva a multat, biztosítani kell a magasabb társadalmi rétegek súlyát is, de körül kell bátyázni a haladás és az élet érdekeit, melyek ma már erősen kopogtatnak a közigazgatás ajtaján.

*Mindent megtartani, ami csak jó volt a múltban, de mindent belevinni, ami csak szükséges a jövőhöz!*

Teljes a meggyőződés, hogy ezzel a közigazgatás speciális magyar jellegéből nem veszít, sőt erőteljesebbé válik. Mindegyik társadalmi osztály bizalommal lehet irányában, mert hisz feladatai szaporodnak ugyan, de az összes társadalmi rétegek bevonatván: erősebb és életképebb lesz a szervezet.

### **A közigazgatás reformjának szükségessége.**

Két kérdéssel kell foglalkoznunk: a) Valóban szükség van-e a közigazgatás reformjára? b) Időszerű-e most e reform?

a) Az eddig elmondottak feleletként szolgálnak az első kérdésre.

De a reformálásnak ettől eltekintve is fontos indokai vannak: Egyik főok: a *közigazgatás fogyatéksága*, melyről a panaszok egész áradata szól, Ezek a panaszok jogosak. *A rendszer hibás, hiányos és avult.* Azzal ma már igazgatni nem lehet. Minden lépten-nyomon fennakadás támad, — jelen alakjában való meghagyása az országra és a nemzetre nézve hátrányos. — *A közigazgatás csődje beállott.*

Ez a megállapítás nem közigazgatásunk lebecsmérlését jelenti, hanem a közigazgatás hivatottsága iránt érzett őszinte gondosságból fakad. Nagyon is jó! tudom, hogy a

magyar vármegye közel négyszáz esztendőn keresztül az alkotmányosság védbástyája volt. Elismerem, hogy a városok az ipart és kereskedelmet több évszázadon át becsülettel igazgatták s a haladás szolgálatában állottak. Nagyon is méltányolom ama tényt, hogy a közigazgatás jelentős férfiakat számlált soraiban és alkotó erőket adott az országnak. De az is kétségtelen, hogy a rendszer ma már nem megfelelő, igen nagy hibái és hiányai vannak.

Nézzük csak végig törvényeinket s az ezeken alapuló szabályokat. Úgyszólván 30—40—50 esztendő s alkotás valamennyi, nincs egyetlen szakaszuk sem, amelyeknek helytálló voltához kétség nem férhet. Hibáik, hiányaik vannak.

A *hibák* közül különösen is szembetűnek a következők:  
szövevényes a szervezet a maga túlsok fokozataival  
a testületi szervek működése nehézkes,  
a tisztviselők száma túlnagy,  
szövevényes és körülményes az ügyvitel és az ügykezelés, mely közigazgatásunkat lassúvá teszi,  
a jogorvoslati rendszer a maga sok fokozatával bonyolult,  
túlteng a bürokratizmus,  
bénítóan káros a túlzott felsőbb hatósági gyámkodás,  
jogállamot megszegyenítően túlteng a diskrecionális jogkör,  
politikai szolgálatba állítható a szervezet,  
tág tér nyílik a klikk-rendszerre, az osztályuralomra s a protekcióra,  
*hiányosak* is a szabályok, így:  
nincsenek megfelelően rendezve az érdekelttség és összeférhetlenség esetei,  
a vagyoni és kártérítési felelősségről szóló rendelkezések nem megfelelők, hiányosak, a fél ki van szolgáltatva,  
a here és dologtalan tisztviselővel szemben nincs védekezés,  
a fegyelmi felelősség ázsiai módon van rendezve,  
szolgálati pragmatika egyáltalán nincs,  
a fizetési rendszer nem megfelelő, nincs biztosítva a korrupciótól való védekezés,  
a szervezet gazdasági és üzemi működése felől rendelkezések egyáltalán nincsenek,



a háztartási és adóztatási szabályok annyira hiányosak, hogy azok alapján az önkormányzat élni és működni nem tud,'

a közegészségügyi igazgatásunk szervezetlen, rendezetlen,

a szabályozásról, a város és községrendezésről nincsenek rendelkezések, az alföldi tanyák megfelelő igazgatásáról nincs gondoskodás, valamint a községek, városok külső részeinek igazgatásáról sem.

A közigazgatás reformálásaiól való tartózkodás *avulttá* is tette közigazgatásunk rendszerét. Ma már *nem fedi a területi egységek helyzetét*, mert nem tartott lépést a községek, városok fejlődésével. Városok, községek vannak, amelyek magasabb alakulatot igényelnek. A vármegyei beosztás nem egyezik a községek gazdasági és kulturális tömörülésével. Nincs szakasz, amely az egyes községek, illetőleg városok között létrejött érdekkapcsolatról rendelkezne, hogy annak alapján a közigazgatási feladatoknak, illetőleg azok egy részének közösen való ellátását biztosítani lehetne.

Avulttá lett közigazgatási rendszerünk azért is, mert nem tudja biztosítani az *egységet* sem. A hosszú idő alatt minden téren távolodás történt, szétesett a szervezet, eltérők, ellentmondók, homályosak a szabályok — jogbizonytalanság támadt. Az egységes áttekinthetőség, a joganyag alapos átvizsgálása után kodexszerű reformban lesz biztosítható.

A gyakorlatban kialakult, az *elméletben leszűrt újabb elvek* átvételének hiánya is közigazgatásunk avultsága mellett bizonyít.

A törvényszerűség gyors védelmét biztosító fokozatos közigazgatási bíráskodásról,

a bírói és közigazgatási tevékenységnek teljes szétválasztásáról,

a képezés egységesítéséről, a gyakorlati kiképzés fontosságáról az elméletben kiforrott elvek nem találhattak utat közigazgatásunk rendszerébe.

A mi önkormányzatunk hordozója a vármegye,, holott az újabban kialakult és helyes felfogás szerint a község és város kellene hogy legyen.

A másik főok, mely a közigazgatás reformját szükségessé teszi, a *közszükségletek folytonos változata*, mely miatt új meg új feladatok hárulnak a közigazgatásra. Mint-hogy az nem önmagáért létezik, a feladatkörökhöz idomulnia kell. Tehát az idők rendjén változik, illetőleg változnia kell a közigazgatásnak tartalomban, eljárásban és szervezetben egyaránt.

Közigazgatásunk jelen rendszerében nem alkalmas az *ujabb feladatkörök* ellátására. Mindinkább érvényesülnek a szociális szempontok, melyek a közigazgatás istápoló tevékenységét kívánják. Erre a szervezet, az eljárás nincs beállítva. A gyengébb, de fokozottabb politikai befolyáshoz jutó társadalmi rétegek érdekeinek felkarolására számos szükségletnek hatósági utón való ellátásáról is kell gondoskodni. Ezek a szükségletek gazdaságiak, melyeket közigazgatásunk jelen alakjában, szervezettségében nehezen láthat el, pedig e *szociális feladatok* el sem odázhatók.

De a legutóbb lefolyt, nemzetünkre szerencsétlen események is követelik a reformot. A *háború* következményei nagyon is megduzzasztották a közigazgatás feladatait, *megcsonkiiGttsúgunk* új rendezést von maga után, *Ausztriától való elszakadásunk* folytán megszűnt a „nemzetiségi rém“ ellen való védekezés, ezért indokolt az e célra beállított szervezetnek eltörlése. A *gazdasági válság* takarékoságot parancsol, tehát a közigazgatás minden ágában egyszerűsítést kíván.

A *létszámcsökkentést* is törvényszerűen és a szükségnek megfelelően a (közigazgatás átalakítása rendén kellett volna megoldani, mert csak itt történhetik meg annak helyes alapokon való keresztülvitele. A közigazgatás teljes leegyszerűsítésével kapcsolatban azok a szervezetek lesznek arra hivatva, amelyeknek működése nem szükségrendeleten, hanem törvényen nyugszik.

b) Az, amit a reform szükségessége mellett felsoroltunk, egyúttal felelet is a másik kérdésre, hogy időszerű-e a közigazgatási reform?

A konzervatív irány minden módon ki akarja tolni a reform idejét. Hivatkoznak arra, hogy a. lelkek még nem békültek meg, bizonytalanság van az alkotmányjogi kérdések körül, félnek tőle mert szerintük a gyengébb társa-

dalmi rétegek bevonása veszedelmet jelent — s mert vannak fontosabb megoldásra váró kérdések.

Ha csoportosítom az ellenzők táborát, 3 csoportot találhatunk. 1. A legitimisták, — kik az országgyűlés, tehát a főrendiház visszaállítása után vélik ezt a kérdést rendezhetőnek, 2. a többségi párt tagjai, kik a régi munkapárt fel-támadását óhajtják, ezek csupán retrográd reformot óhajtanak, a demokratikus átalakulás veszélyeit állítják előtérbe, o. a részleges reform hívei, akik a demokratikus szempont mellőzésével egyes égető hiányokon kívannak segíteni. Ehhez a csoporthoz tartozik a közigazgatási tisztikar nagy része.

Én megértem mindhárom árnyalat álláspontját — tény az, hogy az egységes demokratikus közigazgatási reform hatalmas változást jelent — jelenti a kispolgárság erőre emelkedését.

Az ellenzők véleményével szemben a közigazgatás reformját a nemzet várja, az élet pedig követeli. A felsőház kérdése jelentéktelen kérdés ehhez képest.

A lelkek meg nem békülésére alapított évrre csak azt mondom, hogy a megbékülést a demokráciának őszinte elfogadásával lehet csupán elérni. Jöjjön a nemzet valódi akaratát képviselő nemzetgyűlés, melyre képviselőit a magyar nép titkos választás útján küldheti be. E nemzetgyűlésnek háta megett lesz a nemzet, mely érvényesíti akaratát s megvan a társadalmi kibékülés lehetősége! Tiszta helyzet áll elő így az összes alkotmányjogi kérdésekre nézve is.

A veszedelemtől való féls tulajdonképpen hatalmi aggodás. Minden eszmének van eltorzulása s így lehet a demokráciának is, de eme betegségeknek meg van az orvosszere, sőt van praeventiv óvszer is, mint Brougham monda: Kellő időben teljesíteni az igazság mérsékelt kívánatait! Ha ez történné Magyarországon, akkor nem fejlődhetik a magasabb és az alsóbb osztályok közötti ellentét — s nem lehetnek elfajulások, amelyek különben is lenyesegethet ők. A legszebb alkotáson is van javítani való. Tessék a hatalom birtokosainak erre a példát megadni az önmérséklettel, engedékenységgel. A nép a feléje nyújtott kezet elfogadja s megbecsüli, mert a mi népünk lelke romlatlan.

A múlt iránti szent áhítat nem jogosított arra, hogy elzárja a jövőt. A várszerkezet, a banderális rendszer, a

szent korona tagság elve mind-mind nemzeti alkotások voltak, melyek változás alá estek, mert követelte a haladó idő, az élet! A magyar közigazgatással is ugyanez a helyzet.

A toldozgató, foldozgató reformok mit sem érnek, gyökerében kell rendezni a helyzetet. Olyan változások történtek nemzetünk állami, társadalmi és gazdasági életében, amelyek a közigazgatás teljes és alapos átalakítását kívánják. A második ezer évben is élni akar a nemzet, talpra állani, ez pedig nem megy megfelelő közigazgatás nélkül.

Az emberek milliói szűkölködnek, az elsőrendű élet-szükségletek kielégítést igényelnek, a gyors, egyszerű és népszerű közigazgatással nem lehet várni, mert minden késedelem pazarlás és a nemzet kárára van!

### **Az eddigi reform-kísérletek.**

Az eddigi reform-törekvések komoly és jelentőségteljes számba álig vehetők, eltekintve a közigazgatás törvényszerűségét biztosító törvényektől.

Csupán az előzmények ismertetése és a jelen helyzet megvilágítása céljából sorolom fel azokat.

Az állam demokratizálódása az 1848-as alkotásokkal vette kezdetét. A parlamentáris kormányrendszer kialakulása s a népfelség elvének elismerése után folytatódni kellett volna ennek a munkának a közigazgatásban és az önkormányzatban. Az abszolutisztikus idők ezt megakadályozták. Az 1867-es kiegyezés után pedig változott helyzetet találunk. A nemzet két részre szakadt. Az egyik rész Bécs felé fordult, a másik rész pedig hátat fordított Bécsnek.

Az előbbieket kerültek természetesen hatalomra, akiknek miután a magyarság nagy többségében rokonszenvet nem találtak, parlamentáris kormány mellett nehéz helyzetük volt. Az idegenajkú lakosság köréből s azokból a magyar részekből, hol az őket támogató gentry-osztály erős volt, kellett a többséget kapniök, — amit mesterkélt kerületi beosztással, erősen centralizált közigazgatással lehetett csak biztosítani.

Természetes, hogy ez a regime, amelyet szeretnek liberálisnak nevezni, voltaképen azonban konzervatív volt, sőt Tisza Istvánnal tul konzervatív lett, a saját uralmának veszélyeztetése nélkül a választójog kiterjesztéséhez, az önkor-

mányzat erősítéséhez, az önkormányzati szabadság kifejlesztéséhez hozzá nem járulhatott, ellene is volt. Tökéletesen centralizált, államosított közigazgatást óhajtott, a törvényhatóságokat olyanná alkotta, hogy azok még a függetlenségi vidékeken is a legtöbb esetben szállíthatták az előre megrendelt bizalmat.

Ez a regime állította be 1876-ban a közigazgatási bizottságot pusztán gyakorlati okokból s alkotta meg az 1886-os törvényeket, amikor is a cél a politikai uralom biztosítására alkalmas főispáni állásnak a közigazgatás kenyurává tétele és a függő hivatalos elemnek erősítése volt. — Tisza Kálmán bukása után Szapáry államosítani akarta a közigazgatást. Több száz szakaszos törvényjavaslatot nyújtott be, de amelyet, tekintettel a közvéleményre, végigtárgyalatni sem mert. Ez a javaslat gyenge alkotás volt, a kormánypárt sem bánta, hogy sutba tették.

A 67-eseknek liberális szárnya a 90-es években volt felszínen, értékes munkát végzett a közigazgatás törvényszerűségének biztosítására és egyszerűsítésére való törekvéseivel. Az előbbi eredménye a közigazgatási bíróságról szóló törvény, mely bár eljárásában és megszervezettségében nehézkes, de hasznos. Az egyszerűsítési célokat az 1901. évi XX. te. szolgálta volna, mely már sokkal gyengébb alkotás, de mégis eredmény.

Sándor János reformját nagyon is reklamirózták, azonban ez sem volt egységes reform, inkább a tisztviselőkérdést akarta pragmatika nélkül megoldani olyképen, hogy a tisztviselőknek a kormánytól való függőségét biztosítsa. Ekkor alkotott a városok helyzetét novellárisan szabályozó 1912. évi LVIII. te, amelynek sok helyes rendelkezése van, azonban csupán a városi igazgatásban felmerült zavarok tisztázása volt a cél. Nagy hibája, hogy a részletkérdések egyöntetű megoldása céljából végrehajtási rendeletet nem adtak ki, így feladatának meg nem felelhetett.

A függetlenségi és a Tiszák régiméjének ellenesei sem követelték a közigazgatásnak demokratikus átalakítását. Tekintettel a kormányoknak folytonos centralizáló és államosító törekvéseire, félték bolygatni a kérdést, féltették az önkormányzatot s a még meglevő kis önkormányzati szabadságot, maga Kossuth is ezen az állásponton volt. Amikor

a függetlenségi pártban a progresszív irányzat jutott túlsúlyra, akkor elsősorban a választójogért kellett a harcot vívni, azután kerülhetett volna sorra a közigazgatás,

Az ellenzék kétszer jutott ez idő alatt hatalomra. Wekerle alatt Andrassy volt a belügyminiszter, aki a darabont idők tanulságait vonta le, a közigazgatásban az alkotmányos szellem védelmére törekedett. Az alkotmánybizósító rendelkezések becsesek, a garanciális panasz jog értékes alkotás. A második ellenzéki regime, az Eszterházy-kormány idejében Ugrón volt a belügyminiszter. Ekkor a háború a legerősebben tombolt, így ez az időszak a maga életét meghosszabbító képviselőházával, annak munkapárti többségével nem volt alkalmas a reformokra.

A közigazgatás reformjának kérdése véglegesen előtérbe az 1918. év végén, Wekerle idejében nyomult. Wekerle nehéz helyzetén demokratikus közigazgatási reformokkal akart enyhíteni a nemzet előtt. Észrevette, hogy az elsődleges területi egységek, község és város kerülnek az önkormányzat homlokterébe. Ezekre nézve készítettett sürgősen javaslatokat, amelyek megrökönyödést kelthettek volna a vele rokonszenvező munkapártnál. A közigazgatás istápoló tevékenységét akarta kidomborítani s bizonyos fokig biztosította volna a kispolgárságnak az önkormányzatba való bevonulását. A községi reformot maga készítette, öregesen, meg-megijedve a túlságos demokráciától. A városi reformot reánk, minisztériuma városi osztályára bízta. Ez utóbbi javaslatból ugyan sokat lefaragott, de még így is forradalmat keltett a javaslat a megcsontosodott bureau köreiben.

A kurzus alatt a reform szükségessége elismertetett, hangsúlyozhatott, de, azon nem dolgoztak. Csodálatos, a kispapárt sem látta át annak fontosságát. Csupán az utolsó időben akartak a községi törvény egyes hiányain segíteni. De jött az új választás, Bethlen túlsúlyra emelkedése bekövetkezett, az új Bethlen-kormány belügyminisztere Rakovszky.Iván lett, aki már a munkapárti regime idejében mint a közigazgatási bizottság előadója tevékenykedett. A községi törvény kiáltó hiányain való segítséget elfújta a szél.

1921 augusztus hó 25-én a törvényhatóságok tisztviselői közül többen tiltakoztak az ellen, hogy a törvényhatóságok reformáltassanak, előbb az alkotmány helyreállítását

követelték. A szónok, aki ezt a tiltakozást bejelentette, Rakovszky Iván volt.

Egy év múlva — jóllehet akkor már alkotmányjogi reformokra kilátás sem volt — Rakovszky Iván belügyminiszter a nemzetgyűlés előtt első miniszteri szereplése alkalmával, apróbb illetmény rendezési javaslatokról volt szó, beígérte, hogy a közigazgatás egységes reformjáról sürgősen javaslatokat terjeszt be. Sőt ugyanekkor a kormánypárt vezérszónoka, Karafiath Jenő olyan férfúnak jelentette ki a belügyminisztert, ki nemcsak igéri, hanem keresztül is viszi a reformot.\*

E miniszteri ígéletben bizva, hosszabbította meg a nemzetgyűlés 1922. év végén egy évvel a törvényhatóságok életét.

1923. év tavaszán a belügyminiszter közigazgatási anketok elé vitte a reformtervezetre vonatkozó tanulmányát. E tanulmány szerint a reform több célszerűségi újítást hozott volna, a demokratikus igényeket azonban ki nem elégítette. A reform már az anketon megbukott, nem ezért, hanem mert saját pártja idegenkedett tőle. A többségi párt nem óhajtja a reformot.

Rakovszky nem vonta le a konzekvenciákat, az 1923. év legvégén az újjáalakulásra nézve hozott novelláris részletjavaslatokat, melyeknek egyes részleteivel munkámban később foglalkozom.

Bár az ellenzék részéről a nemzetgyűlésen több izrl^n szóvátettem, e novelláris javaslatok kellő időben való be nem nyújtása miatt oly törvényellenes helyzet állott elő a közigazgatásban, melyre még nem volt példa. *Minisztertanácsi rendelettel a megszünt fővárosi törvényhatósági bizottság helyére kormánybiztost állítottak s a többi törvényhatóságok életét meghosszabbították. E rendeletről a kormány a parlamentnek jelentést sem tett.*

Ilyen sorsra jutott a magyar közigazgatás!

\* Nemzetgyűlési napló 57. szám.. 19. lap

## II. RÉSZ.

### Az átszervezés célja és alapelvei.

#### A reform elkészítése.

A közigazgatás átszervezését voltaképpen a nemzeti akarat valódi letéteményese: az általános, egyenlő és titkos választójog alapján, törvényes választás folytán összeüli törvényhozó testület volna hivatott megalkotni. Olyan parlamentáris kormány terjesztheti be, amelyik e törvényhozó testület bizalmát feltétlen bírja. Csakis ilyen faktoroknál lehet megtalálni azokat a feltételeket, amelyek az összeség érdekeit szem előtt tartó demokratikus alkotáshoz szükségessé tesznek. Csakis ilyen tényezők munkája és döntése kelthet a nemzetben közmegnyugvást.

Nagyon szép hivatás a közigazgatás egységes reformjának megalkotása. Boldog és büszke lehet az, kit a sors erre kirendel s ha feladatát jól teljesíti, nemes cselekedetet végez, maradandó emléket hagy maga után. Ennek a belügyminiszternek a közigazgatás alapos ismerőjének kell lennie. Az ügyszeretet hassa át, védje meg alkotásait minden olyan behatásoktól (párt- és osztályhatalmi célok), amelyeknek később a közigazgatás kárát látja.

A reform könnyen keresztülvihető legyen és ne költségese. A meglévő rendszerbe építendő az be, kiirtásokról csak ott lehet szó, hol azokra feltétlen szükség van. A gyors végrehajtás érdeke, az eredményesség és a takarékosagszempontra egyaránt megköveteli ezt.

Félre ne értessem! — nem toldozgatást, foldozgatást óhajtok, hanem új törvényeket, de a régi törvényekben bevált intézményeknek és szabályoknak átvételét. Ezeket azért új javaslatba beállítva, hogy a törvényhozásnak módjában legyen a döntés azok fen tartása felől.

A reform legyen egységes és kodex-szerű reform, több törvényből álljon, terjedjen ki a közigazgatás minden ágára, szervezetre eljárás és tartalomra egyaránt.



A közigazgatás reformja nemcsak az önkormányzat újjáalkotása, hanem azzal együtt jár a *belügyminiszter aki rendelt minisztérium* átszervezése is. Ezt a grandiózus öszszetételű és rendszerű minisztériumot ugyanis Nagymagyarországnak létesítettük, most pedig Csonkamagyarország vagyunk s e minisztériumnál észlelhetők elsősorban azok a hibák és hiányok, melyek sorvasztólag hatottak az alsóbbíoku közigazgatási szervekre. Zárt, bürokratikus egység, melynek nincs kapcsolata az étellel, a gyakorlatiasság teljesen hiányzik abból.

A reform megalkotása helyes sorrendben történjék, először jöjjön a szervezet, azután az eljárás reformja. De gyors egymásutánban és készítettessenek elő már a megalkotással együtt a reform sürgős végrehajtásának módozatai.

### **Az eredményes közigazgatás célját szolgáló alapelvek érvényesítése.**

*A jövő közigazgatásának magyarnak, demokratikusnak, jónak, egyszerűnek, gyorsnak és olcsónak kell lennie.* Csakis azok az intézmények, szervezeti, eljárási szabályok tarthatók meg, amelyeknek helyessége e szempontokra figyelő bírálatot kiállja. Viszont beveendők mindazon szervek és rendelkezések, melyek az emiített célok elérését szolgálják. Az emiített célkitűzések tehát azok az alapelvek, amelyekre figyelemmel kell lennünk az újjászervezésnél. Ezekon kívül foglalkozom még külön fejezetekben az alkotmányosság, az egységesség és jogszerűség kérdéseivel, mint külön is méltatandó alapszempontokkal.

#### *Magyar szempont.*

Népünk erősítése érdekében a közigazgatás átszervezésénél teljes mértékben figyelemmel kell lennünk a közigazgatásnak *speciálisan magyar jellegére*, melyből nem szabad veszítenie, különben nem közelítheti meg népünk lelkületét, nem bír majd nevelő és fejlesztő hatással. Szeretettel, szociális érzéssel telítsük meg közigazgatásunk rendszerét, tegyük azt a magyar nép közös kincsévé, mert így erősítjük abban a honhoz való ragaszkodást s a jobb jövőhöz való bizalmat s így neveljük népünket önállóságra.

Figyelemmel kell lennünk arra a *magyar assimiláló erőre* is, melynek minden új alkotás befogadásánál működni kell, mert különben nem érjük el a célt, mit az új intézmények beállításává! szándékoltunk. Az újjászervezés tehát oly alakban és módon történjék, hogy az új alkotások közigazgatásunk gyakorlatában gyökeret verhessenek és terebélyesedjenek. Ellenkező esetben közigazgatásunk javítását nem hogy megközelítenénk, hanem attól távolodunk.

Ne, theoretikus alapon alkossunk reformot, hanem figyelemmel az élet követeléseire. A puszta papiros-reformoknak nincs gyakorlati értékük.

A reform nem lehet az idegen alkotások egyszerű átvétele, idegen népek majmoló utánzása. Erre nagyon is figyelni kell. A német közigazgatási rendszer utánzása az elmélet embereinek sokszor tetszetős, a francia centralizációt a hatalom birtokosai emlegetik, az angol önkormányzatot szeretik példaképpen felhozni a mi önkormányzatunkkal szemben. Egyikkel sem érnénk célt. A mi nemzetünknek más a lelkülete, mások a ható erők és mások a szükségletek. Majmolni nem szabad. Nem rendszerek átültetésére, hanem a bevált elveknek a mi viszonyaink figyelembevételével való érvényesítésére kell törekednünk.

Ez nem azt jelenti, hogy a haladás és a demokrácia jogos és feltétlenül megvalósítandó kívánalmaitól mi, akikre nézve ez életkérdés, elzárkózzunk, hanem hogy az átalakulás örve alatt nálunk be nem válható rendszerek és teoriák közigazgatásunkba ne férközzenek be, céltalan kísérletek melegágyai ne legyünk.

Nem volna helyes, ha teoriák kedvéért előlnék az önkormányzatnak speciális magyar jellegét. A kereteket kell megjavítani, kiegészíteni s új, az élet kívánta tartalommal megtölteni. Mennyire helytelen volna például megszüntetni az alapvető kérdések intézésénél az önkormányzat testületi jellegét, mennyire helytelen volna az első tisztviselőnek mindinkább kialakuló vezető jogkörét lenyirbálnunk, ez állást a kinevezés beállításával alárendelt jelentőségűvé tennünk.

Hibás utón járnánk, ha az országos és helyi igazgatásnak, mint fogalmi körnek elkülönítését mellőznénk, azért mert az elmélet ezt a maga rendszerébe beilleszteni nem tudja, mert Gneistnak és Steinnak más a rendszere. Holott nálunk ez bevált.

Be kell látnunk azonban, hogy ma már az önkormányzatnak politikai és osztály-jellege a gazdasági jelleggel szemben háttérbe szorult. A vármegyei rendszer gyökerében átalakítandó: elsősorban gazdasági alakulattá, az önkormányzat súlya a községek és városoknál van. El kell ismernünk, hogy a virilizmus kiélte magát s ma csak arra volna jó e rendszernek fentartása, hogy jogtalanul, — mert a közigazgatással járó terhekből még aránylagosan sem veszi ki kellő részét — gátja legyen az összeség érdekei érvényesülésének.

Meg kell tartanunk a múltból mindazt, ami jó, de kíméletlenül ki kell törölnünk mindazt, ami rossz — okulunk kell belőle. Biztosítanunk kell a kiváló nemzeti tulajdonságok érvényesülését s a haladás és a nép javának szolgálatába kell állítani azokat.

### *A demokratikus szempont.*

A közigazgatás, ha valóban szolgálja a demokráciát, jó közigazgatás. Az osztályérdeket féltékeny gyűlölködésével, a klikk-rendszert csökevényeivel együtt, a protekciót, a korrupciót — nemzeti életünknek eme fertelmes férgeit — ki kell irtani a közigazgatásból, a népszerűt és az egyenlőség gondolatát teljes mértékben érvényesíteni kell a reformokban. Ha ezek a feltételek biztosíthatnak, bizalom lesz közigazgatásunk iránt, nagyobb lesz tekintélye és erősebb vezető hatása. A polgárok és a közigazgatás szervei között szeretetteljes viszony fejlődik, mely nem a rend rovására esik, hanem a közjólétet fokozza. Az a közigazgatás, mely feladatáért dolgozhatik s mellékérdekeket nem kell szem előtt tartania, produktív lesz. háta megett állván a polgárok bizalma, meg tud küzdeni a nehézségekkel, erősíti az államot.

A népszerűtől áthatott, az egyenlőség alapján álló közigazgatás elősegíti a társadalom megbékülését, a lelkek konszolidációját, mert istápoló tevékenységével gyógyítja a sebeket, pártatlanul tartja fenn az államban a rendet, megakadályozza a túlkapaszkodásokat.

A demokratikus és hivatásától áthatott közigazgatás tiszteletben tartja az emberi jogokat, őre lesz a közszabadságoknak. Az egyenlőség alapján állva, az idegen ajkú nemzettagoknak az állammal való érzését is fokozza. Helyes,

céltudatos és eredményes nemzetiségi politikát a népszerűtő közigazgatás létesítésével kezdhethjük meg, mert ez a legerősebb szál az új megértő szövetkezés kötelékének megfonásához.

A demokratikus szempont követelményei:

biztosítani kell a társadalom gyengébb rétegeinek az önkormányzat sáncaiba való bevonulását,

biztosítani kell az önszervezkedés jogát,

erősíteni kell az önkormányzatot.

A rendi alkotmány megszüntetésével az universitates omnium nobilium-ból *universitates omnium civium* lett. Az egész műveit világban elismertetett, hogy minden polgár egyaránt munkása s minden munkás egyenlőjogú polgára a hazának.

Ezeknek az igazságoknak érvényt is kell szerezni a közigazgatás újjászervezése során. Különösen az önkormányzat letéteményeseinek a fő testületi szerveknek összeállításánál nem szerepelhet olyan intézmény, mely a fent mondott igazságokkal ellenkezik. Így nincs helye a viri'izmusnak. Az sem engedhető meg, hogy a kormány a testületek szervezésében, habár közvetve, is, például az államfő előtérbe állításával szervezési faktorként szerepeljen, mert ez is ellenkezik az emittett alapigazságokkal, valamint az önkormányzat lényegével.

Az *önszervezés joga* kettőt jelent. Jelenti a törvény által meghatározott keretek között az önkormányzat képviselőjére hivatott szerv megalakításának jogát, ebben a szervezkedésben való egyenlő részvétejt és jelenti a hatósági jogok gyakorlására hivatottaknak kijelölését is.

Ez utóbbi jogkör ellen sok, gyakorlati szempontból helytálló érvet hoznak fel. Különösen vármegyékben az alkalmazottaknak kormánykinevezés útján való beállítását tartják acentrálisnak, a hivatalnoki status egysége érdekében szükségesnek. Lehet vitatkozni, lehetne engedményeket tenni akkor, ha az általános, egyenlő és titkos választójog útján ül össze a törvényhozás, tehát amikor a kormányoknak a nemzet valódi akaratához való alkalmazkodása végleg biztosított. Azonban a hatósági jogokat gyakorló, az önkormányzati akarat végrehajtására elsősorban hivatott állások betöltése csakis az önkormányzat hatáskörében maradhat. Így

különösen az első tisztviselői állások betöltése, mert ez a tisztviselő vezeti az önkormányzatot, ehhez pedig a lakosság bizalma feltétlenül szükséges. Az ezzel ellenkező rendelkezés az önszervezkedés jogának oly rendkívüli megcsorbítása volna, mely a speciális magyar önkormányzat lényegével össze sem fér s a demokratikus irányzattal is homlokegyenest ellenkezik.

Az önszervezkedés jogának rendezésénél a demokratikus szempont megkívánja azt is, hogy az *önkormányzati tisztségek* az alkalmazhatóság feltételeinek fennforgása esetén *bárki által elnyerhetők* legyenek. Az osztály-szempont, a protekció szűnjön meg, legyen döntő az érdemesség. A személyek kiválogatásában az egyedüli helyes elv valósuljon meg: „mindenki a maga helyén“.

*A reformok szolgálják őszintén a demokratikus célokat* „kijátszás ne legyen. Nem szabad olyan alkotással jönni, amely csak mutatja az önkormányzatot, tartalmi tekintetben azonban az önkormányzati szabadság alapelvei sincsenek abban biztosítva, ilyen kijátszás alatt p. u. az önkormányzati jogok gyakorlásának (aktív választójog) bizonyos és pedig a reakció fokához mérten hosszú időtartamú helybenlakáshoz való kötését értem. Nyilvánvaló, hogy e rendelkezés a gyengébb társadalmi rétegek ellen irányul, amelyeknek a kenyérkereset miatt gyakran kell változtatni tartózkodási helyüket.

Az az eljárás sem őszinte, midőn a tisztviselők szavazati jogának túlságos kiterjesztésével akarják a testületben a választottak akaratelhatározásának teljes érvényesülését megghiúsítani. Az ilyen alattomoskodásoktól a demokratikus átszervezésnél tartózkodni kell, mert többet ártunk vele a közigazgatásnak, szembeállítjuk a feletteseitől függő tisztviselőt a lakossággal.

A reform olyképen alkotandó meg, hogy valóban *erősítse a magyar önkormányzatot*. Tehát mindannak benne kell lennie, ami demokratikus szempontból szükséges. „de semmivel se többnek. A túlzásokra nincs szükség, fattyuhajtásokat eredményez, melyek az egészséges fejlődésnek akadályai.

Gondoskodni kell minden intézmény beállításánál és megszervezésénél arról is, hogy a ferde kinövéseket megakadályozzuk. Őszinte, becsületes demokráciát, a polgárok

összes rétegeinek kellő súlyban való érvényesülését akarjuk az önkormányzatban s nem demagógiát és zavart. Tehát meg kell teremtenünk a demokratikus közigazgatás feltételeit, de kellően alapozott kritikával az összes eredők számbavételével.

*Erős törvényhozás, erős kormány, erős önkormányzat — a szabadság és haladás jegyében.* Ez lehet a célunk. Ami azt is jelenti, hogy az önkormányzati elveknek túltengését sem kívánjuk. Mi nem akarunk a kormányhatalom rovására működő önkormányzatot. Természetesen, ha a kormány valóban parlamentáris, a nemzet igaz akaratából van a helyén, tehát demokratikus a parlament. Nem kedvünkre való a törvényhozó testületet bíráló önkormányzat sem, mert mint Grünwald Béla helyesen jegyzi meg: az önkormányzat „nem oppozíciót jelent az ál hm ellen, hanem tevékenységet az állam szolgálatában”.

A helyes mértékű centralizáció és az önkormányzat nem állanak egymással ellentétben s meglehetnek egymás mellett. El kell ismernünk, sőt biztosítanunk kell a közigazgatás egységét. Összhangba hozható az önkormányzat fogalmával a kormány főfelügyelet!, felülvizsgálati és ellenőrzési joga is. Ezeknek érvényesülniük kell, különben nem volna értelme a miniszteri felelősség elvének. Az önállóság nem zárja ki az aláhelyezettséget s a felsőbb fokú bírálatot. Minderre épen az önkormányzat eredményes működése érdekében van szükség.

#### *A jó közigazgatás biztosítása.*

Az összes tényezők közrehatva eredményezhetik a jó közigazgatást. Evégből különösen fontos a) a közigazgatási rendszer tökéletesítése, b) a szervezet megfelelő voltára való törekvés és c) a felügyeleti jogoknak a közigazgatás eredményessége érdekében való hatályos és céltudatos érvényesítése.

A közigazgatási rendszer tökéletesítése céljából a reform megalkotása alkalmával használjuk fel a közigazgatás működése körében észlelteket, a tapasztalás eredményeit. A szakkörök értékes és becses anyagot szolgáltatnak. A magyar közigazgatási rendszer akkor lesz életképes, ha

figyelemmel vagyunk az életre, melynek a gyakorlat a de-lejtüje. A közigazgatási reformok alkotásánál munkatársak-ként szerepeljenek maguk a közigazgatási szervek, a gya-korlati tanulságok levonását biztosítani kell.

Használjuk fel a közigazgatás tudományos művelői által nyújtott becses anyagot, *az elmélet* eredményeit is, mert egyfelől magasabb beállításban nyújtják kritikáját és ismer-tetését a közigazgatási rendszereknek s mert másfelől a tu-domány az a kovász, mely a tökéletesbülés folyamatát elő-segíti. De kellő bírálat mellett használjuk ezt az anyagot. mert igen sokszor pusztá ujitni vágyással s olyan teoriákkal találkozunk, amelyek az élet igazgatására hivatott közigaz-gatásba át nem ültethetők.

A rendszer tökéletesítése megköveteli, hogy figyelem-mel legyünk a *változásokra* és a *haladás követelményeire*.

A közigazgatás folytonos változásoknak van kitéve, melyekre tekintettel kell lennünk. A népesedés, vagyonoso-dás és egyéb ható erők új meg új helyzetet teremtenek, más és más szükségletek nyomulnak előtérbe, amelyek mind-mind a szerveknek átalakítását, a célkitűzéseknek más rend-jét követelik.

Különösen előtérbe nyomul most ez a kérdés a közigaz-gatás területi tagozásánál. Vannak vármegyéink, amelyek-nek egyes vidékei s a vármegye többi része között semmi-nemű érdekösszeköttetés nincs, ellenben van más vármegyék-kei. Számos az olyan rendezett tanácsú városunk, amelyre a vármegye felügyeleti jogköre csak bénítólag hat, népessé-génél, városiasságánál és anyagi erejénél fogva teljesen jo-gosult a törvényhatósági jogokra. Viszont több olyan váro-sunk van, mely a rendezett tanácsú szervezetet fentartani nem tudja és sok-sok olyan népes községünk, mely olcsóbb vá-rosi szervezetet élhet. A vármegyék átalakításától, a tör-vényhatósági városok számának szaporításától, új mező-városi típus kialakításától elzárkóznunk nem lehet. Nem szabad figyelmen kívül hagynunk azokat az érdekkapcsola-tokat sem, amelyek egyes községek és városok között léte-sültek. Az érdekszövetkezés kérdése nagyon is megérett a rendezésre.

Mint említettem, figyelemmel kell lennünk *a haladás követelményeire*. Ezt a szempontot nem lehet eléggé erősen

hangsúlyozni, különösen most, amikor a jogok gyakorlása tekintetében retrográd szabályokat tartalmazó javaslatokkal találkozunk. Elismert alaptétel a jogban, hogy már meglévő jogosítványokat elvonni nem szabad, a megszerzett jogokat tiszteletben kell tartani. Még régi választójogi törvényeink is biztosították ezt. A visszafejlesztés népromboló hatású, épen azért ily balga kísérletek a közigazgatás javítását célzó alkotásban helyet nem foglalhatnak.

De a haladás követelményei nemcsak negatívek, hanem pozitívek is. Haladnunk kell, — a közigazgatási rendszer nem zárt egység — a közigazgatás új meg új feladatok elé áll. Az emberiség haladásával előtérbe léptek a szociális feladatok s a gyengék védelmének fontossága. Elismertetett, hogy bizonyos szükségletek kielégítése könnyebb, céltudatosabb, megfelelőbb, és takarékosabb, ha az összeség által történik. Tehát kiveszik azokat a magán-tevékenység köréből s a közigazgatásra bízzák.

A közigazgatás legfontosabb tevékenysége ma a szociális feladatok megoldására hivatott istápoló tevékenység, melyre fel kell készülni. Nem elégséges népjóléti minisztérium szervezése és p. o. nagyobb helyeken a lakásínséggel bíbelődő külön lakáshivatalok létesítése. Sőt a népjóléti feladatoknak a belügyi igazgatás köréből való kiemelése csak zavarral járó eredmény te-enséget teremt. Egészségtelen bifurkáció ez olyan jogvidéken, amelyen a határokat meghúzni sem lehetséges. A külön lakáshivatalokról, a lakásínség kérdésének felelőtlen tényezőkre való bízásáról pedig jobb nem beszélni. Az ilyen szervezkedés csak szemfényvesztés és porhintés a szükö'ködőkkel szemben. A közigazgatás egész rendszerén vonuljon végig a népjóléti feladatok elsőrendű tége, a szervezet különösen is szerveztessék meg e munkára, a közigazgatás egységének biztosítása mellett.

Fontos azonban, hogy a reformban a *túlszabályozástól óvakodjunk*. Csakis azokra a feladatokra szerveztessék meg a közigazgatás, melyekre nézve segítsége szükséges s csakis olyan mértékben, amint az a köz, az összeség érdekében kívánatos. A gyámkodó, rendörködő, az egyéni szabadságot a magánvállalkozást ok nélkül jogtalanul korlátozó szabályok alkotásától tartózkodnunk kell, — mert ez több kárt okoz, mint hasznot.



A közigazgatás reformjának megalkotásánál számolnunk kell *a mai helyzettel*. Jó közigazgatásunk csak úgy lesz, ha a felettünk lezajlott nagy világmegreményezésnek ránk hátrányos következményeivel meg tud küzdeni.

A *háború* folytán megszorított feladatok kellő ellátásait biztosítanunk kell — - s a háború alatt s azután a menekülésekkel előállott személyzet-többletet igazságosan és megfelelően íe kell egyszerűsítanunk. Erre nézve a jelenlegi létszámcsökkentést célravezetőnek nem találom, mert szellemi proletariátust teremt, amely elhelyezkedni sehol nem tudván, végül is teljesen az állam nyakába szakad. A *gazdasági válság* is súlyos helyzet elé állítja közigazgatásunkat, amellyel szemben vértézve kell lennie. A munkanélküliség ellen való harc nemcsak gazdasági, hanem közigazgatási feladat, melyet adminisztrálni kell. Szomorú jelenség országunk felkészületlenségére, hogy Smith főbiztosnak a munkanélküliekről statisztikai adatokat csupán a szociáldemokrata szervezetek tudtak nyújtani. A közmunkák, a lakásépítési akció évtizedeken keresztül veszik igénybe, közigazgatásunkat. *Megcsonkítottágunk és Ausztriától való szétválásunk* szükségessé teszi szervezetünknek új csoportosítását. Különösen a területi tagozódást és a túlságosan centralizáló bécsi szellem érvényesítésére szolgáló szervek megszüntetését értem.

b) *Jó szervezet* nélkül jó közigazgatás nem létezhetik. Szervezetünk a feladatok teljesítésére alkalmas legyen s felruháztassák mindazokkal az erkölcsi tulajdonságokkal is, amelyek a közhatalom hatályos gyakorlásához kívánatosak.

Ha török-szakad, biztosítanunk kell a közigazgatásunk *pártatlanságát*. A közigazgatás van a népért s nem fordítva. Kezdve az ügyfelek kezelésétől, az ügyek eldöntéséig humanus, előzékeny, igazságos és méltányos szellemet kell bevinnünk közigazgatásunk eljárásába. Ideje már, hogy közigazgatásunk ellen sokszor nem ok nélkül feltámadó elkéseregést megszüntessék. Ennek pedig egyetlen módja, ha arról az osztályérdek, az elfogultság, az önteltség itt-ott mutatkozó rozsdafoljait letisztítjuk. A protekció, korrupció és a politikai szolgálat lehetőségeire se kerülhessen sor.

Biztosítandó evégből a szervek kellő *függetlensége*. Nem a bírói függetlenség attribútumaira gondolok, hiszen

a közigazgatásban — hol az alárendeltség elve érvényesül, végrehajtásról van szó, irányítással és utasítással dolgoznak, — ilyenről beszélni sem lehet. Az említett mellékszempontok kizárását értem, hogy kontenciózus ügyekben, hol mint hatóság határoz, a döntésre direkt utasításokat ne kapjon. A szabályok keretén belül meghozott döntéseiért jogtalan hátrányokkal ne sújtathassák. Fegyelmileg felettesei kényének kiszolgáltató ne legyen. Előhaladásánál az érdemesség döntsön, törvényes ok nélkül hivatalából ki ne emeltessék. Az ilyen függetlenségre a közigazgatásban is szükség van.

\* *A szervezet arravalósága*, a közigazgatás jóságát tekintve, szintén elsőrendű követelmény. Biztosítanunk kell tehát a képesíttség helyes feltételek. Nemcsak az elméleti, hanem a gyakorlati 'kiképzésről és a továbbképzésről is kell gondoskodnunk, ezen a téren egységet teremtenünk. A szakértelem bevonulását is elő kell segíteni, hivatásos egészségügyi, műszaki, sőt gazdasági szakértők beállításáról is törtenjék intézkedés. Az egyoldalú jogászi műveltség kiegészítendő a közigazgatásra fontos többi ismeretkörök megismérlésével is.

Az arravalóság szempontja megköveteli, hogy a tisztviselő hivatásának szentelje *életét*, tehát a mellékfoglalkozás és magángyakorlat megengedhetőségét ki kell zárni. Lehet, hogy ez az álláspont a tudósok véleménye szerint az önkormányzat fogalmával ellenkezik, de a magyar önkormányzattal nem s közigazgatásunk érdeke az erők teljes kihasználását kívánja meg.

A *hivatottság* érzetét nevelni kell közigazgatásunk szervezetében s a reformban biztosítani keli ennek lehetőségeit és feltételeit. A közigazgatásnak rendkívül sok a praeventiv feladata. Ezeknek megoldására az a szervezet lesz képes, mely át van hatva kötelességeinek fontosságától s nemes ambícióval igyekszik azt teljesíteni. Nemcsak ügydarabokat intéz s a hivatalos órák lepergését várja, hanem állandó gondoskodását képezi a feladatok eredményes teljesítése. Figyel, örködik, kezdeményez, tájékozódik és orvosol. Különösen jelentős ez a falu igazgatásában, hol a vezető tisztviselők belmisszionális tevékenységét meg kell kívánni. A közigazgatási hivatalvizsgálatok arra is terjedjenek ki, hogy a vizsgált szerv vezetése alatt álló lakosság kulturális, tár-

sadalmi és gazdasági helyzete minő. Mert az igazán jó közigazgatás eredményessége ezekben is mutatkozik.

Ennek a belmissionális tevékenységnek intézményes biztosítását szolgálná a tisztiszékeknek kiépítése. A tisztiszék lényege az volna, hogy bizonyos időszakokban a tisztviselők a közigazgatásban észlelt jelenségek, a feladatok besztása és az eljárás egységének biztosítása érdekében szakértőket tartanának, ahol beható eszmecsere alapján irányító határozatok meghozatala által fokozná a közigazgatás eredményességét. Természetesen nem az el nem olvasott közigazgatási bizottsági jelentésekhez hasonló munkaiatokra gondolok, hanem a gyakorlatban nagyon is használható anyagra és célkitűzésekre. Eme tisztiszékek munkálkodásának figyelését a felügyeleti hatóságnak kötelességévé kellene tenni — s az előlépésnél figyelembe veendő volna.

Sokan abban látják az ambíció fokozását, hogy a kötelességteljesítő alkalmazottak magasabb hatáskörrel bíró pozíciókba jussanak. Egész hivatalnoki státusunk erre van beállítva s a tisztviselőknek egy a céljuk: előbb lépni.

Ezen helyzet nem egyeztethető össze az önkormányzat érdekeivel s itt megint utalok a legtökéletesebb autonóm szervezetre, a protestáns egyházak szervezetére, hol a lelkészek a magasabb közigazgatási tisztségek viselése dacára is ellátják lelkészi teendőiket. Az önkormányzati tisztviselőnek is hosszabb ideig ugyanabban a hatáskörben kell maradnia, mert nemcsak a konkrét ügyek elintézése a feladata, hanem alkotnia, munkálkodnia kell a gondjaira bízott lakosság érdekében, fejlesztenie kell annak helyzetét. Ezen magasabb kötelességek ellátásához hosszabb idő s a helyi viszonyoknak alapos megismerése szükséges. Az önkormányzatnál tehát nem a magasabb hatáskörbe minél előbb való előlépés lehet a tisztviselő ambíciója, hanem a magasabbrendű feladatoknak eredményes teljesítése. Emellett emelkedjék tekintélyben, tisztességben, fizetésben — el<sup>1</sup>enben hatáskörében hosszabb ideig maradjon, mert népéért eredményesen munkálkodni így tud. Nézzük csak meg azt az önkormányzati hivatalt, hol a vezetők gyakran változtak. Minő zavar van ott! A *személyzet állandósága* a közigazgatás jósága szempontjából fontos követelmény.

A szerveknek meglegyen a súlyuk, tekintélyük is ahhoz.

hogy feladataikat minél hatékonyabban teljesíthessék. A közigazgatás hatalom is, így a hatóságoknak bírniuk kell azokkal a feltételekkel, melyek működésük, eljárásuk tiszteletben tartását eredményezik. A reformban a *szervek tekintélye* biztosítandó, ennek elérhetését elő kell segíteni. Ez pedig nemcsak a külső címek nyújtásában, ranglétra beállításában, a hatóságsértésekkel szemben szigorú büntető rendelkezésekben nyilvánulhat, hanem ami ezeknél sokkal, de sokkal fontosabb, ha fokoztatik a szervezetben a népszerűtet, a kötelességek becsületes és pártatlan teljesítése. A bizalom lehet az igazi alapja a tekintélynek.

A *felelősségérzet* fokozása szintén elsőrendű követelmény. A közigazgatás szervezetének éreznie és tudnia kell, hogy eljárása és intézkedése fontos érdeket érint, — tehát a hátrány és kár okozástól, nyilvánuljon az akár pozitív cselekedetben, akár felületességben és hanyagságban, tartózkodnia kell. A közigazgatás szervei hatalmukat nem kényük és tetszésük szerint gyakorolhatják, hanem a köz szempontjából.

A szervezet *fegyelmeztségét* biztosítani kell, egészen új rendszerű fegyelmi szabályok kerüljenek be a közigazgatás kódexébe. Hiszen a közel 40 éves gyakorlat alaposan feltárta az 1886. évi XXIII. és XXII. te. hiányait. Különösen két szempont az irányadó:

Érezze és tudja a szervezet, hogy szabályellenes, jogtalan eljárása és mulasztása esetén a felelősségrevonást el nem kerülheti, sem politikai, sem más egyéb jó szolgálat, vagy összeköttetés nem mentesíti ettől.

Érezze és tudja azt is, hogy az alaposan és gyorsan lefolytatott eljárás után vétkessége és büntetése felől végsőfokban független bíróság határoz, tehát, bosszú, politika vagy más egyéb szempontoknak kiszolgáltatva nem lesz.

c) A közigazgatás működésének állandó ellenőrzés alatt kell állania. A *felügyelet* és *ellenőrzés* szükséges a következő okokból: védelem a jogsértések ellen. Jogállamban s így nálunk is ez a közigazgatási bíróságok feladata

biztosítja a feladatok megoldásánál a törvényszerűséget,

az államérdekeknek érvényesítését a külön célokkal szemben,

fentartja az igazgatásban az egységet s irányításával biztosítja a szervezetnek céltudatos és összhangzatos működését,

pótolja a hiányokat,

megakadályozza az önkormányzat esetleges túlkapásait,

biztosítja a közigazgatás működésének anyagi feltételeit (pénzügyi felügyeleti jog),

sőt a feladatainak meg nem felelő szervezet feloszlata által a közigazgatásnak a helyes keretek között való működését.

Az elsőt kivéve, eme jogkör gyakorlása elsősorban az állam legfőbb felügyeleti szerve, a belügyminiszter hatáskörébe tartozik, kivel szemben biztosíték a miniszteri felelősség elve, a panaszjog s a garanciális panasz.

A felügyeleti és ellenőrzési jogkört a bei ügyminiszter részint közvetlenül, részint a magasabb önkormányzati szervek útján gyakorolja. A jogkör különböző mérvű az egyes tevékenységeknél, különösen széleskörű a háztartási kérdésekben (pénzügyi felügyeleti jog), mert amennyiben az önkormányzat az igazgatással járó terheket fedezni) egyáltalán nem tudja, az anyagi feltételekről való gondoskodás az államra hárul.

Az állami főfelügyelet az önkormányzatnak el nem hárítható nélkülözhetetlen kiegészítése, mert különben — mint Stein mondja — az állam és az önkormányzat között az egység hiányoznék, ami nélkül pedig jó közigazgatásról nem is beszélhetünk.

Természetesen az önkormányzat önállósága érdekében a főfelügyelet! jogkört körül kell bátyázni megfelelő, az alkotmányosságot biztosító intézményekkel és rendelkezésekkel.

Különösen fontos ez a feloszlatai jognál, mely diszkrecionális alapon, rugalmas, magyarázható szabályok szerint nem gyakorolható, hanem csakis a leghatározottabban körülírt s a legsúlyosabb esetekben. Ennek többféle módja lehet, Egyik például az, hogy a miniszter a közigazgatási bírósággal előzetesen megállapíttatja a feloszlataira nézve a törvényben előírt feltételek fennforgását s csakis ebben az esetben oszlata fel az autonómiát. Vagy a másik eset, hogy a

felosztatást a törvényhozásnak be kell jelenteni a felelősség érvényesítése céljából, a közigazgatási bírósághoz való panaszjog is a legszélesebb körben biztosítatik, amennyiben a bíróság az önkormányzat indokolatlan sérelmét megállapítja, a miniszternek távoznia kell helyéről.

A felügyelet az alsóbbrendű önkormányzati szervekkel szemben — a rendkívüli okokból szükséges külön közegek által való hivatalvizsgálat és a felosztatás eseteit kivéve — a magasabb önkormányzati szervek útján gyakorlandó. Ezt az aláhelyezettség helyes szempontja is az önkormányzat összhangja is megkívánja.

A magasabb önkormányzati szerveknek az alsóbbrendűekkel szemben való önálló felügyeleti jogát szintén teljes hatállyal kell biztosítani. Így érvényesülhetnek azok a fontos érdekek, melyek a magasabb önkormányzati szervezetek fentartását kívánják. Természetesen a törvényesség és az önkormányzat önállóságának védelméről itt is kellő gondoskodás történjék.

Ugyancsak az önkormányzat keretén belül is érvényesüljön a felügyelet és pedig nemcsak a hivatalfőnöki jogkörben, hanem az önkormányzat alapfeltételeinek biztosítására hivatott testületek jogkörébe is állíttassák be. A rendetlenségnek külön kiküldöttekkel való megvizsgáltatását a testületek részére biztosítani kell, valamint a felelősségrevonás jogát is.

Azonban a felügyeleti jogkör az önkormányzat rovására túltengő nem lehet, az önkormányzati szabadságot nem sértetheti. A gyámkodásnak vége kell hogy legyen, mert ezzel nem a közigazgatás működését erősítjük, hanem akadályozzuk. E téren sokat kell régi közigazgatási rendszerünkől lenyegegetni, sőt a számvevőségek kellő átszervezésével a pénzügyi felügyelet gyakorlását is olyanná kell tennünk, hogy a hosszadalmas felülvizsgálat, ahol lehetséges, elmaradjon, vagy megrövidíttessék.

Ha a közigazgatás jóságának érdekében felhozottakat áttekintjük, végeredményképen azt kell megállapítanunk, hogy *a jó közigazgatást a feladataira felkészült és hivatott, kellőleg fegyelmezett szervezet által érhetjük el és ezt a szervezetet a szolgálati pragmatika egyszer valahára való megalkotása útján biztosíthatjuk.*

*Egyszerű és gyors közigazgatás feltételei.*

E két szempontnak a reformban való érvényesítéséről együttesen kell szólanunk, mert a leegyszerűsítés biztosítja a közigazgatás gyors tevékenységét.

A mai időkben sok szó esik a nagyon is fontos takarékoskodásról. Államférfiak, közgazdászok, pénzügyi szakerek sokat töprengenek afelett, miképen lehetne ezt elérni. Nálunk, hol csonkaságunk és az azzal kapcsolatos menekülések miatt az államháztartásra legnagyobb súllyal a köztisztviselők fizetésével járó terhek nehezedenek — személyzeti leegyszerűsítést visznek keresztül. Ez csak egyik módja az igazgatás terén való takarékoságnak. Igazi takarékoskodás csak akkor kezdődhetik, ha szövevényes és bonyolult adminisztrációnkat teljes egészében leegyszerűsítjük, tehát nemcsak létszámban, hanem tartalomban, szervezetben és eljárásban egyaránt. Ha ez megtörténik, ekkor lehet egyszerű és gyors közigazgatásról beszélni, ami pedig alapvető követelmény.

*A tartalom leegyszerűsítését szolgáljuk, ha megtisztítjuk a közigazgatást a hozzá nem tartozó feladatoktól, melyre nézve megfelelő kiképzett szervezete sincs. Különösen fontos a bíraskodó tevékenység megszüntetése.*

*A felesleges tevékenykedést is meg kell szüntetnünk, a közigazgatás csak akkor lépjen közbe, ha működésére szükség van. A rendőrállamszerű kinövéseket ki kell faragnunk közigazgatásunkból.*

Közigazgatási rendszerünknek az *áttekinthetőségre* kell törekedni s biztosítanunk kell a joganyagban *az egységet*, mert ez a közigazgatás működését megkönnyíti. E téren a kormányzó szervezetre, a minisztériumra hárul fontos feladat.

*A szervezet leegyszerűsítése* alatt nemcsak a személyzet felesleges részének elbocsájtását kell érteni, hanem maguknak *a szerveknek megszüntetését is.*

A mai bonyolult szervezet helyett egyszerű, életképebb közigazgatási korporáció állítandó be. Ez történjék meg úgy területi, mint hatásköri szempontból egyaránt.

*A területi alapon való leegyszerűsítés* különösen fontos az önkormányzatra, amelynek csak két fő-alakulata legyen: a községi jogokat és a törvényhatósági hatáskört gyakorló önkormányzat. A járások megszüntetendők, a községi hatás-

kört fel kell fejleszteni, minek következménye a helyben intézkedés, mely egyfelől az írásbeliség csökkenését is magával hozza, másfelől a szakképzett hatóság részére a közvetlen szemléletet biztosítja, így nagy előnye lesz közigazgatásunknak.

Meg kell szüntetni a kormányhatósági felügyeletnek helyi szervét, a főispáni állást, mely politikai jellegű működésével zavarja a közigazgatás menetét.

A *hatásköri leegyszerűsítés* jelenti szerintem a hatóságok számának csökkentését, a feladatok megoldásának arra alkalmas szervek hatáskörébe utalását és a felügyeleti jogkörnek a közigazgatás egyszerűségét és gyorsaságát nem veszélyeztető módon való gyakorlását.

A *hatóságok számának csökkentését*, kezdve a felesleges minisztériumok eltörlésétől, egész igazgatásunkban,“ így az önkormányzatnál is keresztül kell vinni. Voltaképein ez a szervezetek összevonásával jár s jelenti a felesleges állások megszüntetését is.

A *feladatoknak alkalmas szervek hatáskörébe utalása* által szintén az egyszerűsítés céljait szolgáljuk.

A testületi szervezetek alapvető és irányt szabó hatáskörrel bírnak, a konkrét ügyek intézése vonatkozásaihoz képest vagy a testületi anyaszervből kialakított kisebb szervre, vagy az egyedi hatósági szervre bízandó.

A hatásköri leegyszerűsítéssel együtt jár a közigazgatás egyszerűsége és gyorsasága érdekében szükséges hatásköri decentralizáció is, mely alatt értem a közigazgatási feladatoknak a lehetőséghez képest helyi szervek által való intézését.

A közigazgatás gyors munkát akkor végezhet, ha az *illetékesség* kérdése alaposan s kétséget kizárólag rendezve lesz a reformban. A hatásköri és illetékességi vitáknak végre meg kell már szünniök.

Rendezni kell a *felügyeleti jogkör gyakorlását* is oly módon, hogy az a közigazgatás menetét ne hátráltassa s: a szükségleteknek kellő időben való kielégítését ne akadályozza. Így e jogkörre nézve ki kellene mondani, hogy az csakis bizonyos határidőn belül gyakorlandó. Könnyítéseket is kellene ezen a téren tenni, az apró-cseprő rendelkezések végrehajtását nem kell felsőbb hatósági jóváhagyáshoz kötni.



A számvevőségek átszervezésénél elérhetjük azt is, hogy a hozott határozatok nagy része csakis abban az esetben terjesztendő kormányhatósági felülvizsgálatra, ha a számvevőség a neki előírt szempontokból bizonyos időn belül a határozatok ellen aggályokat táplál. Mindez gyorsítaná a közigazgatás feladatainak teljesítését.

A *hivatali engedelmesség* kérdése is kellően szabályozandó olyképen, hogy a felettes és az alsó hatóságok között minél kevesebb vita támadhasson, mert mindez a szokásos előterjesztésekkel s válaszrendeletekkel, más hátránya mellett, a közigazgatásban lassúságot is okoz.

A *közigazgatási eljárásnak*, beleértve ügyvitelt, ügykezelést, pénzkezelést, *egyszerűbbé tétele* a legfontosabb, mert itt csodabogárszámba menő hibák észlelhetők s a lassúság kétségbeejtő. Irgalmatlan harcot kell indítani a magyar közigazgatásban a bürokrácia ellen, amely csak önmagáért él. Lassú cammogásával kétségessé teszi a feladatok meg megoldását s hátrányt okoz a szükségletek kielégítésében.

A külföldi rendszerek számos gyakorlatilag könnyen átültethető berendezkedéseket mutatnak ezen a téren, melyekkel közigazgatásunk e rákfenéjétől szabadulhatunk. A technika vívmányait (írógép, telefon stb.) is minél teljesebb mértékben igénybe kell vennünk. Meg kell szüntetni a felesleges, időtrabló, önállótlanásra nevelő többfokos revíziós rendszert, enyhíteni kell a túltengő Írásbeliségen, teljesen mellőzni kell a felesleges formalitásokat, az éietnélküliséget bizonyító simlik használatát. Kényszeríteni kell a bürót a felelősség vállalására. A legmodernebb egyszerűsítésre kell törekednünk.

Mindezen szempontokból az idevonatkozó szabályok alapos vizsgálatot igényeinek, sőt az egység érdekében ki kell ezt terjeszteni a városok közigazgatásának ügyviteleire és pénzkezeléseire is.

A közigazgatási határozatoknak — a közigazgatási feladatok természetére való tekintettel — minél hamarabb fogantatosíthatónak kell lenniök. A *gyors végrehajthatóság* szintén fontos követelmény, mert a szükségletek kielégítésében való késedelem a polgároknak súlyos hátrányokat okozna. A jog elvei szerint a végérvényessé vált határozatok hajthatók véve, azonban a közigazgatásra épen céljai, a szükség-

letek kielégítése szempontjából kivételt kell tennünk. Megkezdjük engedelmeskedni a jövőben is az előzetes végrehajtást, de csakis teljesen indokolt esetben s rendeznünk kell a szervek fegyelmi és anyagi felelősségét, ha e kivételes joggal ok nélkül élnek, tehát visszaélnek.

A *felelősség* is egyszerűsítendő és alaposan újból rendezendő — a felmerült közigazgatási vita mielőbb való helyes befejezésére kell törekednünk. A jogkövetkezményekkel nem járó határozatok felelősségét intézményesen meg kell szüntetni. Ha azok törvényellenesek, mód van a felelősségrevonásra. Teljes biztonságot a fórumokban, soron kívüli eljárást, gyors döntést kell a felelősséggel megvádolt ügyekben biztosítanunk.

ideális és helyes állapot az egyfokú felelősségi rendszer, mert biztosítja a szükségleteknek gyors kielégítését.

Kétségtelen, hogy ebben az esetben több lehetőség marad a jogsértésekre. Azonban ez kétfokú felelősségi esetén is megvan, mert a harmadfok közvetlenül már úgy sem tájékozódik, az ügy tartalmát — helyi ismeretek nélkül — az iratokból és az alsóbb hatóságok jelentéseiből állapítja meg, voltaképpen csak a jogkérdésben ítél. A jogsértés elhárítására szolgál az újrafelvétel védelem szélesebb alapon való kezelése és a megsemmisítés joga, kapcsolatban nyílt szabálysértések és nyilvánvaló felelősség esetére az eljáró hatóságoknak kötelező felelősségre vonásával.

Az újrafelvétel igen helyes korrektívum a közigazgatásban, mert nem akadályozza a feladatok gyors teljesítését, módot nyújt a hibák utólagos pótlására, kiigazítására, illetőleg a már végrehajtott cselekménnyel járó sérelmeknek utólagos orvoslására. Széles körben kell annak lehetőségét biztosítani. A közigazgatás sohasem tévesztendő össze a bíráskodással. A közigazgatásnak is kétségtelenül vannak jogi vonatkozásai, azonban ez nem a jogot alkalmazza, mint a bíráskodás, hanem a szabályok keretei között a szükségletek kielégítését intézi és biztosítja. Nem szabad tehát az eljárási rendszerben a perrendtartáshoz idomulnia, aminthogy a szervezetek sem lehetnek azonos jellegűek. Mihelyt a határozattal előállott jogtalan hátrány súlyosabb, mint ami a határozat megsemmisítése folytán bekövekezik, módot kell adni az újrafelvételi eljárásra s nem kell azt külön kautélokhoz

Az átszervezés folytán előállnak új terhek is. így a községek felfejlesztése, több városnak törvényhatósági joggal való felruházása, a megyék új beosztása, — mely megyeszaporítást is jelent — az alsófokú közigazgatási bíróságok megszervezése tekintélyes költségeket eredményez. E terheket fokozzák a később ismertetendő megyei táblabírák működése és a számvevőségek átszervezése.

Viszont azonban az egyszerűsítéssel kapcsolatos átszervezésnél jelentős költségmegtakarításokat érünk el. Ezek a Nagymagyarország részére szervezett minisztérium létszámának nagymérvű lecsökkentése, az egyszerűsítés folytán az összes közigazgatási szerveknél előálló személyzet-apasztás, a járási rendszer és a főispáni állás megszüntetése és az eljárási, ügyviteli rendszer egyszerűsítése.

A mérleg miatt nem kell aggódnunk, már kezdetben is cselekvő marad, közigazgatásunk javára szolgál.

A közigazgatás akkor lesz olcsó, ha:

- a) a munkaerőnek teljes kihasználását biztosítjuk,
- b) ha a meliék szempontok kiküszöbölése mellett a közigazgatást kizárólag céljainak szolgálatába állítjuk,
- c) ha népünkre el nem bírható terheket nem hárít.

*A munkaerő teljes kihasználása* nagv változást jelent közigazgatásunkban. Jelenti a pontosságot, a rendet, a evorsaságot, a tisztviselőkre nézve azt a kötelezettséget, hogy összes tevékenységüket a közigazgatásnak szenteljék. Más, vagy mellékfoglalkozást a tisztviselő nem folytathat, a belterjes hivatali működéssel ez össze nem egyeztethető. Aki erre nem képes, annak távoznia kell a közigazgatás szervezetéből, a here és dologtalan tisztviselőket pedig el kell távolítani.

Az elmélet szerint az önkormányzat lényegével ez a helyzet ellenkezik. Nézetem szerint nem, mert a speciális magyar önkormányzat nem a tisztviselőkön, hanem a képviselőre hivatott testületi szervezeten nyugszik, míg a tisztviselők csupán ennek a szervnek mandatáriusai, annak jogán működnek, hogy ez az egyedüli foglalkozásuk s ezért fizetést kapnak, az önkormányzat lényegére befolyással nem bír.

A munkaerő teljes kihasználása egyúttal súlyos kötelezettséget jelent, amely első pillanatra az olcsóság szempontjával ellentétben állónak látszik. Kötelesség a *tisztviselő*

lők *fizetését* a kor kívánalmainak megfelelően olyképen *rendezni*, hogy gond nélkül megélhessenek, teljesen hivatásuknak élhessenek s a közigazgatás pártatlanságát veszélyeztető behatásokkal szemben vértézve, legyenek.

Százsorosan visszatérül a megfelelő fizetési rendszer a nemzetnek. A jó, a hivatásának élő, az életgondoktól mentesített tisztikar biztosítása a legnagyobb takarékoság, amit közigazgatásunkban elérhetünk.

A munkaerő teljes kihasználásának következménye egyúttal a személyzet létszámának csökkentése. Csak annyi munkaerő vétessék igénybe, amennyire feltétlen szükség van. De ez a létszámcsökkentés ne percentekkel való theoretikus munka legyen, hanem a való helyzetnek megfelelő, — ott történjék, ahol az tényleg indokolt. — Nem lehetséges az, hogy p. o. ugyanolyan mérvben történjék a létszámcsökkentés a törvényhatósági városokban, mint a minisztériumban, holott ez utóbbi működési területének jelentékeny részét elvesztette.

b) Takarékoskodunk, ha a közigazgatást *kizárólag feladatainak szolgálatába állítjuk s minden mellékszempontot kiküszöbölünk*. így a klikkrendszert, az osztályérdeket, a politikai és pártszempontokat és a protekciót. Tehát a közigazgatás előtt tisztán az összes céljai és érdekei lebegnek, mellékcélok szolgálatára a közigazgatás munkája igénybe nem vétetik s mellékcélok érdekében a közigazgatás a köz kárára előnyöket nem nyújt.

c) A közigazgatás *népünkre elviselhetlen* terheket nem háríthat, tehát pozitíve kevés költségbe kerüljön. E célt szolgáljuk a közigazgatásban az egység elvének biztosításával, mely elhárítja a téves határozatok folytán előálló hátrányokat, a jól képzett tisztikarral, az eljárás, ügyvitel egyszerűsítésével, a túltengő bürokratizmus kiirtásával és az írásbeliségnél szükségelt könnyítésekkel.

Ha igyekszik a reform konkrét ügyekben az elsőfokú hatóságot magukba a községekbe bevinni, ami az erre alkalmas jegyzői állások átszervezése útján történhetik, az ügyek jó részének helyben való intézése, nem csak a jó elintézést segíti elő, hanem az ügyfeleknek határozottan kevesebbe is kerül.

A közigazgatásban az olcsóság és takarékoság elére-

séhez, illetőleg biztosításához szükséges a *felügyeletnek és ellenőrzésnek* e szempontokból való hatályos gyakorlása is. Különösen a pénzügyi felügyeletnél fontos, hogy ez a takarékoság elveinek az önkormányzati háztartásoknál teljes mértékben érvényt szerezzen.

### Az alkotmányosság alapelvéről.

Az alkotmányosság elvének a reform alkotása során történő érvényesítéséről külön kívánok megemlékezni. Hogy ezt teszem, ennek két oka van, az egyik a magyar önkormányzatnak a múltban fényes eredménnyel betöltött alkotmányvédő szerepe, a másik az a szomorú jogállapot, melyben közigazgatásunk ezidőszerint van.

Az alkotmány az állam elhatározásra és cselekvésre való megszervezettséget jelentvén, az állam életére vonatkozó legfontosabb szabályok foglalatja. Beletartozik az állam cselekvési szerve, a közigazgatás is.

Az önkormányzat nem is egyszerű közigazgatási szervezet, hanem ennél az alkotmányosság szempontjából még jelentősebb, mert biztosítja a polgároknak az állami akarat végrehajtásában való részvételét. Szabadság és jog az állam cselekvésében.

Szerencsétlen helyzetünk Ausztriával a mi önkormányzatunk jelentőségét még inkább fejlesztette, a magyar alkotmány integráns részének tekintették, mert politikai jogkörével őrizte a nemzet többi szabadságait.

Mindebből világosan következik, hogy az alkotmány súlyos sérelme, ha az önkormányzat törvényes alapja megszüntetetik, ha a törvényesség elve az önkormányzatban nem érvényesül.

Az önkormányzat működésének alapja *csakis törvény lehet*, szükségrendeleten nem nyugodhatik, mert ez nem az a jogvidék, ahol szükségrendeletek alapján lehetne kormányozni. Súlyos alkotmány sérelem az is, ha az autonómiát kormánybiztos kezeibe juttatják. Tehát a helyzet, melyben önkormányzatunk ezidőszerint van, alkotmányellenes, — s a jövő érdekében szükséges az ilyen helyzetnek előállhatását törvényhozási utón kizárni, illetőleg annak elejét venni.

Az önkormányzathoz való jog közszabadság nálunk,

— tehát eléggé e! nem ítéhető, ha az autonómiát a megszervezkedéstől elütik . . .

Az önkormányzat alapjai lerakásánál törvényekkel kell dolgozni, ennél fogva nem lehet rendeleteken alapuló intézkedéseket az önkormányzatot rendező törvényekbe olyképen átvenni, hogy azok a jövőben is a rendelet erején nyugodjanak.

A törvény adhat felhatalmazást egyes részletkérdéseknek rendeleti utón való szabályozására, mint például eljárás, ügyvitel, pénzkezelésnek szabályozása, azoknak időnkint való, az igényeknek megfelelő pótlása.

A törvény ugyanis akkor jó, ha rövid, a főbb kérdéseket szabályozza, — a részletkérdések abba nem valók, ezekre nézve a kormány a törvényhozástól nyert felhatalmazás alapján a végrehajtási rendeletben intézkedik. Azonban közjogosítványoknál — minők az önkormányzati jogosítványok is — ezek gyakorlásának szabályozása alkalmával úgy kell ezt a kérdést kezelni, mint a hímes tojást. A rendeleti szabályozás jogát ilyen szabályozásnál csak egy esetre, a végrehajtás alkalmával lehet megadni a miniszternek. A rendelet későbbi megváltoztatása csakis törvényhozási felhatalmazás alapján történhetik.\* Különben az önkormányzati jogoknál az alkotmányosság szempontjából sérelmes kormány hatósági beavatkozás lehetséges.

Egyáltalán az alkotmányban jelentős eme intézménynél a *rendeleti szabályozás* nagyon szűk keretek között mozoghat. Az alapjogok, intézmények, szervezet hatásköre, törvényben kell, hogy szabályoztassanak, még abban az esetben is, ha ez a rövidség rovására esik. így a szolgálati pragmatika is, mely megalkotásra vár, a törvényben lesz szabályozandó.

Amint említettem, az önkormányzat magasabb alakulatának, a törvényhatóságnak *politikai jogköre* alkotmánybiztosító jelentőséggel bírt, sőt bizonyos vonatkozásban bir ma is.

A magyar törvényhatóságok 1848 előtt a nemzeti függetlenséget védték, kiváló politikai hivatást tölthettek be. Politikai jogkörük az alkotmányvédelem szempontjából a leg-

\* Hasonló eset az 1914. évi XVI. te. 2. §.

fontosabb jogaik közé tartozott. Az 1867-es kiegyezés után is fennmaradt a politikai jogkör, bár parlamentáris kormányzat folytán jelentőségéből rendkívül sokat veszített.

Az 1886. évi XXI. te. 2. §-a megadja a törvényhatóságoknak azt a jogot, hogy közérdekű és országos ügyekkel is foglalkozhatnak, erre vonatkozó véleményüket közölhetik a törvényhatóságokkal, kormánnyal s tudomására hozhatják a törvényhozásnak.

A függetlenségi érzésű magyar néppel szemben a 67. utáni regime szívesen szerepeltette a törvényhatósági bizottságokat, amelyek tele részben virilisekből állottak, akik a főispántól függő, alárendelt tisztviselőkkel együtt többségben is voltak, szívesen szerepeltette politikai kérdésekben. így annak ellenére, hogy 1848-ban parlamentáris állam lettünk, a népképviseleti rendszer elveit elfogadtuk, a magyar törvényhatóságoknál újabban a népgyűlésekéhez hasonló politikai jogkör fejlődött ki, mely az országos ügyekkel való foglalkozást úgy is magyarázta és gyakorolta, hogy a kormány iránti bizalom, kérdésével is összekapcsolta.

Parlamentáris államban meg nem engedhető elfajzásnak kell tekintenünk ezt a helyzetet, amely a közigazgatásba a pártpolitikát viszi be, a törvényhatóságban szavazati joggal bíró tisztviselőket a pártpolitika szolgálatába állítja, demoralizál, népgyűléssé alakítja át a közigazgatás gyakorlására hivatott fontos szervezetünket. Ennek lehetőségét a közigazgatás reformjánál ki kell küszöbölnünk.

Ez azonban nem zárja ki a politika jogkörnek jövőben való fentartását. Csak az ilyen eltorzulás akadályozandó meg.

A törvényhatóságok foglalkozzanak a jövőben is országos és más közérdekű ügyekkel, helyes ha szakvéleményüket közlik, helyes ha a lakosság körében felmerült kívánságoknak és óhajtásoknak kifejezést adnak. Azonban e határozatok a pártpolitika szekerébe nem foghatók.

A politikai jogkör az alkotmányosság védelme szempontjából a jövőben is jelentős marad. Mód arra, hogy a kormányzásban előforduló törvénytelenésre rámutasson, alkotmányosság terén netalán mutatkozó sérelmek orvoslását kívánhassa. De ne pártpolitikai célzattal, hanem — mint higgadt törvényes alapokon nyugvó testülethez illik — tel-

jesen tárgyilagos alapon. Ilyen alakban a politikai jogkör a parlamentarizmus hatályos védelmének tekinthető.

A politikai jogkör gyakorlati szempontból is fontos. Épen ezért a kormánynak is meg kell adni azt a jogot, hogy közérdekű országos kérdésekben az önkormányzatot vélemény nyilvánításra hívhassa fel. Az önkormányzat ily esetben a legközelebbi törvényhatósági ülésen nyilatkozni és véleményét a kormányhoz felterjeszteni köteles. E vélemények fontos jelentőségű kérdésekben becses anyagot szolgáltatnak a kormánynak.

### **Egység és jogszerűség.**

A jól megszervezett közigazgatás az *egységet* egyetlen irányban sem nélkülözheti.

A *reform* is csak úgy lesz megfelelő, ha a különböző törvények szerves egészet, a közigazgatás kódexét képezik. Az önkormányzat egybeállításának, szervezetének, működésének alapelvei a közigazgatás egész rendszerében mindegyik szervnél egyaránt érvényesítendőek, kivéve, ha a szervezet speciális jellege, működési köre mást kíván. A demokratikus átszervezés is minden irányban keresztül viendő. Különböznem lesz meg az önkormányzati szerveknél a homogenitás, szét fog esni az önkormányzat épülete. Természetesen ez nem jelent a szerveknél egyenlő jogokat és hatáskört, hanem csak az azonos alapelvek érvényesítését.

A *joganyagot* is az átszervezéssel kapcsolatban át kell vizsgálni, az ellenmondások kiküszöbölendőek. A jogegységnek a jövőben való érvényesítéséről gondoskodni kell. Ez egyfelől a belügyminisztérium feladata lesz, másfelől a felsőfokú közigazgatási bíróságé, melynek a jogegységet biztosító döntései irányadók lehetnek az alsófoku közigazgatás előtt.

Végül egység érvényesüljön a *szervezetben* és *működésében is*. A közigazgatás akkor áll hivatása magaslatán, ha minden szakadozottságtól mentesen a szervezet a célok szolgálatába állítható. Az önkormányzat önállóságának s a cselekvő állam egységének harmóniába kell olvadnia, az *önállóság és aláhelyezettség elvei* összeegyeztetendőek.

A centralizáció és decentralizáció alkalmazásánál biztosítsa a reform a helyes középutat. A felsőbb hatóságok



tekintélye a legteljesebb mértékben körülbástyázandó döntéseik, ha azok ellen törvényességi szempontból kifogások nem tehetők, az alsóbb hatóságok által alkalmazandók. A törvényes alapon kiadott rendeleteknek gyors és megfelelő végrehajtását szigorú fegyelmi szabályok alkalmazása által kell biztosítani. A felügyeleti jognak belterjes, az egységet biztosító gyakorlásáról is gondoskodni kell. A hivatali engedelmesség teljes és helyes szabályozását nyújtsa a szolgálati pragmatika, nehogy a közigazgatásban fennakadás legyen.

Az egységesség keresztülvitelével is szolgáljuk a *jogszerűségnek* a közigazgatás működésében való érvényesülését.

Ezzel eljutottunk közigazgatási rendszerünk legfiatalabb hajtásához, melynek terebélyes *Á<sup>^</sup>* kell növekednie. A jogszerűség jelenti a törvények, a szabályok uralmát a közigazgatásban és a közigazgatási eljárásban, védelmet a szervek által okozott sérelmekkel szemben s jelenti a sérelmek orvoslását is.

Voltaképen intézményes biztosítása az állami akarat valódi érvényesülésének. Előfeltétele, hogy a közigazgatás jogilag szabályozott állami cselekvés legyen. A jogállam fogalmának betetőzése, mert védi az egyént az állam szerve, a közigazgatás túlkapásai ellen.

A jogszerűség elvének tovább fejlesztése képezze a reform egyik fő célját. A közigazgatásnak nem csak hatalmi tulajdonságai vannak, hanem kötelességei is a polgárokkal szemben s ezek között a legelső, hogy hatalmát az egyének indokolatlan sérelmével nem gyakorolhatja.

A törvénysszerűséget biztosítja a közigazgatásban a miniszteri felelősség e j ve, a fegyelmi, büntető és kártérítési felelősség, azonban ezek az intézmények a szabályellenesség helyreállítását meg nem oldják.

Erre egyfelől a felsőbb hatóság hivatott, másfelől és főképen a közigazgatási bíróság.

A *felsőbb hatóságnak* a felelbbvitel rendén és a felügyeleti jogkörön belül van módja a jogszerűség biztosítására. Erre szolgál az újrafelvétel jogának szélesebb alapokra való fektetése, melyről már szóoltam s a megsemmisítés joga, mellyel hivatalból is élhet.

A közigazgatásban nem lesz egység, ha ezt a jogot a főhatóságtól elveszük. Különösen, ha e jog a törvényesség biztosítására szolgál. Az önkormányzatot e jogkör indokolatlan és szabályellenes gyakorlásával szemben védi a garanciális panasz, s csakis oly ügyeknél gyakorolható, amelyek közigazgatási bírósági hatáskörbe nem tartoznak. A hivatalból való megsemmisítésnek, ha nyilvánvaló törvénytértés és súlyos felületesség esete forog fenn, kapcsolatban kei! lennie a törvényellenesen eljáró szerv felelősségre vonásával is. Rendszerint a végrehajtás előtt gyakorolható, minél fogva meg kell adni a kormányhatóságnak azt a jogot, hogy a végrehajtás felfüggesztéséről a felülvizsgálat előtt rendelkezhessen. A tudomásra jutástól számított bizonyos meghatározott időn belül élhet vele csak, sőt helyes, ha ezt a határidőt a határozat meghozatalától számítottan is megállapítjuk. A megsemmisítés nem okozhat nagyobb hátrányt, mint a határozattal beállott jogtalanság. Ellenkező esetben nem megsemmisítésnek, hanem a semmiségi okok megállapításának van helye s fegyelmi és kártalanítási eljárást kell elrendelni. Az ily eljárás határidőn túl is történhetik.

Megelőzheti a semmisítést és a semmiségi okok megállapítását a figyelmeztető rendelet, mellyel mód adatik, hogy az eljáró hatóság a hátrányokat a törvényes kereteken belül kiküszöbölhesse, feltéve, ha ennek lehetősége van.

A jogszerűség biztosítására voltaképpen a *közigazgatási bíráskodás* hivatott, hol a közigazgatási cselekmények törvényszerűsége objective bíraltatik el. Két iránya van: az állami és alkotmányos érdekek védelme és az egyéni jogkörök sértetlenségének biztosítása. Az előbbire szolgál a hatósági és a garanciális, az utóbbira a magánpanasz. Működése nem közigazgatás, hanem bíráskodás, célja a közjogok számára való védelem.

Közigazgatási bíráskodásunk bevált, bár eljárása lassú, nehézkes, e hiányokon segíteni kell. Leghelyesebb eszköz evégből az alsófokú közigazgatási bíróságok felállítását, melyek, tekintettel a közigazgatás speciális természetére, a bíróságoktól elkülönítetten szervezendők.

A közigazgatási bíráskodást minden irányban bővítenünk kell, így különösen a közigazgatás érdekében a fegyelmi bíráskodással, a közigazgatás szabályellenes működéséből

előállott kártérítési eljárással. Az önkormányzat rovására a jogos határokon túlmenő felügyeleti ténykedések ellen való védekezést is teljes egészében e szervhez kell utalnunk. Biztosítanunk kell számára is kellő kautekák mellett szükség esetére a megsemmisítés jogát.

Nem volna teljes e fejezet, ha külön nem foglalkoznánk itt a *közigazgatás discrecionarius* tevékenységével s ez ellen felmerült panaszokkal.

Bármennyire igyekezzünk is a közigazgatás működését szabályozni, az egyes feladatokhoz szükséges tevékenység tartalmát előre meg nem határozhatjuk. Tehát sok esetben az eljáró szerv belátásától függ az intézkedés.

A discrecionális elemet ki nem irthatjuk a közigazgatásból. Különösen a rendészet, közigazgatásunk egyik ága, az óvórendészet mely bizonyos veszedelmek elhárítását célozza, igényel discrecionális eljárást és hatáskört. Az egész közigazgatásunk telítve van, sőt a magyar közigazgatásnak ez nagy hibája, túlságosan is telítve van discrecionális elemmel. Sajnos, itt elharapódzott az az álláspont, hogy a közéleti közigazgatási szerv tetszésére vagy nem tetszésére van bízva, miszerint az egyes kérdésekben miképpen jár el. Ezért gyakran nem a jól felfogott érdek, hanem a szeszély lesz az egyes intézkedéseknél irányadó.

A közigazgatás jogszerűsége érdekében helyén való, ha közigazgatási rendszerünk ebből a szempontból fell'ívizsgáltatik s a discrecionalismus szűkebb t'erre korlátoztatik.

Helyén való, ha a szeszély szerinti elintézés ellen a legszigorúbb biztosító rendelkezéseket állítják be a reformba s megkövetelik az egyenlő mérték alkalmazását. A discrecionális jogkört úgy kell értelmezni, hogy az állampolgárnak hátrányt csakis abban az esetben okozhat, ha azt köz és egyéb fontos szempontokkal indokolni tudja és indokolni is tartozik.

Helyén való az is, ha a discrecionális hatáskörben hozott határozatokkal szemben bizonyos fokig bírói védelem riyujtetik. Erre úttörő példa az 1896. XXVI. tc.-nek a bizonylatok megtagadásával szemben a polgárokat védő 22. §-a.

### III. RÉSZ.

#### A szervezet összeállítása.

Ezek után rátérek annak ismertetésére, hogy az elébb vázolt célokat minő közigazgatási szervezettel érhetjük el, illetőleg milyen alapvető változtatásokat kell közigazgatásunk szervezetén evégből tennünk.\*

#### Területi tagozottság.

*A közigazgatás helyi alapszervei: Község és város.*

Ezek fejlettségükhöz képest:

a) *kisközség*, mely az elsőfokú közigazgatási teendők ellátása és gazdasági érdekeiknek közösen való előbbre vitele céljából más kisközségekké! — közös előljárával élükön — politikai községet alkot. Mindegyiknek külön önkormányzati szervezete a helyi igazgatást ellátó választott előljáróságok, melyek gazdasági célokból együttes működést fejtenek ki, közösen üléseznek,

b) *község*, melynek ugyanezen célokból külön előljárója és előljárósága van,

c) *mezőváros*, ugyanezen célokból nagyobb fejlettségű község, szélesebb körű. autonómiával, felelősségre vonó jogkörrel, nagyobb hivatali szervezettel, Szervei: a képviselő-testület tanács és a polgármester. Alája tartozhatnak tanya, hegy- és kertközségek, melyek ügyeit az említett szervek felügyelete mellett kirendelt előljárók és előljáróságok látják el,

d) *megyei város*, a városias lét fenntartásához szolgáló intézményekkel, városrendező és üzemi bizottságokkal, kü-

Sajnos, e könyv terjedelme nem engedi meg, hogy a részletekbe is belemenjek. Így a háztartási kérdésekkel csak pár szóval, a gyámügyi, közegészségügyi igazgatással pedig egyáltalában nem foglalkozhatom, mert ezekről külön köteteket lehetne írni. Mellőznöm kellett a székesfővárosi szervezet ismertetését is, tekintettel e nagynépességű világváros speciális helyzetére, melynél az általam előadott alapelveken egészen különleges szervezet felépítése szükséges.

lön árvaszék, széleskörű autonómia, felelősségre vonó jogkör, több önállóság. Élén nagyobb számú tagokból alakult képviselőtestület és tanács, továbbá a polgármester áll, ez utóbbi a gazdasági és helyi szükségletek megvalósításánál ugyanazon jelleggel bír, mint a törvényhatóságok első tisztviselője, a felelősségre vonás joga is megilleti. A képviselőtestület elnöke a város táblabírája, jogi képzettséggel, ki egyszersmind a közigazgatás törvényességének, tisztaságának, az önkormányzat szabadságának hivatott őre (*nobile officium*), működési körében felelősségre vonó joga van.

Tanya-, hegy- és kertközségek ugyanúgy, mint a mezővárosnál,

e) *törvényhatósági város*, mely a községi és törvényhatósági (lásd megyét) jogokat együttesen a kormány felügyelete mellett gyakorolja. Törvényhatósági testület, a közigazgatási bizottságot is pótló tanács és polgármester állanak élén. utóbbi a közigazgatás feje, a város gazdasági életét is irányító széles hatáskörű szerv. A testületnek fegyelmi jogköre van, elnöke a törvényhatóság táblabírája. Mindazon szervek feltalálhatók szélesebb keretekben, melyekről a megyei városnál emlékeztünk. A város a tanyak, hegy- és kertközségekre nézve a törvényhatósági jogokat is gyakorolja, sőt azokra a vele közvetlenül szomszédos községekre nézve is, melyeknél akár a földrajzi helyzet, akár a forgalmi viszonyok sajátossága folytán a törvényhatósági várossal való társadalmi és gazdasági egymásra utaltság és kölcsönhatás olyfokú, hogy egységes irányítást és igazgatást tesz szükségessé (városmegyék).

f) *Budapest székesfőváros*, mely mint az ország fővárosa és mint világváros, a törvényhatósági várostól is eltérő szervezetet igényel.

Mindezen községtypusok közös érdekeik védelmére, közös feladatok megoldására teljesen szabadon társulhatnak. Az ilyen *községszövetség* szabályzatát, az igazgatásra hivatott választmány és vezető jogkörét az érdeke<sup>1</sup> testületi szervek felsőbb hatósági jóváhagyás mellett állapítják meg,

*M közép fokú és felügyeleti szerv* a törvényhatósági városok és a székesfőváros kivételével *a megye*, melynek hatásköre a többi összes község typusokra kiterjed. Feladata: a másodfokú közigazgatási jogkör ellá-

tása, irányítás, felügyelet, a fegyelmi joghatóság gyakorlása, a községekét meghaladó feladatok teljesítése, ecélból a községek összefogása, a gazdasági érdekek előbbrevitelét szolgáló szerves kapcsolat és intézmények létesítése, a politikai jogkör gyakorlása. A községyszövetségek működésének előmozdítása és ellenőrzése.

Élén áll a törvényhatósági testület, a megyei tanács, mely a közigazgatási bizottságot is pótolja és az alispán. A tesület elnöke a vármegye táblabírája a már mondott hatáskörrel.

A megyék kisterjedelműek, a megyei beosztás a gazdasági életre és érdekszálakra, a közlekedés lehetőségeire figyelemmel történjek. A megyék önkormányzata közvetett alapon áll, mert a törvényhatósági testület tagjait a hozzá tartozó községek, városok előljárásságai és képviselőtestületei a népesség fokához mért számban saját kebelükéből választják. Tehát a megye az alája tartozó községeknek a törvényhatósági jogok gyakorlása céljából való szövetsége lesz.

#### *Országos szervek:*

a) *belügyminiszter* az alája tartozó minisztériummal. Feladata a kormányzat, a közigazgatás egységének biztosítása, a legfőbb felügyelet s némely fontosabb természetű ügyekre nézve a vevsőfoku hatósági jogkör ellátása. Helyi szakszervei a teljes vonalon, tehát városokban is államosított *számvevőség*,

b) a *közigazgatási bíróság* a jogszerűség és törvényesség védelmére, melynél decentralizáció történik a több törvényhatóságra hatáskörrel bíró *alsófokú közigazgatási bíróságok* felállítása által.

A főispáni állás megszüntetendő.

A területi tagozottság nem szövevényes, bár a 7 féle költségtypusai első szemléletre annak látszik. Lényegében véve csupán *háromféle* alakulat van: *község, törvényhatóság, miniszter*. A községek ugyanazt a feladatkört látják el. mindegyiknél ott van az elsőfokú közigazgatási hatósági jogkör és a helyi igazgatással járó feladatok ellátása. Míves azonban a feladatok a község fejlettségéhez képest sokoldalúbbak és szövevényesebbek, a szerveknek szélesebb kiépí-

tése történik, anélkül, hogy ez az egység és az egyszerűség rovására esnék. Nem merev kategóriák ezek, hanem annak biztosítására szolgálóak, hogy minden község viszonyaihoz képes\* megfelelő alakulatban működhessenek. Azonban az alakulatoknál is meg van az egység: egy testületi szerv az irány megszabására és alapfeltételek megállapítására --- egy egyedi szerv a konkrét ügyeknek hatósági intézésére és a végrehajtásra. Sőt a községeknél a kis számú tagokból álló testületi szerv részt vesz a végrehajtásban is, inig a többinél a folyó ügyek ellátása a testületi szervnek kisebb körére, a tanácsra bízatik.

Az egyik legfontosabb újítás a *járások megszüntetése*, melyeknek hatásköre az új alapokon megszervezett megye és a községek között oszlik fel. A felügyeleti jogkör visszazár a megyére, míg az elsőfokú hatósági jogokat az előjárói állássá felfejlesztett jegyző s vele együtt a község hatáskörébe adjuk. Kiküszöböljük tehát a megye és község közé iktatott postázó szervet, mely lassította közigazgatásunkat, a helyben való intézkedés lehetőségét a polgárok számára széleskörben biztosítjuk, erősítjük a falut.. Nem kell ez- a? osztrák járási rendszert sajnálnunk, hisz ék volt autonómiánkban, nem is volt önkormányzati bázisa és sok felesleges költségtől szabadulunk megszüntetése által. A járáások kihagyása hátránnyal egyáltalán nem jár, ha a megyék megfelelő tagozódást nyernek, a községek valóságos szövetkezésévé válnak és ha a községi előjárói állás teendőit megfelelő szakképzett hivatalnokokra bízhatjuk.

A szervezetnek ily módon való tagozásából következik a *községek, városok*, tehát a helyi egységek *jelentőségének* emelése. A község, város lesz az alap, melyen igazgatásunk épül, itt éli az önkormányzat tulajdonképeni életét s ez lesz azon egység, melyen az összefogó magasabb közigazgatási szerv, a megye nyugszik. Régóta szükség lenne már erre az átalakulásra, hiszen mindnyájan érezzük, hogy a megye kiélte magát. A községek összefogó ereje szükséges ahhoz, hogy az új megyei törvényhatóságok a községeket meghaladó feladatoknak s a törvényhatósági hatáskörnek helyes ellátását biztosíthassák.

A szervezésnek fontos alapgondolata a *gazdasági érdekeknek közösen* való előbbvitele. A többtermelés fokozása

nemzeti cél, agrárországunk létfeltétele, hogy e tekintetben a közigazgatás a maga összefogó tevékenységét ellássa. A szövetkezésnek lehetőségeit széles körben kell elősegítenünk, e téren az újjáalakult megyére fontos feladatok várnak; tanyás rendszerű alföldünkön a közigazgatás idomuljon hozzá a helyzethez, meg kell szervezni a tanyákat, hegy- és kertközségeket, mert e szervezés által kulturálatlanságunk és külterjes művelési rendszerünk dsungeljében tudunk járható utakat teremteni s a tanyákon, kert- és hegyközségekben székelő hatóságok által új falvaknak vetjük meg alapját. A közös elöljáróval bíró kisközségek testületi szerveinek politikai község formájában gazdasági célokból való összefogása régen érzett követelmény.

A szervezeti beosztásnál vezérfonalként húzódik keresztül az a gondolat, hogy a községeknél a *városias* fejlődést előmozdítsuk, mely a kulturáltság alapfeltétele. A fejlettebb önkormányzat megkívánja a városiasodást. Ennek elősegítő lehetőségei biztosítandók, akadályai elhárítandók. A mezővárossá alakulással, mely súlyos költségeket a községekre nem hárít, beállítjuk a városi élet csiráit, a törvényhatósági városokkal közvetlen szomszédos községeknek becsatolása által előmozdítjuk e községek városiasodását, Nem degradációra, hanem városfejlesztésre van szükség. Ezt akadályozta a rendezett tanácsú városi alakulat, mely költséges és nehézkes volt, joggal váltott ki az alföldi városok lakóinál ellenszenvet. A megyei város típus már sokkal egyszerűbb, olcsóbb alakulat, mert ennek tanácsa voltaképen nem külön tisztviselői szervezet, hanem a képviselőtestületből a folyó ügyek intézésére alakított kisebb testületi szerv.

A legfontosabb azonban a valódi várostípusoknak, a törvényhatósági városoknak szaporítása. Elő kell azt segíteni, nem lehet kegy az átalakulás megengedése. Ha a kultúra magas fokon áll, a város a teljes önkormányzatra képes, kiveendő a megye hatósága alól, mert ez reá — minthogy szükségleteik, céljaik, berendezkedésük különbözők — káros hatású: bénító. Súlyos mulasztásokat látunk ezen a téren. A törvényhatósági jogoktól való elzárás számos városunkat fejlődésében akadályozza. Hiába feliratoztak, küldöttségeztek, a kormányok nemtörődömsége meggátolta jogos fejlődésüket.



Ha seregszemplét tartunk országunk nagyobb népességű helységei felett, megállapíthatjuk, hogy Békés, Törökszentmiklós, Csongrád, Szarvas, Orosháza és Diósgyőr, e 20 ezer lakoson felüli községek a mostani kisebb költségű megyei városi szervezetet elbírják, várossá való fejlesztésük megkezdődhetik.

Csonka Magyarországnak ma Budapesten kívül 55 városa van, ezek közül 10 a törvényhatósági város, holott részben fejlettségük, részben nagy népességük folytán Szombathely, Nyíregyháza, Békéscsaba, Eger, Kaposvár, Esztergom, Makó, Cegléd, Szolnok, Nagykanizsa méltán igényelhetik a teljes önkormányzatot. Az első hat város szorgalmazza is.

A másik legfontosabb reform *a megyék tökéletes átszervezése*. Új megyei rendszer állítatik be, hol a megye a gazdaságilag azonos érdekkörbe eső községeket átfogó életképes magasabb rendű közigazgatási szervezet lesz, a községek szövetségévé válik.

A régi megye ma már nem valóság, mert nem áll a háta megett társadalmi erő. A monstruosus nagy vármegyék nem is igazgathatók. Csonka Magyarországnak kisebb megyékre van szüksége. Gazdasági érdekszálak fűzzék össze a megyébe tömörített lakosságot. A polgári társadalom, annak földművelő részére háruljon a felsőbb osztályok mellett a megyei élet fenntartása. A megye az agrár jellegű önkormányzati szerv, míg az iparos, kereskedő, munkás és intellektuel társadalmi rétegek a városokban vezetik az önkormányzatot. A kisebb vármegyék szükségességét fokozza a járási szervezet megszüntetése, inert a megye egyedüli közép fokú szervezete lesz a községeknek.

25—30 vármegyét kell kialakítani az ország területéből -- figyelemmel ugyan a történeti múltra azonban mégis a gazdasági érdekezésség 'egyen a beosztásnál irányadó, különben a megye tulajdonképeni hivatását: a községeknek erejüket meghaladó gazdasági feladatokra való megszervezését nem tudja teljesíteni.

Minthogy a megye az azonos érdekű egymásra utalt községek szövetsége, helyes, ha a megye kialakítását maguk a községek végzik. A községek önkormányzata szervezi meg a törvényhatósági hivatást teljesítő magasabb önkormány-

zati egységet. Hogy ez nem esik az önkormányzat belterjességének rovására, elég ha hivatkozom a protestáns egyházak magasabb közigazgatási egységeire, az egyházmegegyékre és kerületekre, hol ez a szervezési mód jól bevált. Ez a közvetett szervezkedési rendszer a magasabb intelligenciát igénylő önkormányzati feladatok helvies megoldására is alkalmas, mert a községi testületi szervek 1-jgkiválóbbjaikat küldik be a törvényhatóságba, szóval a megyében az önkormányzati akarat mintegy megfinomodva int kifejezésre. Viszont minden község, ezek között a városok is arányosan képviselve lévén, könnyebben elkerülhető az osztály és klikk uralom, melyek igen-igen sokszor régi megyei rendszerünknek fattyúhajtásai voltak.

### **Szervek csoportosítása hatáskör szempontjából.**

A felosztási módok, melyek szerint közigazgatásunk szervezetét a továbbiakban tárgyaljuk, a következők:

1. *Önkormányzati szervek* a község (város) és a törvényhatóság szervei. *Országosak:* a miniszter, kinek helyi szervei a számvevőségek és a közigazgatási bíróság.

2. *Alsótoknak* a községi (városi), *középfoknak:* a törvényhatósági szervek és az alsófokú közigazgatási bíróság. *Felsőfok:* a miniszter és a közigazgatási bíróság.

3. A szervek közül azok, melyek hatósági jogkört gyakorolnak, *hatóságok*, a többiek előkészítő, véleményező vagy segéd szervek.

4. A *hatóságok:* testületiek, vagy egyediek.

5. Alaptestületek azok az önkormányzati szervek, amelyekre az önkormányzat voltaképpen reáruházottatott.

A mi rendszerünkben a helyi önkormányzati hatóságok rendszerint hármastagolásnak: a) alaptestület, b) az alaptestületből kialakított kisebb testületi szerv, c) egyedi szerv (vezető tisztviselő). Ezeken kívül vannak még más testületi alakulatok és egyedi szervek is.

A kisebb testületek a nehezen mozgó alaptestület helyett a kisebb jelentőségű vagy gyors ellátást igénylő ügyeket intézik.

Mindezekre figyelemmel a szervezetet hatáskör szempontjából a következőképpen csoportosítom:

## I. önkormányzat.

### 1. A l s ó f o k.

a) *Kisközség Alaptestület: előljáráóság* gyakorolja a voltaképeni önkormányzatot (szervezeti, háztartás, vagyoni ügyek, szabályakotás). Ellenőrzést gyakorol szervezete felett.

*Kisebb testület nines*, tekintettel az előljáráóság csekély számára.

*Egyedi szerv: az előljáráó.* Végrehajtó és előkészítő szerve az előljáráósnak, attól egyebekben független 1-ső fokú közigazgatási hatóság. Sürgős esetekben a bíróval együtt az előljáráóság helyett intézkedik, a helyi igazgatás vezetője.

*Többi szervek:* az előljáráóság által választott *bíró*, ki az előljáráóság] ülések elnöke, a község vagyonának gondozója, *más tisztségek* viselői, kiket az előljáráóság a maga kebeléből választ. *Hivatalnokok*, kik az előljáráóson kivül vannak. *Helyettes előljáráó* az előljáráóval azonos tekintet alá esik. *Tiszti értekezlet. Igazoló választmány*, a testület összeállításánál elsőfokon eljáró szerv.

A *politikai községet* együtt alkotó kisközségek *alapszerve a közös előljáráósnági gyűlés:* közös gazdasági feladatok ellátására s más közös szervezeti teendők teljesítésére. Elnöke az előljáráói székhely bírása. *Végrehajtó szervei* a kisközségek bírái az előljáráó vezetése alatt s ad hoc kiküldött bizottságok, szervek.

b) *Község hatóságai* a kisközségével azonosak.

c) *Mezőváros. Alaptestület: képviselő testület,* az előljáráósnagéhoz hasonlatos hatáskörrel, fegyelmi eljárás elrendelésére is jogosult, választja a személyzetet.

*Kisebb testület: a tanács,* a képviselőtestület előkészítő szerve, különleges feladata a vagyongondozás, a gazdasági tevékenység és városfejlesztés, üzemek ellenőrizése, folyó és kisebb jelentőségű háztartási, vagyoni ügyeket a képviselőtestület helyett ellátja. A képviselőtestület kebeléből alakul.

*Egyedi szerv: a polgármester,* az előljáráóval hasonlatos hatáskörrel, a képviselőtestület és tanács előadója, széleskörű hivatalfőnöki jogkörrel.

*Többi szervek:* a képviselőtestület által választott mező-

városi főbíró, ki a testületi szerveknél elnököl. *Tisztviselők, hivatalnokok. Tiszti értekeztet. Igazoló választmány.*

*Tanya, hegy- és kertközségek: Alaptestület: előjáróság. Egyedi szerv: városi előjáró.* Itt a polgármester a felügyeletet gyakorolja. Az előjáróság határozatai ellen a tanácshoz előterjesztés tehető.

d) *Megyei város: Alaptestület a képviselőtestület,* szélesebb körű autonómiával, különösen szabályalkotás terén, működési köre a mezővároséval azonos.

*Kisebb testület: tanács* előkészítő, vagyongondozó szerv, képviselőtestület helyett a folyó és kisebb jelentőségű háztartási és vagyoni ügyeket ellátja. Feladatkörébe tartozik a gazdasági tevékenység fejlesztése. A képviselőtestület kebeléből alakul.

*Egyedi szerv: polgármester,* a mezővárosi polgármesterének megfelelő, de szélesebb hatáskörrel. Jellege is más, hasonlatos a törvényhatósági város polgármesteréhez.

*Tanya, hegy- és kertközségi szervezet a mezővároséhoz hasonló.*

*Egyéb szervek: a városi táblabíró,* ki a testületek elnöke, törvényességnek, alkotmányosságnak és a közigazgatás tisztaságának védője, a számonkérőszék elnöke. *Tiszti értekeztet. Városrendező és üzemi bizottságok. Tisztviselők, hivatalnokok. Előjárók. Árvaszék. Igazoló választmány.*

## 2. Középfok:

*A megye. Alaptestület: törvényhatósági testület,* szervezési, szabályalkotási, politikai, felírási, levelezési panaszjoggal, a háztartással és vagyonnal kapcsolatos legfontosabb jogokkal, felelősségrevonó és felügyeleti jogkörrel. Község-szövetségek létesítője.

*Kisebb testület: megyei tanács* az alsófokú szervek, gazdasági, önkormányzati, szövetkezési és egyéb ügyeinek intézésére, a vármegye háztartását, szervezetét és vagyonát érintő kisebb kérdések rendezésére, a közigazgatási bizottság feladatainak ellátására, felelősségre vonó és fejjügyeleti hatáskörrel. Teljes ülésben és szakosztályokban működik. Fejgyelmi ügyekben elsőfokon bíraskodik, a törvényhatósági testület előkészítő szerve.

*Egyedi szerv: alispán,* a testületek közigazgatási előadója, vezető, irányító, végrehajtó szerv, széles hivatalfőnöki és fegyelmi jogkörrel, sürgős esetekben felirati és panaszjoga van. Másodfokú rendészeti hatóság, a vármegyei felügyelet közvetlen gyakorlására hivatott, e jogkörében bizonyos esetekben a jóváhagyás jogát is gyakorolja.

*Egyéb szervek: A vármegye táblabírája,* a testületek és a számonkérőszék elnöke, szélesebb körben a városnál felsorolt feladatok teljesítésére. *Tisztviselők, hivatalnokok. Tiszti értekezlet. Árvaszék.*

b) *törvényhatósági város. Alaptestület: törvényhatósági testület,* hasonló a vármegyeihez, hozzáadva a községi alaptestület jogkörét.

*Kisebb testület: a tanács,* hasonlatos a megyeihez, hozzáadva a községi jogkört.

*Egyedi szerv: a polgármester,* hasonlatos az alispánéhoz, hozzáadva a községi I-ső fokú közigazgatási hatáskört és a városgazdaság, háztartás vezetését.

*Egyéb szervek: A törvényhatóság táblabírája,* hasonlóan a megyeihez. *Számonkérőszék. Tiszti értekezlet. Árvaszék, Elöljárók. Várostervező és üzemi bizottságok. Tisztviselők, hivatalnokok, igazoló választmány.*

*Tanyák,* hasonlóan a megyei városéhoz. Tanyai előjáróság határozatai ellen a polgármesterhez lehet előterjesztéssel élni.

*Városhoz csatolt községek,* hasonlóan a községhez. A megyei jogokat a törvényhatósági város gyakorolja.

## II. Országos szervek (felsőfok, részben középfok).

1. *Belügyminiszter* a vezetése alatti minisztériummal (lásd az előbbi fejezetben és később).

2. *Közigazgatási bíróság:* a) felsőfokú, b) alsófoku (lásd az előbbi fejezetben és később).

A szervek eme átnézeti ismertetése után megállapíthatjuk a *közigazgatási jogorvoslatok hatásköri rendjét:*

I. *A közigazgatási bíróság hatáskörébe tartozó ügyeknél* — kivéve a miniszter és a törvényhatósági testületek határozatait — panasz esetén, tekintet nélkül a hatóságokra, másodfokon az *alsófokú közigazgatási bíróság* érvényesen dönt.

A felsőfokú közigazgatási bíróság hatáskörébe tartoznak: a miniszter és a törvényhatósági testület határozatai ellen emelt panaszok és az alsófokú közigazgatási bíróság határozatai ellen benyújtott semmiségi panaszok.

II. *A többi ügyekben:* A községi alaptestületi és városi kisebb testületi szerv határozatait, a törvényhatóság kisebb testülete,

községi egyedi szerv által hozott határozatokat a törvényhatóság első tisztviselője, törvényhatósági testületek által hozott határozatokat a belügyminiszter, a törvényhatóságok első tisztviselőinek határozatait, ha önkormányzatiak, közigazgatásiak vagy építésrendészetiek, a törvényhatóság kisebb testülete, ha rendészetiek, a belügyminiszter bírálja felebbezés esetén másodfokon felül, kivéve ha valamely szak törvény kifejezetten másként nem rendelkezik.

A tanyai, hegy- és kertségi előjáróságok határozataival szemben nem felebbezésnek, hanem mezővárosokban és megyei városokban a tanácshoz, törvényhatósági városokban a polgármesterhez előterjesztésnek van helye. Az említett szervek határozatai lesznek felebbezhetők. (Különben az illető helyi hatóságok rendelkezései alól a külsőségek kiszakadnának).

A mező- és törvényhatósági városokban működő előjárók, valamint a törvényhatósági városhoz csatolt községek előjáróságának és előjáróinak határozatai a községekével azonos tekintet alá esnek.

*Egyfokú felebbviteli* rendszert hozunk be, eltekintve az egyes törvényekben kifejezetten megállapított kivételektől.

Ennek hiányait pótolják a széleskörű újrafelvételi és a megsemmisítési eljárás akár felülvizsgálati kérelem alapján, akár hivatalból észlelve.

A felebbvitel rendezésével kapcsolatban tisztáznunk kell a *jogorvoslatra jogosult kérdését is*, mert e téren a helyzet nem tisztázott.

Jogorvoslatra jogosultak: testületi hatóság közérdekű határozatai ellen a tagok és mindenki, akinek jogát a határozat közvetlenül sérti, egyes hatóságnak közérdekű s bármely hatóságnak konkrét ügyekben hozott határozata ellen mindenki, akinek jogát vagy érdekét a határozat közvetlenül sérti.

Külön rendeztetik a táblabíró, az egyes igazgatási ágak főnökei és a számvevőség felelősségi, illetőleg előterjesztési joga.

Az elsőfokú határozattal egybehangzó másodfokú határozat ellen rendkívüli felelősséggel sem élhet az, ki az elsőben megnyugodott.

### **Az önkormányzat alaptestületei.**

Ezek községekben az előjáróság, városi községekben a képviselőtestület, törvényhatóságokban a törvényhatósági testület. Mindegyik az önkormányzat alapszerve, a többi szervek rendszerint ezek jogán, vagy ellenőrzése mellett működnek. Mégis egybeállításuk, fontosabb jogaik és működésük szempontjából különbséget kell tennünk közöttük. A törvényhatósági testületek szélesebb jogokat gyakorolnak, nagyobb számú tagokból állanak, nehezebben mozognak. A községi előjáróságoknak nincs kisebb testületük, ezért könnyebben mozgó szerveknek kell lenniük. A népesség száma is — melyet igazgatnak — befolyással van helyzetükre.

*Egybeállításuk:*

*A tagok száma* lehetőleg kevés legyen, népgyűlésekre nincs szükség, de azért legyen annyi, hogy a lakosság minden rétege kisebbségi alapon is képviseltetést nyerjen. A kis szám szükségessé teszi a legszigorúbb szabályozását az *érdekeltiségnek és összeférhetetlenségnek*, melyek már a *tagságból* kizáró okokként is szerepeljenek. Különben a klikk rendszer ellen nem tudunk védekezni.

Községeknél 10, városoknál — hol kisebb szerv tanács is van — a népességhez mérten 20-tól 40-ig, törvényhatósági városokban 40-től 100-ig gondolom a tagok számát, melyet külön szabályrendeletben maga az illető testület állapít rá, sőt felhatalmazást kap arra is, hogy a népszámlálás által kimutatott a lakosság szaporulat vagy csökkenés esetén tagjainak számát újból megállapíthassa.

A megyék a községek szövetkezése lévén, tagszámuknál a községek száma, népessége lesz irányadó. Lehetőleg minden községre essék egy tag, a nagyobb népességű helységek arányosan többet küldjenek ki, A megyei tagságnak a községi tagság előfeltétele.

*A tagok az alábbi kivétellel választottak.* Nők az önkormányzati szervezkedésben a férfiakkal egyenlő jogokkal bírnak. Virilis alapon, államfői kinevezés alapján, vagy tisztviselői jogon senki sem kerülhet a testületbe. Az elsőnek sohasem volt jogosultsága, mert a terheket aránylagosan *nem* viselte, a második a mi speciálisan magyar önkormányzatunk szabadságát sérti, pártpolitikára vezet, a harmadik a közigazgatás jóságának kárára van.

A demokratikus szempont megköveteli a választott alaptestületeket, mert a lakosság valódi akarata kell, hogy érvényesüljön. Elég széles a felügyeleti jogkör, behozzuk a felelősséget e tagokra nézve is, széles hatáskört adunk az egyedi szerveknek, a jogszerűséget erősen körül bástyázzuk, tehát az esetleg mutatkozó fattyúhajtásokkal szemben védve vagyunk. A megyét kivéve, hol a közvetett választás folytán ez aggodalmak elő sem jöhetnek, a választás *arányos képviselői rendszer* alapján történik, tehát a kisebbségek érdekei védve vannak. A kontinuitást a *megbízatás hosszú időtartama*, 6 év, 3 évenkénti kilépései, *póttagrendszerrel*, amúgyis biztosítja s ezt fokozzuk a *szakérdekeltség képviselőinek* beállításával is.

A törvényben ugyanis kötelezni kell minden alaptestületet, hogy a tagszám egyötödéig a helyi viszonyokra és szükségre való tekintettel a szakérdekeltség hivatott képviselőit tagsági joggal felruházhassa, illetőleg evégből szabályrendeletet alkosson.

Állami vagy önkormányzati tisztviselő állásánál fogva, avagy választás útján sem lehet tag. Ez az elv biztosítja az önkormányzat függetlenségét, de védi a tisztviselői kart is, mert a múltban szokásos módon közérdekű kérdésekben szavazógéppé nem válik. Hivatása ki is zárja, el is vonja a belterjes önkormányzati működéstől. Esetleg felsőbb parancsra való állásfoglalása tekintélyének árt, a hozzá való bizalmat veszélyezteti.

Foglalkoznom kell itt azokkal az ellenérvekkel, amelyeket a tisztviselők szavazati joga mellett fel szoktak hozni. Azt állítják, hogy sérti a tisztviselői kar tekintélyét, ha szavazati joga nincs. Ha a tisztviselői kar a maga szakértelmét és tudását, irányítását a tanácskozási és jelenléti jog alapján amúgy is érvényesítheti, sokkal tekintélyesebb lesz, ha a



szavazati jog nem kényszeríti arra, hogy igen sokszor a felsőségre való tekintettel egyes közkérdésekben meggyőződése ellenére foglaljon állást. A másik érv a tisztviselők szavazati joga mellett az, hogy az önkormányzati testületnél csakis így lehet a határozatképességet biztosítani. A válasz könnyű: az önkormányzat nemcsak jog, hanem kötelesség is, ennél fogva biztosítani kell a kötelező részvételt, ellen kell azt őrizni.

Szavazati jog helyett a *jelenlét és tanácskozás* jogát kell az *önkormányzati tisztviselők*, valamint az *állami igazgatási ágak főnökei* számára biztosítani, sőt helyes, ha az egyes szakminiszterek felhatalmaztatnak, hogy a szükséghez képest ezzel a joggal később is egyes tisztviselőket feruházhassanak.

A megyei testületek szintén választás jogalapján állítatnak egybe, választó szervek a községi, városi alaptestületek, kisközségekben a politikai község együttes alaptestülete. A szakérdekeltség bevonásának a megyéknél is helye van.

A *választójog* essék egybe a képviselői választójoggal, mely utóbbi demokratikus államban az általános és egyenlő választói jog lehet csupán. A helybenlakás, adófizetés kikötései mellőzendők, az előbbi azért, mert a gyengébb társadalmi rétegek ellen irányul, az utóbbi, mert teljesen jogtalan, hiszen a közterhekhez közvetve mindenki amúgy is hozzájárul s az állampolgári köteleességek között amúgy sem az adófizetés a legjelentősebb. Példa rá a háború.

Minden ellenvéleménnyel szemben bátran állítom, hogy népünk megérett a széleskörű demokratikus önkormányzati jogokra.

A *választhatóság* a választói jogosultságon alapuljon, olyan korlátozások mellett, melyek az önkormányzatban való belterjesebb részvételhez feltétlenül szükségesek. Ezek az értelmiség, a magasabb kor s a helyzetismeret. Az elsőt az írás és olvasásban való tökéletes jártasság megkövetelésével, a másodikat a 30 éves korhatár beállításával, a harmadikat a két évi helybenlakás kikötésével vélem elérhetőnek.

A *választás*, a megyét kivéve, az arányos képviseleti rendszer alapján, tehát titkosan történjék, nagyobb helyeken kerületek szerint, a törvényes kereteket túl nem hágó agitáció biztosítása mellett. A szavazás kötelező.

A választási eljárás rendezése során biztosítani kell a jog szabad gyakorlását és a törvényszerűséget oly módon, hogy a lakosság valódi akarata jusson kifejezésre.

Teljes közigazgatási birói jogvédelmet minden téren!

Az önkormányzat szervezésénél az elsőfokú jogkört választott szerv lássa el, melynek alakítására az alaptestület hivatott. Ezen *igazoló választmányok* elnöke az egyedi szerv\*, vagy ha az elfoglaltsága miatt akadályozva van, az általa kijelölt helyettes. Tagjainak száma a reá háruló feladatokhoz és a népességhez mérten 2-től 8-ig. A megyékben a megbízó levelek érvényességét és a kiküldések körül felmerült és sérelmezett szabálytalanságokat a vármegye táblabírája vizsgálja felül.

E szervek határozatai ellen *közigazgatási bírósághoz* panasznak van helye.

### *Jogkörük.*

Az igazgatásnak az írók által kifogásolt, a gyakorlatban azonban bevált felosztása, a helyi feladatok ellátására és a felsőbb igazgatás közvetítésére való tagolás.

Az igazgatási rendszerben helyesen arra kell törekedni, hogy az önkormányzatra hárult feladatok az egyes szervek között fontosságukhoz és természetükhöz (állandó, avagy gyors működést igényelnek-e) képest osztassanak szét.

Az alaptestületeknek a legfontosabb helyi feladatok ellátása és a felsőbb igazgatás közvetítésének alapfeltételeiről való gondoskodás képezze kötelességét. E feladatok terjedelme különböző aszerint, hogy minő önkormányzati egységről van szó. A törvényhatóságnak sokkal szélesebb a hatásköre (felügyelet —: politikai jogkör —), mint a községé, a városoknak is számosabb feladatuk van, viszont a községeknél a kisebb testület hiányozván, az úgynevezett önkormányzati jogok szinte teljes egészükben a testületnél vannak.

Elv az, hogy a *legfontosabb alapjogok* az alaptestületnél legyenek, az önkormányzat iránya általa szabassák meg, a helyette cselekvő szervek megszervezésében domináló része legyen, a felügyelet gyakorlása számára is fenn tartassék.

\* Pontos, hogy az elnöklésre jogosított a hivatalfőnök legyen, kinek vezetése alatt az előkészítő munkálatokat végezték.

Viszont a feladatok nagy része a szervezet állandó és gyors működését igényli, melyre az alaptestület nehézségénél, nagy számánál fogva nem is képes. Helyes tehát e teendőket a kisebb testületre bízni, mely helyette jár el, míg a konkrét ügyek ellátása, a közigazgatás vezetése és a végrehajtás az egyedi szerv hatáskörébe jusson.

A közigazgatás eredményessége, érdekében fontos a három szerv jogkörének helyes elhatárolása, melynél irányadó szempont legyen, hogy a könnyebben és állandóan működni képes szerv az alaptestületekből minél több jogkört vegyen át, amennyiben ez az önkormányzat rendjének rovására nem esik. Különösen fokozódik e követelmény a magasabb rendű önkormányzati egységeknél, mint a megye és a törvényhatósági város.

Az alaptestület jogkörét *taxatív*e kell megállapítani, az önkormányzati alapjogoknak e taxacion kívüli része menjen át a kisebb testületi szervre.

Ez elvekre figyelemmel a legfontosabb *önkormányzati jogoknak* a szervek között való szétosztása a következő:

a) *Feltétlenül az alaptestületnél marad:* az önkormányzat területe és jellege kérdésében való határozás, a *szabályrendeletalkotás, alapvető háztartási jogok, költségvetési zárszámadás, adóztatás, a beruházási és gazdasági terv megállapítása.*

Fontos jogkör lesz ez utóbbi, mert a helyes célkitűzéseket és a tervszerűséget akarja biztosítani a közigazgatás alkotó munkájában. Az önkormányzati egységek kötelesek legalább öt évenként a szükség által megkívánt intézmények, létesítmények és berendezések fokozatos megalkotásáról' vagyoni erejükkel számoló tervezetet készíteni. Természetesen helyes sorrendben, elsősorban a legfontosabb és legáltalánosabb követelmények kielégítéséről történjek gondoskodás, a magasabb igényekről csak ezután lehet szó.

A tervek megállapítása csakis az alaptestület jogkörébe tartozhatik, de fontos szerepe lesz e téren az egyedi szervnek, mert hisz a kezdeményezés joga természetesen őt illeti.

Különösen jelentős lesz a magasabb rendű városokban, hol a városrendezés és a városias lét érdekei eme helyes célkitűzéseket régóta igénylik.

A megyék beruházási tervezetének megalkotása volta-képen elsősorban nem is a megyékre hárul, hanem az alájuk tartozó önkormányzati egységek terveinek összefogása lesz, melyek megvalósításánál a megye az összhangot és a tervszerűséget, valamint a kölcsönös támogatást biztosítja, illetőleg segíti elő.

Az alaptestület részére van fenntartva városokban a *varosmérésen alapuló szabályozási és beépítési terv megalkotása* (megfelelő építési szabályrendelettel) s mindezekkel összefüggésben a *városépítési alap létesítése* a rendezéssel kapcsolatos szabályozások és hatósági telekrendezések pénzügyi megoldására.

A szabályozási tervben meg kell állapítani a természetes fejlődés irányait, azokkal járó ama követelményeket, amelyek a közegészség, a népjólét, célszerű beépítkezés, az építési övezet helyes megállapításának, valamint a forgalom, az ipar és kereskedelem és a városkép szépségének érdekeihez fűződnek.

A szabályozás és beépítési terv részletes megvalósításának terve a beruházási tervbe illesztendő be.

Az *érdekszövetségek* létesítése szintén az alaptestület jogkörébe tartozik.

Csupán a törvényhatóságokat megillető *politikai*, a törvényhozáshoz való *kérelmezést* és a *levelezési* jogkört természetesen az alaptestület jogosított gyakorolni.

b) Az *alaptestület* által, de *helyette más szerv által* is teljes mérvben *gyakorolható* önkormányzati jogok:

Törvényhatóságokban a *felírás és panasz joga*, melyet az alaptestület, de helyette és nevében a táblabíró is gyakorol, sőt erre jogosított sürgős esetekben az első tisztviselő is.

*Ellenőrzés, felelősségrevonás joga*, melyeket törvényhatóságoknál mindhárom szerv is gyakorolhat. Községeknél azonban csak ellenőrzési jog van, a felelősségrevonás az alispántól kérelmezhető.

c) Az önkormányzati jogok nagy része azonban az egyes szervek között *megosztva* jelentkezik (községeknél nincs kisebb testület.) A megosztás főként az alaptestület és a helyette eljáró kisebb testület között történik.

Elv az elhatárolásnál, hogy a jogkörök fontosabb része

az alaptestületnél van, vagy hogy az alaptestület részére csak a gyakorlásnak lehetősége biztosíttatik, voltaképpen azonban a jogkör ellátása a másik két szervre hárul. Ilyen a *törvényhatósági felügyeleti jogok* gyakorlása.

Míg az első elv érvényesül a következőkben: *Szervezeti jogkör*: 1. *alaptestületnél* a saját összeállítására vonatkozó szervezési jog, a hatósági szervek (kisebb testület, vezető tisztviselő, elnöklő szervek) kialakítására vonatkozó jog (községek azonban csak előljárót meghívó jogkörrel bírnak), *az illetmény rendezés joga*, ahol ez az önkormányzatra hárul, *állás szervezés és megszüntetés*, továbbá a legfontosabb esetekben a *választás, helyettesítés, nyugdíjazás*. 2. *Kisebb testületeknél: választás, saját magának tovább szervezése* (szakosztályok, választmányok), *ad hoc testületek választása, nyugdíjazás*. 3. *Az egyedi szervnél: helyettesítés és alsóbbrendű állásokra való alkalmazás és azokból való elbocsátás, nyugdíjazás és a felmentés joga*.

*Vagyoni ügyeknél*: (elidegenítés, vétel, kölcsönfelvétel, terhes szerződés, egyezség), *az alaptestületeknél* (községek kivételével) csak a nagyobb megterhelést jelentő elhatározások vannak. Rendesen értékhatárral vitetik keresztül az elválasztás, míg a többi a *kisebb testülethez* tartozik. Közművek emelése és középítkezések természetesen az alaptestületnél maradnak. *Közterület felett való rendelkezés* általában az *alaptestületet* illeti, a nem hosszabb időtartamú (6 évnél rövidebb) használat fölül a *kisebb testület* rendelkezik, az előre szabályozott közterület igénybevétel kérdésében pedig *az egyedi szerv* jár el.

Az alaptestületi fontos jogok egyrésze a felettes hatóság hozzájárulásától feltételezetten gyakorolható, — tehát a testületek eme jogaik gyakorlásában *korlátozva* vannak. A korlátozás az egység, a törvényesség, az állam és a közigazgatás érdeke szempontjából bizonyos határig indokolt. Viszont a felsőbb hatósági jogkör oly módon és oly időben gyakoroltassák, hogy az önkormányzat önállóságát ne sértse és működését meg ne akassza.

A közigazgatás átszervezése rendén arra kell törekednünk, hogy a múltban túlterjedt felügyeleti jogkört szűkítsük. Ennek módja vagyoni határozatoknál az *értékhatár* beállí-

tása. *Költségvetéseknél* csakis akkor kell jóváhagyás, ha az a szolgáltatások felemelésével vagy újabb szolgáltatásokkal, avagy új tehervállalással jár. *Zárszámadásnál, ha* annak eredménye a költségvetéssel szemben 5%-ot meghaladó túllépést mutat.

Sőt az önkormányzat mellé és a kormány alá rendelt számvevőségnek adjunk felelősség mellett betekintési és felterjesztési jogot, mely utóbbival, ha a törvény megállapított időn belül nem él, a határozatok egy részénél a jóváhagyás kérés szükségtelenné válik.

A felsőbb hatósági felülvizsgálati jogkörnek érdemben való gyakorolhatására is *záros határidőt* állapítsunk .neg. Különösen fontos ez a *szabályrendeleteknél*, hol a felülvizsgálat a múltban rendkívül elhúzódott.

A szabályrendeletek kétfélék. A törvények alapján kötelességszerűen megalkotandó szabályrendeleteknél szélesebb lehet a felsőbb hatósági jogkör. Itt lehet szó célszerűségi tekintetéről is, míg az alkotható szabályrendeletek csak törvényesség, jogszerűség szempontjából vizsgálhatók.

A felügyeleti jogkör túlkapásaival szemben a közigazgatási bíróság előtt teljes jogvédelmet kell az önkormányzat részére biztosítanunk. Erre hivatott lesz, mint az önkormányzati szabadság öre: a táblabíró.

Az autonómiába való *rendkívüli beavatkozás* kérdését itt csak érintem, erről majd a miniszter jogkörénél szólok.

A megyének a községek belügyeibe való beavatkozása körülbelül olyan terjedelmű lehet, mint ahogy mostani közigazgatási jogrendszerünkben van. Biztosítani kell azonban a községek felébb viteli jogát törvény- és jogsértésekkel szemben, az *önkormányzati panaszjogot*, mely célból a vármegyei táblabíróhoz is fordulhatnak.

#### *Működésük:*

Az alaptestület működésének szabályozásánál azokra a rendelkezésekre fektetendő súly, amelyek biztosítják, hogy a testület valóban az összeség érdekeit szolgálja, benne az igazi önkormányzati akarat nyilvánul meg s a működés és elhatározás folyamata nem lassú, hanem gyors és eredményes.

Az idevonatkozó *szabályok* közül azokat, melyek a működés fenti feltételeit biztosítják, a törvényben kell meg-

állapítani. Viszont azokat, amelyeknél a helyi szempontok is előtérbe léphetnek, valamint a törvényben megszabott kereteknek a részletekben való kiépítését magára az önkormányzatra kell bízni. Így a törvény korlátai között a *tanácskozási és ügyrend megállapítása, a határozatok közhírré tételének módja* a szabályrendeleti szabályozás körébe tartoznak.

Az alaptestületek *gyűlésekben* működnek. Ezek a gyűlések *rendesek*, amelyek bizonyos időszakonként feltétlenül megtartandók, vagy a szükséghez képest összehívható *rendkívüli* ülések. Ott, hol kisebb testület nincs, így a községeknél, a rendes gyűlések sűrűbben tartandók.

Az *összehívás* joga a vezető tiszviselőt illeti, ki a közigazgatás folyamatos működéséért felelős s ebben a tekintetben az elnök ellenőrzése alatt áll. A magasabb rendű egységeknél szervezett *táblabíróknak* a legfontosabb kötelessége épen a testületek jogszerű, alkotmányos és közérdeket szolgáló működésének biztosítása. A rendkívüli ülések összehívására az elnöknek és bizonyos meghatározott számú tagnak joguk legyen, nehogy a kezdeményezés jogától elzárassanak. A *tárgysorozat* kellő időben közzéteendő, fontosabb tevékenységnél a *meghirdetés* folyamata hosszabb legyen, hogy a határozóknak az elhatározáshoz szükséges tájékozódása megtörténhessen. A *tárgysorozat* közzététele, meghirdetése a vezető tiszviselő, végleges javaslatok alakjában való előkészítése a kisebb testületek feladata.

Az üléseken *elnököl* községekben és mezővárosban a bíró (főbíró), megyei, törvényhatósági városokban és a megyékben a táblabíró. Ezek az állások tisztségek (nobile officium), melyeket az alaptestület tölt be.

Helyes alapelv az, hogy a testületben való elnöklés ne bizassék a vezető tiszviselőre. Hiszen ő az *előadója* a testületeknek, ő a végrehajtója a határozatoknak, nagyjából az ő tevékenységének megvizsgálása és részére utasítás adás történik a határozatokban s így hivatása és az elnöklés között az összeférhetetlenségnek jelenségei mutatkoznak, amelyeket az önkormányzat eredményes működése érdekében honorálni kell. Így helyes, ha az elnök helyetteseit is a testület jelöli ki.

Az elnök feladata a tárgyalás *vezetése*, evégből a *rend*

*fenntartása és a tárgyalás szabályszerű lefolyásának biztosítása.*

A tagok *szólás* jogát a tanácskozási rend szabályozza. Fontos azonban, hogy a jelenlét és tanácskozás jogával bíró *tisztviselők* a tárgyakhoz bármikor *hozzászólhassanak*, sőt ha arra felhivatnak, hozzászólni kötelesek legyenek. így érhető ugyanis el, hogy a szakszerű felvilágosításokat a gyűlés kellő időben és szükségképen megkapja.

A *szavazásnak* három módja lehet: *egyszerű*, a kisebb, *névszerinti* a nagyobb fontosságú ügyekben és *titkos* szavazás a szervezés (választás) és felelősségre vonás esetében. Elv, hogy a fontosabb jelentőségű vagyoni ügyekben és a jogorvoslati idő letelte előtt végrehajtani szándékolt határozatoknál *névszerint* történjék a szavazás. Sőt névszerinti szavazás elrendelhető legyen mindenkor, ha az elnök, a vezető tisztviselő, ügyész és a számvevőség feje, vagy meghatározott számú tag azt kívánja. Szükséges ez avégből, hogy a határozatokban résztvevő tagok vagyoni felelősségét a közre és magánosokra jogtalanul káros elhatározásokért biztosíthassák. Sőt a felelősségre vonás ne csak akkor következzen be, ha a kár jogorvoslati utón elhárítható nem volt, hanem magából ebből az eljárásból származó hátrányokért is. Ez az egyik ok, amiért a kármegtérítés iránti eljárást teljes egészében a közigazgatási bíróság hatáskörébe kellene utalni, mely mint szakbíróság, a mérlegelésre és döntésre a rendes bíróságnál hivatottabb szervezet. A klikk rendszer kialakulását zárjuk ki a névszerinti szavazás és az azzal kapcsolatos felelősség intézményesítésével valamint a szavazási kényszer kimondásával. Választásoknál, egyáltalán mindennemű személykiválogatásnál, valamint a tisztviselők felelősségre vonása kérdésében való határozathozatalnál helyes a titkos szavazás, mely egyfelől az elhatározásnak a benső meggyőződés szerint való gyakorlását biztosítja, másfelől az érdekelteknél az ellenszenv kifejlődését elzárja.

A *határozatképesség* megállapítása nehéz kérdés az önkormányzatban, mert szigorúbb feltételek beállítása esetén veszélyeztetjük a közigazgatás menetét. Helyes tehát, ha a szabályszerűen összehívott és meghirdetett gyűlések határozatképességét tagszámhoz nem kötjük. Csupán rendkívül fontos önkormányzati jogok gyakorlását tesszük függővé



bizonyos számú tagnak hozzájárulásától. Ellenben kötelezzük a tagokat a gyűlések látogatására.

*Az önkormányzat nemcsak jog, hanem kötelesség.* A kiválasztottakat a lakosság nem csak feljogosítja, hanem kötelezi is az önkormányzati jog gyakorlására. E magasabb erkölcsi kötelességet a közigazgatás eredményessége érdekében a szabályokban is érvényesíteni kell, így a *kötelező jelenlét* intézményesítendő. A jelenléteit az elnök ellenőrizze, az első tisztviselő tartsa nyilván s a huzamos (p. u. 2 évi) távollétei járjon jogkövetkezmennyel, a tagsági hely megüresedettnek jelentessék ki. E kérdésben elsőfokon az igazoló választmány, megyékben a táblabíró, végső fokon a közigazgatási bíróság határozzon.

Az önkormányzati kötelesség elvéből folyik a *tagoknak működésükért való felelőssége* is. Ez háromféle: *büntetőjogi, kártérítési és széksértési* felelősség (súlyos rendzavarás esetén). Az elsőről a büntető törvények, a másodikról — melyet már emiittem — a magánjog rendelkezik. A kártérítési felelősség abban az esetben is fennforog, ha a tag tudva jogtalanul (mint érdekelt) vett részt a határozathozatalban.

A széksértési felelősség a gyűléseken az illemszerű magaviseletnek biztosítására szolgál. Az idevonatkozó jelenlegi szabályokat szigorúbbá kell tenni, különösen ismétlés esetén.

Fontosak a testület működését illetőleg azok a szabályok, amelyek az *önkormányzat tisztaságát*, nevezetesen az ügyek intézésénél a pártatlanságot s az összeség érdekeinek szem előtt tartását célozzák.

A tagoknak méltóknak és alkalmasoknak kell lenni az önkormányzati jogok gyakorlására. Be kell tehát állítani azokat a szabályokat, amelyek eleve kizárják a méltatlan és alkalmatlan egyének helyfoglalását. Ezek a *kizáró okok*. Azonban vigyáznunk kell, mert e szabályozás az önkormányzati szabadság rovására és igazságtalan jogfosztásra nem vezethet. Elv, hogy a magánjogi cselekvésükben korlátozottak, a tisztességtelen foglalkozást űzők, súlyos bűncselekményért elítéltek, a politikai joguk felfüggesztésére ítélték ne kerülhessenek be az önkormányzati testületekbe, valamint azok, kik foglalkozásának természetével az önkormányzati jogok gyakorlása össze nem egyeztethető.

Az önkormányzat tisztaságát, a pártatlanság szempontját szolgálja az *érdekeltség és összeférhetlenség* tüzetes és széleskörű szabályozása. Az eddigi kereteken túl kell mennünk. Gyökeres védekezést a klikk rendszer, a nepotizmus és a protekcióval szemben. A rokonság, alárendeltség, szerződéses, peres viszony, az ügyvédi, szakértő ténykedés széles alapokon állítandó be a határozathozatalban való részvétel akadályozására. Büntetési szankció, tagságból kizárás, kártérítési felelősség rendszeresítettéik az érdekesség eltitkolása miatt.\*

A közbenjárást is széles vonalon tilalmazni kell még arra az esetre is, ha a testületi tag mások ügyeiben mint megbízott vagy mint képviselő járna el, ha vagyoni és más előnyökről van szó.

A testület működésénél emiitett eme követelményeket úgy érjük el, ha a kellő ellenőrzés is gyakoroltatik.

A közvélemény ellenőrzését szolgálja a *nyilvánosság* elve, mely szerint határozat csakis nyilvános ülésben hozható, zárt ülésen való tanácskozás csak rendkívüli esetekben lehetséges. A *jegyzőkönyvek hitelesítése* is nyilvános.

A *felettes* hatóság részére is biztosítani kell a törvényszerű és pártatlan működés teltételeinek ellenőrzését.

A magasabb önkormányzati egységekben szervezett *táblabírói* állással járó legszebb jogok közé tartozik az önkormányzat tisztaságának biztosítása és ellenőrzése.

### **Az önkormányzat kisebb testületei.**

Ezek mező- és megyei városokban a városi tanács, megyénél és törvényhatósági városnál a törvényhatósági (megyei) tanács.

A kisebb testület szervezésének kettős célja van. Egyfelől a könnyítés, hogy ott, hol a népesség és a fejlettség folytán a szervezeti, háztartási és gazdasági ügyek a nehezen mozgatható alaptestületet állandóan igénybe vennék,

\* A nemzetgyűlés közigazgatási bizottsága a fővárosi javaslat tárgyalása rendén a kormánnyal szemben üdvös újításokat hozott be e téren, mikor a fővárosi üzemek vezetőit, a fővárossal szerződéses intézmények, cégek alkalmazottait, sőt ily intézmények nagyobb számú részvényeinek birtokosait, a nyugdíjon kívül a fővárostól vagy üzemektől illetményt élvezőket kizárta a testületi tagok sorából s a testület tagjait eltiltotta attól, hogy szerződéses vállalatoktól mint a törvényhatóság ellenőrző kiküldöttei bárminemű díjazást elfogadjanak.

ahelyett a folyó és kisebb jelentőségű ügyeket ellássa. Voltaképpen a régi megyei kis üléseket élesztjük fel. Másfelől az egyszerűsítés és egységesítés különösen a törvényhatóságok különböző testületei között. Az állandó választmány, a közigazgatási bizottság, részben a városi tanács és községi előjáróság ügyköre, valamint az alaptestületek hatáskörének egy része tömörítették egy testületi szervezetnél össze, hogy így a közigazgatás működésében az összhang minél teljesebb mértékben megvalósuljon s a különböző címek alatt való folytonos ülésezés megszűnjön. Az «összhang nemcsak az önkormányzati igazgatásban lesz meg, hanem az egész (tehát az állami) igazgatásnak helyben működő összes szerveire nézve is, mert hisz az egyes igazgatási ágaknak a közigazgatási bizottságban történt centralizációja hatályosabban feltalálható e bizottságnak is helyébe lépő kis testületben.

*Községeknél* a kis testületek kialakítását mellőzhetőnek vélem. Az alaptestület is csekély számú tagokból áll, elvégezheti a régi előjáróság teendőit. A jegyzőnél nagyobb hivatali tekintéllyel bíró első fokú közigazgatási hatóságnak a községi igazgatás élére állítása szükségessé teszi, hogy az előjárónak az autonóm ügyek végrehajtása körüli munkáját a helyi önkormányzat teljes szerve ellenőrizze. Az előjárói állás a tervezet szervezettségében elég biztosíték is arra, hogy közigazgatási helyi feladatok ellátása körül fennakadás nem lesz. Ha azonban a kistestület szervezése a községben mellőztetik, akkor kapjon az előjáró felhatalmazást, hogy halasztást nem tűrő esetekben a bíróval együttesen az előjáróság helyett felelősség mellett intézkedhessek, mely intézkedéséről a legközelebbi előjárósági ülésen jelentést tenni tartozik.

Az előjárósági ülések ügyeinek előkészítését az előjáró, mint a községi igazgatási szervezet főnöke, helyesen teljesítheti. A községi vagyon gondozás az előjáróság által választott bíró feladatkörébe tartozik. Ezekért külön kis testületi szerv felállítására szintén nincs szükség. A politikai község végrehajtó szervezete az előjáró és a községek bírái együttesen, ami helyesebb, mintha ecélből külön kis testület szervezetenek s épúgy eljárhatnak sürgős esetekben, mint ahogy egyes kisközségekben az előjáró a bíróval együtt intézkedik.

A kis testület *elnevezésére* sok alkalmas megjelölés lehet. A tanács elnevezést vettem, mert szervezeti rendszerünkben ez a legelfogadhatóbb, kifejezi az alaptestülettel szemben az alárendeltséget is. Azonban csak a névben és alaptestülethez való viszonyukban egyeznek a kistestületek, ellenben összeállításuk, jogkörük és működésükre nézve rendkívül *lényeges eltérések* vannak közöttük aszerint, mint községi avagy törvényhatósági kistestületi funkciót teljesítenek.

A *mezőváros és megyei város tanácsai* hasonlatos jellegűek, de ezek között is van különbség. A mezővárosi tanács szé'tsebb hatáskörű, mivel a városnak a városias lét fejlesztésére külön szervezete nincs, tehát ez a fe'adat is a tanácsra hárul. Viszont a megyei város tanácsa a város fejlettségénél fogva folyamatosabb működést fejt ki s sokkal több ügyet lát el.

E városi tanácsok a régi képviselőtestület, a régi előjáróság, a régi tanács és előkészítő szerv működési köreiből, illetőleg azok egy részéből összegyűrt hatáskörben járnak el. Egészen más tanácsok azonban, mint a rendezett tanácsú városok régi tanácsai, melyek igen jelentéktelen hatásköri töltöttek be és tiszviselőkből állottak, akik pedig e tanácsokban szavazati joggal nem bírnak.

A *megye és törvényhatósági város törvényhatósági tanácsai* az előbbiektől lényegesen különböznek, egymással azonban hasonlatosak. Az állandó választmány, közigazgatási bizottság teljes hatásköre egyesül azokban a törvényhatósági bizottság hatáskörének jelentős, valamint a törvényhatóság városi tanácsa jogkörének csekély részével (előkészítő tevékenység). Egységes alakulat létesítetik e különböző testületi szervek helyett — mely harmonikusan intézi az igazgatást olyan szervezettségben, hogy az egyfelől az önkormányzatra nem sére'mes, másfelől biztosítva mindennütt a különböző természetű igazgatási ágak feladatainak az arra illetékes tényezők által való intézése.

A kistestületeknek vázolt egységesített szervezése folytán *megszűnnek* a következő eddigi szervek:

1. A régi *községi előjáróság*, melyről már szóltam. az új előjáróság a régi képviselőtestületet és előjáróságot együttesen pótolja, illetőleg ez utóbbi pótlására jórészen az előjáró lesz hivatott.

2. Az *állandó választmány* s az ezzel hasonlatos előkészítő szervek, melyeket belterjesebben pótol a közigazgatással amúgyis állandóan foglalkozó hatósági szerv: a tanács.

3. A rendezett tanácsú *városi tanács*, amelyről már megemlékeztem, ezt pótolja az önkormányzat társadalmi elemeiből alakult megyei városi tanács. A régi tanács jogkörének jó része azonban a polgármester hatáskörébe megy át.

4. A *törvényhatósági városi tanács* is megszűnik, de nem ezen egységesítés miatt, mert hiszen csupán kisebb jelentőségű feladatkörét hárítjuk a törvényhatósági tanácsra, hanem azért, mert a polgármesteri állást a városi közigazgatás vezetőjévé emeljük, széles jogkörrel ruházván fel. A tanács nevet azonban alkalmasságánál fogva felhasználhatjuk.

5. A *közigazgatási bizottság* nem szűnik meg, csak nevet cserél s megújhodott, céljaihoz alkalmasabb alakban egyesül a törvényhatóság kisebb jogainak gyakorlására és az alaptestület tárgyalásainak előkészítésére hivatott szervezettel.

#### *Egybeállításuk:*

a) A *városi kistestületekben* a tagok száma az alaptestület tagjai számának negyed része, kiket az alaptestület a saját kebeléből titkos szavazással választ. A *megbízatás tartama* 2 év, fele évenként kilép. Póttagot nem kell választani.\*

*Tisztviselőknék* jelenléti és tanácskozási joguk van ugyanúgy, mint alaptestületeknél. Az ügyésznék és számvevőnek állandóan rendelkezésre kell állaniok, mezővárosokban a műszaki tisztviselőnek a városias fejlődéssel kapcsolatos kérdések tárgyalása alkalmával.

A tanácsnak joga van, hogy fontosabb szakkérdések tárgyalásában a *szakemberek közreműködését* is igénybe vegye. A meghívott szakemberek ez alkalommal a tisztviselőkkel azonos jogokat gyakorolnak.

\* A megbízatás tartaniát kisebbre vettem, mert állandóbban idénybe vétetvén a tagok: helyes felváltásuk lehetőségét biztosítani. Az alaptestületi tagság megszűnése maga után vonja a tanácsi tagság megszűnését, még ha a megbízás le nem járt volna is. Kivéve, ha újból belekerül a tanács tag az alaptestületbe. Az időközben megüresedett helyeket az alaptestület a legközelebbi ülésen tölti be. Az ily tag megbízatása addig tart, ameddig elődjéé tartott volna.

A tanács a polgármester javaslatára *bizottságokat* a szükséghez mérten alakíthat, a képviselőtestület rendeletéből ilyeneket alakítani köteles. E bizottságoknak azonban a tanács helyett intézkedniük nem lehet.

A tanácsstagok választása, a tanácsban való működés jogossága kérdéseiben panasznak van helye a *közigazgatási bírósághoz*.

b) *A törvényhatósági (megyei, törvényhatósági városi) kis testület (tanács) választott tagjainak száma 20.* Ennyi tag feltétlenül szükséges, tekintettel az alakítandó szakosztályokra. *Választásuk, a megbízás időtartama, pótlásuk* ugyanúgy történik, mint előbb a városok tanácsainál mondtuk. *Szakembereket* is ép úgy igénybe vehetnek, a *bizottságok* alakítására is a teljes ülés jogosult, azonban e bizottságok a szakosztályok helyett sem intézkedhetnek. A választás, a működés jogossága kérdéseiben szintén a *közigazgatási bíróság*, doni végső fokon.

A törvényhatósági tanácsoknak azonban a választott tagokon kívül még *tisztviselő tagjai* is vannak.

Nem ellentmondás az eddigiekkel szemben, hogy a tisztviselőknél e tanácsokban szavazati jogot adunk, mert ez a jog korlátolt, A szorosán vett autonom igazgatás körében ép úgy nincs szavazati joguk, mint az alaptestületnél. Azonban a közigazgatási bizottság koncentráló működésére épen az igazgatási *águk* vezetői hivatottak, valamint a közigazgatási szakismereteket igénylő szakigazgatási kérdésekben is a tisztviselők az elsődleges tényezők, ennél fogva a tanács eme munkájába!] nemcsak tanácsukra, hanem akarathatározásukra is szükség van. Tehát amily joggal vitatjuk az úgynevezett autonom igazgatási feladatok intézésénél az elhatározásból való kizárásukat, épen úgy szükségesnek látjuk az úgynevezett országos igazgatásban s annak helyi irányításban való jelentős részvételüket.

A tisztviselő tagok kétfélék: *önkormányzatiak*: első tisztviselő, helyettese, főjegyző, az önkormányzati igazgatás egyes ágainak vezetői, árvaszéki elnök, főügyész. Körülbelül a régi helyzet vehető. A két utóbbi főtisztviselő helyett akadályoztatás esetén helyettese is szavazati joggal bír, mert az egyik fontos külön igazgatási ágat képvisel, a másik a jogi szaktudást érvényesíti a tanácsban;

*államiak:* pénzügyigazgató, tanfelügyelő, ügyész, államrendőrség helyi főnöke, államépítészeti hivatal főnöke, iparfelügyelő, gazdasági felügyelő, erdőfelügyelőség vezetője és városokban is államosítandó számvevőség feje. Az egészségügyi igazgatásnak nagyon is szükséges államosítása esetére itt kell felemlítenünk a tisztí főorvost is. Mindezen tisztviselők nem mint személyek, hanem mint az egyes igazgatási ágak főnökei, vesznek részt a tanácsban, tehát távollétük esetén helyettesük teljes joggal szerepel abban,

A törvényhatósági tanács teljes ülésre, szakosztályokra tagozódik. A *teljes ülésben* az összes tagok részt vesznek, azonban midőn a tanács autonom ügyekben az alaptestület helyett intézkedik, a tisztviselő tagok nem szavaznak.

A *szakosztályok* 5 félék: közgazdasági, adóügyi, gyámügyi, fegyelmi és kijelölő s végül a közigazgatási szakosztály.

Az egyes *szakosztályoknak* elnökön kívül! rendszerint 6 tagja van. Ezek közül 3 *tisztviselő tag*: az első tisztviselő, a főügyész és a szakelőadó, ki az illető igazgatási ág feje. Ha az első tisztviselő a szakelőadó, akkor a helyettese hívandó be. Ugyancsak a helyettes jár el akkor, ha az igazgatási ág fejei érdekelve vannak, vagy a hatáskörükben hozott határozatnak felelősséget vállaló felülvizsgálatáról van szó.

3 *választott tag* és 2 póttag, kiket évenként a tanács saját kebeléből a választott tagok közül titkos szavazással választ. Ugyanazon tanácstag csakis két szakosztálynak lehet rendes tagja. Ez a rendelkezés az egyes tagok túlterhelését s a klikkszerű működés esetleges kialakulását akadályozhatja meg.

A *fegyelmi és kijelölő szakosztály* szervezete részben eltérő, 4 tagból áll. 2 tisztviselő és 2 választott tagja van, 2 póttaggal

### *Jogkörük.*

A kistéület hatásköre *törvényen* nyugszik, azonban ezt *kormányrendelet*, sőt *szabályrendelet* is a törvényes korlátokon belül bővítheti. Amidőn szabályrendelet alapján való eljárásról van szó, a testület tartozik a szabályoknak és azokon alapuló hatáskörének törvényességét vizsgálat alá venni s ha törvényellenességet észlel, a szabály-

rendeletet alkotó szervet figyelmezteti s erről a felettes felügyeleti hatóságnak jelentést tesz. így kezdődik a törvényellenes szabályrendelet hatálytalanítására, illetőleg megsemmisítésére irányuló eljárás, utóbbi abban az esetben, ha az alkotó szerv a hatálytalanítást kellő időben keresztül nem viszi, vagy a megsemmisítés halaszthatatlanul sürgős. A megsemmisítést a belügyminiszter rendeli el, rendelete ellen panasznak van helye.

A kistérsületek jogköre 4 elemből van összetéve:

a) az *előljárósági hatáskör* és a *rendezett tanácsú városi tanács hatáskörének maradványa*, mely mint különleges feladat, főképen a mező- és megyei városok tanácsainál jelentkezik. Ez a vagyongondozás, a gazdasági tevékenységfejlesztés és mezővárosoknál a városrendezés, az üzemek ellenőrzése.

b) *Előkészítő hatáskör* az alaptestület hatáskörébe tartozó és általa tárgyalandó ügyekre nézve. Ez mindegyik tanácsnál felfalálható.

c) *Az alaptestületi hatáskörből kivont* ügyek, melyekről már az alaptestület jogkörénél szólottam. Ide tartoznak a törvényhatóságokban az első tisztviselőnek a szervezetet, háztartást és gazdaságot érintő ügyekben hozott megfelelő bevezetett határozatai is.

Ez a jogkör ahhoz mértén, hogy milyen rendű egységek tanácsairól van szó, különböző terjedelmű:

Az *ellenőrzési jog* a városok tanácsainál jelentéktelen, *felelősségre vonó* joguk nincs, evégből a képviselőtestülethez jelentést tehetnek. *Szervezési jogkörük* is jelentéktelen, *mezővárosokban*: az alsóbbrendű személyzet alkalmazása (megyei városban ez a jog a polgármesteré), *mindkét városban*: a segéd- és kezelő-, továbbá a nem közigazgatási és a szolgásményzet nyugdíjazása. Ellenben a törvényhatóságok tanácsainál a két első jog szélesebb körben van meg. A szervezési hatás'kör pedig különösen a törvényhatósági városok tanácsainál *tág* (keretű).

A megyék tanácsainak hatáskörébe tartoznak a községek, mezővárosok, megyei városok, közbirtokosságok és hegyközségek önkormányzatát, vagyont és gazdálkodását érdeklő minden ügy, amely eddig a törvényhatósági testület vagy közigazgatási bizottság hatáskörébe tartozott, amenny-



nyiben az első tisztviselő hatáskörébe nem utaltatik, vagy az alaptestület részére fenn nem tartatik.

*Vagyon- és háztartási ügyek* mindegyik tanács által a beállított korlátokon belül egyaránt intézhetnek. Hasonlatosan a *közterület használati* ügyek is.

d) Az eddigi *közigazgatási bizottsági hatáskör*, mely csakis a törvényhatósági tanácsok jogkörébe tartozik.

Ezeknek részletes felsorolását mellőzöm, mert igazgatási rendszerünk minden ágán keresztül kellene mennünk, mire e könyv terjedelme nem elégséges.

A szorosán vett önkormányzati feladatokon kívül (b, c pontok alatt felsoroltak) a tanács *teljes ülésének hatáskörébe* tartozó *közigazgatási bizottsági feladatok*: az összigazgatás menetét érintő általános kérdések tárgyalása, akadályok elhárítása, az összes igazgatási szervek összhangzó működésének biztosítása, törvények végrehajtásának figyelemmel kísérése, ellenőrzés mindegyik igazgatási ág felett, állami igazgatási tisztviselők felelősségre vonása. A kormányrendeletek végrehajtásának biztosítása, ha a tanácsnak a törvényesség és végrehajthatóság tekintetében aggályai vannak, felterjesztést tehet. Azonban, ha a miniszter 15 nap alatt nem válaszol, vagy rendeletét fenntartja, a végrehajtásról gondoskodik. Az állam a pénzügyigazgatás körébe tartozó mindazon feladatok és ügyek tárgyalása, melyeket a jogszabályok teljes ülésbe adtak.

A *szakosztályok* intézik a többi ügyeket, a *közgazdasági*, a földművelésügyi és kereskedelmi tárcához tartozókat. *Adóügyi és gyámügyi* szakosztályok hatáskörük elnevezésük magyarázza.

A *fegyelmi és kijelölő szakosztályhoz tartozik*: a) az elsőfokú fegyelmi bíraskodás, az első tisznieiő kivételével a törvényhatóság területéi! működő összes akár állami, akár önkormányzati tisztviselők fegyelmi ügyeiben. Az első tisztviselő fegyelmi ügyének lefolytatására és határozathozatalra a belügyminiszter egyik szomszédos törvényhatóság tanácsának fegyelmi szakosztályát tartozik az eljárás elrendelésétől számított 30 napon belül kijelölni.

b) Az első tisztviselői állás kivételével jelölés a betöltés alá eső állásokra abban az esetben, ha a betöltés joga nem az első tisztviselő hatáskörébe tartozik.

A *közigazgatási* szakosztály intézi mindazon ügyeket, amelyek a teljes ülésnek és más szakosztálynak fenntartva nincsenek, tehát a belügyi, honvédelmi, igazságügyi és a vallás- és közoktatásügyi miniszter hatáskörébe tartozó ügyeket.

#### *Működésük:*

A kistérségek működési szabályai lényegükben hasonlatosak az alaptérség szabályaihoz.

*Ügyrend* alapján működnek, melyet a városi tanácsokra nézve a képviselőtestület állapít meg. A törvényhatósági tanács teljes ülésében saját maga alkotja meg ügyrendjét. Ezáltal az állami igazgatás főnökeinek mód nyújtatik, hogy az öszsigazgatás szempontjait az ügyrend alkotásánál érvényesíthessék.

Az *ülések* a szükséghez mérten tartan dók. Havonkint egyszer azonban mindegyik tanács, sőt a fegyelmi és kijelölő szakosztály kivételével a szakosztályok is ülést tartani kötelesek. A fegyelmi és kijelölő szakosztály a szükséghez képest működik. Az üléseket a *vezető tisztviselő* (egyedi szerv) *hivja* össze a *tárgysorozat* közlése mellett, azonban az elnöknek, városokban 2, törvényhatóságokban 4 választott tagnak, bármelyik igazgatási ág főnökének, vagy szakosztálynak kívánságára *rendkívüli* ülést összehívni köteles. Törvényhatósági tanácsokban az önkormányzati ügyek lehetőleg a rendes teljes üléseken intézendők el. A teljes ülések tárgysorozata oly módon állítandó össze, hogy először az öszsigazgatásra vonatkozó azon ügyek tárgyaltaesanak, melyeknél a tisztviselőknek is szavazati joguk van.

Az ügyek *előkészítése* az egyedi szerv feladata, törvényhatóságoknál az illető igazgatási ág fejeé. *Közbevető intézkedések* megtételére is az egyedi szerv (vezető tisztviselő) jogosított, törvényhatóságokban, ha ne.m önkormányzati ügyről van szó, az illető igazgatási ág fejének meghallgatása mellett. *Halasztást nem tűrő* esetekben (törvényhatóságokban szintén az illető igazgatási ág fejének meghallgatása mellett, sőt előterjesztésére) az egyedi szerv saját felelősségére intézkedik, azonban intézkedéséről a legközelebbi ülésnek jelentést tenni tartozik. Ez a rendkívüli eljárás jog vitás ügyek érdemi eldöntésénél helyet nem foglalhat.

Ha az előkészítő szerv érdekelt, vagy az ügyben elsőfokon saját hatáskörében járt el (*hivatali érdekelttség*), helyettese teljes önállósággal végzi az előadói teendőket. Törvényhatóságokban a *megfelelőbbezett első tisztviselői határozatok* előkészítését a főjegyző teljesen önállóan és felelősség mellett teljesíti. A szakigazgatási ágak fejeinek *hatósági felelősségi joga* a jelenlegi jogállapot szerint nyerjen biztosítást. A főispán ilyen jogköre a táblabíróra száll át. Az üléseken *elnököl* mezővárosban a főbíró, többi helyeken a táblabíró, illetőleg helyettese.

A *tanácskozás lefolyására* és a *szavazásra* vonatkozólag az alaptestületnél említett szabályok az irányadók, azzal a különbséggel, hogy mihielyt ellenvélemény van, névszerint kell szavazni. A tisztviselők elleni panasz kérdésében a titkos szavazás mindenestre kötelező.

A *határozatképesség* kérdésére nézve is fennáll, amit az alaptestületnél mondottunk. A szakosztályoknál azonban határozatképesség megkívánandó. Elnökön kívül legalább 2 tag jelenléte, szükséges, az egyik jelenlevőnek választott tagnak kell lennie.

A tagok *kötelező jelenléte*, tekintettel a testület belterjes működésére, itt még fontosabb, mint az alaptestületeknél, Három hónapi igazolatlan, egy évi igazolt elmaradás a tagság elvesztésével jár. Az igazolatlan elmaradó 3 éven belül újra meg sem választható. E kérdésekben a tanács (törvényhatóságoknál teljes ülésben) végérvényesen határoz s az alaptestület a helyet azonnal betölti.

A *tagok felelősségére, érdekelttségére, összeférhetlenségére* nézve az alaptestületnél mondottak ide is vonatkoznak, sőt tágabb terjedelmet nyernek a már érintett *hivatali érdekelttség* beállításával, mely szerint az elsőfokon eljáró hatóság másodfokban az ügyek előadója nem lehet.

A *működés ellenőrzését* ugyanazok az intézmények biztosítják, melyekről az alaptestületnél szólottunk. Azonban a fegyelmi szakosztály ülései a tanácskozás és határozathozatal idején *zárt* ülésekké válnak.

## Az önkormányzati közigazgatás egyéb testületi szervei.

A hatósági jogkört gyakorló két testületi szervén kívül az önkormányzatnál egyéb testületi szerveket is találunk, amelyeket a két testület vagy a szükséghez képest alakít, vagy a szabályok értelmében létesíteni köteles olyan feladatok ellátására, hol a testületi tevékenység az egyénivel szemben eredményesebbnek mutatkozik. Ezek:

a) *Ad hoc alakulatok*, melyeknek kiküldése az önkormányzat működése során szükségesnek mutatkozik. A közigazgatási tevékenység keretében kiküldött esetleges testületek (bizottságok) határozatot rendszerint nem hozhatnak, inkább véleményező, javasló szervek. A gazdasági célokat szolgáló ilyen alakulatoknak szélesebb működési körük lehet.

b) A *szabályok értelmében* alakítandó testületek sokfélék lehetnek. így gazdasági, érdekszövetségi szervek stb. Ez utóbbiak száma szaporodni fog akkor, ha a közigazgatásnak a szükségletek könnyebb és eredményesebb kielégítési szolgáló összefogó tevékenységét fokozzuk.

A tulajdonképeni *közigazgatás körében* is számos oly speciális célú testületi szervet találunk, melyeket a szabályok értelmében az önkormányzat szervezni köteles. Ezek közül a már említett igazoló választmányon kívül a reform szempontjából jelentős: a tiszti értekezlet, számonkérőszék, városrendező és az üzemi bizottság.

A tiszti értekezlet, vagy *tiszti székről* már emlékeztem. Ilyen mindegyik önkormányzati egységnél létesítendő. Időszakonként összehívandó a vezető tisztviselő által, ki azon elnököl, tagjai az önkormányzat összes közigazgatási alkalmazottai. Feladatuk a közigazgatás összhangzatos és programszerű működésének biztosítása, a személyzet helyzetével kapcsolatos kérdések ellátása, illetőleg azokra nézve véleményadás. Állások betöltése előtt javaslatétel, mező- és megyei városokban a kijelölő bizottságba, törvényhatóságokban a fegyelmi és kijelölő szakosztályba a *tisztviselő* tag kiküldése. Ezen érdekképviselési jogokat a tisztviselőknek megadnám, nem veszélyeztetik a fegyelmet s ezek által a helyzetet legjobban ismerők álláspontja tudható meg. A demokratikus szempont is megkívánja a személyzetnek oly mérvben való megbecsülését, hogy saját sorsuk intézésében szavukat hallathassák.

A számonkérőszék a hivatali működés hatályos ellenőrzésére szolgál ott, hol belterjesebb önkormányzati élet és nagyobb számú hivatali személyzet van. Tehát megyei városokban és törvényhatóságokban szervezendő. A kisebb önkormányzati egységekben a megye első tisztviselője, vagy az általa megbízott tisztviselő által évenként legalább egyszer tartandó hivatalvizsgálat pótolja a számonkérőszéket. Azonban helyesnek vélem, ha erre a hivatalvizsgálatra az alaptest ület. tagjai is tudomás és tájékozás végett összehívatok.

A számonkérőszék elnöke a táblabíró legyen, tagjai a kisebb testület által választottak, legalább 4 tag és 2 a kistestületen kívül álló, de általa kijelölt szakképzett helyi lakos. A számonkérőszék jelentést tesz a kistestületnek, mely a szükséghez képest intézkedik. Az indokoltnak mutakozó felelősségrevonást a számonkérőszék határozata értelmében a táblabíró rendeli el. A hivatalvizsgálatokon és számonkérőszéken a tisztviselők jelen lenni kötelesek.

A régi állapothoz képest lényeges eltérés, hogy tisztviselők nem tagjai a számonkérőszéknek, tehát megszűnik az a ferde helyzet, hogy önmaguk kérjék számon a saját működésüket.

Az állami ellenőrző szervvé átszervezett számvevőség feje azonban a számonkérőszéken jelen van s vagyonfelügyeleti szempontból javaslatokat tehet, amelyek ha nem teljesítenének, a felsőbb hatósághoz előterjesztéssel élni köteles.

A vezető tisztviselők hivatal vizsgálati és ellenőrzési jogköre s kötelessége a számonkérőszék működésétől függetlenül gyakorlandó és teljesítendő.

*Városrendező* (fejlesztő, vagy építési) bizottságot megyei és törvényhatósági városokban kell szervezni a polgármester mellé. Rendeltetése a városrendezés és a városi középítkezések végrehajtásából, a magánépítkezések előmozdításából, valamint a köz- és magánépítkezések ellenőrzése, a városépítési alap rendeltetésszerű kihasználásának irányítása és az alap kezelésének felügyelete tekintetéből a polgármesterre háruló feladatok sikeres megoldásának előmozdítása. Elnöke a polgármester, előadója a műszaki tanácsnok (megyei városokban a főmérnök), rajta kívül tagok az ügyész, a számvevőség feje, a tisztviselő és a tanács által

választott 4 alaptestületi tag. Tagjai lehetnek még a tanács által kijelölt más tisztviselők, vagy a bizottság által meghívott szakértők. E bizottság intézkedései csakis a felelős polgármester hozzájárulásával hajthatók végre.

Az *üzemi bizottság* megyei és törvényhatósági városokban az üzemek helyes okszerű és gazdaságos vezetése, az üzemeknek a kereskedelmi üzletvitel által megkívánt mozgékony kezelése és az üzemvitel ellenőrzése végett szervezendő a polgármester mellé. Működését, intézkedési jogkörét az üzemi szabályrendelet állapítja meg. Intézkedéseinek végrehajtásához a polgármester hozzájárulása szükséges, ki a bizottságnak elnöke. Előadó az üzemi ügyeket intéző tanácsnok, rajta kívül tagok az ügyész, számvevő, üzemigazgató (üzemvezető) és a tanács által választott alaptestületi tagok (a szabályrendeletben megállapított számban). A többi tisztviselő, választott és szakértő tagokra nézve a városrendező bizottsághoz hasonló szabályok alkalmazandók.

### **Az önkormányzat egyedi szervei.**

Ezek az önkormányzati egységekben a közigazgatás vezetésére és a végrehajtásra hivatott vezető tisztviselők. Itt sorolom fel az elnöklő szerveket is, egyrészt azért, mert a vezető tisztviselőt kiegészítő működést is végeznek s mert másrészt a magasabb rendű önkormányzati egységek-nél az elnöklő szervek a törvényességnek, jogszerűségnek és a közigazgatás tisztaságának biztosítása, valamint az önkormányzat egybeállítása és működése körül hatósági jogokai: is gyakorolnak.

*Vezető tisztviselők:* községekben az előljáró, városokban a polgármester, megyénél az alispán.

*Elnöklő szervek:* községekben és mezővárosban a bíró, főbíró, a többi városokban és a megyénél a táblabíró.

A hatósági szerveknek ilyképen való összeállítása folytán végleg megszűnik a jegyzői és főszolgabírói állás, a törvényhatósági városi tanács és a főispáni állás.

A *jegyzői és főszolgabírói állások megszüntetése* a járáások eltörlésének következménye s az elsőfokú közigazgatási hatáskör jórészenek a községekbe való levitelét jelenti. A jegyzői állást előljárói állássá fejlesztjük fel. Az elől-

járó gyakorolja a főszolgabíró jogkörét, kivéve a községekre való felügyeleti hatáskört, mely a kisebb szervezetű és területű megye alispánjára száll át. Ennek a szervezésnek előnyeit felesleges részletezni, a helyben való igazgatás fontos követelmény önkormányzati igazgatásunkban. A járások, ha a megyék kisebbek s belterjes felügyeletre és igazgatásra képesek, teljesen feleslegesek. Megszűnne a jegyzői állások alárendelt jelentősége is, midőn minden hatáskör nélkül viselte az ódiomot a közigazgatás kényszerítő eljárásaiért. A képesítettség szempontjából sem lehet aggályunk, bizonyos pót gyakorlati és szakvizsga útján a jegyzői kar jórésze alkalmas lesz a vezető tisztviselői s hatósági jogok helyes gyakorlására. Különbö is be kell ismernünk, hogy ma a közigazgatás szempontjából a jegyzői képesítés a legmegfelelőbb, ezt kell tökéletesíteni s az egységes képesítés elvének kimondásával jövőben a közigazgatási működés feltételeként megállapítani.

Egész nyugodtan rábízzhatjuk az előljáróra a rendőri hatóságot, mert ezzel a helyben intézkedés előnyét érzük el, rábízzhatjuk az iparhatóságot, hiszen ma is minden idevágó előkészítő munkálat, sőt a határozat alapját képező véleményezés is a jegyző feladatkörébe tartozik. Az egészségügyi hatáskört is elláthatja; jogi ismeretei vannak, a szaktisztviselő: az orvos a helyszínén rendelkezésre áll.

A községi polgári peresbiráskodást, sőt a rendőrbiráskodást is intézheti — ellenszenvet igazságos eljárása nem válthat ki — s ezt ki is zárhatjuk, ha az előljáró mellé 2 békebirót is állítunk s hármass tanácsban határoznak. A *békebirói intézményt* legalább is ilyen formában meg kellene már honosítani 'közigazgatásunkban. Sok-sok költségmegtakarítást érnenk el, ha a csip-csup ügyekben a járási székhelyre való utazgatás megszűnnék.

A *törvényhatósági városi tanács szintén megszűnik*, hatásköre a már ismertetett előkészítő tevékenység kivételével (törvényhatósági tanácshoz tartozik) a polgármesterre, száll át. Ez a régi városi tanács tisztviselőkből állott, a törvényhatósági tanácsnak pedig csakis a közigazgatási bizottsági hatáskörében vannak tisztviselő tagjai.

A tisztviselő tanácsoknak, mint közigazgatást intéző hatósági szerveknek megszüntetése helyes, különösen ott,

hol háztartási, vagyoni, szervezeti ténykedések történnek. Az alárendeltség különben is kizárja, hogy az ilyen szervben a tagok egyenlő jogokat gyakoroljanak, amúgyis csak tájékoztatják a főnököt, helyesebb tehát, ha a főnök viseli a felelősséget. Ami jó volt a tisztviselő tanácsai szervezetben: tudniillik, hogy a fontosabb ügyek a különböző hivatali ágak vezetőinek meghallgatása után intéztessenek el, ez a jövőben is fennmaradhat, sőt a *tisztiszékek* is ily célt szolgálnak, viszont a kollegiális tisztviselői elintézés hátrányától szabadulunk, ha az intézkedés jogát kizárólagosan a vezető tisztviselő hatáskörébe utaljuk. Ez a hátrány, a közigazgatási tisztikarnak sarkalatos hibája: a felelősségvállalástól való óvakodás, melyre a testületben való intézkedés nagyszerű alkalom volt. Több mint 6 évig foglalkoztam a magyar városok közigazgatásával s láttam a magyar városi igazgatásnak ezt a hibáját, mely alól csak egy-egy nagy egyéniségű polgármester: Bárczy, Telbisz, Bernády tudott szabadulni.

A törvényhatósági város a fejlettebb önkormányzati alakulat, községi és törvényhatósági jogkör egyaránt feltehető benne s a magasabb rendű feladatok egész sora hárul rá. Ennek az önkormányzati egységnek vezetője a miniszterelnökéhez hasonlatos szerepet tölt be a közéletben. Helyes tehát, hogy jogai gyakorlásában az alárendelt tisztviselők ne gátolják, hanem támogassák, viszont fontos, hogy felelőssége teljes vonalon érvényesüljön. A rosszul működő tanács kicserélése rendkívüli terhet hárítna a városra, viszont az alkalmatlan polgármestert könnyebben ki lehet buktatni állásából.

A *főispáni állás megszüntetése* a közigazgatás szabadságát és tisztaságát jelenti. Felszabadul a politikai szolgálat alól, megtisztul megszégyenítő szerepétől: a pártszempontok érvényesítésétől.

A főispáni intézményt a 86-os reform alkalmával az akkori ellenzék minden tiltakozása ellenére — állítólag a nemzetiségek miatt, voltaképpen azonban a nemzettel szemben, a dinasztia érdekében — ültették az önkormányzat nyakára. Politikai ellenőr volt egyetlen egy feladattal<sup>1</sup>, hogy politikát csináljon s ennek a célnak mindent alá kellett rendelnie.

Lehettek kiváló főispánok,\* de ez csak kivétel, az in-

\* Főispáni titkár koromból hálás emlékezettel gondolok főnökeimre én is.



tézmény, a maga célzatos beállításában veszedelmes volt a közigazgatásra s az ma is. Nagyobb jótéteményt nem gyakorolhatunk közigazgatásunkkal, mintha ettől a szervtől megszabadítjuk.

Ebben az esetben az első tisztviselő, mint az önkormányzati bizalom letéteményese, veszi át az igazgatás ágainak összefogását. Ezt a célt szolgálja a törvényhatósági tanácsnak oly módon való megszervezése is, hogy az első tisztviselő a szakosztályok mindegyikében helyet foglal. A főispán szervezési jogai visszaszállnak az önkormányzatra. A tiszteletbeli tisztviselők alkalmazása az első tisztviselő hatáskörébe utaltatik, amint hogy helyes is, ha az igazgatás vezetéséért felelős szerv választja ki rendkívüli munkatársait. Kivéve a fontosabb jelentőségűeket, a helyettesítést is helyesebben végezheti a hivatalfőnöki jogokat gyakorló vezető tisztviselő. A főispáni állás eltörlésével a tisztújításoknál és a fegyelmi ügyeknél is megszűnik a politikai baszkodás. A fegyelmi és kijelölő szakosztály az önkormányzat érdekeire figyelemmel gyakorolhatja majd a kijelölő és a fegyelmi jogokat. A felügyeletet is alaposabban elláthatja a vezető tisztviselő, ki a helytelenül való, vagy nem gyakorlásért felelősségre vonható, megbuktatható, míg a főispán felelőssége közigazgatásunkban rendezve sincs. A számvevőség átszervezésével a vagyonfelügyelet is hatályosabban érvényesíthető. Ha még ehhez hozzávesszük a miniszter hivatalvizsgálatási jogát és *kötelességét*, nyugodtak lehetünk, hogy az önkormányzati közigazgatás pásztor nélkül nem marad.

Sőt a táblabírói állás megszervezésével a legjobb kezekbe tesszük le a testületek és a számonkérőszék vezetését. A törvényhatóságok élére a főispánénál sokkal méltóbb és képzetesebb szerv kerül, melynek feladata nem a pártszempont s a politika érvényesítése, hanem az alkotmányosság, jogszerűség, az önkormányzati szabadság és a közéleti tisztesség védelme. Az erkölcs uralmának, tisztult közéleti fel fogásnak tartós biztosítása történik akkor, ha ez átalakulás keresztül vitetik, mert hiszen a táblabíró a közvélemény ellenőrzése alatt áll, működésének célja nem a politikai jó szolgálatok által való érdemszerzés, hanem a közérdeket munkáló tevékenységének polgártársai részéről történő hálás elismerése lesz.

*Vezető tisztviselők jogköréről, jellegéről, működéséről  
és alkalmazásáról.*

A *községi előjáró* hatáskörét már az előző fejezetekben ismertettem. Végrehajtó, előkészítő szerve az előjáróságnak, hivatalfőnöke a fizetési személyzetnek, a bíróval együtt ellenőrzést gyakorol az előjáróság kebeléből választott tisztviselők felett, vezeti a közigazgatást, a bíróval együtt utalványoz a költségvetés korlátai között. A politikai község végrehajtó szerve a bírókkal együtt. Önálló elsőfokú közigazgatási hatóság. Felelősségre vonó jogköre nincs, de a fizetési személyzetiéi szemben rendbirságoiási joga van, mely felelőbbé lehet. Kérheti az alispántól az alája rendelt vétkes tisztviselő felelősségre vonását.

Az előjáróság az előjárót önkormányzati ügyekben ellenőrzi s az alispántól felelősségre vonását kívánhatja.

Az előjáró egy státusba tartozik a vármegyei tisztviselőkkel, ugyanazon képesítés kívánandó meg tőle, mint a vármegye fogalmazási személyzetétől és 3 évi szolgálat. A jegyzői állásból való átmenetei a szakvizsga letétele után történik. Állásában halad előre. A vármegye alispánja nevezi ki, a fizetési osztályokban a belügyminiszter lépteti elő. A község előjárósága, vagy a politikai község közös előjárósága jogosított a *meghívás jogával* élni. Eszerint kellő minősítéssel bíró személyt az előjárói állásra az előjáróság meghívhat akkor, ha az alaptestület tagjainak abszolút többsége a meghívólevelét aláírja. A meghívott kinevezését az alispán csakis képesítés vagy feddhetlenség hiánya miatt tagadhatja meg, a megtagadó határozat ellen a közigazgatási bírósághoz panasszal lehet élni.

Az előjárók kölcsönös áthelyezése vagy más szolgálatra való rendelése az előjáróságok hozzájárulásával vagy fegyelmi ítélet alapján történhetik.

A *mezővárosi polgármesternek* ugyanaz a hatásköre van, mint a községi előjárónak, azonban nagyobb hivatali szervezet élén áll, így a segéd- és kezelő személyzetrel szemben felelősségre vonó jogköre is van. A mezővárosi tanács előadója. Választja 6 évre a kellő minősítéssel bíró pályázók közül az alispán elnöklété alatt tartott képviselőtestületi gyűlés (tisztújító szék). A pályázók közül 3 egyént

a kijelölő bizottság jelöl. Akit másodízben is megválasztanak, azt életfogytiglan megválasztottnak kell tekinteni. 6 évenként — ha törvényes akadályok fenn nem forognak — a belügyminiszter magasabb fizetési osztályba lépteti elő.

A másodízben való megválasztás bizonyossága arravalóságának, helyes tehát, hogy ebben az esetben az újabb választás alól ezt a mereven közigazgatási jellegű állást mentesítjük. Viszont a választó szervre nézve a második választás fontosabb jelentőségűvé válik, mert módja van a polgármester eddigi működését a jövő szempontjából mérlegelés tárgyává tenni.

*A megyei, törvényhatósági városok polgármesterei és a vármegye alispánja* jellegük szempontjából az előbbiektől lényegesen különböznek. Hatáskörük sokkal szélesebb gócpontjai az önkormányzatnak, hozzájuk fut össze a helyi igazgatásnak minden szála s feladatkörük nagyobb része az irányt szabó tevékenység, mely e fejlettebb önkormányzati egységekben nem a közigazgatás egyszerű vezetését jelenti, hanem a közszükségletek széles terjedelmű ellátása körül megkívánható s magasabb koncepciót igénylő programszerű célkitűzéseket is. Mindez az előbb emiített vezető tisztviselőkével szemben mássá teszi helyzetüket az önkormányzatban, megválasztásukkal az önkormányzati egység a saját jövőbeni működésének iránya s programja felől dönt. V. vezető tisztviselők működésének eredményessége a közület és közöttük levő összhangtól függ.

Hatáskörüket röviden így határozhatjuk meg: Kezükbe összpontosul a közigazgatásnak teljhatalmú vezetése. A tisztviselőket is ők osztják be, felelőségük mellett működnek, a tisztviselők önállósítása is, mint később látjuk, tőlük függ, a tisztikar alájuk van rendelve, fegyelmezési jogkörük teljes. Egyes konkrét ügyekben széleskörű döntési joguk van. Az autonómia többi szerveinek működését irányítják. Az önkormányzati összes feladatok, a háztartás, vagyon, gazdaság, üzemek vezetése teljesen reájuk hárul, az intézmények fejlesztését tőlük várják, a munkaprogramot ok adják és valószínűsítik meg.

Igazán embernek kell lenni a talpán, széleskörű tudással, nagy gyakorlati érzékkel kell bírnia annak, ki e feladatok teljesítésére képes, erős kapcsolatának kel' lennie a la-

kossággal, az alaptestületi szervvel, hogy a köz javára és eredménnyel működhessék.

Tehát ezeket az állásokat, amelyekben az autonómia szinte megtestesül, az alaptestület minden különösebb feltételtől függetlenül töltsse be. A törvényben körülírt feddhetlenség az egyetlen feltétel. Képesítés sem szükséges, a szak tudás megvan a mellettük működő tisztikarnál. Koncepció kell, ezt pedig nem lehet bizonyítványokra alapítani.

A jelölésnél sem szabad akadályokat állítani azzal szemben, kit a bizalom e helyre óhajt. Tehát az, kit az alaptestület tagjainak egyötöd része jelöl, választandó, hacsak a törvényben megállapítandó esetekben feddhetlenség hiánya miatt az elnöklő táblabíró a jelölést vissza nem utasítja. Ha a jelölés sikertelen, ebben az esetben a miniszter, illetőleg megyei városokban az alispán kinevezi a vezető tisztviselőt. (E kérdésekre nézve a közigazgatási bírósághoz széleskörű panaszjog biztosítandó.) A jelölés sikertelen voltát ugyanis úgy kell tekinteni, hogy az autonómia nem tud alkalmas egyént s a kiválasztás jogát a felsőbb szervre bízva. Természetesen ez rendkívüli eset, mely csupán akkor lehetséges, ha az alaptestület bizonyos fontos okokból tényleg nem akarja vagy nem képes a betöltés jogát gyakorolni.

A választás 6 évre történik, minden 6 évben ismétlődő. Az újra megválasztott vezető tisztviselők előléptetésére a mezővárosi polgármesterre érvényes szabályok irányadók.

A vezető tisztviselők *állandó helyettesei*: községekben az előjáró helyettes vagy jegyző, akit az alispán kinevez. Mezővárosban a szervezési szabályrendeletben kijelölt tisztviselő. A többi önkormányzati egységekben: a főügyész kivételével a vezető tisztviselő javaslatára az alaptestület által kijelölt főtisztviselő.

*Elnöklő szervek jogköréről, jellegéről, működéséről  
és alkalmazásáról.*

*Községekben és mezővárosban* a bíró (főbíró) látja el az elnöki teendőket. A községekben a bíró vagyongondozó szerv is s az előjáróval együttesen ellenőrzi az előjáróság kebeléből választott tisztviselőket. Mint elnöki feladatot teljesítők, sürgős és halaszthatatlan ügyekben a testület utólagos hozzájárulásától feltételezetten, a vezető tisztviselővel

együtt intézkednek s szintén együttesen gyakorolják a költségvetés korlátain belül az utalványozás jogát. A politikai községek bírái az előjáróval együttesen a közös eljáróság végrehajtó szervei.

Az alaptestület kebeléből választatnak. Választható az, kit a tagok egyötöd része jelöl. A tisztújító széken az alispán vagy megbízottja (a vezető tisztviselő is lehet) elnököl, az elnöknek itt is joga van feddhetlenség hiánya miatt a jelölést visszautasítani. Ha a jelölés meghiúsult, az alispán jogosult a kinevezésre. A szavazás titkos, abszolút szótöbbség szükséges, Fegyelmi felelősséggel tartoznak. A megbízatás időtartama 2 év, mint a tanácsi tagság. Helyettesüket az alaptestület jelöli ki.

*A megyei és törvényhatósági városokban és a megyénél* a testületek elnöke a táblabíró, kinek teendőit e műben már több helyen részleteztük.

Feladata az önkormányzat működésében 1. a törvényesség, jogszerűség és alkotmányosság biztosítása, 2. az önkormányzati szabadság védelme, 3. az önkormányzat megfelelő működésének elősegítése. 4. a közigazgatás működésében a köz szempontjainak biztosítása és védelme.

Évégből különösen is ellenőrzi az alkalmazottaknál a működéshez szükséges képesítés meglételét, a fegyelmi ügyeknek a szabályok értelmében való gyors és igazságos lefolytatását, befejezését; a testületi tagokat kötelelességeik teljesítésében, mint a számonkérőszék elnöke a tisztviselőket működési körük lelkiismeretes ellátásában. Biztosítja a testületek szabályszerű és a köz szempontjait szolgáló működését. A megyéknél átvizsgálja és ellenőrzi a tagok megbízó leveleit, határoz azok felől. Az ügyek ellátásánál a jogszerűség és pártatlanság szempontjainak érvényesítése céljából felügyeletet gyakorol. Jelentős jogai vannak a szervezkedésben, különösen a vezető tisztviselő megválasztásánál

A felek és a községek e működési körén belül védelmét kérhetik, évégből betekintési és felelviteli joga van. Felszólalhat a szabályrendeletek törvény- és szabályellenes rendelkezései miatt.

Védi az önkormányzatot a felügyeleti hatóságok túlkapásaival szemben. Rendkívül sürgős esetektől eltekintve a felírás jogát gyakorolja s az 1907. LX. te.-ben az első tiszt-

viselőre ruházott jogkör is reá száll. Egyáltalán jogkörének érvényesítése céljából a saját jogán felebbvitellel élhet. A vezető tisztviselő tartozik minden fontosabb felsőbb rendeletről értesíteni.

Szavazati jogot csakis szavazategyenlőség esetén gyakorol.

Azon tisztviselő ellen, ki működésében akadályozza, fegyelmi eljárást rendelhet el s fel is függesztheti. Ezek a fegyelmi ügyek 30 napon belül befejezendők. A vezető tisztviselőt csak felfüggeszti s erről az általa összehívott tanácsnak, megyei városokban a képviselőtestületnek azonnal jelentést tesz, ahol a fegyelmi eljárás elrendeléséről és a felfüggesztés fenntartásáról azonnal határozni kell.

Nobile officium, azonban teendőinek ellátására átalányt kap. Mindenütt a főjegyző köteles az írásbeli teendők ellátása céljából rendelkezésére állani.

A megyei városi táblabíró a fentebb felsorolt jogokból csakis azokat gyakorolhatja, amelyek a megyei várost megilletik.

A táblabírák jelölése és választása ép úgy történik, mint a vezető tisztviselőké. Jelölhető az önkormányzat területén 5 év óta lakos jogi vagy közigazgatási képesítéssel bíró olyan egyén, ki 5 évet a közigazgatásnál, államnál fogalmazási szakban, vagy mint bíró, akadémiai, egyetemi tanár szolgált, avagy 5 évi ügyvédi, közjegyzői gyakorlattal bír, ha a kormánnyal szemben alárendeltségi viszonyban nincs. Nyugdíjasok jelölhetők. A jelöltnek az önkormányzatnál semmilyen anyagi érdekeltsége nem lehet. E követelményt az állással járó teendők helyes és pártatlan ellátása céljából kell érvényesíteni.

A választáshoz a felsőbb hatóság (miniszter, alispán) megerősítése szükséges, ki 8 napon belül nyilatkozni tartozik s a megerősítést csakis képesítettség és feddhetlenség hiánya miatt vagy érdekeltség okából tagadhatja meg. A megerősítés kérdésében hozott határozat ellen panasznak van helye a közigazgatási bírósághoz.

A táblabírónak nincs fegyelmi felelőssége, ellenben van kártérítési felelőssége. Törvény- és szabályellenes működése miatt a miniszter, az alaptestület, a tanács, az első tisztviselő, a főügyész (ügyész) és az érdekeltek a közigazgatási

bírósághoz fordulhatnak. A bíróság, ha a táblabíró eljárásának jogtalan vitát megállapítja, határoz afelől is, hogy a táblabíró további működése az állam, az önkormányzat, a közigazgatás érdekeit nem veszélyezteti-e? Ha igen, úgy a megbíztatás megszűntét ki kell mondania s az illető táblabíróvá többet nem választható.

A táblabíró *helyetteseit*, számszerint kettőt, az alaptestület jelöli ki a táblabíró által javasolt 4 egyén közül. A helyettesek munkakörét a táblabíró állapítja meg. A helyettesek minden irányban a táblabíróval azonos tekintetek alá esnek, megbíztatásuk időtartama is 6 év.

### **Az önkormányzat többi alkalmazottai.**

Az önkormányzati szervezet többi állásainak felsorolását és jogkörük ismertetését e mű terjedelme nem engedi meg, így csak a szervezésre vonatkozó elvi szabályokkal s néhány fontosabb állással foglalkozhatunk.

Az állások szervezése egyrészt a törvényen nyugszik, másrészt az önkormányzat hatáskörébe tartozik, mely esetben a szükségletek és a helyi viszonyok mérlegelése s egyéb célszerűségi szempontok irányadók arra nézve, hogy minő állások rendszeresíttessenek. Különösen városoknál jó ez elő, hol a szervezési és üzemszervezeti szabályrendeletekben történik erről gondoskodás. A törvényben felsorolt állások vagy olyanok, melyek feltétlenül rendszeresítendőek, vagy olyanok, amelyeknek szervezése az önkormányzati egységtől függ. Elv: ne sok, hanem kevés alkalmazott legyen, használtassák ki a munkaerő, alapfeltétel az élet gondjaitól mentesítő fizetés.

Az alkalmazottak a) *közigazgatásiak*, b) *egyéb alkalmazottak* (közoktatási, kórházi, üzemi stb.), kikkel e munka keretén belül nem foglalkozhatunk.

A *közigazgatási* alkalmazottak: tiszti, segéd és kezelő személyzetre, altisztekre oszthatók. Ezt a megkülönböztetést

\* A régi helyzethez képest új kívánalom lesz: törvényhatósági városokban műszaki tanácsnoki állásnak kötelező szervezése. A nagyobb városok külső részeire a polgármesteri hatóságot gyakorló előljárói állás szervezése. Törvényhatósági városokban legalább négy tanácsnoki állás legyen: közigazgatási, népjóléti, üzemi és műszaki. Megyékben felügyelői (főszolgabírói) állásoknak a központban való szervezése, kiknek feladata a községek igazgatása felett való állandó felügyelet.

közigazgatásunkban a múltban is feltaláltuk s ebben a tekintetben kifejlődött elhatárolás helyes.

Az alkalmazottak *laikus* (társadalmi), vagy *szakképzett* tisztviselők. Az előbbieket községekben és mezővárosokban fordulnak elő, azok az állások tekintendők ilyeneknek, melyeket az alaptestület a saját kebeléből választhat.

A tisztviselői állások között van néhány olyan, mellyel járó teendők ellátásához még *külön megbízatás* szükséges.

Ilyen állás: a) az *első tisztviselő* helyettese, kiről már szólottunk.

b) A megyei, törvényhatósági városokban és megyékben a *főjegyzői állás*, kinek feladatköre törvényhatósági tanácsoknál részben önálló, mikor az első tisztviselő által felelősséget viselő határozatok felülvizsgálásáról van szó. A főjegyző kötelessége a táblabírói működéssel járó Írásbeli teendők elvégzése, a testületek üléseiről jegyzőkönyvek szerkesztése. 6 évenként a vezető tisztviselő javaslatára a főtisztviselők közül az alaptestület jelöli ki.

c) Ugyancsak az előbb emiitett önkormányzati egységeinkben az *önállóan intézkedő főtisztviselő*, kit a tanács az első tisztviselő hatáskörébe tartozó ügyek egyes meghatározott körének önálló intézésére az első tisztviselő előterjesztése alapján felhatalmazhat s aki ebben az esetben személyes felelősség alatt jár el. A hatáskört átruházó intézkedést a tanács bármikor visszavonhatja, azonban a vezető tisztviselő előterjesztésére visszavonni köteles. A közigazgatás vezetésével és a testületek működésének előkészítésével járó jogok gyakorlása és kötelességek teljesítése át nem ruházható.

Mindezen megbízatások végzéséért a főtisztviselők külön átalányt kapnak, e teendők végzése a fizetési osztályokban különleges helyzetet számukra nem biztosít.

*Szakok szerint* a közigazgatási személyzetet a következőképpen csoportosíthatjuk: Fogalmazási, árvaigazgatási, ügyészi, műszaki (mérnöki), pénztári, adóhivatali, levéltári, egészségügyi (államosítandó), számvevői (államosítandó), állategészségügyi, gazdasági, erdészeti, könyvtári, munkaközvetítő, tűzoltó, hordójező és kezelési szak.

Természetesen e szakok az egyes önkormányzati egységeinkben csak a szükséghez képest s annak megfelelő számban jönnek elő.



*A status és előléptetés.* A közigazgatás reformjában végre meg kell hajtani a *status-ba* való csoportosítást. Az egység érdeke megkívánja ezt. Evégből az állások *elnevezését* egységesíteni kell s csakis a törvényben felsorolt elnevezéssel lehet állást rendszeresíteni. Rendezni kell az állásoknak a *fizetési osztályokban* való csoportosítását. Erre nézve három fontos elvet kell érvényesíteni:

1. Az állásokat hatáskör szempontjából 8 fizetési osztályba kell sorozni. (XI-től IV-ig.)

2. Ugyanazon elnevezésű állás a magasabb önkormányzati egységekben magasabb fizetési osztályba tartozzék.

3. Ugyanazon állás 3 fizetési osztályban rendszeresíthetők s bizonyos szolgálati idő (leghelyesebb 6 év) letelte után, ha fegyelmi és egyéb törvényes okok nem tiltják, az *előléptetés* automaticæ történjék. így biztosíthatjuk az ugyanazon minőségben való előhaladás lehetőségét, ami az önkormányzati igazgatás eredményessége szempontjából rendkívül fontos. Természetesen az állásban való változás folytán előálló visszasságok elkerülése végett, érvényesítendő az a közismert szabály, hogy alacsonyabb fizetési osztályba senki sem kerülhet.

Az előléptetést minden statusban a belügyminiszter eszközli, hogy ily módon az egységet biztosíthassa s az alkalmazottak feddhetlenségét ellenőrizhesse. A soronlevő előléptetését csakis a törvényben megállapított okokból lehet évről-évre megtagadni s e megtagadó határozat ellen a közigazgatási bírósághoz panasznak van helye.

A status, *összlétszám* a következő csoportokra oszlik:

*Megyei és községi csoport*, me'lybe a vármegyék személyzete és községi előljárók s a községi fogalmazási személyzet tartozik. Ez utóbbi alatt értendők: az előljáró helyettes s ezzel hasonlatos teendők ellátása végett a községekbe. Kinevezett fogalmazási tisztviselők. Ezen községi állások betöltésére nézve az előljáróra vonatkozó szabályok irányadók.

*Törvényhatósági városi csoport*, ide tartoznak a törvényhatósági városok összes közigazgatási alkalmazottai.

*Megyei városi csoport* a törvényhatósági városéhoz hasonlóan,

*mezővárosi csoport*, ugyanúgy

és *községi csoport*, mely alatt a fogalmazási szakon

kivül álló azokat a községi tisztviselőket értjük, kiknek élethivatásuk a közigazgatás szolgálata. Tehát nem tartoznak ide az alaptestület kebeléből választott tisztviselők.

A statuson kívül vannak a törvényhatóságokban a vezető tisztviselő által a szükséghez képest kinevezett tiszteletbeli tisztviselők.

*Az állások betöltése.* A tisztikar szervezésének módjai az alkalmazás, áthelyezés és helyettesítés. A két utóbbi rendkívüli szervezési mód s a helyettesítés csupán ideiglenes jelentőségű.

a) *A személyzet alkalmazása* az alkalmazottnak a törvényben s a szabályrendeletben megállapított feladatkörrel való elhivatását jelenti.

A személyzet alkalmazásának *időtartama* élethossziglan, tehát nem időszakos. Kivételt képeznek, a községektől eltekintve, a vezető tisztviselői állások, a községi és mezővárosi alaptestületek kebeléből választott tisztségek s a megbízások (helyettes, főjegyző, önálló intézkedésre jogosult).

Az élethossziglan való alkalmazást közigazgatásunkban minden vonalon intézményesíteni kell. Végre jöjjünk tisztába azzal, hogy ezek hivatalnoki állások, a közigazgatási működés élethivatás ez állást betöltőkre nézve, tehát esélyeknek ki nem tehetők. Az alkalmazás állandósága szükségszerű feltétele belterjes működésüknek, pártatlanságuk, tevékenységük közérdeket szolgáló iránya csakis ilyen módon biztosítható. Különbösen is a vezető tisztviselők fokozott ellenőrzése mellett működnek, akik működésükért a felelősséget a közület előtt vállalhatják, mert mint hivatalfőnökök, rendelkeznek felettük, sőt különösen törvényhatóságokban feladatkörüket is beosztják.

A személyzet fegyelmi felelőssége, pedig biztosíték arra, hogy a rossz tisztviselőtől az önkormányzat megszabadulhasson.

Az életfogytiglan alkalmazás nem jelenti az önkormányzati jogok csorbítását sem. mert a közigazgatás vezetéséért az első tisztviselő a felelős, kinek választásánál pedig az önkormányzat akarata a legteljesebb mértékben érvényesül.

Az alkalmazás joga úgyis az önkormányzatnál marad, csak az időszakonként való választás szüntetik be, mert látjuk annak ferdeségeit.

Erkölcsei szempontból sem jogosult alárendelt tisztviselőket a választás állandó esélyeinek kitennünk akkor, midőn alárendeltségüknél fogva működésük mikéntisége sem tőlük függ.

A magyar önkormányzat sokkal inkább képes lesz hivatásának megfelelni, ha az időszaki választást itt mellőzzük. Ereje sem lesz kisebb, mert a vezető és elnöklő szervek megválasztásánál s ezzel a közigazgatás irányításánál a saját szempontjait s a közigazgatáshoz fűzött magasabb célokat amugyis érvényesítheti.

A személyzet alkalmazására hivatott szervek: az alaptestület, a kis testület és a vezető tisztviselő és pedig:

*községekben:* a fogalmazási ágat kivéve, az állások betöltése az előljárási hatáskörébe tartozik. A kijelölést az előljáró elnöklete alatt az alaptestület által választott 2 tag gyakorolja;

*mezővárosban:* az összes fontosabb állásokat az alaptestület, az alsóbbrendűeket (altiszti stb. személyzetet) a polgármester előterjesztésére a tanács tölti be. A választást jelölés előzi meg. A kijelölő bizottság elnöke a polgármester, 2 választott és 1 a tisztiszek által kijelölt tisztviselő tag (polgármester választásnál az alispán az elnök).

*megyei városban* a jelentősebb állások betöltésének joga a képviselőtestület, a kevésbé jelentőseiké a polgármester hatáskörébe tartozik. A kijelölő bizottságnak itt a táblabíró az elnöke, tagjai a polgármester, 1 tisztviselő és 2 választott tag.

*Törvényhatósági városban* a fogalmazási személyzet alkalmazása a törvényhatósági testületet, a segéd és kezelő személyzet választása a tanácsot, az alsóbbrendű állások betöltése a polgármestert illeti meg. A kijelölést a törvényhatósági tanács kijelölő és fegyelmi szakosztálya gyakorolja, melynek szervezete a megyei városéhoz hasonló. A *megyékben* ugyanaz a helyzet, mint a törvényhatósági városban azzal a hozzáadással, hogy az alispán jogkörébe tartozik a már említett korlátok mellett a községi előljárói állás és a községi fogalmazási állások betöltése, mely állások a megyei állásokkal egy státust is képeznek.

Választásoknál minden állásra legalább három egyén jelölendő ki, e szabály alól eltérésnek csak akkor van helye,

ha nem jelentkezett kijelölhető három egyén a betöltendő állásra. A kijelölő szerv határozatait nem tartozik indokolni, de köteles a tisztiszék idevágó jelentését a jelölés előtt megismerni., A *szavazás* titkosan történik, az alkalmazottakat *általános szótöbbséggel választják s esküt* vagy fogadalmat tesznek.

Az alkalmazás a fenti szabályokban oly módon van rendezve, hogy úgy a hivatali szempontok, mint a tisztviselők érdeke egyaránt biztosítva van anélkül, hogy ez az önkormányzat rovására esnék.

A hivatali szempontokat szolgálja az a beállítás, hogy a hivatalfőnöki jogokat gyakorló vezető tisztviselő a kijelölésnél mindenütt tényezőként szerepel, sőt kisebb önkormányzati egységeknél a kijelölő bizottságnak elnöke is.

A tisztviselők érdekeit szolgálja, a tisztviselők által a tisztii értekezleten választott tisztviselő tagnak a kijelölő szervezetben való részvétele, valamint az a rendelkezés, hogy a tisztii szék javaslatot tesz a kijelölő szervnek.

Az önkormányzati szempontot érvényesíti a kijelölő szervnek oly módon való összeállítás, hogy abban a választott elem van többségben. Törvényhatóságokban a kijelölés jogát azért utaljuk a fegyelmi szakosztály hatáskörébe, mert így a fegyelmi bíráskodás folytán szerzett észleleteit a közszolgálat érdekéből véljük felhasználhatónak.

b) *Az áthelyezés* új intézmény lesz közigazgatásunkban. Gyakorlati szempontok indokolják annak rendszeresítését s helyes correctivuma az életfogytiglan való alkalmazásnak.

A közszolgálat érdeke, fegyelmi szempontok, a tisztviselő és a közület között felmerült elsimíthatlan ellenszenv kiküszöbölése egyaránt megkívánja e, kivételes szervezési módot. A status rendszer meg is könnyíti ennek alkalmazását.

Az áthelyezés jogát a belügyminiszter hatáskörébe kell utalni, mint aki az egész közigazgatást átfogja, vezeti. Csakis törvényben megállapított esetekben történhetik, a 6 évenként választandó vezető tisztviselőkre e jog nem vonatkozhatok. Oly módon kell az áthelyezés okait megszabni, hogy e jog gyakorlása az önkormányzat rovására ne essék, tehát az érdekelt önkormányzati egység alaptestületeinek hozzájárulása esetére, a felettes hatóság meghallgatása mellett.

Az áthelyező rendelet ellen a közigazgatási bírósághoz panasznak legyen helye.

c) Végül a *helyettesítésről* kell, mint rendkívüli és ideiglenes jellegű szervezési módról, megemlékeznem. A helyettesítés joga mindenütt a vezető tisztviselőt illesse meg, mert ez a jog beletartozik a hivatalfőnök hatáskörébe s a vezető tisztviselő áltl a legcéltudatosabban gyakorolható s mert a közigazgatási' hivatali szervezet működéséért a felelősséget különben is ő viseli.

A helyettesítől ugyanazon képesítettség kívánandó meg, mint akinek feladatait ellátja s ebből a szempontból a közigazgatási bíróság előtt panasszal lehet élni.

### **A közigazgatási alkalmazottak szolgálati viszonyai.**

Amint e mű II. részében megállapítottuk, a jó közigazgatás feltételeit a *szolgálati pragmatikának* egyszer valahára való megalkotása által biztosíthatjuk.

A tisztviselő legyen felkészülve hivatására s működésében ne vezesse más szempont, mint a köznek jól felfogott érdeke. Pártatlannak kell lennie, a mellékszempontoktól tevékenységét függetleníteni kell. Kötelességtudás és felelősségérzet hassa át. Fegyelmezetten, tisztán hivatása céljait tekintve munkálkodjék. Az ilyen tisztikarnak lesz tekintélye, mert bizalom veszi minden irányban körül. Használtassék ki munkaejeje, viszont a köz érdekében mentesíttessék az élet gondjaitól s sorsát biztosítva lássa öreg napjaira is.

E szempontokra figyelemmel<sup>1</sup> az alkalmazottak képeítéséről, felelősségéről, fegyelmezéséről, összeférhetlenségéről, érdekeltségéről<sup>1</sup>, illetményeiről és a szolgálat kötelelőkéből való elbocsájtásáról kell különösen megemlékeznünk.

Mindez beletartoznék a szolgálati pragmatikába, melynek beigérését és sürgetését immár megjubilálhatjuk. Több mint félszázad telt el, amióta a magyar tisztviselői kar szolgálati viszonyainak törvényhozási utón való rendezését kéri. Siket fülekre talált mindig, vagy ha beigérték, az ígéretet nem tartották be. Voltak miniszterek, kik tisztviselő korukban a pragmatika kérdésének lelkes munkásai voltak, tervzeteket készítettek, küldöttségeket vezettek stb., hatalomra jutván, mindent elfeledtek.

Pedig szolgálati pragmatika nélkül a magyar állam igazgatása sohasem lesz jó, sohasem lesz demokratikus. Erkölcsi szempontok is követelik annak megalkotását, különben balkánizálódunk, aminek megtörténtét a gazdasági válság folytán előállott ínséges helyzet is elősegíti.

Tisztikarunkat sok helyen támadják, politikusok állanak fel bíróként, azonban a jobb közigazgatás feltételeit biztosító szolgálati pragmatikáról szó nem esik.

*A képesítettség.* Voltaképen csupán a közigazgatási személyzet képesítettségével foglalkozunk. A minősítés *törvényben szabályozandó*, a fogalmazási s egyáltalán az általános közigazgatási feladatokat teljesítő tisztviselőktől más 'képesítést nem is lehet megkívánni, mint amit a törvény ír elő.

Másképen áll: a helyzet a különös szakképzettséget igénylő állásoknál. Ezekre nézve az önkormányzat a szervezési szabály rendeletében a törvény által megszabott elméleti képzettségen felül egyéb elméleti vagy gyakorlati képesítést is megállapíthat.

A jogszabályok keretein belül az önkormányzat azoknak az állásoknak minősítését, amelyekre nézve törvény egyáltalán nem rendelkezik (üzemi, gazdasági stb. állások), szabályrendeleteiben szabályozhatja.

A képesítettség *általános kellékei* a jelenleg érvényben levő minősítési szabályokban eléggé helyesen vannak megállapítva. Indokolt azonban a Rakovszky belügyminiszter által felvetett amaz idea, hogy „a nyereségvágyból elkövetett bűncselekmény miatt történt elítélés, — ami eddig egész életére elzárta egyesek elől a közsolgálati pályát — ezentúl csak bizonyos hosszabb időre zárja ki a közigazgatási szolgálatban való alkalmazást, ami megfelel a modern jogfejlődésnek és az eddigi állapottal szemben felmerült jogos panaszoikat kívánja orvosolni“.

A közigazgatási fogalmazási személyzet képesítésének *különös kellékei* megállapításánál két igen fontos feladat vár a közigazgatási reformra. Egyfelől biztosítani kell a fogalmazási szakban működőkre nézve az egységes képesítés rendszerét, másfelől a közigazgatási feladatok ellátására alkalmassá tevő különleges közigazgatási képesítettséget kell intézményesíteni.

*A képesítés egységesítése* régen érzett követelmény

közigazgatásunkban és ha a járásokat megszüntetjük, az elől el sem zárkozhatunk. Anomália is, hogy ma rendőri büntető bíraskodást gyakoroljanak olyanok, kik büntetőjogi tudásukról a főiskolai szakvizsgálatokon számadást nem adtak. A belügyminisztériumban a gyámhatósági ügyeket legfelsőbb fokon lássák el olyan hivatalnokok, kiknek magánjogból, családjogból vizsgálatot sem kellett tenniök. Általánosságban megállapíthatjuk, hogy a községi jegyzők a közigazgatási pályára voltaképpen ma megfelelőbben vannak képesítve, mint a többi tisztviselők. Ennek oka egyetemeink tanulmányi rendszere, az óralátogatás s különösen a félévi vizsgálatok mellőzése, míg ezzel szemben a jegyző-tanfolyamokon, habár dióhéjban is, alaposabb tanítási és vizsgálati rendszer van. így helyes, ha az általános képesítés alapjául a jegyzőképzést vesszük s azt építjük tovább.

A status rendszer, a feladatok egy félesége mind indokolttá teszi az egységes képesítés rendszerét, amely azonban *különleges közigazgatási képesítés legyen*. Nem lehetünk hívei az egyoldalú jogászi kikézésnek, sokkal helyesebb a közigazgatási szakképzettség, mely egyfelől gyakorlati is, másfelől kiterjed azon tudományágak ismeretére, melyek a jogi kézésnek nem tárgyai, viszont a közigazgatási működésben szükségesek (közgazdasági, műszaki, gazdasági, egészségügyi ismeretek). A jogi ismeretek között is így elhatárolás történhetik. Azon tárgyakból, melyekre a közigazgatási pályán lényeges szükség nincs, kisebb legyen a tananyag, mint azokból az ismeretkörökből, melyeknek tudása a közigazgatási tisztviselőre, nézve életkérdés. Nem új idea ez, amit felvettem, hivatkozom a berlini Verwaltungsakadémiára.

A közigazgatási főiskolába lépéshez középiskolai érettségi bizonyítvány s valamelyik önkormányzati egységnél lehetőleg községnél eltöltött egy évi gyakorlat és felvételi vizsga volna szükséges. A hatóságok kötelesek volnának az érettségi bizonyítvánnyal jelentkezőket a kezelésben és ügyvitelben való jártasság és a közigazgatás rendszerének, működésének megismerése végett beosztani, e gyakornokok tevékenységét figyelemmel kísérni. ellenőrizni s a gyakorlat befejezéséről bizonylatot kiállítani. A felvételi vizsgán a gyakorlat eredményéről történnék számot adás.

A tanulmányi idő a főiskolán 3 év volna, 2 vizsgalattal. Az egyik a közigazgatási szakvizsga a legfontosabb tárgyakból, a másik a közigazgatási működéshez szükséges többi ismeretágakból. A közigazgatási, államtudományi tudorsághoz e két vizsgálaton kívül még egy elméleti vizsgálat volna szükséges, amely azonban nem volna kötelező.

Természetesen gondoskodni kellene a továbbképzésről is, erre szolgálnának a tanfolyamok és a külföldi tanulmányutak.

A magasabb közigazgatási állásokra, ahol a képesség megkívánatik, csakis a 3 évi közigazgatási szolgálatot követő *gyakorlati szakvizsga* letétele után alkalmazhatók a tisztviselők. E szakvizsgát a jelenleg alkalmazásban lévőknek is le kellene tenni s erre 3 év adatnék.

További kérdés, hol'lehetne a közigazgatási főiskolát felállítani, nem okozna ez most sok költséget? A fejelet igen könnyű. Csonkamagyarországnak igen sok egyeteme van, mindenütt jogi fakultással, amelyekben a tanulók csak lézengenek. Akármelyik egyetemen a jogi fakultást át lehetne szervezni közigazgatási és államtudományi főiskolává.

A 'közhivatali állás elnyerésére igény nálunk nincs, csupán az igazolványos altisztek számára biztosít bizonyos kisebb jelentőségű állások elnyerésénél elsőbbséget az 1873. évi II. te.

A demokratikus közigazgatás természetével össze sem férnek a különös előjogok. Az elhelyezkedés lehetősége nyitva kell, hogy álljon mindenki számára, aki megfelelő képesítéssel bír.

Bármennyire elismerjük is a fentebb előadottak igazságát, fontolóra kell vennünk: vájjon nemzeti érdekből nem kellene-e bizonyos *elsőbbségi jogokat* biztosítani olyképen, hogy bizonyos állásokat, anélkül, hogy a közigazgatási alkalmazottak előhaladását gátolnók, nyitva hagynánk a létszámcsökkentés áldozataivá lett tisztviselőknek. Őszintén be kell ismernünk, hogy a létszámcsökkentés embertelen és igazságtalan volt. A kormányok bűnös nemtörődömsége folytán a 12-ik órában történt, könnyen ment az elbocsájtás, nem mérlegeltetett az elhelyezkedés lehetősége s nem is történt arról gondoskodás.

Teremtettünk egy szellemi proletariátust, melynek minden terhe az állam nyakába szakad s e terheknek súlyossága



a nehéz gazdasági viszonyok miatt folytonosan fokozódni fog. El kell ismernünk őszintén, hogy az elbocsájtottak más pályán elhelyezkedni nem tudnak. A tisztviselő a vállalkozásnak nem kívánatos elem. Az élet derekán más képességgel, világnézeti felfogással, a büroban reáragadt nehézséggel és önállóságihiánnyal az elbocsájtottak nagy része az életben boldogulni nem tud. A csemetét át lehet ültetni, de a kifejlett fát nem.

Nem tudunk mit csinálni... be kell látnunk, hogy a felszívás másutt nem történhetik meg, mint a régi helyükön, az igazgatásban.

Ez igazságos és méltányos eljárás volna. Ha az állami végveszély miatt velük csináltattuk meg az áldozatot, bizonytalan sorsnak tettük ki őket s mindezt, mint hangoztatjuk, nem büntetésből, hanem kényszerből cselekedtük, . . . akkor nagyon sok igazság van abban, hogy az igazgatásnál a jövőben megnyíló pozíciókat ezek az emberek, illetőleg közülök azok kapják, kiknek helyzete bizonytalan maradt.

Tehát bizonyos előjogokat 'kellene az elbocsájtottak számára biztosítani, még az önkormányzati igazgatásban is. Erre alkalmas volna, ha a kisebb közigazgatási pozíciókra a jelentkező elbocsájtott elsőbbségi joga intézményesen megállapíthatnák s ez a jog közigazgatási bírósági védelemben is részesítenék. Azért csak a kisebb pozíciókat veszem, mert különben az önkormányzati igazgatás egészséges kialakulása veszélyeztetnénk. Nem volna ez lealacsonyítás az elbocsájtott tisztviselőre, mert társadalmi elhelyezkedése amugyis régi pozíciója után igazodik.

Nem volna ez aggályos a succrescencia szempontjából sem. Ma túltöbblet van az igazgatásban, belátható ideig a fiatalság nélkülözhető. Amikor pedig a telítettség megszűnik, az utánpótlásról amúgy is lehet gondoskodni. Hisszük és reméljük, hogy talán más is lesz akkor a helyzetünk.

Különben fontos társadalmi, gazdasági és nemzeti érdek fűződik ahhoz, hogy ma a fiatalságot a gyakorlati pályákon való elhelyezkedésre rákényszerítsük. Meg kell szűnni végre valahára annak a helyzetnek, hogy Magyarországon minden harmadik ember hivatalnok legyen!

*Kötelesség és felelősség.* Az alkalmazott kötelességeit — híven hivatali esküjéhez — a jogszabályoknak meg-

felelően tartozik teljesíteni. Egyéni felelősség alatt jár el és intézkedik, ha azonban felebbvalójának utasítása szerint vagy meghagyására cselekedett, a felelősség a felebbvalót terheli.

A közigazgatás jóságáért, céljainak megfelelő működéséért a vezető tisztviselő a felelős.

Az alkalmazott felelőssége háromféle: büntetőjogi és fegyelmi, valamint *kártérítési felelősség és kötelezettség*.

A kártérítési kötelezettség fennáll az állammal, az önkormányzattal és az egyesekkel szemben. Bekövetkezik a hivatali köteletségnek vétkes megsértése által, mely lehet szándékos, vagy súlyos gondatlanság. Ide tartozik a szabályok nem ismerése és a tényállás tisztázásának elmulasztása is, valamint az érdekeltség és összeférhetlenség szándékos eltitkolása. Szükséges a kár megléte s hogy a kárt szabályszerű jogorvoslással elhárítani ne lehessen. A felebbvaló utasítása folytán előállott kárért a felebbvaló felelős.

A kárkereset az általam már ismertetett okokból közigazgatási bíróság elé tartozik és soronkívül lefolytatandó.

A tisztviselő vagyontalansága miatt, vagy mert a kár okozója ki nem deríthető, fedezetlen kárt a viszketését fennmaradása mellett az önkormányzat téríti meg.

*A fegyelmi felelősség.* A régi fegyelmi törvényeinknek rendkívül sok hibájuk van s avultak is. Az eljárás lassú, nehézkes, az alkalmazott ki van szolgáltatva, a főispáni önkény teljes volt. A felfüggesztés tönkretette a családot s vissza lehetett azzal élni. Talán közigazgatási jogunk egyetlen része sem kívánja annyira a reformot, mint a fegyelmi rendelkezések.

Szabatosabban Írandók körül a *fegyelmi vétségek*. Ezek: 1. köteletség megsértés és hanyagság, 2. érdemtelenség, tekintély csorbítás, 3. alkalmatlanság. Ez utóbbi esetben nem büntetésnek, hanem szabályszerű elbánás alá vonásnak van helye.

*A fegyelmi eljárás* elrendelésének jogát széles körben kell a közigazgatás működését irányító és vezető szervek számára biztosítani. Elv az, hogy a vétség észlelése esetén a felelősségrevonás haladéktalanul megtörténhessék.

Törvényhatóságokban mindhárom hatósági szerv bírjon felelősségre vonó jogkörrel. Megyei városban az alap-

testület és a vezető tisztviselő. E három önkormányzati szervezetben saját működésének biztosítása végett a tábla-bírónak is joga legyen a fegyelmi eljárás elrendelésére. Az eirendelésnél a tisztviselők jogállása szerinti különbségtétele elvetem, mert a vezető tisztviselő jogkörének jelentős kiszélesítése szükségessé teszi részére a felelősségre vonás jogát, különben nem tud az alája rendelt hivatali szervezet működéséért felelni, ha a főtisztviselőkkel szemben korlátozva van.

Mezővárosban a képviselőtestület bírja a teljes felelősségre vonó jogkört, a polgármester csupán a segéd és kezelő személyzettel szemben rendelheti el a fegyelmi eljárást.

Községeknek és az előljárónak felelősségrevonási joguk nincs, a fegyelmi eljárás elrendelését az alispántól kérhetik.

Teljes felelősségrevonási jogkörük van a felsőbb hatóságoknak az alájuk rendelt önkormányzati egységek alkalmazottaival szemben, így a megyének s a belügyminiszternek egyaránt. A belügyminiszter eme széleskörű, a községekre is kiterjedő felelősségrevonó jogkörét teljesen indokoltnak vélem, mert a főispáni állás megszűnt s mert e jog nélkül a legfőbb felügyelet hatályosan nem gyakorolható.

Sőt ezt a jogot a közigazgatási bíróságnak is megadnám a működése elé akadályokat gördítő önkormányzati alkalmazottakkal szemben.

A fegyelmi eljárást elrendelő határozatok felülbírlására nézve célszerűségi okokból különleges felelőviteli fórumokat kell rendszeresíteni. A megye alárendelt összes hatóságok elrendelő határozatai ellen a közigazgatás vezetésére hivatott alispánhoz, a törvényhatósági hatóságok határozatai ellen a belügyminiszterhez lehet felelőbezárással élni. Egyfokú felelővitel van.

A fegyelmi eljárás elrendelésével kapcsolatban a hatóság az alkalmazott *felfüggesztéséről* is intézkedhetik. A felfüggesztés tartama 6 hónap, melyet egyizben a belügyminiszter — indokolt előterjesztésre — még 6 hónappal meghosszabbíthat. További meghosszabbítás csakis abban az esetben lehetséges, ha a felfüggesztett alkalmazott hibájából nem lehet az eljárást lefolytatni, vagy a vétség miatt büntető eljárás is van folyamatban.

A felfüggesztett alkalmazott illetményeit csakis büntető

vizsgálat esetén lehet felére, mint ellátásra leszállítani. Ha azonban a fegyelmi büntetés hivatalvesztésnél kisebb, vagy ha az eljárás felmentéssel végződött, a visszatartott illetményeket ki kell szolgáltatni.

*Büntető eljárással* kapcsolatos fegyelmi ügyekben kötelezni kell a bíróságokat a bűnügy soronkívüli elintézésére. Ezt ellenőrzi az igazságügy miniszter. Ha a fegyelmi eljárás a bűnügy elintézése előtt befejeztnék s annak eredménye s a bűnügy befejezése között a vétkesség megállapítása tekintetében vagy más tekintetben lényeges eltérés volna, az újrafelvételi akár az érdekelt, akár az ügyész vagy táblabíró kívánságára feltétlenül el kell rendelni.

A *fegyelmi vizsgálatot* a törvényhatóságok és a megyei város vezető tisztviselői, vagy az általuk kirendelt tisztviselő teljesítik. Az eljárás során észlelhető törvénytelenység és szabálysértés miatt az alkalmazott a táblabíró védelmét kérheti, aki ebben az esetben személyes jelenlétével ellenőrzést gyakorolhat.

Minden fegyelmi ügyben a *tiszti főügyész* (ügyész) *javaslatot* köteles előterjeszteni, melyre az alkalmazott nyilatkozni jogosult.

*Elsőfokon bíraskodik* minden fegyelmi ügyben a törvényhatósági tanács fegyelmi szakosztálya. Ennek elnöke a táblabíró, 2 választott tag, a vezető tisztviselő vagy helyettese és a tisztiszek által kijelölt tisztviselő tag.\* Előadója a vezető tisztviselő, vagy helyettese.

A fegyelmi ügyekben *másodfokon* a felsőbb közigazgatási bíróság dönt.

A kisebb jelentőségű vétségek, mulasztások miatt a hivatalfőnök az alkalmazottakat *rendbírsággal* sújthatja a jövőben is, azonban e határozat felebbezhető.

*Összeférhetlenség és érdekelttség.* Mindaz, amit tesületeknél a tagok összeférhetlenségére és érdekelttségére nézve mondottunk, fokozottabb mértékben áll az alkalmazottakra, akiknél a közigazgatás tisztaságát még szélesebb alapon kell megvédeni. Az elfoglaltság és ellenszenv is érdekeit-

\* A fegyelmi választmány a törvényhatóság területén működő állami alkalmazottak fegyelmi ügyében is bíraskodik, mely esetben a tisztviselő tag helyett annak a szakigazgatási hatóságnak vagy hivatalnak főnöke hívandó be, amelyhez a fegyelmi eljárás alá vont tisztviselő tartozik. Az így behívott tag lesz a fegyelmi ügynek előadója is.

ségi ok. *A mellékfoglalkozást és magányakorlatot* is végleg el kell tiltani, éljen a tisztviselő hivatásának.

Érdekeltség esetén rendszerint a tisztviselő helyettese jár el. Ha ily módon az érdekeltség el nem hárítható, a felettes hatóság intézkedik s az ügy tárgyalására valame-lyik hasonló hatáskörű hatóságot jelöli ki (delegáció). <

Az érdekeltség megállapítását a fél, a tisztviselő és a táblabíró kérheti. A táblabíró kifogását figyelembe veheti.

Az érdekeltség tárgyában hozott határozat ellen csakis az ügy érdemére vonatkozó határozat ellen használt felébbvitelben lehet orvoslást keresni.

Érdekeltségi kifogás bejelentése után a kifogásolt tisztviselő csupán azokat az intézkedéseket jogosult és köteles megtenni, amelyek halasztást nem tűnnek, vagy melyeknek elmulasztásából helyrehozhatlan kár származnék.

*Az illetmények.* Amint említettük, az alkalmazottakat jól kell fizetni, mert ha a munkaerő teljes kihasználásának álláspontján vagyunk, az élet gondjaitól is mentesítenünk kell a tisztikart. Kevés számú, de jól fizetett tisztviselőre van szüksége a magyar közigazgatásnak.

A *fizetési rendszer* azonos legyen az államival, természetesen azzal a követelménnyel, hogy az alkalmazottak fizetése ne az állásnak a fizetési osztályokban való emelése útján, hanem a fizetési osztállyal járó illetménynek magasabb összegben való megállapítása által történjék. Azt a súlyos hibát, melyet a kormányok a múltban e téren elkövettek, orvosolnunk kell.

Mindegyik állás 3 fizetési osztályban szerveztessék, 6 évi szolgálat az *előlépésre* adjon jogot. A magasabb hatáskörbe állított tisztviselő alacsonyabb fizetési osztályba nem lejjebbithető.

Ezzel a rendszerrel elérjük a helyben való elchaladás lehetőségét. Az aláhelyezettség nem a fizetési osztályok magasabb volta, hanem az állások magasabb rendje után igazodik.

*A nyugdíj, ellátás, családi pótlék* az államiakéval azonos rendszer szerint szabályoztassék.

Az önkormányzatnak joga legyen bizonyos szélesebb körű és nagyobb szakértelmet igénylő állásokra nézve fizetési *pótlékot* rendszeresíteni.

Bizonyos tisztviselői működés, így a megbízatás (helyettes, főjegyző, önállóan intézkedő) *átalány* rendszeresítését vonja maga után.

*Mz alkalmazás megszűnése.* Az alkalmazási viszony háromféleképpen szűnik meg. A rendes mód a nyugdíjazás, vagy hol nyugdíj nincs, az elbocsájtás, rendkívüliek a hivatalvesztés és a lemondás.

A *nyugdíjazás* az állami tisztviselőkre, érvényes szabályok szerint történik.

Rendszerint a kisebb testület (községeknél az előjáróság) intézi. Azonban a vezető tisztviselőt, vagy ha rendkívüli: a szabályoktól eltérő nyugdíjazás történik, az alkalmazottat az alaptestület nyugdíjazza. Az alsóbbrendű törvényhatósági alkalmazottak nyugdíjazása és a nyugdíjra nem jogosult alkalmazottak elbocsájtása felől a vezető tisztviselő határoz.

A *hivatalvesztést* a fegyelmi hatóság mondja ki, mely esetben az illetményeknek a család részére való esetleges folyósításáról az alaptestület dönt.

Az alkalmazott állásáról bármikor lemondhat. A *lemondás* írásban történik. A felmentés kérdésében első tisztviselő lemondása esetén az alaptestület, egyébként a vezető tisztviselő határoz. A lemondás elfogadását csak akkor lehet megtagadni, ha fegyelmi eljárás van folyamatban, ha vagyontárgyokról kell előbb elszámolni és ha a lemondót büncselekmény vagy fegyelmi vétség terheli, ami miatt megtorló eljárás bevezetése válik szükségessé.

### **A kormányzó közigazgatósági főhatóság.**

A *belügyminiszter* áll a magyar közigazgatás élén, kormányozza azt, felügyeletet gyakorol működése felett, biztosítja az egységet úgy a szervezetben, mint a joganyagban, nyilvántartja a személyzetet (status), rendezi annak a fizetési osztályokban a szolgálati idő alapján való előhaladását (előléptetés), a fennforgó kivételes szükséghez képest gondoskodik kicseréléséről (áthelyezés). Mindezek mellett a legfontosabb ügyekben mint felelős fórum dönt.

A belügyminiszter eme tevékenységét az alája rendelt *minisztérium* által teljesíti, mely minisztérium tagjai közszol-

gálati tekintetekből neki felelősek, viszont a minisztérium működéséért a miniszter viseli a felelősséget.

A reform során a miniszter hatáskörére, a minisztérium összeállítására és működésére nézve kell lényeges változtatásokat tennünk. Ezeknek az újításoknak be kell kapcsolódnia a közigazgatás egységes reformjába, azzal egy időben történjenek meg. Különben nem lehet összhang és egység közigazgatásunk működésében.

A változtatások keresztülvitelénél a fontosabb szempontok a következők volnának:

A miniszter főfeladata a közigazgatást összefogó *kormányzás*, tehát nem a konkrét ügyek intézése. Evégből át kell vizsgálni a jelenlegi hatáskört, a kormányzáshoz szükséges összes feltételeket biztosítani kell, viszont az *egyesek ügyében való intézkedést* a legszűkebb térre kell szorítani.

A *felügyeleti jogkör* — mint már emiítettük — gyökeresen rendezendő. Az önkormányzati hatóságok ne legyenek kitéve a folytonos állami gyámkodásnak. Csökkentsük tehát az egyes határozatoknál a felsőbb hatósági hozzájárulás körét s időhatárt szabjunk arra nézve. Sőt a hozzájárulási jogkört decentralizáljuk a számvevőségeknek teljes vonalon való államosítása által.

A *számvevőség* az önkormányzat vagyonának, jövedelmeinek és kiadásainak, az alapok, alapítványok, intézetek, vállalatok és üzemek vagyonának, bevételeinek és kiadásainak, valamint a gyámpénztárnak kezelését tartsa nyilván és azok felett ellenőrzést gyakoroljon.

A számvevőségnek helyi szervei jelenléti és tanácskozási joggal bírnak a testületek ülésein, a közület háztartását és vagyonát érintő határozatokat vagyonszámvevőségi szempontból vizsgálat tárgyává teszik, indokolt esetben a felsőbb hatósághoz azok miatt előterjesztéssel élhetnek. Sőt a határozatok nagy tömege csakis abban az esetben igényeljen felsőbb hatósági hozzájárulást, ha a meghatározott időn belül a számvevőség ily irányú előterjesztéssel cl.

A számvevőség helyi feje a számvevőség ügykörére vonatkozó szabályokban megállapított számviteli rendért, pontosságért és vezetésért felelős.

A felügyelet a közigazgatási működés helyes rendjének fenntartását szolgálja. Evégből az *önkormányzat működé-*

*sebe való széleskörű beavatkozás* lehetőségét is kell kivételes esetekben a miniszter számára biztosítanunk.

Sőt e jogkör terjedelemben növekedjen. Mert ha az önkormányzatot teljes mértékben demokratikussá tesszük, épen e demokratikus önkormányzat eredményes munkája érdekében adjuk meg a közigazgatási főhatóság számára a lehetőséget, hogy az esetleges torzkinövéseket kivételes jogainak gyakorlása útján megakadályozhassa.

Viszont az önkormányzati szabadság védelme érdekében minden ilyen kivételes beavatkozással szemben biztosítjuk a panaszjogot a közigazgatási bíróság előtt.

A demokratikus közigazgatás csakis akkor válik be, ha e két szabálynak jogosságát elismerjük s közigazgatási rendszerünkben, a legnagyobb lelkiismeretességgel keresszük. Tehát egyik oldalon a legszélesebb jogalapon, létesült önkormányzat, élén az önkormányzati szabadságot védő táblabírói intézménnyel, a másik oldalon és felettük a politikailag felelős miniszter a széleskörű beavatkozás jogával. A ke.ttő közötti súrlódás elhárítására a jogszerűséget szolgáló közigazgatási bíróság.

E szempontokra figyelemmel, elfogadom a miniszter számára közigazgatási jogunkban jelenleg biztosított rendkívüli beavatkozási jogot. így a kötelező'eg alkotandó szabályrendeleteknél a vonatkozó törvényhatóság helyett ideiglenes szabályrendeletet alkothat, a vonatkozó törvényhatóság helyett felsőbb rendeletek végrehajtásáról intézkezhet és gondoskodhat, a szabályellenes határozatokat megsemmisítheti. (A megsemmisítés jogát már e'öb' ismertettük.) Kötelezheti az autonómiát bizonyos közszükségletek ellátását célzó berendezkedések létesítésére is.

Sőt e beavatkozás jogát a közigazgatás érdekében szélesebb körűvé is kívánom tenni:

A belügyminiszter jogosított és kötelezett legyen az összes önkormányzati egységek működésének a szükséghez képest való *vizsgáltatására*, sőt csupán az egyes intézmények helyszíni vizsgáltatására is. Még azt a jogot is megadnám neki, hogy a vizsgáltatást minden olyan intézményre és vállalatra kiterjeszthesse, hol a kezelést külön jogalany látja el, hol azonban az önkormányzat vagyonilag jelentősen érdekelve van.



Ugyanígy, ha teljesen demokratikus alapokon nyugszik az önkormányzat, a már ismertetett *felosztás* jogát is biztosítani kell a miniszter számára.

A minisztérium *csoport* és *osztályrendszerét* át kellene alakítani. A közjogi, anyakönyvi, városi, községi, megyei, gyámügyi, rendészeti csoportokon kívül, részben azok keretében meg kellene a minisztériumot szervezni a szociális tevékenység, a népmozgalom, város- és község-fejlesztés problémáinak s az ezekkei kapcsolatos feladatoknak, ügyeknek ellátására. A közigazgatási személyzet (status) nyilvántartását, előléptetését, áthelyezését a szervezendő személyzeti ügyosztályra kellene bízni. A hivatalvizsgálatra külön tisztái] ezzel a feladattal megbízott osztály szervezendő. A *jogegységet*, a közigazgatás folytonosságát s a tisztikar érdekeit az adminisztratív államtitkár képviselje a csoport (osztály) főnökök bevonásával a minisztériumban.

A *miniszteri tisztviselők* csupán a magasabb állásokban és kevés számmal legyenek. Kis tisztviselőkre a 'decentralizáció' folytán nincs szükség, személyi szolgálatokat és az úgynevezett „posta“ munkát a segéd és kezelő személyzet is elvégzi. Ezzel a rendszerrel elérnénk az ügyek jórészt'né! a több fokú revízió kiküszöbölését.

A *miniszteriális status* az önkormányzati statusokból egészüljön ki, még pedig mindegyikből! Községi, városi, megyei és gyámügyi osztályok élén csakis az iPető önkormányzati egységekben hivatalt viselt tisztviselők működhetnek.

A minisztérium kiegészítése gyakorlati szakvizsgát tett 10 évi külszolgálattal bíró tisztviselőknek berendelése, s 1 évi próbaszolgálat után való kinevezése által történnék.

A *főnöki, vezetői pozíciók* elnyerésénél elsősorban az arravalóság legyen irányadó. Az előléptetés ejött pedig a főnökök javaslata figyelembe vétessék. A továbbképzés érdekében a külföldön való tanulmányozást intézményesíteni kellene.

A szolgálati pragmatika a miniszteriális személyzetre is terjedjen ki.

Körülbelül ezek azok a szempontok, amelyek a minisztérium zárt bürokratikus egységének megszüntetésére, a gyakorlatiasság biztosítására alkalmasak volnának.

## A közigazgatási bíróság.

A közigazgatási bíráskodás jelentőségét e mű II-ik részében már méltattam, ugyanott foglalkoztam a jelenlegi bíráskodási rendszer hiányosságaival s rámutattam az ecélből szükséges reformokra is. Az ismétlések elkerülése végett tehát ez alkalommal csakis a mondottak összegezésére szorítkozom. Három nagy feladat hárul e téren a reformra:

a) *Tágítani* kell a közigazgatási *bíráskodás körét*, Új taxatio szükséges, ki kell terjeszteni a bíráskodást a községek hatósági jogainak védelmére is. A kártérítési, fegyelmi ügyeket, az érdekszövetkezéssel kapcsolatos szolgáltatások körül felmerült vitákat is a bíróság hatáskörébe kell utalni. Az önkormányzat védelme terén széles alapokon panaszjog biztosítandó, valamint a létszámcsökkenés körül felmerülő igazságtalanságok miatt is. Az alkalmazottak viszonyaiban is széleskörű jogvédelem érvényesüljön.

b) *Decentralizálni* kell a közigazgatási bíráskodást. Idő vonatkozólag helyes az 1923. évi anketén a belügyminiszter részéről előterjesztett javaslat, mely az *alsóbb közigazgatási bíróságokat* a táblák székhelyein megszervezni kívánja akként, hogy azok élén egy kinevezett elnök és másodelnök álljon, akik legalább 3 éven át magasabb közigazgatási állást töltöttek be. 3 tagú tanácsban határozná e bíróság. Elnök. egy ítélő táblai rangú bíró és egy olyan tag, kit a székhelyen lakó jogi képesítésű egyének közül az érdekelt törvényhatóságok választanak. Az előadói tisztet legalább VITT. fizetési osztályú közigazgatási tisztviselők látnák el, kiket ecélből a belügyminiszter berendel. Az előadó dolgozná fel az ügyet, előzetesen referálna az elnöknek s adná elő a tanácsban szavazati jog nélkül.

E tervhez csak annyi hozzátenni valóm van, hogy 3 előadó legalább legyen, egy a községi, egy a városi és egy a megyei fogalmazási személyzet köréből.

c) Az *eljárás nehézkessége és lassúsága* is szüntettessék meg, a *határidők* tartassanak be, a közigazgatási bíróság evégből a működésében hátráltatókkal szemben felelősségre vonó joghatóságot gyakorolhasson.

A *felsőbb közigazgatási bíróság* közigazgatási tagjai között legyen egy-egy, ki a községi, a városi, a megyei

igazgatásban legalább 3 évig vezető tisztviselői tevékenységet fejtett ki, valamint egy, ki a belügyminisztériumban legalább 3 évig szolgált. A gyakorlatiasságot és a helyzetismeretet vélném ezáltal érvényesíteni.

A felsőbb és alsóbb közigazgatási bíróságok között a *hatásköri megosztás* helyes alapokon vitessék keresztül. A felsőhöz tartozzanak a semmisítés, a garanciális panaszok, a fegyelmi ügyek és a törvényhatósági testületek határozatai efen benyújtott panaszok, valamint a jogegység biztosítása is.

Ezzel végére értem munkámnak, amely két gondolaton épült fel:

A közigazgatást őszintén, a mai kor követelményeinek megfelelőleg demokratikus alapokra kell fektetni, viszont meg kell óvni múltbeli minden értékes tulajdonságát s előre megakadályozandók a demokratikus átalakulás ferde kinnövései.

Teljes őszinteséggel illesztettem be közigazgatásunk szervezetébe a demokratikus követelményeket, viszont féltő gonddal beállítottam azokat az intézményeket is, amelyek az esetleges elfajulást meggátolhatják. *Ez utóbbiakat csakis abban az esetben tartom magam is elfogadhatóknak, ha az állam demokratikus átalakulása a maga teljességében becsületesen megtörténik.*

Sokan az ellentáborból szeretik önkormányzatunkat olyképen méltányolni, hogy a templomhoz hasonlítják, melyhez avatatlan kézzel nyúlni nem szabad. Igazuk van: a közigazgatás templom, amely nem a kiváltságosak számára épült, hanem a nép számára. *Fel kell e templom ajtajait tárni, hogy bevonuljon rajtuk az élet!*

# TARTALOMJEGYZÉK.

## I. RÉSZ.

### Λ közigazgatás átszervezésének szükségességéről általánosságban.

	oldal
A demokratikus átalakulásról .....	5
Demokráciát a közigazgatásban.....	9
Történelmi és nemzeti szempontok a közigazgatás demokratikus át- szervezésénél .....	15
A közigazgatás reformjának szükségessége .....	15
Az eddigi reform kísérletek .....	21

## II. RÉSZ.

### Az átszervezés célja és alapelvei.

A reform elkészítése .....	25
Az eredményes közigazgatás célját szolgáló alapelvek érvényesítése.....	26
Magyar szempont.....	26
A demokratikus szempont.....	28
A jó közigazgatás biztosítása .....	31
Egyszerű és gyors közigazgatás feltételei.....	40
Az olcsó közigazgatás biztosítása.....	45
Az alkotmányosság alapelvéről .....	48
Egység és jogszerűség .....	51

## III. RÉSZ.

### Λ szervezet összeállítása.

Területi tagozottság.....	55
Szervek csoportosítása hatáskör szempontjából .....	61
Az önkormányzat alaptestületei.....	66
Az önkormányzat kisebb testületei .....	77
Az önkormányzati közigazgatás egyéb testületi szervei .....	87
Az önkormányzat egyedi szervei.....	89
Az önkormányzat többi alkalmazottai .....	98
A közigazgatási alkalmazottak szolgálati viszonyai.....	104
A kormányzó közigazgatási főhatóság .....	113
A közigazgatási bíróság .....	117