

A KÖZIGAZGATÁSI JOG ÉS A SZOCZIOLÓGIA.

Manapság, mikor mindenfelé szociológiával van telítve a levegő, sőt a szociológia már önálló tudományszakként elismertnek is tekinthető, minden, bármely tudományszakkal foglalkozó egyén elméjében önként felvetődik a kérdés, hogy a társadalom összes tüneményeivel egységesen foglalkozó szociológiának vannak e már oly eredményei, melyeket egyes speciális tudományterületek figyelembe vehetnek, vagy venni kénytelenek. B kérdésre kívánok felelni először általában, másodsor a közigazgatási jog szempontjából.

Természetesen itt nem nyílik sem idő, sem tér arra, hogy a társadalomtudománynak fejlődésével csak vázlatosan is foglalkozhassam és ezért ezúttal csak Lóriának a szociológia feladatáról, iskolairól s legújabb haladásáról szóló páduai előadásaira szorítok, melyekből azonban a szociológia eredményei megítélhetők.

Bármilyen rövid életű is még a szociológia és bár a társadalmi jelenségek egységes alaptörvényét keresi, mégis már számos elágazásaival találkozunk nemcsak a kutatás irányában, hanem az elért valóságos, vagy vélt végeredmények tekintetében is. Hogy csak a legfőbb iskolákat említsem, itt van a szociológia alapvetőjének, Comte Ágostnak nevéhez fűződő úgynevezett intellektuális iskola, melynek alaptétele, hogy a társadalmi fejlődés a szellemi fejlődéstől függ; majdnem teljesen kiszorította ezt a Spencer Herbert alapította és, mondhatjuk, legnépszerűbb biológiai iskola kisebb elágazásaival együtt; az utóbbit pedig uralmától meg akarja fosztani az eredetét Marx Károlytól vevő gazdasági iskola, mely a gazdaság tényében látja az emberi társadalmak alapját, mert az emberi faj kizárólagos sajátossága

ezen tény. Azt hiszem, hogy pusztán a szociológia ezen mai állásából is megállapítható, hogy azon egységet, melyre a társadalom összes jelenségei visszavezethetők volnának, nem ismerjük. De ez természetes is. Hisz a társadalmi jelenségeknek aránylag igen kis száma volt és lehetett eddig a szociológikus vizsgálat tárgya. Már pedig az okok és okozatok számtalan sorozatainak megállapítása szükséges arra, hogy valamely törvényt, nem is szólva a társadalom összes jelenségeit megfejtő törvényről, felismerhessük. És ép az utóbbi elvnek nem kellő méltatásából ered a szociológiának, nézetem szerint, legnagyobb hibája, mely abban nyilvánul, hogy egyes megragadó okozati összefüggések és megkapó analógiák hatása alatt, kis körben és sokszor már czélatossággal megejtett vizsgálatok alapján az általánosítás terére lépett, felállította a megtalálni vélt örök törvényt és a tárgyilagos kutatást a bizonyítással cserélte fel. Ez a jelenség egy keletkezésben levő tudomány szak első idejében, ha szabad úgy szólanunk, a tudományos extázis korában, nem meglepő, de mindenesetre óvatosságra inti a többi tudomány szakok művelőit; a szociológus Loria is mondja, hogy minden diszciplína kötelessége ugyan hasznot húzni az eredményekből, melyekhez a többiek jutottak, de csak ha azok teljesen bebizonyítottak. Mindezek szerint egy tudomány szak művelése sem alapítható ma még a társadalmi jelenségeket megfejtő egységes törvényre.

De a szociológia végeredményének ezen negatív megállapításával nem lehet végezni magával a szociológiával. A tudománynak ezen fiatal és erős hajtása kétségtelenül termelt már oly gyümölcsöket, melyeket nemcsak észrevétlenül hagyni nem lehet, hanem melyeknek tudományos értéke kétségbevonhatlan. A szociológia a társadalom jelenségeinek oly széles és mély perspektíváját tárta fel, mely a társadalom életével foglalkozó tudomány szakok művelői előtt eleddig ismeretlen volt. Míg azonban a nyert óriási látóhatár az úttörők lelkes seregét tüskön-bokron át magával ragadta és, mint már említettem, különféle irányokba elterelte, addig az őspróbás tudomány szakok érdekes művelőit az óvatos, lépésről-lépésre való előhaladástól is visszatartotta. A szociológiának egyfelől a mámor, másfelől a bizalmatlanság jellemezte ezen kora azonban ma már letűnő félben van; egyrészt a szociológia, legalább én úgy veszem észre, a súlypontot a társadalom jelenségeinek, ezek kapcsolatának és fejlődésének vizsgálatába helyezte, másrészt az egyes

speciális tudományszakok lassanként megbarátkoznak a szociológia egységre törekvő alapgondolatával és ezen vezércsillag szem előtt tartásával rábocsátkoznak a társadalmi jelenségek minden oldalról való legalaposabb kutatásának terére. Ma ugyan még leginkább csak a közgazdaság tudománya és a büntetőjog terén látjuk ezen irányzatot, de előreláthatólag a többi társadalomtudomány terén is be fog következni, legalább az egyes tudományszakok művelőitől a konzervatizmusból való kilépést el kell várnunk. Hogy különösen a közigazgatás tudományában mily irányváltást van hivatva előidézni a szociológia, ezt kívánják a következők röviden jelezni. Megjegyzem, hogy csak felvetett eszmékről van szó és nem megállapított tételekről.

Míg a természettudományok körében a törekvés mindig oda irányult, hogy a jelenségek okozati összefüggése szigorú pontossággal megállapíttassék, addig a társadalomtudományok terén, hol a kauzalitások felismerése különben is sokkal nehezebb, a jelenségek tárgyilagos bonczolgatását mindig erősen befolyásolták a politikai érdekek, melyeknek egy kedvükre való bölcséleti elmélet mindenestre alkalmasabb volt a valóság megismerésénél; így például a Hegel-féle állambölcsélet a porosz absolut monarchiának igazolása és támasza. És a társadalomtudományokról most általában mondottak, még fokozottabb mértékben állnak a közigazgatás tudományáról, mely mindenkor a legruganyosabb labdája volt a különböző társadalmi érdekeknek. Az idők folyamán életre ébredt számos érdekek szülte különféle elméletek vegyülékéből előállott tömkelegébe a közigazgatásnak van hivatva világosságot hozni a szociológus felfogás. Ha a közigazgatás jelenségei, e jelenségek eredete, kapcsolatuk és fejlődésük minden egyes esetben ki fog deríttetni és ismeretes lesz, akkor beszélhetünk majd valóban közigazgatás tudományáról. És ha a szociológia nem is jut el soha azon végcéljához, hogy a társadalmi élet összes jelenségeit egy egységre tudja visszavezetni, már azzal is nagy szolgálatot tett a tudománynak, hogy ezen egységre való törekvésével a társadalmi jelenségeknek igaz okai felderítésére is ráterelte a figyelmet. De ha a szociológiának ily nagy szerepe is van a közigazgatás terén, nem kisebb a közigazgatás külön tudományának hivatása a szociológiával szemben, mely abban áll, hogy a közigazgatás nagy köréből, mely különösen a társadalmi fejlődés magasabb fokain átfogja az egyént, az egyének összes csoportjait és kapcsolatait, gyűjtse az anyagot a szociológia számára, mely talán

így valamikor elérheti végcéljét, az egység megtalálását. A közigazgatás tudományában pedig egyelőre a közigazgatási jog az, melyben a szociológikus szempontnak érvényesülnie kell, mert, mint említettem, előbb a közigazgatás körében nyilvánuló konkrét jelenségek vizsgálatára van szükség, ez pedig csak a közigazgatási jog terén ejthető meg, mely kijegezedése az állami életben ható erők működésének. Az élő közigazgatás vizsgálata után és ennek eredményei alapján lesz majd itt az ideje és módja a közigazgatástan megfelelő reformálásának.

A közigazgatási joggal szemben elfoglalandó álláspontra természetesen döntő befolyása van azon felfogásnak, melyet az államról alkotunk magunknak. Az emberi élet jelenségének az a perspektívája, melyet a természettudományi kutatás termékenyítette szociológia feltárt, az államnak az ember közösségi élete leghatalmasabb alakulatának gyökereit is megvilágította és ezzel lehetővé tette egész realitásában való megismerését. Míg ennekelőtte a tudomány az állami élet jelenségeivel csak tételes jogi megjelenésükben dogmatice foglalkozott, vagy pedig a metafizika ingoványaiiba elkalandozott, addig ma már, ép a szociológia segítségével, megtalálta a kulcsát az állami élet igaz megismerésének. És ez az államnak a társadalom alakjaként, még pedig legmagasabb alakjaként, felfogása. Pulszky Ágost már 17 év előtt megjelent művében, a Jog- és Állambölcsészet aaptanaiban hirdette e felfogást, de lelkesebb tanítványai kis körén kívül kevés hatással. Ma azonban és itt nem tartom szükségesnek az államnak a társadalom egy és pedig legfontosabb alakjaként felfogását bővebben kifejteni; és pedig egyrészt azért, mert Pulszky Ágost kitűnő fejtegetései úgysis ismertek, másrészt mivel az állami élet egynémely jelenségeinek a következőkben való tárgyalása úgysis alkalmat fog nyújtani ezen alapfelfogás helyességének megítélésére.

Kétségtelen, hogy elvonás útján megállapíthatók az állam sajátos elemei, melyek társadalmi tartalmától megkülönböztetik és minden államban közösek, de a valóságban az állam sohasem jelentkezik másképen, mint társadalmi tartalmával együtt; ha az államból a társadalmat ki lehetne vonni, nem maradna más, mint egy üres váz; az állam tehát csak társadalmi tartalmával együtt élő egész. Ebből pedig nem azt a következtetést vonom le, hogy az állam jelenségeinek alaki tárgyalása, a mi ma kizárólag történik, maradjon el, hanem azt, hogy, a mi ma egyáltalában nem történik, az állam társadalmi tartalmával

együtt is vétessék vizsgálat alá; a mennyire az előbbi, annyira legalább is szükséges az utóbbi, hisz az állami élet jelenségeit valódiságukban, keletkezésük, más jelenségekkel való kapcsolatuk, fejlődésük, vagy visszafejlődésük igaz okait csak így ismerjük meg és végre az állam is, mint a társadalom alakja, az élő elemnek, a társadalomnak a terméke.

Az államnak alakilag, vagy anyagi mivoltában való ezen felfogása szorosan összefügg és szerinte oldódik meg az állam öncélúságának kérdése is; mert a mint kétségtelen az, hogy alakilag az állam öncélú, ép úgy bizonyos az is, hogy anyagiilag, vagyis a valóságban az állam célja a tartalmát kitevő társadalom céljaihoz viszonyul és ennek változásaival szintén változnia kell.

Az állami élet jelenségeit tehát, mint az állam keretében helyet foglaló társadalomnak és egyéni törekvések küzdelmét, illetőleg ezen küzdelmek eredményeit kell tekinteni és keletkezésükig visszamenőleg vizsgálat alá venni, úgy fogjuk megismerni fejlődésüket és megérteni jelenüket.

Ma a nemzeti társadalom az uralkodó és ezért beszélünk nemzeti államokról. A nemzeti társadalom bizonyos földterületen élő és fajilag, egységes nyelv, közös sors és az utóbbiból kifolyólag az anyagi és szellemi élet számtalan szálaival összekötött embertömeg, mely az említett tényezők hatása alatt kifejlődött sajátosságában, de összes tagjaira egyenlő hatással igyekszik érdekeit érvényesíteni. Az úgynevezett kultúrállamokban ma általában ezen társadalom és érdeke uralkodik és ezért ezen államok életjelenségében mindig a nemzeti társadalom fenntartására és fejlesztésére irányuló törekvéseket látjuk dominálóknak. A nemzeti államokat ennél fogva egyrészt a nemzeti sajátosságnak érvényesítése, más szóval a nemzeti jelleg kidomborítása, másrészt a nemzeti sajátosságok által összefűzött egyének érdekének egyenlő biztosítására irányuló működés jellemzi. Ezen állításnak megerősítésére szolgáljon a magyar állami életből vett két példa. Az egyik az 1898: IV. t.-cz. a község- és egyéb helynevekről, melynek kifejezett célja ugyan az a kétségbevonhatlan közigazgatási technikai érdek, hogy minden községnek csak egy hivatalos neve legyen, fontosabb hivatása azonban az, hogy az idegen helynevek megmagyarosíttassanak és ezzel a magyar nemzeti jelleg a nemzetiségi vidékeken is kifejezésre jusson. Hogy a törvény ezen utóbbi rendeltetése köztudomású, mutatták azok a heves támadások, melyekkel a nemzetiségek,

különösen a szászok, megalkotását megakadályozni igyekeztek és azon agitációk, melyek a törvény létrejötte után a mai napig is a külföld útján ellene folynak. Arra pedig, hogy a nemzeti állam a nemzeti sajátosságok által összefűzött egyének és tömegek érdekeinek támogatása előtt nem zárkozhat el, például szolgálhat a csángóknak Bukovinából a nyolczvanas évek első felében való visszatelepítése. Igaz, hogy ez az akció társadalmi úton ment végbe, de a nemzeti társadalom ezen mozgalmára nyomot hagyott a törvénytárban is, mert a tömegesen visszatelepülők honosításáról szóló 1886: IV. t. cz. ép a csángók visszatelepülését kívánta megkönnyíteni.

Természetesen az állami élet jelenségeiben az uralkodó, ma a nemzeti társadalom törekvései mellett gyakran egyéb társadalmak, csoportok, sőt egyes egyének érdekeit is látjuk érvényesülni és pedig oly mértékben, a mint a köztük állandóan folyó küzdelemben egyikük vagy másikuk kedvező helyzetbe jut. Nagyobb veszedelmet az uralkodó társadalomra nézve azonban csak a társadalmak és ezek közül is csak az uralkodásra törekvők rejtenek magukban, mert egyes egyének, vagy érdekcsoportok az állami életben többé-kevésbé érvényesülhetnek ugyan, de erejük csekély volta, valamint érdekük kisebb és az uralkodó társadalom körén belül rendszerint kielégíthető terjedelme folytán az uralkodó társadalmat lényeges törekvéseiben nem gátolhatják, az uralkodásról már lehanyagolt társadalmak pedig azért nem veszélyesek, mert érdekük az uralomra jutott társadalomnak szükségkép tágabb érdekkörében nagyobbbrészt kielégítést találván, hiányzik belőlük az erőnek az az intenzitása, mely a küzdelemben való maradandó érvényesüléshez feltétlenül szükséges.

Ezek után most már fölvetődik az a kérdés, az emberi társadalomban ébredt-e már olyan érdek, melytől a nemzeti társadalom uralmának, vagyis a nemzeti állam létének megszűnése várható; van-e olyan erős érdek, mely az emberiségnek a nemzeteknél nagyobb körét tartósan és öntudatosan egybeolvasztani tudja és látjuk-e ennek szembeszállását a nemzeti társadalommal az uralomért. Sokan ezen uralomra törekvő és uralkodásra hivatott érdeket a gazdasági érdekekben látják és megelevenedését a gazdasági társadalomban. Nézzük már most mennyiben igazolják ezen feltevést a konkrét állami jelenségek.

Minthogy az embereknek mindig voltak szükségleteik, melyek kielégítéséről gondoskodni kellett, a gazdasági érdek ép oly régi, mint az emberiség; ezért ezen tényre alapítja a szo-

ciológia gazdasági iskolája az emberi társadalmi élet alap-törvényét. A legújabb korig azonban a gazdasági érdek egyrészt a szükségletek és igények csekély volta, másrészt a kielégítésre szolgáló eszközök bősége miatt ritkán tolult előtérbe és akkor is rendszerint mint egy társadalom érdekének járuléka. Csak mikor a nemzeti társadalom uralomra jutásával, vagyis a nemzeti államok kialakulásával bekövetkezett békésebb korszakkal az emberiség tetemesen megszorodott és így szükségletei megnövekedtek, valamint ugyanekkor úgy a szellemi, mint az anyagi téren a legszélesebb körben megindult munka az igényeket rendkívüli mód emelte, lépett előtérbe a gazdasági érdek, előbb csak érdekcsoportokat alkotva, majd mint az egyéneket és csoportokat szervező, azaz társadalommá összeforrasztó elem. Úgy a gazdasági érdekcsoportok, mint utóbb a gazdasági társadalom pedig tagozódott a három termelési tényező, a föld, a tőke és munka szerint. A földbirtoknak, a kapitalizmusnak és a munkának érdekeik érvényesítéseért hol egymással, hol egymás ellen folytatott küzdelme tölti be a gazdasági társadalom életét. De míg a gazdasági társadalmon belül a leghevesebben látjuk folyni ezen küzdelmet, addig a gazdasági társadalomnak, mint egésznek támadását a nemzeti társadalom uralma ellen nem igen vesszük észre. Igaz, hogy a gazdasági társadalmon belül vannak olyan irányzatok, melyek a gazdasági érdek érvényesítését a nemzeti társadalom határainak tekintetbe vétele nélkül kívánják, mégis általában azt tapasztaljuk, hogy a gazdasági társadalom, illetőleg annak tagozatai érdekeiket a nemzeti társadalom keretén belül akarják kielégíteni és a nemzeti társadalom uralkodó voltának megtörése helyett a nemzeti állam életének irányítására való befolyásszerzés útján törekszenek érdekeiket biztosítani. Ezen jelenségeket látjuk mindenütt a nemzeti államok életében. Végtelen számát a példáknak lehetne erre nézve felhozni, hisz az európai közigazgatási törvényhozás minden alkotásán, a gazdasági társadalom tagozatai küzdelmének eredménye látható. De itt csak egyikét a legfontosabbaknak és legpraegnansabbaknak említem meg: a választói jognak és pedig úgy a parlamentinek, mint a községinek alakulását. Tudvalevő, hogy a nemzeti államok megalakulásával a földbirtoknak az állami élet irányítására addig bírt kizárólagos befolyása megszűnt, a mennyiben az ipari és kereskedelmi elemnek — mely ugyan a munkás elemmel együtt vívta ki a nemzeti társadalom uralmát, de gazdasági erejénél fogva módját tudta ejteni, hogy a győzelem

gyümölcseit egyedül magának biztosítsa — a politikai jogokban részt kellett engedni; mindazonáltal úgy a parlamenti, mint, eltekintve a városoktól, hol az ipari és kereskedelmi elem dominált, a községi választói jognak reá nézve kedvezményes megállapítását még hosszú időn át biztosítani tudta magának, a mint azt nálunk az 1886. évi községi törvény is mutatja, mely szerint választók a többek közt a birtokos nők és minden testület, intézet, társulat, cég s általában minden jogi személy, ha a községben fekvő vagyonnal bír és attól adót fizet. A tőke képviselője első sorban az ipari és kereskedelmi elem, ősi fészkeiben a városokban biztosította először befolyását a városi választási rendszer megfelelő alakítása által, majd a parlamenti választási rendszer érdekeinek megfelelő átalakulását is elérte. A választási rendszerek közül a kapitalizmus legnagyobb vívmányai a virilizmus és a többszörös szavazat rendszere, melyekkel a tőke különösen a községi politika irányítására biztosította befolyását. De bármennyire törekszik is a tőke az államhatalmat úgy az egykori ellenféllel, a földbirtokkal, mint az egykori fegyvertárssal, a munkával szemben érdekeinek kizárólagosan biztosítani, mégis kénytelen lassanként engedményeket tenni a munkás elemnek, mely ép a nemzeti államnak összes tagjai érdekét egyenlően előmozdító működésének hatása alatt megtudta szerezni az anyagi, de különösen a szellemi eszközöknek azt a mennyiségét, melyet egyesítve saját óriási tömegével, a sikernek nem kevés reményével vette fel a harcot, ezúttal különösen a tőkével szemben. A támadás hatása alatt, mely első sorban a politikai hatalomban való részesedés érdekében intéztetett, mindenfelé láttuk és látjuk az államokban úgy a parlamenti, mint a községi választói jogot kiterjesztő törvények keletkezését; sőt még nálunk is, hol a munkáselem erős szervezet hiányában csekély hatással küzd érdekei érvényesítéseért, szintén találjuk némi nyomát nem ugyan a választói jog kiterjesztésének, de a választói jog gyakorolhatása megkönnyítésének ép a szegényebb néposztály, a munkáselem javára; ez az országgyűlési képviselőválasztások feletti bíraskodásról szóló 1899. évi XV. t.-cz., melynek 141. §-a szerint az adó le nem fizetése a választói jog gyakorlását a jövőben nem akadályozza.

Azt hiszem, hogy ezen vázlat is eléggé mutatja azt, hogy az állami élet konkrét jelenségei mindig az állam keretén belül élő társadalmak küzdelmei szerint alakulnak. És ezért, visszatérve a felhozott példára, véleményem szerint, ha a realitás

terén akarunk maradni, nem mondhatjuk azt, hogy ez, vagy az a választási rendszer helyes, hanem azt állapíthatjuk meg, hogy a társadalomnak bizonyos erőviszonyai mily választási rendszert szülnek.

Az állam, mint uralkodó társadalom, érdekeit a többi társadalommal és az egyéni törekvésekkel szemben Feltétlenül biztosítani, azaz uralmát fentartani törekszik. E cél elérésére két útja van: a hatalom és a jogrend. Kétségtelen az, hogy az állam érdekét, állam alatt mindig az uralkodó társadalmat értvén, alapjában a hatalom biztosítja, mely lényegében korlátlan; hisz ép a felismert életérdek érvényesítésére való korlátlan hatalom, ez a szuverenitás teszi a társadalmat uralkodóvá, állammá. Ezen hatalom azonban közvetlenül, mint erő, a konkrét jelenségekben csak kivételesen nyilvánul, rendesen a jogrendnek — mely a társadalom életének az állam érdekeinek megfelelő szabályozása — megalkotására és fentartására szorítkozik; minden jogrend ugyanis feltételez hatalmat: a jogrend megalkotásának és fentartásának hatalmát. De ezzel a hatalom szerepe az állami életben nincs kimerítve, mert, ha az állam érdekét a jogrend biztosítani nem tudja, az uralkodó társadalom érdekeinek, első sorban uralmának védelmére hatalmát közvetlenül veszi igénybe; e tekintetben példakép az állami életnek csak azon jelenségére utalok, melyet állami szükségjognak szoktak nevezni és a mely az államnak a jogrend ellenére, de rendszerint sürgős szükség által indokolt cselekvéseit tünteti fel; ezen cselekvés kétségen kívül az állam hatalmának közvetlen érvényesítése és ezért ezen hatalmi tényt jognak nevezni mindenestre helytelen.

Az állam jogrendje megállapításánál, mint említettem, saját, azaz az uralkodó társadalom érdekét tartja szem előtt és azt e szerint alkotja meg. Mindazon viszonyokat, melyek rendezése és mindazon cselekvéseket, melyek végzése az uralkodó társadalom közösségi érdekeinek sérelme vagy veszélyeztetése nélkül az egyesek szabadságára, illetőleg önálló cselekvésére nem bízható, az állam maga szabályozza, illetőleg tervei által gyakorolja; ellenben azt a teret, melyen az egyesek magánérdekei kielégítésére irányuló törekvésekben saját céljainak érvényesítését is biztosítva látja,* a magántevékenységnek engedi át; vagyis az uralkodó társadalom nagyobb és védendőbb

* Pulszky: A jog- és állambölcsészet alaptanai. 54. 1.

érdekeit hatósági jogkörbe utalja, más szóval közigazgatási úton elégti ki, a többi a magánjogkörnek engedi át. Természetesen a lehető érdekek sokfélesége és súlya szerint a hatósági jogkör szűkebb vagy tágabb és tartalma minőségileg is változik. A nemzeti államok megalakulásával egyidejűleg és legnagyobb részben vele kapcsolatban előállott emelkedésével a kultúrának, de különösen az óriási gazdasági fellendülés folytán szövetenyessé vált társadalmi élet a közösségi érdekeknek eddig nem is sejtett mennyiségét hozta felszínre és ezzel hullámszóba hozta az egész közigazgatást. Elsőrendűeknek tekintett állami érdekek jelentőségükből vesztek, jelentéktelenek kiemelkedtek, féltve őrzött érdekek nyomtalanul eltűntek, míg újak nagy számmal és erővel jelentkeztek. És az új érdekek ezen hullámszóai csakhamar a hatósági jogkör régi primitív falait ledöntötték és ezzel az alkotmányok reformja után megnyílt a tér a közigazgatás modern átalakulása számára is.

A XIX. század elejéig a közigazgatás egész tartalmát kimerítette az, a mit ma rendészeti igazgatás alatt értünk, t. i. bizonyos, rendesen a közbiztonságot fenyegető veszélyek elhárítása. A közigazgatásnak az állami élet fejletlen voltából folyó ezen kis tere azután előidézte azt, hogy az elmélet a rendészet fogalmát a közigazgatás fogalmával azonosította. Azóta azonban a közigazgatás köre óriásilag bővült s következőkép fogalma is tágult, az említett tényezők hatása alatt keletkezett új érdekek egyrészt vagy fontosságuknál fogva, másrészt a magántevékenységnek kielégítésükre való képtelensége miatt hatóságilag voltak érvényesítendőek. Ezen érdekek legnagyobb része a kereskedelem, de különösen az ipar kifejlődésével együtt járt tömörüléséből a lakosságnak állott elő és a sűrűn való együttlakás veszélyeinek elhárítására, majd ezen együttlakás lehető kedvező feltételeinek megteremtésére irányult. A közigazgatás reformja Angliában indult meg, hol az alatt, míg a kontinens a napóleoni háborúk és következményei hatása alatt sínylett, a kereskedelem és az ipar páratlan virágzásra jutott, de ezzel kapcsolatban megteremtette azokat az eddig szintén ily nagy mértékben nem ismert társadalmi bajokat, melyek orvoslása elsőrendű életérdeke volt. Természetesen itt nem követhetjük azt a mérhetetlen terjedelmű közigazgatási törvényhozást, mely a közegészségügy szabályozásával kezdődött és legmagasabb fokú kialakulását ma a municzipális szocializmus jelszava alatt összefoglalt társadalmi berendezésekben

találja, melyek a magánvállalkozás legtermészeteszerűbb tárgyait is a társadalom érdekében a hatósági jogkör részévé tették, hanem meg kell elégednünk azon, az állami élet jelenségeiben mindenütt mutatkozó tény megállapításával, hogy a rendészeti igazgatás szociálpolitikai szempontok szerint igazoló cél tudatos igazgatássá alakult át és pedig nem az elmélet kijelentése révén, hanem a társadalmi szükségletek kényszere alatt.

A hatósági jogkörbe utalt érdekek kielégítése, vagyis a közigazgatás, különféle szervek útján megy végbe, melyek úgy külön-külön mint rendszerükben szintén az uralkodó társadalom érdekei szerint alakulnak. A társadalom az állam keretében a földrajzi viszonyok, a foglalkozás természete és a történeti fejlődés folyamán érvényesült különféle tényezők hatása alatt tagosulva foglal helyet. Ezen tagosulásnak szükségkép következménye, hogy a társadalmi közösségi érdek által összekapcsolt, de területileg különálló csoportok közt már a szomszédsági viszonyokból kifolyólag bizonyos külön szűkebb érdekközösség keletkezik, a melynek kielégítésére ezen helyi közületek, ha a fejlődés alacsony fokán igen primitív alakban is, szerveket teremtenek. Mikor tehát az uralomra jutott állami társadalom lényeges érdekei biztosítására hatósági szervezetét megalkotja, keretében már talál szervezeteket; és pedig a társadalmakét, így pl. az egyháziét és a helyi közületekét. Ezen szervezetekkel szemben az állam kétféle álláspontot foglalhat el, vagy megszünteti őket és érdekei biztosítására új szerveket állít, vagy felhasználja őket akár eredeti alakjukban, akár módosítva. Rendszerint az utóbbi következik be, különösen a helyi közületekre nézve. Az uralomra jutott társadalom ugyanis, mint már említve volt, szükségkép tágabb érdek körében a többi társadalmak és érdekcsoportok érdekeit felölelvén, csak kielégítésére — a mennyiben a saját szempontjából való csekélyebb jelentőségüknél fogva nem engedi át a magánkörnek — a meglevő szerveket is igénybe veszi; csakhogy valamint az így felölt érdekek az uralkodó társadalom, azaz az állam érdekeivé váltak, úgy a szervek tovább is többé-kevésbé megtartott önálló hatáskörüket most már szinte az állam jogán gyakorolják. De az állam, nemcsak hogy szűkebb körű érdekeik, — melyek azonban most már az állam érdekei — önálló kielégítését meghagyja a helyi közületeknek, hanem saját közösségi céljai megvalósítására is, — itt természetesen kevesebb önállóságot engedve, — lehetőleg felhasználja őket. Mert

a legtöbb állami érdekek, bármily tágkörű is legyen, kielégítése helyi működést kíván, mely az esetek legnagyobb részében annál tökéletesebb, minél inkább alapul a helyi viszonyok ismeretén; ezen feltétel pedig legjobban a helyi közületek szerveiben lehet meg. Csak azon közigazgatási funkciókra, melyek végzésére a helyi közületek egyáltalában vagy az adott viszonyok közt, pl. nagyfokú korrupció miatt, alkalmatlanok, kívánja az állam érdeke külön állami szervek létesítését és pedig az előbbiekre központiakat, utóbbiakra helyieket. A helyi közületeknek, de egyes társadalmi szervezeteknek is engedett hatósági jogkör gyakorlására adott önállóságban, melynek oka egyrészt az állami érdekek egy részének partiális hatása, másrészt az állami érdekeknek gyorsabb és a helyi viszonyoknak megfelelőbb kielégítése, rejlik az a momentum, melynek alapján a közigazgatási szerveket államiakra és önkormányzatiakra osztjuk fel. Az önkormányzat e szerint az állam érdekeinek az állam keretén belül helyet foglaló helyi közületek vagy társadalmi szervezetek által bizonyos önálló hatósági jogkörrel való kielégítése. Hogy az állam milyen köröknek és mily terjedelemben enged át ilyen hatósági jogkört, valamint az a mód, a hogy az önkormányzati testek ezen hatósági jogkört gyakorolják, az uralkodó társadalom érdeke, illetőleg az önkormányzati testek társadalmi viszonyai szerint a legnagyobb változatosságot tüntetik fel. Annyit azonban talán egész általánosságban meg lehet állapítani, hogy az állami és az önkormányzati igazgatás viszonyára döntő befolyású tényezők egyfelől az állami érdekek kielégítésének feltétlensége, másfelől az önkormányzati testeknek bizonyos állami érdekek kielégítésére való különös alkalmassága. Az önkormányzat lényege mindenesetre csak a hatósági jogkör önálló gyakorlásában van; minden egyéb az önkormányzatnak csak tartalma, mely helyenként és időnként változik. Az önkormányzat meghatározásaiban azonban a lényegnek és tartalomnak ezen elválasztásával nem találkozunk és ennek következménye az, hogy a hány író van, annyiféle meghatározását ismerjük az önkormányzatnak. Ezen meghatározások pedig a szerint alakulnak, hogy az illető író az önkormányzatnak milyen államban, milyen időben fennálló alakját tartotta szem előtt és általánosította. Itt csak egy példára akarok hivatkozni. Az önkormányzat egyik legközkeletűbb meghatározása tudvalevőleg az, hogy az önkormányzat állami feladatoknak nem hivatásos, hanem tiszteletbeli, ingyenes végzése a

rendes hivatás mellett. Azt hiszem, ma már nem szorul sok bizonyításra, hogy a tiszteletbeli hivatalok nem lényeges elemei az önkormányzatnak, hanem a közigazgatásnak a primitív gazdasági viszonyok teremtette szervei, mely létjogosultságát a társadalmi munkamegosztás óriási kifejlődésével elvesztette.

Ha már most az előzőkben csak vázlatosan is kifejtetteket összefoglaljuk, azon eredményre jutunk, hogy a közigazgatás a valóságban az állam életét bizonyos társadalom, illetőleg a benne érvényesülő érdekkörök céljai szerint szabályozó tevékenység, melyet a társadalomnak a célszerűség alkotta különféle tervei és szervezetei végeznek.

Végül még csak egy megjegyzést kívánok tenni. Az előadottakban megkísérlettem reámutatni azon a szociologia által felderített új szempontokra, a melyek figyelembevételével az állami élet jelenségei, melyek legnagyobb tömege a közigazgatás körébe esik, a maguk valóságában megismerhetők. Ezen vizsgálat, mely a közigazgatás gyökereinek megvilágítására irányul, azonban természetesen nem teszi nélkülözhetővé a tételes közigazgatási jognak jogászi kezelését, azaz a jogtechnikát. Sőt ellenkezőleg a közigazgatás jelenségei igaz okainak megismerése biztosabb alapot fog nyújtani a közigazgatási jogászatnak és ezzel is biztosítani fogja úgy az egyéni, mint a társadalmi érdekek minél tökéletesebb kielégítését, a mire végeredményben törekvéseink irányulnak.

Dr. Harrer Ferencz.