



## A magyar önkormányzat.\*)



A magyar törvény szerint ötféle önkormányzati testület van. Az önkormányzat legkiválóbb képviselője az első kettő, a vármegye és a vármegye mellé helyezett törvényhatósági joggal felruházott város. Mindkettő törvényhatóságként van törvénybe iktatva. A magyar törvényi nyelvben törvényhatósági jog nem igazságszolgáltatást jelent, hanem a kánonjog nyomán felsőségi hatalmat, a vármegyék és szabad királyi városok teljes történelmi önkormányzati jogát. A magyar ép úgy, mint az angol a városin kívül vidéki törvényhatóságot is ösmer. A törvényhatósági joggal felruházott városok eszerint nincsenek a megye kötelékében s közvetlenül a minisztériumnak vannak alárendelve. Központi és helyi közigazgatás közt nincs Magyarországon olyfajta középső fok, mint aminő az osztrák helytartóság: a Bach-féle helytartóságok nyomtalanul tűntek el a föld színéről.

Az önkormányzati testületek harmadik kategóriája a magyar jog szerint a rendezett tanácsú város, amely saját maga alkotja szervezeti szabályzatát. Ehhez csatlakoznak a nagyközsé-

\*) E részletet közöljük dr. Karl Renner osztrák birodalmi gyűlési képviselőnek Rudolf Springer álnév alatt írott *Grundlagen and Entwicklungsziele der österreichisch-ungarischen Monarchie* címen legutóbb megjelent munkájából, mely bár a részletekben itt-ott téves, de egészében találó, tömör és éles kritikáját adja a magyar „önkormányzati” rendszernek. Habár a könyv több jeleségét elismerjük, mégis alapfelfogását, mely a jövő fejlődését az öszszmonarchia irányában látja, helytelennek tartjuk, mint ezt következő számunkban egyik társunk ki fogja mutatni.

A szerk.

gek, amelyek saját erejükből tartanak jegyzőt, végül a kisközségek, melyek a jegyzőtartásra más községekkel szövetkeznek.

A vármegyék és törvényhatósági joggal felruházott városok jogát az 1886. XXI. t.-c. szabályozta. Fiumére és Budapestre külön rendelkezések vannak érvényben. A községi jog az 1886. XXII. t.-c.-ben van lefektetve.

A községek szervezete bennünket ehelyütt csak a képviseleti rendszernek, a választói jog terjedelmének és hatályosságának, a képviseleti alkotmány alapján a közigazgatásban részesedő néposztályoknak szempontjából érdekel.

A község az önkormányzat jogát képviselőtestülete által gyakorolja, mondja az 1886. XXII. t.-c. 32. §-a. Ennek a kifejezésnek, képviselet, a nyugateurópai alkotmányos fejlődés sajátos értelmet adott, amelyet különösen a rendiséggel szemben való ellentét jellemez élesen. A rend tagja hűbéri joga, tisztsége vagy birtoka alapján születésénél, hivatalánál vagy méltóságánál fogva jogosult s a törvény őt személyében jelöli meg. A képviselőt választják, a nép jelöli meg a törvény alapján és nem saját nevében, hanem a nép és az állam nevében jár el.

Ebből a nézőpontból akarjuk megítélni, hogy minő joggal beszél a magyar községi törvény a község képviselőtestületéről.

A képviselőtestület felerészben a legtöbb egyenes államadót fizető községi lakosokból, másik felerészben pedig a választó közönség választottaiból és azokon kívül még az állásuknál fogva szavazati joggal bíró előljárósági tagokból áll. (32. §.)

Az úgynevezett képviselők fele, a kisközségek öt-tíz, a nagyközségek tíz-húsz, a rendezett tanácsú városok huszonnégy-száz leggazdagabb embere tehát semmiesetre sem képviselő, Őket a törvény saját személyükben birtokuk alapján jelöli ki.

És kik ők tulajdonképen? A falvakban a nemes vagy zsidó birtokosok, a kereskedők, egyik-másik telkes gazda vagy iparos. Ok a birtokuk alapján a törvény által kinevezett urai a községnek, valóságos községi rendek, akiknek a község felerészben ki van szolgáltatva.

A mezővárosokban és rendezett tanácsú városokban némileg más a helyzet. Ugyanis a néptanítók, a tudományos akadémiák tagjai, az akadémiai művészek, a folyóirat- és lapszerkesztők, a lelkészek, az ipar- és kereskedelmi kamarák bel- és kültagjai,

úgyszintén a tudorok, ügyvédek, bírák, kir. közjegyzők, orvosok, mérnökök, gyógyszerészek, sebészek, bányászok, erdészek, gazdászok, gazdatisztek és állatorvosok egyenes államadója kétszeresen számíttatik. (33. §.) A legnagyobb birtokúak mellett saját személyükben joguk van még az uralomra a honoráciorok legvagyonosabbjainak is.

S miután ilykép a mandátumok fele a községi rendeké, választhat a *misera plebs*, a többséget sosem érheti el, még akkor sem, ha teljesen diadalt arat. A képviseleti rendszer a községben a rendiség értéktelen lógósa, de ez a rendiség nem alapszik már a leszármazás nemességén, hanem egyesegyedül a vagyonon, még a honoráciorok osztályán belül is. A községen úr egyszer s mindenkorra a hely nagysága szerint változóan öt—száz embernek zárt klikkje, amelyhez nem ér el a népnek bizalma vagy gyűlölete.

De a választások üres komédiájában nincs része az egész népnek, csupán a *misera plebs contribuens*-nek, az egyenes állami adót fizetők népének.

Lehetséges volna azonban, hogy az „urak” osztályából egyes szökevények a néppel szavaznának. Ezt eleve meg kell akadályozni. Ezért a képviselőtestületben helyt szorítanak egy újabb rendi elem, az előljárósági tagok számára.

A községi előljáróság áll: 1. kisközségekben a bíróból és a másodbíróból (a mi községi előljárónk és helyettese), legalább két tanácsbeliből („esküdtek”) és azonkívül három közigazgatási tisztviselőből: a körjegyzőből, a közgyámból és körorvosból; 2. nagyközségekben a bíróból és másodbíróból, legalább négy tanácsbeliből, a pénztárnokból és még a következő tisztviselőkből: a községi jegyzőből, közgyámból és községi orvosból; 3. a rendezett tanácsú városokban tagjai a polgármester s a következő tisztviselők: a rendőrkapitány, tanácsnokok, főjegyző és jegyzők, főügyész és ügyészek, árvaszéki ülnökök, pénztárnok, számvevő ellenőr, közgyám, levéltárnok, orvos, mérnök, községi erdőtiszt. (63. §.)

Ezeknek a nagyobbára élethossziglan „választott” tisztviselőknél — mily visszaélés nyugoteurópai fogalmakkal — általában (kivételek is vannak) felszólalási és szavazati joguk van a »képviselettestületben».

Egy „képviselettestületben” tehát a bürokraták és honoráciorok homöopatikus adagával hígított nagy vagyoné a biztos, az abszolút többség, virilista szavazatok többsége!

Hihetnők, hogy egy ilyen képviselőtestület eléggé megbízható: minden aggodalom nélkül teljes autonómiát lehet biztosítani részére a magyar állameszme veszélyeztetése nélkül. Mindjárt látni fogjuk.

A község tisztviselői a magyar törvény szavajárása szerint „választatnak”. Tehát egészen le a községbe nyúló alkotmányosság! A hivatalok betöltése céljából a képviselőtestületet tisztújító székre hívják egybe. Nyilván azért nemde, hogy válasszon? Távolról sem!

A tisztújító szék elnöke kis- és nagyközségekben a főszolgabíró; rendezett tanácsú városokban az alispán. (72. §.) Minden városi és községi előjárói, segéd- és kezelőhivatalnoki állás betöltésénél „kijelölésnek” van helye. (77. §.)

Természetes, hogy ha választanak, akkor jelölni is kell. Csakhogy nem gondolkodik a magyar ilyen nyugateurópai módon.

A kijelölés jogát a kis- és nagyközségekben a tisztújító szék elnöke, a főszolgabíró gyakorolja, rendezett tanácsú városokban a jelöltek névsorát egy kijelölő választmány állítja össze. Ennek a választmánynak tagja a tisztújító szék elnöke, az alispán, a képviselőtestület választotta két tag s az alispán által kinevezett két tag. Szavazatok egyenlősége esetében dönt az alispán.

„A kijelölés eredményét a tisztújító széken ennek elnöke jelenti ki és a kijelölő választmány határozatait indokolni nem tartozik. Minden állásra legalább három egyén jelölendő. Érvényesen szavazni csak jelöltre lehet.” (77. §.)

Így él vissza a magyar alkotmány az alkotmányos fogalmakkal és formákkal. Nyugateurópában egyszerűen így mondanák: Az alispán vagy a főszolgabíró hármasság vagy többes javaslatot tesz, ez köti a községi tanácsot.

Ez a szabad község, a „szabad állam mentsvára” Magyarországon.

A hosszú törvénycikk veleje ez: A legtöbb adót fizetők kis csoportja a községgel úgy rendelkezik, mint a sajátjával, a hivatalnokokat a felettes hatóság nevezi ki. Hatástalan ellenőrzésre választott emberek is jutnak be a képviselőtestületbe, de választójoguk csak az egyenes állami adót fizetőknek van. Ha köztük nemzeti vagy társadalmi ellenzék alakul ki, az választhat ideig-óráig, sőt győzhet is. De a virilisták megdönthetetlen többsége csakhamar megtanítja, hogy itt minden politikai tevékenység hasztalan; a választási mozgalom abbamarad, az ellenzék félrevonul. Politikai agónia s a bosszú órájára váró kétségbe-

esett rezignáció ejti rabul az összes osztályokat és nemzetiségeket a legtöbb adót fizető magyarok kivételével. A politika az ő monopóliumukká válik.

\* \* \*

A vidéki lakosság nagy részének a mezőváros, a nagyközség és a kisközség a politikai gyakorlótere, ott van számukra a pártéletnek az iskolája. Ebből az arénából kizárt néprétegek nehezen foghatók egységes akcióra, a parlamenti választásokban való részvételre. Évtizedekkel később lépnek csak be a politikai életbe, akkor azonban a vízáradásnak gátakat elsöprő elemi erejével.

A magyarság uralkodó osztálya ilyen vízáradás előtt áll.

Az ő erős várak azonban, amelyből az országot féken tartották s egyszersemind a parlamenten korlátlanul uralkodtak, a vármegye s a szabad királyi város, a törvényhatóság volt.

Melyik európai nem gondol az angol grófságokra és tanácsaikra, ha a parlamentek módjára ülésező, törvénytelen rendeleteket visszautasító, minden állami ügyben állást foglaló, egymással levelező és határozatokat közlő, hivatalnokaikat — a politikai közigazgatási tisztviselőket — választó törvényhatósági bizottságokról hall? És melyik európai nem döbönt meg valósággal, mikor ez az intézmény Fejérváryval szemben csütörtököt mondott?

De a község példája már vigyázatosná tett bennünket. Nézzük meg a dolgot közelebbről.

A törvényhatósági bizottság — a megyében ép úgy, mint a törvényhatósági joggal felruházott városban — felerészben a törvényhatóság területén legtöbb egyenes államadót fizető állampolgárokból áll, felerészben pedig a választóközönség választottjaiból. Ezeken kívül a közgyűlésen üléssel és szavazattal bírnak még a jelen törvény 51. §-ában felsorolt törvényhatósági tisztviselők. (1886. XXI. t.-c. 22. §.)

Ugyanaz a jelentéktelen képviseleti toldalékkal ellátott rendi testület, mint a község képviselőtestülete! Mindenesetre más társadalmi rétegek uralmát segíti elő.

A törvény 24. §-a szerint a vármegyei törvényhatósági bizottságnak 120-nál kevesebb és 600-nál több tagja nem lehet, ezek közül tehát legalább 60 és legfeljebb 300 virilista. Egy olyan elsősorban agrár államban, mint aminő Magyarország, alig akad tíz honorácior vagy iparos a virilisták között, a többi nagybirtokos. A vármegyében a virilisták túlnyomó többsége mágnás

és dzs centri, az ő személyüket örökletesen a birtokuk jogán, a törvény szava s nem a választás következtében illeti meg a tagság, tehát a bizottság rendi tagjai. Nem érinti őket a nép tesszése vagy haragja, messze esik tőlük a tömegek politikája. S míg a község virilistái közé bejutott a gazdag iparos, kereskedő és paraszt is, innen minden osztály ki van közösítve egynek kivételével. A virilistákkal egyenlő számban ugyan valóságos képviselők is választatnak, de a községi választói jognál szűkebb választójog alapján. „A bizottsági tagok választása választókerületenként eszközöltetik.” (29. §.) „Választó a törvényhatóság mindazon lakosa, aki az országgyűlési képviselőválasztásra jogosultak azon évre érvényes állandó névjegyzékébe felvétellett.” (31. §.)

A magyar országgyűlési választói jogot nem lehet olyan könnyen jellemezni. Az nem egységes, a választói jogosultságnak van valami két tucat jogcíme, régi jogosultság, háztulajdon, földbirtok, értelmiség stb. és ezek országrészenként, sőt vármegyénként különbözőek! A magyar vármegyéknek tágabb, a nemzetiségi megyéknek különösen Erdély román részeiben szűkebb választójoguk van. Később még lesz erről szó.

Az országgyűlési választók tehát a vármegye választói is. Ezek alapján véve a községi legtöbb adót fizetők, kiket már a községben előkészítettek a magyar állameszme befogadására, a község virilistái a képviselőtestületbe beválasztott vagyonosabb polgárokkal egyetemben. Igaz ugyan, hogy a választói jogosultság szélesebb rétegekre terjed ki, de egy csonka választói jog működését sosem határozza meg döntő módon a terjedelme. Nem számítandók tulajdonképen a választói joggal birokhoz azok, akiknek nemzeti és társadalmi érdektársai nagyrészen meg vannak fosztva a választói jogtól. Ők a választói jogosultságukat politikailag nem használhatják ki, azt legfeljebb az egyéni érdekeik szempontjából, kereskedelmi úton értékesítik; így láttuk egészen a legutóbbi időkig a vidéki kisparasztságnál s a kisvárosi kispolgárságnál, amennyiben egyáltalán élt választói jogával. Ezeknek a választókerületeknek a mandátumai hivatalnokok, kalandor hírlapírók, iparlovagok és ügyvédek kezeibe jutnak. A törvényhatósági bizottság második fele belőlük kerül ki.

Magyar számítás szerint a törvény a bizottság két felén kívül még egy harmadik alkatrészt is ismer, a hivatal virilistáit. „A közgyűlésen ülással és szavazattal bírnak, habár nem volnának is tagjai a bizottságnak, vármegyékben az alispán, fő- és aljegyzők,

tiszti-, fő- és alügyészek, árvaszéki elnök és ülnökök, főorvos, főszolgabírók, pénztárnokok, központi számvevők, levéltárnokok és a rendezett tanácsú városok polgármesterei.” (51. §.)

Azt hiszem, hogy ez teljesen elegendő a szabad Magyarország alkotmányos fellegvárainak megősmérésére! Ennek az országnak önkormányzata nem a nép kezében van, a vármegyének nincs képviseleti rendszere, hanem közigazgatásában választott tagok értéktelen ellenőrzése mellett a birtokos rendeké a hatalom.

A városi municípiumokban, azaz a szabad királyi városokban és még hat nagyobb, úgynevezett törvényhatósági joggal felruházott városban, a jogi szabályozás körülbelül ugyanilyen, bárha itt a törvénynek ugyanaz a betűje más társadalmi osztályt juttat uralomra. A város legtöbb adót fizetői a háztulajdonosok, a nagykereskedők és nagyiparosok. Miután a törvényhatóságok virilistáinak megállapításánál is az értelmiségi foglalkozást űzők adója kétszeresen számíttatik (26. §.), úgy ezekből is gyakorta kerülnek virilisták a bizottságba, míg a vármegyék törvényhatósági bizottságaiba a honorácior csak választás útján juthat be. A városi törvényhatóságok virilistái a magyar polgári liberalizmus virágjának, a vagyonos polgárságnak érdekeit képviselik, amelynek tagjai nagyjára elmagyarosodott németek vagy asszimilálódott zsidók. A törvényhatósági bizottság választói, a városi kispolgárok, mint mindenütt, híveiül szegődnek a hangzatos frázisok radikalizmusának, ingadozók és értelmetlenek. A bürokratikus elemet képviselik a polgármester, fő- és aljegyzők, rendőrkapitányok, tanácsnokok, tiszt fő- és alügyészek, árvaszéki elnök és ülnökök, főorvos, főmérnök, pénztárnokok, számvevők, közgyám és levéltárnokok, akiknek szavazati joguk van, ha nem is tagjai a bizottságnak. Ezeknek az elemeknek a jelentősége fokozott, mert a városi bizottságokban kevesebb tag van (48—400), mint a megyeiekben és mivel a hivatalnokok nagy részét a főispán nevezi ki.

Rendszerint (79. §.) a hivatalnokokat a közgyűlés választja hat esztendőre. Nagy jelentősége ennek a választásnak azonban nincs, mert itt is három választott, három kinevezett tagból és a döntő szavazattal rendelkező főispánból álló kijelölő választmány tesz hármas vagy többes javaslatot, amely köti a tisztújító székét. Ily módon töltik be a főbb hivatali és tanácsnoki állásokat, a többi új tisztviselőt, közigazgatási gyakornokot, valamint a segéd- és kezelő-személyzetet a főispán nevezi ki.

Amint ezekből látszik, az ilyfajta választási rendszer nem tudja egy zárt hivatalnoki hierarchiának, egy bürokratikus kasztnak a keletkezését megakadályozni. Inkább állíthatjuk, hogy a bürokratizmus majdnem teljesen felszította az egykor tiszteletbeli hivatalokon alapuló önkormányzati rendszert és a választást tiszta formalitássá süllyesztette. Minő messziség választja el ezt a vármegyét, ezt a szabad királyi várost az angol grófságoktól! A magyar önkormányzatban nincs tiszta képviselőtestülettől szabadon választott alispán vagy polgármester. Őket mind burkolt módon a főispán nevezi ki.

S ez a főispán, ki a miniszterek bizalmi állásban levő embere, akit a miniszter neveztetethet ki és mozdíthat el tetszése szerint, mindinkább közeledik a francia *préfet* típusához, ki a törvényhatóságban csupán csak a parlamentnek felelős kormányhatalmat képviseli. Kormányrendeletek ellen nincs már a törvényhatóságnak *jus resistendi*-je, csupán felirati joga a törvénybe ütköző vagy célszerűtlen rendelettel szemben. De ha a miniszter a felhozott indokok ellenére a végrehajtást követeli, vagy ha a törvényhatóságot hozott határozatának foganatosításától másodízben eltiltja, a kormányrendelet azonnal is feltétlenül teljesítendő. Az olyan kormányrendeletet azonban, amelyben az állam veszélyeztetett érdekei miatt halaszthatatlan intézkedés van s ez a rendeletben határozottan ki van fejezve (19. §.), azonnal végre kell hajtani s az ily rendelettel szemben a törvényhatóság részére nem marad más hátra, mint orvoslás keresése a képviselőháznál. (19. §.) Ez a francia közigazgatási jogból eredő szabály nem vonatkozik az országgyűlés által meg nem szavazott adó tényleges behajtására, vagy meg nem szavazott újoncok tényleges kiállítására. (20. §.) A törvény szándékosan nem sorozza a kivételek közé az önkényes szolgáltatást. Ha a törvényhatóság mégis megtagadja az engedelmességet, akkor a főispánnak hathatós fegyelmi eszközök állanak a rendelkezésére, melyek a forradalmi ellenszegülés esetének kivételével a rendelet végrehajtását biztosítják. Végül a minisztérium fölhatalmazhatja a főispánt, hogy a törvényhatóság összes hivatalnokaival és szerveivel közvetlenül rendelkezék. Az önkormányzati szerveknek a rendszerben rejlő államosított és bürokratikus volta a döntő pillanatban kipattan. A kormányzati abszolútizmus, amely Fejérváry alatt lépett a szintérre, régóta a rendszerben lappangott és csak fikciók takarták el.



Budapest törvényhatósági bizottsága, az ország legnagyobb önkormányzati testülete, részben az eddigiektől eltérően alakul. (1872. XXXVI. t.-c.) Négyszáz választott tagja van. Választó azon honpolgár, ki országgyűlési képviselői választási joggal bír, ha írni s olvasni tud s a fővárosban két év óta állandóan lakik. (24. §.) A választóképesek a bizottsági tagok egyik felét az 1200 legtöbb egyenes állami adót fizetők sorából, másik felét az összes választók sorából választják. (26. §.) A szabad királyid városok virilizmusa itt egy passzív választási cenzussá alakult át. Ez a passzív cenzus nem garantálja a nagy vagyon biztos képviseletét, mert minden kiváltságos osztályból válnak ki törekvő demagógok. Inkább a kispolgárság részére biztosítja a feltétlen többséget a székesfővárosnak az ország közvéleményére döntően ható, kiemelkedő tribünjén.

Ezekben az önkormányzati testületekben szerveződik a magyar politikai nemzet, itt élesíti fegyvereit, itt válnak ki politikai vezérférfiai, innen küldi képviselőit a budapesti parlamentbe. Ezek a magyarság állami életének iskolái, a védőbástyák, melyek segítségével a többi nemzetiségeket az állami élettől visszatartja, már csak azért is, mert a választási gépezet a helyi hatalmak kezében van. A proletariátus s a nemzetiségek számára bevehetetlenek, de a kispolgárság és a parasztság sem juthat fel egészen az ormokra. A virilisták intézménye a magyar nagybirtok erős vára, le kell majd és le fogják majd egyszer rombolni, de megkerülni nem lehet. És rendkívüli módon jellemző, hogy az uralkodó faj ellenálló ereje nem a modern, európai értelemben vett alkotmányos intézményekben, hanem a félig rendiekben rejlik. A képviseleti rendszernek nem a tökéletességében, hanem a hiányosságaiban, az „alkotmánynak” nem a progresszív, hanem a retrográd voltában.

Ellenvetik majd, hogy Angliának is vannak *pair*-jei és Franciaországnak szenátusa. S valóban a virilizmusnál a pairség elvét s a szavazó hivatalnokoknál a szenátus elvét láthatjuk érvényesülni. De az alkotmányosság a paireket és szenátorokat csak egy teljesen elkülönített felsőházba ereszti be, amelyik az alsóház szabad elhatározását nem korlátozza. A népképviselet teremti meg a közvéleményt és a törvényt, az urak házának felülvizsgálata legfeljebb ennek korrektívuma. De az egész rendszer a feje tetején áll, ha a képviselő, mint örökös kisebbség

a párisi szenátor közé ékelődik, ekkor az igazi döntés joga a rendelnél lesz, a képviselők csupán a pusztá ellenőrzés szerepe s a képviseleti rendszerből csak az üres forma marad meg. A bürokratizmus és önkormányzat fogalmaival is ilyen játékot űznek. Magyarországot nem a tapasztalt állampolgárok igazgatják szakszerűen képzett hivatalnokok segítségével, hanem színleges választás útján választott hivatalnokok. S a minden funkció kifordításának ezt a remekét a magyar törvény az európai politikai és államjogi fogalmak új formába öntésének olyan művészetével végzi, hogy az egyenesen bámulatba ejtő.

Az ember az európai fogalmaknak ezt az átgyúrását egy bizonyos szempontból szerfelett agyafúrtnak, más szempontból pedig rendkívül bárgyúnak nevezhetné.

**Karl Renner.**

