

JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI ÉRTEKEZÉSEK  
GYŰJTEMÉNYE.

---

I.

# A KÖZIGAZGATÁSI ENQUÊTE

ÍRTA

DR. CONCHA GYŐZŐ

kolozsvári egyetemi tanár.

(Külön lenyomatat a „Magyar Igazságügy”-ből.)

BUDAPEST  
KIADJA ZILAHY SÁMUEL  
1881.

# TARTALOM.

	Lap.
I. Az enquôte természetè .	1
II. Társadalmunk ereje és a közszolgálat követelményei.....	9
III. Az értekezéslet egyes vitakérdései.....	27

# A közigazgatási enquête.

Dr. CONCHA GYŐZŐ kolozsvári jogtanártól.

## I.

### Az enquête természete.

Hobbes szerint A szavak a bölcs emberek játékpénzei; csak számítanak velők: de a bolondok készpénznek nézik.” (Leviathan Cap. IV. de Serm.) E mély értelmű mondás szerint egészen feleslegesnek látszhatik a belügyminister által 1880. november hó 21-re egybehívott értekezlet tudományos méltatását az enquête elnevezés jogosultságának kérdésén kezdeni. S mégis így kell cselekednünk.

Vajúdó közigazgatásunk fölött 9 főispán, 12 megyei főtisztviselő és 12 országgyűlési képviselő hivatott egybe, nem annyira diagnosis-tétel, mint az alkalmazandó gyógykezelés megvitatása végett; a közigazgatási szakférfiakhoz intézett kérdések súlypontja ugyanis nem a tények, nem az állapotok konstatálására esik, hanem a teendő reformokra.)

Másrészt azonban a belügyminister a képviselőházban helyezte kilátásba a tanácskozmányt; tárgyalásai gyorsírói jegyzetek nyomán azonnal közöltettek, most pedig összegyűjtve külön kötetben fekszenek előttünk, mint a „közigazgatás érdekében egybehívott enquête tárgyalásai”; szóval több jelenség arra mutat, hogy valóban enquête tartása czéloztatott, hogy eredményeivel mint enquête-éivel kíván a Kormány élni.

A belügyminister a közigazgatásnak törvényhozási reformját, vagy. – hogy a képviselőházban 1880. febr. 23-án tett nyilatkozata szavait használjam – „annak sok iránybani javítását az ország legkülönbözőbb részeiben a közigazgatással gyakorlatilag is foglalkozók nézeteinek meghallgatása nélkül” nem tudja képzelni. Ezzel a tervezett és foganatosított értekezletnek megadta az enquêtek egyik jellemző vonását, de megadta főleg a publicitással, az enquêtek a másik éltető elemével. Tehát valósággal a törvényhozást jövőendő elhatározásában tájékoztatni hivatott vizsgálatról, enquêteről van szó; a név nem mellékesen, nem véletlenül használtatik.

A minister nem egyedül a maga tájékozása, hanem a közvélemény, a törvényhozás informatíója végett tartotta szükségesnek az „értekezletet”, melynek tárgyalásai nem maradtak a hivatalos akták között, hanem a nyilvánosság elé terjesztettek. Ha csak az előbbit célozza, az utóbbira nincs szükség, de különösen nem lett volna szükség a parlamenti nyilatkozatra. A minister tehát legislatív működése alapjául állítván oda az értekezletet, publicitással vévén azt körül, sőt egyenesen enquêtenek nevezvén, méltán kérdezhetjük, jogosult-e ez elnevezés? Mert ha valóban enquête áll előttünk, a legislatiónak erkölcsi helyzete azzal szemben egészen más, mint ha az csak több, bármilyen kitűnő férfiúnak nézetét foglalja magában a teendő legislatív rendszabályokra nézve,

Az enquête századunk parlamentjeinek informationalís esz- köze. Akkor vétetik igénybe, ha egyes kérdésekről sem a kormány, sem a parlament kitűnőbb tagjai nem bírnak maguknak döntő nézetet alkotni, mert tényalapjukat oly bonyolódott társadalmi vagy állami viszonyok képezik, melyek csak a legrészletesebb, az abban forgók közvetlen tanúságára alapított vizsgálatból deríthetők ki.

Az enquêtek a modern államok stethoskopjai; a társadalom szívverését, lélegzését közlik velünk. Tanúságaikkal a parlament ép oly kevésbé szállhat szembe, a mint az orvos nem azzal, a mit stethoskopja a tüdőről, a szívről mond. Szabadon méltathatja ugyan, de alapul el kell fogadnia.

Ellenben ahol ily objectív vizsgálat nem tartatik vagy nem tartathatik, a hol csak nézetek nyilvánulnak: ott sok kiváló egyén nézete mindenesetre nyomatékos lesz ugyan, de épen nem lesz kizárva, hogy maga az alap, melyen a nézetek többsége nyugszik, még ha a legkitűnőbb férfiaké is, vita tárgyát ne képezze. Tényekkel szemben nincs vitának helye, csak nézetekkel szemben,

Az enquêtek főleg ily tényeket hivatvák konstatálni; de a közigazgatási értekezleten csak másodrendű jelentősége volt a tényeknek; a szakférfiak nézeteinek támogatására szolgáló eszközök voltak; nem ezeket, hanem a közigazgatási állapotokról alkotott nézeteket akarták a kérdőpontok kitudni.

A kérdőpontok egyszerű átfutása, de még inkább az adott feleletek, arról győznek meg bennünket, hogy nem valódi enquêtel van dolgunk.

Az enquête tényeket akar felderíteni; az enquête csak specia- lis kérdésekre adhat feleletet; az enquête a lehető legszélesebb alapon ejti meg a vizsgálatot; az enquête az állami által alkalmazott inductív eljárás.

Ilyen volt-e a mi közigazgatási értekezletünk?

E kérdésre határozott nemmel kell felelnünk.

A ministeri kérdőpontok felteszik mintegy, hogy közigazgatási állapotaink ismertek; csekély számú, nagyrészt a parlament egyik vagy másik házához tartozó férfiú kérdeztetik meg; ezek nagyobb részének annak idején úgyis lesz alkalmá a közigazgatási reformjavaslatokhoz hozzászólni; ezeknek a parlamentből egy külön értekezletbe meghívása a végett, hogy a parlamentet felvilágosítsák, teljesen felesleges; kívülök 12 alispánnak, illetve főjegyzőnek tanúskodása szolgáltatja tehát a parlament tájékozására az összes anyagot.

Lehet-e ezt enquétenek nevezni? Tizenkét törvényhatósági tisztviselő rövid nyilatkozata elégséges-e a parlamentnek a döntő elhatározáshoz oly kérdésben, melyről a minister kijelentette, hogy azt az ország legkülönbözőbb részeiben a közigazgatással gyakorlatilag foglalkozók meghallgatása nélkül megoldani nem lehet?

Közigazgatásunk önkormányzati jellege mellett nem feltűnő-e továbbá, hogy a törvényhatóság nem-tisztviselő elemeiből senki meg nem kérdeztetett? Pedig azt alig állíthatni, hogy a törvényhatósági bizottságokban egyáltalán ne lennének tagok, kik a közigazgatási állapotokat ismerik és az enquéteben megjelenni hajlandók lettek volna.

E 12 törvényhatósági tisztviselőnek s 21 parlamenti tagnak összesen 9 ülésen (november 21-től november 28-áig) tett depositiói, melyek egy 226 nyolczadrét lapra terjedő sovány kivonatban tettek közzé, volna hát a közigazgatási enquéte eredménye?

A gyermekek gyári foglalkozásáról 4 évig, a köszénről 5 évig, a segélyezési szövetkezetekről szintén 5 évig tanácskozott az angol enquéte, s a század elejétől 1852-ig megejtett enquétek munkálatainak csak tartalommutatója 412 negyedréti oldalra terjed. A francia mezőgazdasági enquéte munkálatai 38 negyedréti kötetet foglalnak el. Nem Összehasonlítás végett említem e tényeket, hanem csak annak bizonyításául, hogy a kilencedik üléssel befejezett értekezletet az ő 12 nem parlamenti tagjával és 226 lapnyi kis kötetével enquétenek venni már e külső körülmény miatt is alig lehet...

De legfőképp nem lehet azért, mert ez ülések legnagyobb része általános elvek fölötti vitákkal telt el; csak elvéve merülnek fel tények. Az enquétebe hívtak inkább egy még meg nem tartott, de fictio útján megtartottnak vett enquéte eredményeit discutiálják, a helyett, hogy maguk tennének tények fölött nyilatkozatokat vagy, mint az angolok mondják, bizonytságot. A mi közigazgatási értekezletünk tárgyalásai oly benyomást gyakoroltak reánk, mintha csak az enquéte megtartására kiküldött parlamenti bizottság állna előttünk, mely az ország legkülönbözőbb részeiből még csak egybe

fogja gyűjteni a szakértőket; mintha az enquêtenek teendő kérdéseket vitatnák, nem az azokra adandó feleleteket.

Konkrét kérdések fölött tanukat, szakértőket nem igen hallottunk nyilatkozni; az egész egy parlamenti általános vita képét nyújtotta. Az angolok a kihallgatottakat nyilatkozataikra megszokták esketni. Ötletnek is furcsa volna, p. o. báró Majthényi Lászlót az 50-es évek francia decentralisationális törekvések szellemében mondott, igen emelkedett, de akadémikus értékű véleményére, vagy Dárday Sándort jogtörténeti magaslatról adott parerejére, vagy Komjáthy Bélát a Parlamentarismus vulgaris mellett kitalált speciesére, melyet a német tudósok Parlamentarismus municipalis Komjáthianusnak neveznének, hitbe venni.

Az enquêtenek akkor van eredménye, ha mentül speciálisabb. Ámde az 1880. november 21-iki közigazgatási értekezlet felkarolja az önkormányzati vagy hivatalnoki igazgatás, az önkormányzati adózás és a közigazgatási bíraskodás kérdéseit, nem is említve az azonkívül felvetett fontos mellékkérdéseket, mint a közpénzek kezelési módozatát, a közigazgatási bizottságot és még sok mást. Ennyi ügyet lehetetlen behatólag, részletesen tárgyalni, ha tárgyalásunk célja nem általános elvek fölötti vitatkozás, hanem az enquête alá vett kérdésekre az ország legkülönbözőbb vidékein szerzett tapasztalati adatokkal való felelet.

Megyei institutióink alapjának megváltoztatása egymaga oly nagy kérdés, hogy a parlamentnek, ha elhatározása előtt kivülről levő szakinformációra van szüksége, nagyobb apparátust kellene mozgásba tenni, mint itt az összes kérdésekre nézve történt; a 12 megyei tisztviselő, kikből az enquête állt, még ha tényekre kérdezett volna is, nem nézetére, oly csekély informational anyagot nyújthatott volna, hogy abból megyei közigazgatásunk teljes képét nem nyerhetné a törvényhozás.

Ha a törvényhozásnak enquêtere van szüksége, akkor azt a legrészletesebben, legbehatóbban kell megtartani, nem látszólag; a 12 megyei tisztviselő kihallgatása oly sok kérdésre pedig csak látszata annak, mintha közigazgatásunk műhelyébe tekintettünk volna. Az enquêtek célja az igazság teljes feltárása, hogy a törvényhozás valóban tudhassa, mit s hogyan rendezzen. De ez persze sokszor csak a visszaélések, a hiányok, a bajok feltárása által érhető el. Azért a valódi enquête tartásához erkölcsi bátorság kell, még sokkal nagyobb, mint a szabad sajtóhoz, mert ennek ítéletei ellen különféle appellata, kifogás támasztható, melyek az enquêtek ténymegállapításai ellenében nem foghatnak helyet.

Az enquêtek tényekből akarnak inductiót tenni: a közigazgatási értekezleten mindig csak deductiókat hallottunk; a 9 ülésből

4. általános tárgyalással telt el, összesen 5 maradt tehát a részleteknek; de itt is többször hangoztatták a „meggyőződés”-t, a „hit”-et, a „nézet”-et, mint a közigazgatási állapotok tudomását; az értekezlet tagjai nem tanúságot, hanem professio fideit tesznek; s ez nem is lehetett másképp, mert a feltett kérdések majd mind általános elvekre vonatkoztak.

Nem enquête volt tehát az értekezlet, sőt szoros szakértekezlet sem, hanem politikai discussio, melyben a szélsőbal, az ellenzék s a kormánypárt két árnyalata, sőt maga a minister is politikai szempontból foglaltak állást, vagy legalább politikai tekinteteket is érvényesítettek a tiszta szakkérdésben.

Mindezt azért tartjuk szükségesnek hangsúlyozni, mivel újabb időben az úgynevezett enquêtek kormányzatunkban nagyon virágoznak, a nélkül, hogy valósággal enquêteszerű vizsgálatokról szólnunk lehetne. Az enquêtek természetére nézve uralkodó nézeteket sajátáságosan illusztrálja az egyik értekezlet! tag felszólalása, ki köszönetet mond a miniszternek, hogy az enquêtebe oly egyéneket is meghívott, a kik a közigazgatással foglalkoznak; vagy talán politikai oldalvágás akart lenni a köszönetnyilvánítás?

Államtanács vagy – a név nem határoz – bármely rendszeres kodifikáló bizottság nem léte, administratív statistikánk szervezetlensége, a különböző társadalmi érdekek, mint a mezőgazdaság, ipar, kereskedelem jelenségeinek rendszeres észlelésében levő hiányok, teszik az úgynevezett enquête-ket szükségessé; de azért ne figyeljük, hogy e surrogatumokkal elérve lenne az, a mit velük pótolni akarunk.

Így a közigazgatási enquêtet is, nem mint ilyet kívánjuk méltatni, mert az annak nem nevezhető; hanem mint a közigazgatás reformjára vonatkozó elvek, nézetek bizonyos összegét. Nagyon sajnáljuk, hogy nem inkább az elsőt tehetjük; hogy a gyakorlat emberei annyit theoretizáltak, hogy oly kevés adattal járultak közigazgatásunk gyakorlati menetének felderítéséhez; bár elismerjük, hogy erre a feltett kérdések által mintegy kényszerítve voltak.

Mielőtt azonban a tanácskozmány érdemleges méltatására átmennék, nem lesz tán felesleges az enquêtek kérdését röviden, elvileg vizsgálni; teszem ezt a fennebb mondottak némi igazolásául, miután ott csakis az előttünk fekvő konkrét esetről szóltam.

Az enquête távol sem oly egyszerű technikus eszköz, a minőnek első tekintetre látszik, a minőnek a mi kormányzati gyakorlatunkban feltűnik.

Az enquête nálunk törvények, kormányzati rendszabályok szakszerű kidolgozását biztosító eszköz.

A minister törvényjavaslatot akar az országgyűlés elé terjeszteni, de azt akár annak nagy fontosságánál, akár tárgya újságánál fogva előbb jónak látja néhány tudós vagy tudományosan mívelt gyakorlati szakember bírálata alá bocsátani; 10-20, esetleg még több szakember hallgattatik ki akár a kész törvényjavaslat, akár annak főelvei fölött s ez enquêtenek nevezetik.

Ámde az enquêtek célja nem annak kiderítése, a mit a szakemberek már tudnak, hanem azé, a mit még nem tudnak és szakember létükre sem tudhatnak.

A kiváló tudós a történelem, a statistika útján igen sokat tudhat, de a jeles praktikus ennél még többet, jobban is tudhat, mert a viszonyokat az élet közvetlen elevevényében ismeri; csakhogy nincs oly kiváló praktikus, a ki egyénileg az összetett életviszonyok egészére, minden részletére ily tudomással dicsekedhetnék. Az enquêtek segítenek e bajon. A tudóst összeköttetésbe hozzák az élettel, a gyakorlat emberét az egész, a teljes élettel.

A mi enquêtejeink többnyire abból indulnak ki, hogy néhány szakember már mindent tud. Az angol enquêtek ellenben, a melyeket más népek is mintácul vettek s többé-kevésbbé követtek, a szakemberek felvilágosítására célzó intézmények, melyekben a felvilágosításra a társadalom legegyszerűbb, a socialis létra legsalsóbb fokán álló emberek is nem csak alkalmas, de nélkülözhetlen közegeknek fogadtatnak el.

Látszik ez az angol enquêtek alakításában. A parlament egyik vagy másik háza vagy a királynő rendszerint 15 tagból álló bizottságot küld ki, hogy egy bizonyos kérdésre (pl. mi az oka az indiai éhségnek, minő a munkások állapota, mi az oka a szén drágaságának, a vasúti szerencsétlenségeknek) a szükséges vizsgálatot meg-ejtse, kihallgatásokat eszközöljön, adatokat, okmányokat gyűjtsön, szóval a lehető legteljesebb matériáit állítsa Össze, melynek alapján a feltett kérdés eldönthető.

De e szakemberekből álló bizottság csak a kérésre van? hivatva; a feleletet a tanuk adják. A különösen meghívottakon kívül mindenkit tanúságra bocsátanak, aki vallomást tenni akar, s csak e nagyszerű eljárás után, mely néha a helyszínén, az ország különböző részeiben, szemlékkel is összekapcsoltatik, ad az enquête-bizottság véleményyt; sőt ezt sem mindig, a mennyiben a kérdést eldöntésre éretnek még nem találja.

Az enquête-bizottság főfeladata tehát a kérdések feltétele (ezek azonban nem állapíttatnak meg előre, hanem az egyes tanuk nyilatkozata szerint változhatnak), továbbá az alkalmas tanuk kiszemelése, kihallgatása, a vallomásokban! ellenmondásoknak szembesítés útján való megoldása. Mindehhez, de még inkább a vallomások útján

nyert anyagnak feldolgozásához, az ítélet kidolgozásához, nagy szakértelem kell ugyan; de azért az enquête súlya nem a bizottságban, hanem az általa kihallgatott tanukban, azok nagy számában, a kihallgatás közvetlenségében, nyilvánosságában stb. rejlik ép úgy, mint a bírói ítélet helyességére mindig a tényalap helyes megállapítása döntő.

Enquêtejeink legtöbbszörében tehát épen az hiányzik, a mi az angolokéban a fődolog: míg ezeknél a tényállás kiderítése a fő, addig bennünket a tényállás nem igen aggaszt, mi Ítéleteket akarunk.

Kétségkívül vannak számos törvényhozási teendők, melyeknél a tényállás nem kétséges s nehézségre csak az ad okot, mely állást foglaljunk el a statistika vagy a nagyon egyöntetű tapasztalás folytán ismert állapotokkal szemben. Igen sok esetben a statistika, a hivatalokban felgyűlt adatok (pl. a perekben á l l a n d ó n mutatkozó jelenségek) feleslegessé teszik az angol mintájú enquêteket. Ily esetekben nagyon helyén levők a nálunk divatba jött „enquêtek”.

Az is kétségtelen, hogy az angol parlamenti enquêtek sok esetben tényleges viszonyok kipuhatólására sem szükségesek, sőt hogy írásbeli kérdőívek útján, melyek lehetőleg az ország minden vidékén szétszórtnak s betöltve egy központi hivatalba visszaküldetnek, az enquêtek célját inkább elérhetni. Az írásos enquêtek fényes eredményeként szokott említtetni a siker, melyet Hunter, a bengali statisztikai hivatal főnöke elért, ki írásbeli kérdések útján azt tudakolta ki, az egyes járásokban az aratás utáni gabona-árnak milyen magasságából lehet következtetni, hogy az új aratásig a gabona-ár annyira emelkedni fog, hogy a szegényebb sorsúak ez árakat megfizetni képtelenek lesznek. Az így nyert feleletekből előre megállapította az 1873-iki éhség bekövetkezését.

Számos parlamenti enquête eredmény nélkül foglalkozott e kérdéssel, míg Hunter írásbeli eljárása a célt teljesen elérte, a kitudni akart tényeket konstataálta, az eredményt belőlök levonta, s az 1873-iki, Hunter által megijósolt éhség volt eddig az első, melynek borzalmait az indiai kormányzatnak elhárítani sikerült.

A hol azonban a tények bonyolultak, a hol azokat elfogultság, érdeke, tudatlanság elhomályosíthatja, a hol az adatokhoz nehezen lehet férni, a hol az így tisztázott tényekből a következményeket megvonni bajos: ott csak az angol enquêtek nagyszerű apparátusa ígér sikert; ezeknek lényege pedig abból áll, hogy 10-15, a társadalmi és politikai kérdések valamelyikében kiváló szakférfiú bizottságba egyesítetik s ez azután mondhatni a társadalom, egész azon részét, mely a vizsgálat alá vett kérdés által érintetik, kihallgatja. De lehetséges-e a társadalom egy nagy rétegét kihallgatni? Betű-

szerinti értelemben bizonyára nem; de lényegileg véve igen, ha a bizottság lehető nagy számú egyént idéz maga elé s tárgyalásai nyilvánossága és rögtöni közzététele által mindenkinek módot nyújt a megjelenésre, a fölszólásra, a *rectificatióra*.

Az *enquêtes* tehát a szoros megmérésre nem alkalmas tényeket akarják konstatálni s az állam elhatározásait inductiv alapra fektetni; minek az összes emberi gondolkodásra való nagy befolyása önként következik, az állam lévén a leghatalmasabb tényező, melylyel akarva nem akarva a legtöbb embernek számolnia kell.

De másrészt az *enquêtes* az egész társadalomhoz fordulva, az egyeseket a közület munkájában való részvételre hívja fel, nyilvánossága által a közügyeket valóban közöseké téve, a közhatalom megszólására is nagy befolyást gyakorol.

Az *enquêtes* tehát valódi, teljes alakjában épen nem egyszerű kormányzati eszköz, de jelentősége a tudománynak nyújtotta szolgálattal sincs kimerítve. Az *enquêtes*ben sokkal több rejlik. A népek s általuk az emberiség összgondolkodása nyer reális alapot, a nagy közkérdések meddő, elvont vitája helyébe a való tények mérlegelése lép; előttük az emberszerető utópiáknak ép úgy meg kell hátrálniuk, mint a tényleges viszonyok állítólagos hatalmával takaródzó önzésnek.

De az *enquêtes*, ép úgy mint a szabad sajtó, az államhatalmat politikailag is kivetkőztetik merő uralmi jellegéből s a hatalom birtokát a belső igazoltsághoz kötik; csak szabad népeknél van az *enquêtes*eknek igazi talaja. Másrészt a politikailag nem jogosult osztályokra az *enquêtes* a szavazatjoggal majdnem egyenlő jelentőséggel bírnak, ha nem is a formális hatalmat, mindenesetre a nyomatókat, a befolyást illetőleg.

Az *enquêtes* szervezetük, eljárásuk, a felvett kérdések terjedelme és fontossága tekintetében igen különbözők lehetnek, a mint ezt az *enquêtes*ügy irodalma eléggé kifejti. (L. Cohn Ueber parlament. Untersuchungen in England. 1873. A Verein für Socialpolitik irataiban 1873. évfoly. – Neumann véleményét a gyári törvényhozásról, ugyancsak az egylet iratai közt (1877-ből): *Das Verfahren bei Enquêtes über sociale Verhältnisse. Drei Gutacht, von Emfade η, Cohn, Stieda, Ludlow, továbbá Carlo Ferraris Saggi di econ. stat. e scienza dell'amministrazione*). De tulajdonképi *enqueteről* csak akkor lehet szó, midőn a közállapotok bonyolult tényadatának a társadalom közbejöttével való megállapítása a fő, az első feladat; a törvények előkészítésére szolgáló egyéb módok, bármily fontosak, bármily szükségesek legyenek, az *enquêtes* nevére igényt nem tarthatnak s eredményeikre nem szabad úgy hivatkozni, mint az *enquêtes* megállapítására.

Így hát a közigazgatási enquétet szakemberek értekezletének fogadhatjuk el. A tárgyalások hivatalos gyűjteménye szerfölött összevont; ez mentsen ki, ha egyik-másik tag véleményét netán helytelenül fogtuk volna föl.

## II.

### Társadalmunk ereje és a közszolgálat követelményei.

Az értekezleten az oroszlányrész a centralisatio és decentralisatio kérdésének jutott, vagy mint mások formulázták: az önkormányzatnak és hivatalnoki igazgatásnak. Legtöbbsen a tisztviselők választásában és a ministeri kinevezésben látták közigazgatásunk reformjának súlypontját.

A közigazgatási gyakorlat emberei tudós vitákba bocsátkoztak az alkotmányosság, az önkormányzat lényege, a közethika kérdései felett; csak kevesen tartották fenn az irányadó szempontot, hogy a közigazgatásnak először is nagyon mindennapi feladata van: a nemzet életének rendes, szabályos menetét az ország minden zugában biztosítani.

Szabadság, alkotmányosság, önkormányzat, magas fokú nemzeti közerkölcs a legmagasabb pontok, melyekre valamely nép emelkedhetik, de oda alap, lépcső kell, mit a rendes közigazgatás biztosít. E nélkül e magas-célokra törekvés álomkép utáni kapkodás. Már Bodin, ki pedig oly magasztosán fogta fel az állam vég-célját, megírta: „Non poterit tamen Respublica diu stare, si deseratur ab iis actionibus quae in civium salute tuenda, in jure dicundo, in alimentorum caeterarumque rerum ad vitám necessarium assidua in rectione versantur; perinde ut mens sublimium rerum contemplatione abrepta, corpus ipsum famae ac siti languere aut vigiliarum studio enecari patiatur.” – De Republica. 3. edit. p. 10.

Bár „egyedül az adminisztrációnak és az administratio útján kielégítést nyerendő érdekek álláspontjára” helyezkedett volna mindenekelőtt az értekezlet. Ebben lett volna főérdeme, nem, mint b Majthényi vélte, hibája.

Minden intézménynek, így a közigazgatásnak is, meg van saját célja, s megvan hatása főcélján kívül az összelet többi részeire is. Ha a közigazgatás rendezéséről, reformjáról van szó, lehet-e jőzanul más célú fontosabbnak tartani, mint épen a közigazgatását? Nem az volt az értekezlet hibája, hogy azt nagyon is előtérbe helyezte, hanem épen ellenkezőleg az, hogy e főcél nagyon is hát-térbe szorult, legalább öntudatosan kevés értekezlet tag által állít-tatott előtérbe. T i b á d volt különösen az, ki összes érvelése alapja-ként határozottan a közigazgatás sajátképi célját állította oda mint a közigazgatási reformokban irányadót.

Az egyik nézet szerint a közigazgatás rendezésénél az alkotmányi tekintetek lehetnek egyedül irányadók, a másik a közvélemény követelményeit tartja döntőnek, a harmadik a magyar nemzeti suprematia fentartását; sőt irányadó szempontnak jeleztetett még nemesi középosztályunk pusztulásának megakadályozása is közigazgatási hivatalok viselhetése által.

Az alkotmányi tekintetek alatt az absolutismus elleni védelem és a magyar állam önállósága értetik az osztrák szövetséggel szemben. Kétségkívül nagy, mindenek fölött álló tekintet. De lehet-e ez a közigazgatás útján elérni? tüzhető-e ilyen cél direkt közigazgatási föladatul? A közvélemény követelményei semmiképen sem mellőzhetők, a nélkül hogy döntőknek tarthatnók, főleg midőn alattuk sokhelyt a megyékben eddig uralkodott klikkek is rejtőznek. A nemzeti suprematia még a legjogosultabb kiindulási pont, ha nem egyoldalúan, a közigazgatás művelődési missiójától, vagyis tulajdonképi céljától elválasztva állítatik oda. Hisz az állam közigazgatása általa jót, a rendet, a biztosságot, a művelődést sohasem nyújthatja teljesen kosmopolitikus extractumban, azon mindig meglesz valamely individuális nemzeti jelleg. A legfonákabb kiinduló pont az, mely középnemességünket közigazgatási hivatalok által véli az enyészettől megóvhatni. (Kubiczának vissza nem utasított érvelése szerint úgy látszik, b. Majtényi L. fejezte ki a nézetet.) Fonák nemcsak azért, mert a közigazgatás egy osztály érdekének eszközévé tétetik – a mit ez osztály múltjára, államiságunkra való tekintettel még védeni is lehetne –; de fonák e kiinduló pont azért, mert vele az elérni kívánt cél meg nem valósítható. Egy osztály romlása az Összesen sem sok közigazgatási hivatallal meg nem akadályozható, sőt valóságos vétek ez osztályt helytelen irányában még törvényhozási utón is megerősíteni; ez osztály regenerációja, melyben hiszünk, az új társadalmi és gazdasági viszonyokhoz való alkalmazkodás mellett lehetséges, de nem azzal egyenesen ellenkező irányban, mit a közigazgatásnak jelen rendszere s annak fentartása csak előmozdítana.

Ily szempont nem segítene a középnemességen s lehetetlenné tenne a közigazgatás helyes szervezését, mint Kubicza és Lónyai János is hangsúlyozták, előbbi egyenesen kimondva, hogy a választási rendszer társadalmunk helyes fejlődésének egyenes gátja.

A belügyminister állásfoglalása e kérdésben b. Majtényi részén, bár némi frontváltoztatással, valóban meglepő.

Az alkotmányi tekintetek nem kevésbé veszélyesek, ha egyoldalúan állítatnak előtérbe.

Minden közigazgatásnak alkotmányosnak kell lenni, e fölött természetesen vita sem lehetséges; de a legnagyobb hiba a közigaz-

gatás főfeladatát alkotmányi, magas politikai célok elérésében keresni, szervezetét, működését ezek szempontjából rendezni. Miként a bíróság, úgy a közigazgatás is az államnak minden politikai változások között állandó alapját képezi.

Ezt nem tudják, nem akarják a pártok felfogni.

Nem úgy értjük ez állandóságot, mintha a más elveket képviselő pártok uralomra jutásával s a legislatio irányának megváltozásával a bíróságok és a közigazgatás működése is meg nem változnék, hisz ez a törvényhozás fölényének tagadása lenne; a bíróság más igazságot szolgáltat ki a legislatio más és más állása szerint, a mint a közigazgatás szabadkereskedelmi vagy védvamos, az egyéni szabadságnak kedvező vagy azt megszorító, felekezeti vagy közömbös irányú lesz az állam legislativ elveinek változása szerint. De igenis állandó kell hogy legyen nemcsak a bíróság – ez ma már nem controvers – hanem a közigazgatás is annyiban, hogy ne szerepeljen az állam életének magaslatán folyó küzdelmekben, a hatalomérti versenyben, mint eszköz.

Ezt ma- már átlátják Amerikában is, hol az elnöki szervező hatalom, a kinevezési jog, oly sokáig jutalmazási eszköznek tekintetett, melylyel a rendelkezési alapok s egyéb módok híjában lévő elnök korteseit kárpótolta; Amerikában, hol az állami adminisztrációt félvállról vélték tárgyalhatni, mert hisz ez az egyéni kezdeményezés, a self-help hazája.

Bíróság és közigazgatás a politikai anyagcsere által egészben véve nem érintett állami alakok; legalább kellene, hogy azok legyenek. Életnedvek tekintetében ugyan mindig a politikai küzdelmek eredményeitől függenek; de működésükben az államnak állandó, a politikai, a pártváltozásoktól független örök eszméjét képviselik. A bíró a justumot, a közigazgatás az aequumot; az első a szerzettet biztosítja, az utóbbi újabb szerzésre, újabb haladásra képesít.

Állam, melynek nincs pártatlan bírósága és közigazgatása vagy még nem állam, vagy már nem az; erőtlen, látszólagos életet élő jelenség, bármily tündöklő sikerekkel dicsekedhessek is egyes tereken. Mikor a legfőbb polczon, a parlamentben, a kormányban, a fejedelemben nincs meg a természetes, a szükséges erő, akkor szokott az állam az igazságszolgáltatáshoz, a közigazgatáshoz folyamodni, tőlük rendeltetésükkel ellenkező szolgáltatásokat kérni és erőszakkal is szerezni.

Az állam közigazgatása által tartja fenn s fejleszti a nemzeti eszmét, emel jólétre, műveltségre, közérkölcésre, ez által gyűjti egybe az egyéni erőket pénz- és hadügyben. Ezek az állam örök feladatai, melyekkel az állam- és alkotmányformák változásának, de különösen a pártok uralmi törekvéseinek nem szabad ellentétbe helyez-

kedni; nem szabad az általános emberit és a vele szemben egyénies nemzetit, az állam életének e legfőbb iránypontjait, a múltó életformáknak alárendelni.

A közigazgatás önczél képvisel, amint önczél a nemzet, melynek tovább fejlődése tekintetében döntő fontosságú, mert a legkisebb emberi agglomerációkat is felölelő és irányzó orgánuma; a közigazgatás rendezésében nagyon is helyén van tehát „egyedül az administratio és az administratio útján kielégítést nyerő érdekek” alapjára helyezkedni s azt nem a magas politika, a pártkérdések szempontjából tekinteni.

Az enquete fő vitapontját képezte, váljon önkormányzati vagy hivatalnoki alapon szervezessék-e közigazgatásunk.

A kérdés sok oldalról, helyesen világított meg, de a hírlapi és a hivatalos közlések inkább az akadémikus, a tudós vita, mint a gyakorlati tárgyalás benyomását hagyják hátra az emberben.

A kérdés mindenekelőtt nem szedetett szét részeire.

Az Önkormányzat kérdése sokat foglal magában, s általánosságban reá felelni lehet ugyan, de a feleletnek a gyakorlati államférfiú hasznát nem fogja vehetni; mert nála nem csak az elv bir fontossággal, hanem kiválólag a részletek, az elv konkrét alakja.

Az önkormányzat szabályalkotás, az önkormányzat intézés és tényleges igazgatás, a mindennapi folyó ügyek ellátása, az önkormányzat ellenőrzés, az önkormányzat szakértői functio, az önkormányzat adókövetés, az önkormányzat szervezési teendő hivatalok felállításánál és betöltésénél, sőt az önkormányzat egyszerű mechanikus, külső működés is, pl. a tűzoltási, a polgári rendőri, a nemzetőri teendőknel.

Váljon e különböző, de az önkormányzati tevékenység Összes mozzanatait ki nem merítő functiók ki által s mi módon való gyakorlása iránt lehet-e gyakorlatilag értékesíthető feleletet adni, ha feleletünk általánosságokban tévedez?

Ha a különböző államokat tekintjük, az önkormányzati és a centralistikus elvnek legbonyolultabb combinatióit fogjuk találni. Kizárólag önkormányzati alapon szervezett közigazgatása nincs egy államnak sem, a mint megint tiszta administrativ centralisatio sem létezik sehol. Az elsőt tán bizonyítani sem szükséges; a pénzügyigazgatást, a postát, a rendőrség végrehajtó szolgálatát nincs nemzet, mely önkormányzatilag igazgassa. De ép úgy nincs tiszta centralisatio. Franciaországot szoktuk a centralisatio tipikus alakjának tekinteni; ámde ha nem a látszat, hanem a való vezérel bennünket, Franciaországban s a mintájára alkotott közigazgatási szerkezetekben nemcsak tiszta centralisatiót nem fogunk találni, hanem igen tisztességes mértékű önkormányzatot is.

Nem szólok a megyei és községi tanácsok szoros helyi jellegű hatásköréről. Csak két pontot emelek ki: Franciaország három fő egyenes államadója, körülbelül évi 300 millió frank összegben, a megyék, arrondissementek és községek által vették ki; Franciaország 36,000 községében a polgármesteri (maire) és polgármester helyettesi tisztek nobile officiumként láttatnak el a legkisebb községektől kezdve a százezernyi lakosságú nagy városokig.

E két tény, ha az elsónél az adónak, még pedig állami adónak nagyságát, melynek kivetése az önkormányzatra bízva van, figyelembe vesszük; ha a másodiknál a polgármesteri tiszt terhességét, a vele járó nagy felelősséget tekintjük: gondolkodóba eshetünk a fölött, váljon méltán vagyunk-e oly nagyra még ma is önkormányzati tulajdonságainkkal. Annyit azonban mindenestre bizonyít, hogy még Franciaország centralistikus közigazgatási szerkezetében is nem jelentéktelen láncszemeket képeznek bizonyos önkormányzati ténykedések, és hogy az önkormányzat és centralisatio nem a vagy-vagy egyszerű logikájával oldható meg, hanem nagyon is részletes ténykérdések méltatásán alapuló feleletet kíván.

Olaszországnak francia mintára szervezett közigazgatása van. Xtalános jelzővel azt is centralisálnak, hivatalnoki és nem önkormányzati természetűnek kellene nevezni. S ime mégis az önkormányzat minta-államának gyermeke, Lord Derby (Economist 1879. oct. 11. számában, idézve Ferraris Saggi-jaiban 473. 1.) magasan Anglia felett állónak mondja azt főleg a városi és községi önkormányzat tekintetében, s annak megközelítését Angliában csak remélni is, egyelőre merész dolognak tartja (is perhaps too much to hope for), mert ebben az olasz rendszerben a főurak vállalkoznak községi előljárói, polgármesteri teendőkre s millionáriusok büszkék, ha megyefőnökök lehetnek.

De nemcsak a kérdés volt nagyon synthetikus, a feleletek is nagyrészt ilyenek.

Közigazgatásunknak nem ugyan számszerű, de igen is egyes jellegzetes tényekkel illustrait statisztikáját hasztalan keresnök az értekezletben; felesleges is lett volna a hivatalos utón írásbeli összeállításokból megtudható adatokat (pl. hány megyei tisztviselő végzett jogi tanulmányokat, hány él egyedül hivatala után, hánynak van birtoka) az enquêteben kérdezni, aminthogy másrészt helytelen lett volna a megye kormányzó embereitől teljesen elfogulatlan ítéletet várni az általuk vezetett közigazgatásról. De lehetett és kellett volna tisztább képet nyújtani ezen kérdésekről, melyek a közvéleményt nem ok nélkül foglalkoztatták. Akár hogy vegyük is a dolgot, a sikkasztásoknak oka a megyei igazgatásban, tán csak még is nem egyedül az egyének véletlen roszaságában, hanem bizonyos

átalános okokban, a közigazgatási, a társadalmi szerkezetben is rejlik. Az értekezlethez intézett kérdések nem tették szükségessé e főcélznak szolgáló feleleteket, pedig csak ilyenek alapján lehetne az önkormányzati és hivatalnoki igazgatás sorsa fölött alaposan határozni.

Nézetem szerint önkormányzatunk mai a l a k j á n a k s o r s á r a n é z v e a d ö n t ő k é r d é s z, é l e t f e n t a r t á s i e s z k ö z - e a t ö r v é n y h a t ó s á g i h i v a t a l o s k o d á s ? é l e t p á l y a - e, mely az illetőknek kenyeret ad?

Önkénytelenül, ösztönszerűleg a választás vagy kinevezés alakjában formuláztatik önkormányzatunk jövőjének kérdése; és noha az e jelszavakhoz fűzött következtetések gyakran nagyon is távol járnak attól, a mit mi a kérdés sarkpontjának tartunk; noha látszólag nem is gondolnak az életpályával, az életfentartási eszközzel, a kenyérkeresettel: valójában az egész formulázás azért ilyen, mert annál Öntudatlanul is az életpályára kell gondolnunk. K u b i c z á n a k ide vonatkozó, többet sejtető, mint mondó nyilatkozatai; S á n d o r Béla határozott kijelentése, hogy ma már a közigazg. hivatal is életpálya; H o r v á t h Lajos egyenes parallelája, hogy a közigazgatási pálya is oly állandó legyen-e, milyen 1870 óta a bírói; a külső forma a választás vagy kinevezés mögött: nagyon is reá mutatnak a dolog lényegére.

A kinevezés hívei látszólag az állam számára akarnak garantiákat, hogy a közhatalom az ennek bizalmát bíró közegekre ruházathassék csak; a választást pártolók csak az egyes helyi népagglomeratiók választása által vélik biztosíthatni a nemzet befolyását törvényei végrehajtására.

E fölszín alatt azonban egészen más, hatalmas, ellenállhatlan erővel működő tényezők rejlenek. A kinevezés híveinél annak érzete, hogy a közhivatalokra a társadalom önerejéből nem bír többé közegeket állítani; hogy társadalmunk középrétegeiben a közhivatalokra való kiképezésre és e hivataloknak minden pénzbeli ellenszolgáltatás nélkül való ellátására nincs meg a fölös jövedelem; hogy a közhivatal életpálya, melynek felkeresését a kellő elem részéről csak akkor várhatni, ha azon a boldogulás a választás esélyeinél biztosabb alapra fektetetik.

A választás zászlóvivői ellenkezőleg minden áron meg akarnák akadályozni, hogy a közhivatal a társadalomtól független életpálya legyen, mert ebben a nemzet élő öntudatának csorbulását, önrendelkezésének feladását látják a végrehajtás terén. Ha a hivatal életpályává lesz, a közhatalom döntő fontosságú része, a törvényeknek érvényre juttatása, a nemzet helyi agglomerációról a kormánya, illetőleg az existenciája biztossága által a társadalomtól elzárt hivatali testületre száll.

Alapjában azonban nem annyira az előtérbe helyzeti nemzet, mint inkább az egyesek individualitásának féltékeny dédelgetése, néhol helyi érdekcsoportok célzatai, képezik a választási rendszer kulcsát, melylyel a közhivatalnak életpályává tétele legkevésbé sem egyeztethető össze.

Bármint forgassuk az önkormányzat kérdését, annak súlypontja mindig a tisztviselőkre fog esni. Hazai közvéleményünk helyesen látja az önkormányzatot a tisztviselők sorsához kötve; csak abban téved, hogy a kinevezési illetőleg a választási hatalom áthelyezése vagy jelen állapotában való meghagyása által már eldöntöttnek hiszi az ügyet,

A választás híveinek mindenekelőtt arról kellene maguknak számot adni, hogy mi a választás?

A választás a közéletben vagy a souverainitas nyilvánulási módja vagy organisatorius eszköz. Minő szempontból pártolják hívei? Disjunctiv ítélet alakjában alig kapnánk a kérdésre feleletet: de azt hiszszük, nem sok ellenmondással találkozánk azon tétel, hogy a választási és kinevezési rendszer hatalmi kérdés a kormány és a társadalom között. Mint ilyen azonban már eldöntetett; közigazgatásunk rendezésében már túl vagyunk azon kérdésen, a kormányé legyen-e a hatalmi versengésben a túlsúly?

A kormánynak annyi hatalma ma is van, hogy candidationalis joga s egyéb törvényes eszközök segélyével a választott tisztviselőkkel is képes a társadalom egyes törvénytelen törekvéseivel szembe szállni; a közigazgatás rendezése nem ez elemi czállal foglalkozhatik, s a választott tisztviselők daczára is bírtunk annyi önuralommal, hogy a részek elismerték az egésznek túlsúlyát, hogy a megyék a kormány fölé kerekedni nem akartak, nem tudtak.

A közigazgatás rendezésében ezen elméletileg igazolt s 14. évi parlamentararis kormányzatunk gyakorlata által kétségen felül helyzett tétel fait accomplinak tekinthető.

A közigazgatási organisatio ügyét e hatalmi kérdéssel összebonyolítani valóságos anachronismus; pedig a tisztviselőválasztásnak legalább a megyékre nézve nem mint organisatorius módnak, hanem mint hatalmi emeltyűnek van manap már csak értelme. Igaz ugyan, hogy a hatalmi kérdés, ha nem az vitás, kinek részén legyen a túlsúly, sohasem tűnik el az állam életéből, mert a hatalommegosztás a végrehajtás terén a kormány túlsúlyának elismerése mellett is mindig actualis jelentőségű. A kormány túlsúlyának elismerése daczára mint hatalommegosztási rendszabály szerepel a belga bíróságok és megyei tanácsok candidationalis joga a bírói hivatalokra, a porosz Kreisauausschuss-é a Landrathrá, a franczia kisebb községek – a départment arrondissement és canton székhelyein a kormány

nevezi ki a maireket – maire-választási joga. De midőn a hatalom-megosztási törekvések jogosultságát a közigazgatás terén elismerjük, nem felejtjük el a főczélt, hogy mindenekelőtt a közigazgatást akarjuk rendezni, s hogy tehát mindent félre téve, először is azt kell vizsgálnunk, mit kíván ez. Ha vizsgálatunk eredménye a közigazgatás sikerességét biztosító intézményeket csak a kinevezési rendszerben ígérne, de az egyszersmind a kormány hatalmát féltelmesen nevelné: ekkor kellene e túlságos hatalom ellensúlyozására gondolni, de nem előbb, mintsem az elsőre nézve megállapodtunk.

Ha tehát az önkormányzati tisztviselők sorsa a döntő az egész önkormányzatra nézve, s ha a tisztviselők fölött másként nem dönthetünk, mint annak a kérdésnek megfejtése által, kenyeröket keresik-e a tisztviselők hivataloskodásuk által vagy nobile officiumot teljesítenek-e, szükségképen azt kell vizsgálnunk a) minő természetű a közigazgatási hivataloskodás a megyékben, lényegesen különbözik-e más közszolgálati ágak hivataloskodásától? b) teljes odaadást, a tisztviselő egész erejének, összes tevékenységének kifejtését teszi-e szükségessé a törvényhatósági szolgálat? s ha igen, c) vannak-e társadalmunkban oly elemek, melyektől ily szolgálatot várhatunk, a nélkül hogy az reájuk életfentartási eszköz is lenne?

Igy formulázott kérdésekre, azt hisszük, oly egyhangú feleletet nyerünk, minőt közügyekben ritkán remélhetünk, és ez a jelen esetben, akár társadalmunkat, akár önkormányzatunkat tekintjük, egyformán sajnos; mert a felelet abban lesz egyhangú, hogy társadalmunkban hasztalan keresünk elemeket, melyek a közigazgatást nobile officiumként kezelhetnék.

Az alispáni, a szolgabírói, jegyzői hivataloskodás, hogy feladatának megfelelően, manap teher, a megkívántató · készütség és jellem tekintetében miben sem különbözik a többi közszolgálati ágaktól. Ép oly bizonyos, hogy csak mellékesen hivataloskodni a főbb hivatalokban egyedül a közszolgálat hátrányára lehet. Hasztalanul akar a megyei „tisztviselő” névben is a hivatalnoktól különbözni.

A törvényhatósági tisztviselő a mai munkabeosztás mellett, nagyszámú feladatait tekintve, akarva nem akarva állandóan büroájához van kötve vagy körutakat tenni kénytelen. Adó és katonai igazgatás, községek ellenőrzése, közlekedés, egészségügy, ipar és rendőri ügyek, közoktatásügy, a hogy ma a törvényhatósági tisztviselők között felosztvák, másként mint rendszeres, bürokratikus formákkal nem intézhetők. A legbizonyosabb azonban az, hogy a kik a törvényhatósági tiszteket viselik, csekély kivételekkel életfen-

tartási célból teszik; sőt az előkészültség a hivatalok legnagyobb részére nem lévén törvényszerű kellék, a közigazgatási szolgálat sok esetben a társadalmi állásukból kiesett, közigazgatási előképzettséggel nem bíró elemek menedéke.

Ha tehát ennyire világos a feltett kérdésekre a felelet, s ha e feleletből szükségképp a kinevezési rendszer s ezzel kapcsolatban egy nagy, az egész országot átölelő concretalis hivatalnoki státus következik, rendszeres fizetésekkel, nyugdíjjal, fokozatos előléptetéssel, miért is vetettük fel az egész kérdést? Miért nem vallottunk szint egyszerre, hitvallást téve a centralisatio mellett és az önkormányzat énen?

Azért láttuk szükségesnek a kérdést így feltenni, mert a választási rendszer tarthatatlansága csak így lesz kézzelfoghatóvá és, a mire különös súlyt fektetünk, a kinevezési rendszer egyoldalúsága csak így helyezhető kellő világításba;

Amily tarthatatlannak tekintjük a tisztválasztási rendszert a megyei igazgatásban, épúgy nem nyughatunk meg abban, ha a kinevezési rendszer hívei között még azok is, a kik az önkormányzat fentartását óhajtják, annak elvét a tisztviselők tekintetében teljesen feladhatónak, sőt feladandónak vélik, s a megyegyűlések hatáskörének tágításában keresnek érte kárpótlást.”

De mindez az életpálya kérdésén sarkal.

Ha a közigazgatási szolgálat életpálya még pedig nagy előkészületet, magas szellemi minősítést kívánó életpálya, akkor lehetetlen, hogy azok, a kik egész sorsukat a közigazgatási pályához kapcsolják; azt a periodicus választás koczkájára tegyék.

A választási rendszer lényege pedig a periodicitás, ebben van legfőbb előnye, ebben egyedüli correctivuma,

A választási rendszer hívei, eloszlatni akarván a közigazgatási szolgálat követelményei és a választás természetes következményei közötti nagy ellentétet, különböző correctivumokat ajánlanak: szigorú qualification a 6 évnél hosszabb tartamot, ha ennek letelével a tisztviselő újra meg nem választatik, bizonyos mérsékelt nyugdíjat (gr. C s á k y Albin pendítette meg ez eszmét), sőt akadtak az élethossziglani választásnak is szószólói.

E javaslatok azonban nem correctívumai a választásnak, mert lényegéből forgatják ki.

E javaslatok továbbá önkénytelenül beismerik, amit nyíltan tagadnak, hogy a megyei szolgálat életpálya; mert ha nem életpálya, hogyan merülhet fel az élethossziglani választás, hogyan a nyugdíj gondolata)

Amde a választás a közszolgálat követelményeit ki nem eléghető, ha még oly szigorú qualificatio állítatik is fel, mert a vá-

lasztás csak megyénként történhetvén, a rendelkezésre álló anyag helyenkint szerfölött korlátolt leend; másrészt meg az egyesek előmenetele nem az egész ország, hanem egy-egy megye szűk területéhez lesz kötve. A választási rendszer csak a megyék területéhez fűzve gondolható; így azonban megköti a megyéket és az országot a kellő egyéneknek a kellő helyre állításában.

A kinevezési rendszer szükségképi folyamánya, hogy a mellett nagyban és egészben az egész ország vehető alapul a közhivatali személyzet elhelyezésénél, oly előny, mely egymagában rendkívüli nyomatékkal bír. H a c s a k e részbeni megjegyzése sokkal fontosabb, mint tán első tekintetre látszik. Helyesen mondja ő, hogy nemcsak a megyék között egyenlőtlen az intellectualis erők felosztása; ép oly rősz következményű e tekintetben a hivatali személyzetnek megosztása a megyék s a ministerium között is. A ministeri hivatalnokok a központi bureauban nyerik, összes képzettségüket s a vidéket egyáltalán nem ismerik. Ámde e fonák helyzet is a legszorosabb viszonyban van a mai-helyi, választási rendszerrel.

A kinevezési rendszer, részbeni előnyét a választási rendszer hivei nemcsak el nem ismerik, de a helyhez kötöttségre súlyt fektetnek; a helyi emberek helyi ismeretével érvelnek a közigazgatás országos szervezése ellen, (így G y a r m a t h y). Mintha Magyarország annyira elűtne a többi mívelt államoktól; mintha Franciaországnak, Poroszországnak nem lennének helyi különbségei, helyi viszonyai; mintha az éles idegen szem nem bírná a helyi viszonyok jelentőségét, még pedig nem” egyszer gyorsabban, tisztábban felfogni, mint a helybeli.

Amint a képzett, gyakorlott gazda a legkülönbözőbb vidéken hamar tájékozza magát, noha a gazdaságban a helyi factorok döntő fontosságúak: ép úgy és még inkább képes lesz arra a jó hivatalnok a közszolgálat terén, ahol a feladat mindenestre schematicusabb, ahol a helyi viszonyoknak távolról sincs akkora jelentősége, mint a gazdaságban.

De egészen mellőzve e főfontosságú szempontot, a választási rendszer, a legszigorúbb qualificatio felállítása mellett is, ellenkezik a közszolgálat követelményeivel, mert a választás csak periodice képzelhető, s ennél a szolgálatban levők kihagyása fegyelmi vétség nélkül, a nem érdemesek előléptetése, sokkal inkább a rendszerben fekszik, mert a választás szabadságának szükséges corollariuma. A kinevezésnél legalább a hivatalvesztés nem fordul elő másként mint fegyelmi ítélet alapján.

A periodicitásnak legfőbb hiánya kétségtelenül a közhivatali pálya bizonytalanságában fekszik. Ez előre kizárja a lehetőleg jobb elemeknek e pályára lépését; arra pedig nemcsak a magyar,

de akármely állam szegény, hogy az új választásnál kimaradt, szolgálni képes egyéneknek ellátást adjon,

A választási rendszert tehát csak az élethossziglani választás elvével lehet megmenteni.

Ez azonban a legképtelenebb szervezési mód mindannyi között.

Mit mond ez apodicticus ítélethez a történelem?

Hogy csak egyet említsünk a sok közül: a leghatalmasabb, az egész világot átölelő közigazgatási szervezet, a katolikus egyház, nem e módon választja-e fejét, püspökei igen tekintélyes részét? s melyik közigazgatás vetekedhetik az övével korra, állandóságra?

Igen, de az egyházban a választás souverainitási actus. Nem hivatalnokok, hanem egyházfejedelmek teremtetnek általa. A választók testülete szerfölött korlátolt számú tagokból áll s a souverain hatalomnak, mely a választás által létrejön, egész jellege alapján különbözik a politikai souverainitástól. Sőt ha ez kétségbe vonatnék is, a választók hatalmának megőrzésére alkalmas módnak az élethossziglani választást nem mutatja a történelem sem az egyházi, sem egyéb téren.

Az állami életre nézve kétségtelen, hogy az élethossziglani választás önön elvét semmisíti meg egyrészt, míg másrészt a közigazgatásra nézve garantiát nem nyújt a közszolgálat tekintetében.

Az élethossziglani választás önön elvét semmisíti meg, mert a választás főleg hatalomgyakorlás, mert a választás, a változó nézetek, a változó vélemények kifejezésére szolgáló eszköz, a választás a bizalom ténye. A társadalom, hatalmának megőrzése végett kívánja első sorban a választást; ha azonban a választás által élethossziglan ruházza át a hatalmat, nyilván önmagát gyengíti a választó, az élethossziglan választottakban önmagával szemben testületet teremt.

A republikák nagyon jól tudják ezt: nemcsak az élethossziglani választást, de az újraválasztást sem tűrik.

De a választás alapgondolata, ha a hatalmi kérdést nem tekintjük, a nemzet öntudatának részletes kifejezést adni.

Ezért oly természetes a választás a törvényhozás tagjaira nézve, ezért a kinevezés a végrehajtás, a közigazgatás tekintetében.

A törvényhozás fejezi ki a nemzet öntudatát, akaratát; a közigazgatás a már kifejezett, megállapodott öntudatot, akaratot megvalósítja.

Az első a nemzet összes helyi csoportjainak helyi választások által nyilatkozó nézetéből tudható meg, mely legfőbb akarattal szemben a főcél az engedelmesség. Ezzel a nemzet helyi csoportjai-

nak nézetét a végrehajtás terén szembe állítani, annyi, mint a nemzet souverainitását az egyes helyeké által megingatni.

A közigazgatásba, mely a törvényeknek van hivatva életet adni, nem szabad tehát a törvényekre nézve változó nézeteket belevinni, ha magát a törvényt megingatni nem akarjuk. Ezért kell a közigazgatási személyzet összeállításának, kiszemelésének az állam egységét fenntartó hatalom kezében lennie, a központból, nem pedig: a divergens helyi csoportok által történnie. Mihelyest egy állam közviszonyait törvények által rendezi, elesik a főindok, melyre a végrehajtó közegek választása alapítható. A tisztviselők választásának a kormányzottak által addig van értelme, míg a közigazgatásnak nincsenek általános szabályai, mert ekkor a tisztviselő egyénisége az egyedüli mód, hogy a közigazgatás a kormányzottak véleménye szerint kezeltessek. A tisztviselő-választás főleg mint a törvényhozás surrogatuma bir értelemmel.

Ha pedig a közigazgatást is a folyton változó, újat létre hozni akaró, a fennállót bíráló nemzeti öntudat hullámzásának reflexévé akarjuk tenni – s a választási elvnek kétségkívül ez a törekvése –: akkor újra önmagát semmisíti meg az élethossziglanosság által a választás elve; mert az élethossziglan választott tisztviselő a legellentétesb hatvány lesz a közvélemény változásaival szemben.

Ahol a közvéleménnyel szemben önállóságra, változásaival szemben állandóságra törekszik az állam, ott az örökletesség s az élethossziglanosság elvére alapítja intézményeit, ilyenek az örökletes és az élethossziglani pairség, a bíróságok; ahol ellenben, a változó közvélemény kifejezését keresi, ott az időszaki választáshoz nyúl.

Amily célelles, fonák dolog lenne a képviselőket nem rövid időre, hanem élethossziglan választani, ép oly összeegyeztetetlen a váksztás elvével a közigazgatási tisztviselőknek, ha már választani akarjuk, élethossziglanva választása.

De legkevésbbé nyerne az élethossziglanság által a közszolgálat; az csakis a tisztviselői karnak külön testületi érdekét biztosítaná.

A választásokkal járó tévedések, a választás kockázatos jellege, kiszámíthatatlansága – melyet oly jól jellemez Figaro, midőn leírja, hogy községi számvevőre volt szükség s tánczmester került ki győztesnek az urnából – csak rövid időszakonként megújuló választásokkal hozható helyre; az élethossziglanos választás a legnagyobb képtelenségeket, szentesítené.

De nincsenek-e képtelen kinevezések is? Hogy ne lennének? Csak az a nagy különbség, hogy míg a tömeges szavazatok által eszközölt választás bármiként üssön ki, annak súlyát, hibás voltát közvetlenül nem érzi senki, az erkölcsi felelősség pedig a résztvevők tömegessége által, azon lélektani törvény szerint, hogy a fele-

losság érzete fordított arányban áll a tényt véghez vivők számával, – egyénileg megsemmisül; holott a kinevezés helytelenségeért nem a jogi felelősség ugyan – ki fektetne erre nagy súlyt? – de igenis az erkölcsi felelősség egész súlyával a kinevező egyénre nehezedik. A kinevezett képtelenségének következményét közvetlenül megérzi a kinevező ambíciója, melyet alkalmatlan embereknek a hivatalba tömeges betolása igen érzékenyen fenyeget.

A választók összesége alaktalan, láttatlan, érzékileg nem létező lény, mely absurd választásáért még nevetségessé is alig tehető; de a kinevező minister ellen a gúny, az erkölcsi megrovás, a legélesebb kritika alkalmazható. A helyi választások aljassága szűkkörű bíráló fórumra talál; a kormánykinevezések fölött az egész ország közvéleménye tarthat ítéletet. Valóban, a helytelen kinevezések ellen ezerféle correctivuma van a nemzetnek, míg az élethossziglani választások ellen semmi; a választók bölcsességét s a választottak kifogástalanságát kell föltételeznie annak, ki a köztisztviselők élethossziglan való választását javasolja, mely föltevessel azonban számolni tán felesleges.

A választás csak mint időszakai bír jogosultsággal, az élethossziglani elvéhez való folyamodás legkézzelfoghatóbb bizonyítéka a tisztviselőválasztás tarthatlansága mellett.

Így hát a közigazgatási tisztviselők kinevezése lenne az eredmény, melyre azon kérdés, váljon életpálya-e a közigazgatási szolgálat, vezet.

Az értekezlet véleménye is összhangzóbb volt e kérdésre nézve, mint a választás tekintetében, mely igen különböző árnyalatokban ajánlatott.

De az enqête igen tekintélyes tagjai közigazgatási tisztviselők kinevezését decentralisatióval, a hivatalnokok törvényszerű függetlenségét biztosító szolgálati pragmatikával s a tisztviselőkön kívül fenntartott önkormányzati szervezet hatáskörének kiterjesztésével kapcsolatosan kívánják actuálni. B. S e n n y e i hangsúlyozta kiválólag ez eszmét, Horváth Lajos fejtette ki tüzetesen ép annyi szakértelemmel mint melegséggel.

A kinevezett hivatalnok a kormány bizalmából nyervén hatáskörét, képessége, jelleme iránt a kormány inkább tájékozott lévén, mint a választott közegekére nézve, a központ aggodalom nélkül adhat ki kezéből ügyeket s bízhatja azokat kinevezett közegeire mint a választottakra; a decentralisatio tehát a hivatalnokok hatáskörébe eső ügyekre a kinevezési rendszer mellett inkább lehetséges, mint a választási rendszerben.

A kinevezett hivatalnokok függetlenségét biztosító szolgálati pragmatika, mely azonban csak a hivatalnokoknak önkényes célokra

való felhasználását gátolja, nem a törvényes és természetes engedelmességet a végrehajtó hatalommal szemben, nem tartozik az ábrándok, a lehetetlenségek világába.

A hivatalában életpályáját, kenyerét bíró kinevezett hivatalnok törvényszerű függetlensége távol sem oly veszélyes, mint a választotté; az életpályáját teszi kockára alapnélküli függetlenkedés által, ez emeli népszerűségét s biztosítja újra választását,[vagy ha a hivatal nem képez reá nézve életpályát, még könnyebben veszi a csak teherrel járó hivatal elvesztését.

A francia törvényhozás, mely oly aggodalmas gondoskodással zárta ki a bíróságot a közigazgatás jogi ellenőrzéséből, mely a merev hierarchikus engedelmességet oly határozottan érvényre emelte, ki merte mondani, hogy a hivatalnok törvénytelen adó kivetése és beszédeseért közvetlenül megperelhető s magát felsőbb parancscsal nem igazolhatja, vagyis a hivatalnok függetlenségét ezen téren teljességgel elvesztette.

Ez elvet követeli az egész közigazgatásra nézve nemcsak az elmélet, melyet rendesen a szép, de elérhetlen dolgok ékes gyűjteményének szokás tekinteni, hanem a routine által elfogulttá nem tett értelmes gyakorlat is, s midőn az értekezlet több tagja a hivatali rendszert ez alapon kívánja, egyáltalán nem kivan lehetlent, sőt olyas valamit, mi a dolog természetében rejlik.

Czélom teljesen más, mint e föltevés helyességét bizonyítani,, bár az fölösleges épen nem lenne, miután hazai közvéleményünk nem jelentéktelen részénél hivatalnok és szolgálai engedelmisség synonymok.

Hazai közvéleményünk részint az ötvenes évek hivatalnokairól,, részint a 48 előtti idők nagyrészt német eredetű kamerális és a függetlenségben valami különösen nem tündöklött dicasterialis közegeiről vette mintáját, vagyis mindkét esetben oly időszakokból, melyek teljesen eltűntek, melyek lehetetlenek.

A magyar közvélemény általában a garantiák kedvelője; kevesebb súlyt fektet az intézményekre, mint azok biztosítékaira, mi a pozitív alkotásokban! gyöngeségét eléggé magyarázza; mindig az elmúlt idők visszatérése ellen akarja magát védeni, a helyett, hogy a meglevő alkalmat teljesen kiaknázná. A politikai és társadalmi terén egyaránt ilyen; azon a közigazgatásnak most is oly szerepet akar adni, a minővel az csak a törvényhozás aléltságának idejében bírhatott, ezen képes a magyar nemzeti eszme követelményeivel is, szembe szállni és p. o. a nemzeti közoktatásszervezését lehetlenné tenni, mert a protestánsok 17. és 18. századi üldözései újra visszatérhetnek.

Egyébként, bár teljesen azok nézetében osztozunk, kik a kine-

vezett közigazgatási hivatalnokok függetlenségét a közigazgatás minden hátránya nélkül megteremthetni vélik, be kell vallanunk, hogy a közvélemény aggályossága e részben még a legindokoltabb. Nem azért ugyan, mintha a választott tisztviselők függetlenség tekintetében a kinevezettek fölött állanának – hisz ezek függősége választóiktól, egyes hatalmas klikkektől még sokkal nagyobb –, hanem mert a közigazgatás terén a hivatalnok az erkölcsi tekintély oly színvonalára emelése, a milyenen a bírói hivatal áll, Európa legnagyobb részében csakugyan még a jövő feladványa.

Nem foglalkozom tehát e fontos ponttal, mert a kinevezési rendszer híveinek nem akarom álláspontját védelmezni, hanem inkább kiegészíteni; ez okból nem bocsátkozom annak fejtegetésébe sem, mily helyesen kívánták a kinevezési rendszer hívei az önkormányzaton a tisztviselői választás megszüntetése által támadó csorbát az által helyreütni, hogy az Önkormányzatnak bizottsági formába kivanak új életet önteni, azok hatáskörének szélesbítése által.

E törekvés annak felismerésén alapszik, hogy a tisztviselők által gyakorolt önkormányzat megszüntetése oly úrt hagy nemzeti államrendszerünkben, melyet betöltetlenül hagyni nem szabad. Vagy, helyesebben formulázva az ügyállást, önkormányzati rendszerünkben már régen hiányzott egy lényeges elem, a tisztviselői önkormányzat, melyet tulajdonképen nem a választás eltörlése szüntet meg, hanem mely régóta megszűnt már, s a választás alakjában csak névleg létezik. Miután a törvényhatósági tisztviselők legnagyobb részére a hivataloskodás kenyérkereset, önkormányzatról nem lehet szó, és pedig annál kevésbbé, mert a közigazgatásban előfordult számos sikkasztás nemcsak az önkormányzattól elválhatlan hazafias áldozatkészségről nem tanúskodik, de a közönséges életben is elkerülhetlen becületesség nem csekély hiányát tárja fel közigazgatásunkban;

A tényleg régen kihalt, a választási rendszer eltörlésével pedig névleg is megszűnt tisztviselői önkormányzat pótlását helyesen vette tehát célba az értekezlet úgynevezett centralista pártja. A kérdés csak az lehet: elégséges pótléka-e a tisztviselői önkormányzatnak a bizottsági önkormányzat erősítése?

A kik az önkormányzatra oly súlyt fektetnek, mint a kinevezési rendszer némely pártolói az értekezleten, azt hiszem, vita nélkül megengedik azon tételt, hogy az önkormányzat súlypontja, valódi értéke abban rejlik, hogy a tényleges ügyintézés, melyet első sorban csak tisztviselők s nem bizottságok végezhetnek, önkormányzatilag történik. Bármily szép, bármily értékes legyen, az önkormányzati bizottságok, képviselvek működése, sohasem fog az az egyes

bizottsági tagra oly hatással lenni, mint a közigazgatással való napontai állandó foglalkozás.

A csak időszakonként működő önkormányzati bizottságok igen könnyen elvesztik érzéküket a közigazgatás valódi követelményei iránt; ilyen csak azokban található fel, a kik állandóan foglalkoznak vele. Azért hasztalan tágitjuk az önkormányzati bizottságok hatáskörét, azok nem fogják a nekik adott véleményező, intéző, ellenőrző hatalmat felhasználni tudni, mert nem értik a közigazgatás menetét, belső szükségleteit, hiányait; vagy ha hatalmukat mégis használni akarják, fonákul, a közigazgatást zavarólag fogják azt tenni. Hol volt 48 előtt is a megyei önkormányzat súlypontja? Nem a közgyűléseken, mert ezek politikai szerepet vittek, a mióta vittek. Az administratio, az igazságszolgáltatás teljesen a kis-gyűlésen, alispánon, szolgabírán, esküdtön, a régi világnak általunk – mint Szentkirályi mondja – méltatlanul bünbakká tett kihalt alakjain, a táblabírákon nyugodott.

A kinevezett professionatus tisztviselőkkal átmenet, kapocs nélkül szembe állítani az önkormányzati bizottságokat, bármily jelentékeny hatáskört adjunk is ezeknek, okvetlen az önkormányzati érzék és képesség kiveszésére, mindenesetre gyengülésére vezetne. A mely nép a szabadok közé kivan számíttatni, annak e fogyatkozást lehetőleg meg kell akadályoznia, mert a közigazgatási önkormányzat alapja a törvényhozási önkormányzatnak.

De hogyan legyen ez lehetséges, mikor magunk is annak szük' ségét vitatjuk, hogy a közigazgatási hivatal életpályává s a kormány kinevezésétől függővé legyen, szóval, midőn annak önkormányzati jellegét tarthatatlannak mondottuk?

A tisztviselői önkormányzat, mai társadalmi viszonyaink között, a közigazgatás nagy igényeivel szemben, csak a tisztí hatáskörök reformja által lehetséges. Az alispáni, a szolgabírói hatáskörök oly nagy terhet rónak az illetőkre, oly előkészületet tesznek szükségessé, hogy a bennük foglalt feladatok megoldása más mint hivatásszerű közegek által nem várható, még pedig ezeknek is csak tetemes túlterheltségével.<sup>1</sup>

A mostani hatáskörök azon feladatainak kevesbítése által, melyek a közigazgatás egységes láncolatában nélkülözhetlen ízeket nem képeznek, lehetne egyrészt a hivatásszerű tisztviselőknön könnyíteni, másrészt a tisztviselői önkormányzatot új életre ébreszteni.

Középosztályunk erős megingása daczára az ország több megyéiben még mindig vannak birtokosok, kik birtokuk közvetlen szomszédságában 3-4 községre nézve bizonyos közigazgatási feladatokkal megbízhatók s ily feladatok elvállalására készek is volnának. Némely rendészeti, közlekedési, közoktatási, közgazdasági, közegész-

ségi feladatok a birtokost közvetlen szomszédságában nagyon is élénken érdeklik s az ily ügyekkel való bajlódás kellemetlenségeit elfeledtetné az eredmény, melyet a közhatalomnak gyakorlása által a köznek s magának is kivívhatna. Manap a birtokosok virilis szavazatuk daczára izoláltak állanak szemben a „paraszttal”; a volt úr nem akar a paraszttal összeelegyedni, ezek pedig minden tettét a birtokkülönbségből származó féltékenységgel nézik.

Néhány községből alakított hatósági kör élére állítva a birtokos osztály megtalálná igazi helyét közéletünkben, a közigazgatásra nézve pedig meg lenne teremtve a szolgabíró és az egyes községek közt a manap hiányzó összekötő kapocs; a községek nagyobb részének a törvény által ráruházott hatáskör gyakorlatára való képtelensége pótolhatnák a községi körök élén álló értelmes férfiu által.

Manap a községek képtelenségén szenved hajótörést a közigazgatási rendszabályok foganatosítása s a legjobb járási tisztviselőre nézve is lehetetlenség, hogy járása községeivel oly közvetlen érintkezésben legyen, a minőt az ügyek érdemleges, nem pusztán sablonoszerű elintézése megkíván.

Az imént mondottak a nagybirtokra s a nagyobb bérlőkre is állanak. Részint saját személyükben, részint megbízottaik által igen jól végeznének községi, illetőleg néhány községből alakult körre vonatkozó közigazgatási feladatokat.

Az ekként alakított köröknek nem szabadna nagyoknak, a körök élén álló egyéneknek nem szabadna leendőikkel túlterhelteknek lenniök. Ily rendezés mellett a birtokos osztály csakhamar belátná, mennyi érdeke van ily tisztség elvállalásában; közigazgatásunkban pedig sokkal több élet, közvetlenség, értelmiség lenne, mint a mai hatáskörök mellett, hol a szolgabírón s az önkormányzatra nem érett községeken fordul meg minden, az intelligens birtokos osztály pedig teljesen használatlanul él a járási, sőt a megyei igazgatásban, mely utóbbi székhelyétől távol esik s az ott ritka időközökben gyakorolható befolyás közvetlen hatását nem érzi.

Ily körök alakítása, azokban a teendőik önkormányzati, díjtalan ellátása – a készkiadások természetesen megtérítettének – azt hisszük, ép oly üdvös lenne a közigazgatás sikerére, mint a tisztviselői önkormányzat felélesztésére. Részemről többet várnék tőlük, mint a Döry Dénes által javasolt járási bizottságoktól, melyeknek nagyon az 50-es évekre emlékeztető neve, Karaktere van. Mint Széli mondta: könnyű kereteket felállítani, de beléjük életet önteni mesterségesen nem lehet; már pedig a járások ily mesterséges adminisztratív alkotások, holott az általam kívánt körök a szomszédság természetes tényén alapulnak. A birtokviszonyok különfélesége miatt talán nem lehetne e köröket az ország minden

megyében egyformán létesíteni; de egészben véve közigazgatásunk szerkezete az országban ily alpra volna fektethető.

Nagyon sajnáljuk, hogy az értekezletben ily eszme egyáltalán nem pendített meg. Baross Gábor ugyan némileg rokon gondolatoknak adott kifejezést a közigazgatási község felvetése által, de siker nélkül, s ily irányban kérdés sem intéztetett az értekezlet tagjaihoz, akik pedig különösen hivatva lettek volna az iránt nyilatkozni, váljon a tényleges viszonyok ily conceptio komoly megfontolását megengedik-e?

Midőn Grünwald Béla erősen centralistikus, a tisztviselői önkormányzatot teljesen elvető iratait közrebocsátá, egy kis röpiratban felvettem a kérdést. A sajtó, sajnálatomra, azt felelte, nem érti, mit akarok vele. Most ismétlem, és pedig tán világosabban, a kérdést, bár csak mint gondolatot, részletezés, kiviteli módozatok nélkül.

Teljesen elismerem a szakszerű, az illetőkre életpályául szolgáló s így szükségkép kormány-kinevezésen alapuló hivatali rendszer nélkülözhetlenségét; de másrészt a közvetlen sikert, mely e rendszer nyomán ép oly bizonyosan beáll a közigazgatásban, a mint beállott az igazságszolgáltatásban, nem tekinthetem az egyedül figyelembe veendőnek.

A közigazgatási siker mellett a szabadság, a politikai ethika követelményeiről sem szabad megfeledkeznünk, melyek az önkormányzat actualását kívánják és pedig nem csak a bizottsági, hanem a tisztviselői önkormányzatét is.

A szakszerű, kinevezett hivatalnoki rendszert tehát nem csak Önkormányzati bizottságokkal kívánám körülvenni, hanem melléje és közvetítőül a községek közé a tisztviselői önkormányzatot állítanám.

A munkafelosztás gazdasági elve teszi lehetetlenné a tisztviselői önkormányzat teljes keresztülvitelét s szükségessé a szakszem hivatalnoki rendszert; de vele szemben helyesen hangsúlyoztatik és kívántatik a közethika elve, mely az önkormányzatot követeli. Az önkormányzat azonban pusztán bizottsági formában nem életképes, létehez nélkülözhetlen a tisztviselés, melyet azonban nem szabad a tisztviselők választásában keresni s nem lehet másrészt az alispáni és szolgabírói hatáskörnek az egész embert elfoglaló teendőivel felruházni.

Ez okból tartjuk hiányosnak az értekezlet azon tagjainak véleményét, a kik kinevezési rendszer mellett az önkormányzati bizottságok hatáskörének szélesbítését s ez által az önkormányzat emelését javasolták; ez magyarázza meg a tisztviselői önkormányzat tekintetében tett javaslatunkat, de annak 3-4 községből álló körrel való határolását is.

### **Az értekezlet egyes vitakérdései.**

A választáson és kinevezésen kívül annyi kérdést vet fel a tanácskozmány, hogy, hacsak a legfontosabbakkal is tüzetesen akarnék foglalkozni, a közigazgatási szervezet egész rendszerét ki kellene fejtenem. Egyes főbb kérdésekre szorítkozom tehát.

Minden közigazgatási rendszerben meg kell lenni az egységnek, az összműködésnek; e végből az egyes közigazgatási feladatok (belügy, hadügy, pénzügy) intézése különös főhatóságok vezetése, ellenőrzése alá helyeztetik. E főhatóságok részint kormányzatiak (a legtöbb államban maguk a ministeriumok) vagy bíróiak, a különböző formájú közigazgatási bíróságok. Az egyes nagy közfeladatok egységes, egyenlő igazgatásán kívül azonban nem kevésbé szükséges, hogy azok úgy a központban, mint a vidéken összeműködjenek, miután mindegyik nagy közfeladat a közigazgatásnak a másik feladattól elvált ágazatát képezi; mint a központban a ministerium egymással szemben önálló, különös feladatot kezelő ministerekből áll, úgy a vidéken a katonai, a pénzügyi, az oktatási, a közgazdasági, igazságügyi, belügyi feladat egymással szemben Önálló hatóságokra van bízva.

A közigazgatás egysége tehát nem csak azt jelenti, hogy egyes, meghatározott feladatú hatóságok az ország különböző részén különbözőleg el ne járhassanak; ahhoz épen úgy szükséges az egymással szemben önálló különböző feladatú hatóságok összeműködését létrehozni.

Hogyan érthetik el ez a központban, a ministeri tanács-erre az alkalmas forum, vagy államtanács; mennyiben folyhat be erre is, mint az egyes feladatok körében az egységesítésre, a közigazgatási jogszolgáltatás, e helyütt nem vizsgálhatom. Hisz az értekezlet sem foglalkozott e kérdéssel. Legfeljebb a közigazgatási bíráskodásnak ott felvetett kérdése adhatna erre okot, mint a mely nemcsak az egyéni jogok védelme, nemcsak a közigazgatás törvényszerűsége tekintetében alkot új aerát az államok életében, de a kormányzat szerkezetére, az összepontosítás, a vezetés, a felügyelet tekintetében is. De a közkormányzat e finom szövedékének elemzése nagyon messze vinne célomtól; a vidéki közigazgatási ágak összeműködésének miképeni biztosíthatására szorítkozom tehát.

A különböző feladatoknak különböző hatóságok által intézése époly absolut szükség, mint összműködésük biztosítása; az egyenes, a közvetett adók, a közoktatás, posta, távírda, belügy – hogy csak néhányat említsek – külön hatósági ágakat igényelnek; ez bizonyítást nem szükséglő tétel. De összműködésük szabályok útján

biztosítható-e vagy különös hatóságok útján? e fölött lehet nézet, eltérés.

Az angolok, végletekig vive a munkafelosztást, szinte a kép telenségig specialisálták a hatóságokat s közöttük főleg csak elvek által biztosítják az összműködést (mint Brodrick mondja a Cobden Club essay-kben: „that portentous confusion of all the elements in Local Government which Mr. Goschen justly described as a chaos of authorities, a chaos of rates and a chaos, worse than all, of areas), a francziák préfet rendszere ellenben annak egyenes ellentéte. Itt nem elvek, hanem a prefectura, tehát különös hatóság által, biztosított a különböző feladatú hatóságok (autorité), jobban mondva közegek (agent), összműködése.

Míg az angol rendszerben ezerféle hatóság között van szétosztva a közigazgatási hatalom, addig az Franciaországban alapjaiban a 86 préfetben egyesül. A préfet kis király a megyében s egy olasz író jól mondja, hogy több mint az egyes minister, mert ennek hatalma csak egy szolgálati ágra terjed ki, míg a préfeté, mint a királyé, az összes állami végrehajtást felöleli.

Nem könnyíti-e a préfet-rendszer óriásilag a kormányzatot? 86 embert könnyű kiszemelni, könnyű velük rendelkezni, a közigazgatási hálózat világos, a kormány mindig tudja hova forduljon, hol van a hiba; a közigazgatási ágaknak ekként kevés hatóság általi összekapcsolása nem valóságos diadala-e a közigazgatási technikának? nem a hadseregéhez hasonló könnyen kezelhető szervezet-e az?

Napóleonnak kétségtelenül ez volt célja a prefecturalis rendszerrel; de eléretett-e a cél? fenntartható volt-e a rendszer? Amint a hadosztály-parancsnok különböző fegyvernemek, különböző szolgálati ágak fölött viszi a parancsnokságot, úgy vélte ő a praefecturát is szerveztetni, elfeledve, hogy először is a polgári igazgatás minden ágának oly összeműködésére nincsen szükség, a minőt a hadviselésben a különböző fegyvernemeknek kifejtteni kell; továbbá, hogy a különböző közigazgatási szolgálati ágak nem tömegjelenések, mint az egyes csapatok, fegyvernemek, hanem egyes külön-külön méltatandó esetek láncolata.

A préfet-k, mint az államhatalomnak a megyében minden feladatot felölelő gócpontjai, nem voltak fenntarthatók, a többi szolgálati ágak részben önállósultak, s a mennyiben ez nem történt s a préfet p. o. az adó és egyéb igazgatási ágak fölött ma is hatalmat gyakorol, az vagy tisztán formális, mely csak a közigazgatást komplikálja, vagy, a mennyiben a dolog érdemébe is avatkozó, nem válik a közszolgálat hasznára; a mennyiben pedig fegyelmi jellegű, nem annyira a közigazgatási siker, mint bizonyos politikai párt-érdekeknek szolgál.

Azt hiszem tehát, sem az angol, sem a francia rendszer nem szolgálhat e részben mintaképül.

Az osztrák Statthalterei, a porosz Oberpräsident és Regierungspräsident-féle rendszer a maguk módja szerint iparkodnak az emiittett feladványt megoldani. Az elsőről, mint ismertről, nem szólok; az utóbbi pedig csak névleg látszik a különböző vidéki hatóságoknak egyes főhatóságok általi egyesítését s az összes közhatalomnak a vidéken egy kézbe való összpontosítását javalni.

A porosz közigazgatási rendszerben a Regierungspräsident látszik ugyanis azt a hatóságot képezni, mely a különböző szolgálati ágakat a vidéken egyesíti, a melyen a vidéki igazgatás súlypontja középfokon átalán nyugszik. Az Oberpräsident állása egészen sajátos, csak a porosz állam történeti keletkezéséből érthető; arra azért nem is reflektálok.

A 24 millió lelket számláló Poroszországnak, nem számítva Hannoverát, 28 ilyen Regierungspräsidentje van; itt tehát a hatalomösszpontosítás még nagyobbak látszik, miután a Regierungspräsidentek kezében az összes közzolgálati ágak összefolynak. De ez csak látszólagos; mert minden Regierungspräsident csak elnöke egy az osztrák Statthaltereiokhoz hasonló collegiumnak, mely önálló ügyosztályokból áll (1. belügy, 2. vallás- és közoktatásügy, 3. az egyenes adók, államjavak és államerdők, 4. a közvetett adók, 5. a pénztári és számvevői ügyek), mindenik ügyosztály önállólag határoz s az elnök, bár nem egyszerűen a bírósági elnökök állásával bír, nem is áll annyira az osztályok vagy azok plénuma fölött, hogy őt a préfethez hasonlítni lehetne, mert utóbbival szemben a praefecturalis bureauknak semmi önállósága sincs.

A porosz rendszer sem hozható hát fel bizonyítékul arra, hogy a közigazgatási ágak összműködése csakis úgy biztosítható, ha vidékenkint, egy az összes igazgatási ágak felett álló hatóság teremtetik, annál kevésbé arra, hogy a jövődöbeli főispán (megyefőnök) egyesítse kezében az alispáni, adó-, tanfelügyelői, pénzügyigazgatói, árvaszéki, tán még a kincstári jószágigazgatás, mérnökig postai, felső oktatási hatóságok teendőinek vezetését is.

Nem vizsgálva most, mennyiben lenne helyes a belügyre nézve is bizonyos provinciális igazgatási kereteket felállítani, a mint azok p. o. nálunk is a posta és távírdai szolgálatra, a fogyasztási adókra nézve a pénzügyigazgatóságokban fennállanak; megyéink mai kerületi rendszerét véve alapul, a porosz rendszer semmiképen sem szolgálhatna érvül arra, hogy a főispánoknak ily hatáskör adassék.

A francia departementalis területi rendszer s a mi megyei rendszerünk között még leginkább lehetne párhuzamot vonni. Ámde, mint már fennebb kiemelttem, a praefecturalis hatóság ép a hatalom

vidéki összpontosítása szempontjából tetemesen megnyirbáltattott, s a mennyiben fennáll – nem mondom egyáltalában, de igenis túlságaiban – az ügyek szakszerű, gyors elintézésre üdvösen nem hat csak az irkafirkát, a formalismust neveli.

Gr. Péchy, br. Sennyei a szolgálati ágaknak összműködését a francia praefecturalis rendszer szerint vélik csak biztosíthatónak; br. Bánffy Dezső annyira ment, hogy jövőbeli közigazgatási szerkezetünkben a főispán mellett az alispánt is meghagyva, az elsőt tisztán és egyedül a közszolgálati ágak gócpontjaként kívánja megtartani. Utóbbi nézet szerint a főispán valami Regierungspraesidentféle, az egyes szolgálati ágak főnökei pedig mintegy szakelőadók lennének.

Részemről ezen irányt túlzásnak tartom, mert a közigazgatási ágak ilyforma összműködését sem a dolog természete szerint képzelni nem tudom, sem más államok intézményei által támogatva nem látom. Igaz ugyan, hogy a főispánnak adandó hatalom konkrét mértéke szerint lehet majd csak eldönteni, elbír-e egy-egy ember ily hatáskört? elbíri-e az ügyágak természete a vidéki közhatalom ily összpontosítását a főispánban? Ily lényeges törvényhozási elvekről csak általában vitatkozni, ha részletesen kidolgozott javaslat nem fekszik előttünk, mondhatni lehetetlen, mert csak a részletekből lehet megtudni, mekkora az általános elv hordereje. Mit ért gr. Péchy az alatt, hogy „a megyei főnökök . . . hatásköre a megyék területén exponált, összes állami hivatalnokokkal szemben akként szabályoztassék, hogy a kölcsönös rivalitások és túlkapasok a közszolgálat érdekeit ne veszélyeztessék, hanem hogy ők ez érdekeket egész erővel előmozdíthassák” (L. Közig, enquête 19. l.); mit br. Sennyei az alatt, hogy „a főispán szűnjék meg méltóság lenni, kezébe concentráltassanak az államnak mindazon teendői, melyek a megye székhelyén kielégítést és végrehajtást igénylenek, hogy ezek által éressék el azon összpontosítás, melyet a miniszterelnök a közigazgatási bizottság által akart elérni?”

De általában megdönthetlen elvek, hogy az egyes ügyágak bizonyos szakképzettséget tételeznek fel; hogy egy ember nem vállalhatja magára a felelősséget az összes ügyágakért, s hogy ebből folyólag a megyefőnökbefolyásának az egyes szolgálati ágakra gondosan körülírtnak s csakis az összműködés szempontjából megengedettnek kell lennie. A hol ily összműködésre szükség nincs, ott mindegyik szolgálati ág legyen teljesen önálló, ott a megyefőnök úgynevezett politikai és fegyelmi felügyelete rendszerint helytelen, zavaró, a mint a felügyelet és ellenőrzés természete szerint egyéb nem is lehet.

Az összműködés szüksége onnan is származik, hogy nem minden hatóságnak van meg minden orgánuma. A leggazdagabb állam sem képes arra, hogy minden szolgálati ágat teljesen ellásson minden közeggel; a közvetett adóknak van végrehajtó személyzete a pénzügyörtségben, az egyeneseknek már nincsen. Így szorul az egyenes adók igazgatása, a katonai igazgatás a belügyinek támogatására, ez ismét, nagyobb karhatalom szüksége esetén, a katonaira.

A belügyi igazgatás levén legteljesebben felszerelve a külső cselekvés minden eszközével, ennek segítségére szorul a legtöbb specialis igazgatási ág. De hol? Nem az intézés, nem a vezetés, hanem a végrehajtás terén; a legalsóbb fokú hatóságokban van tehát az összműködésre leginkább szükség, s ebből folyólag a községi, a járási hatóságokban kell az összműködést biztosítani.

A községi, a járási igazgatásban folynak Össze majdnem az összes szolgálati ágak, ezek a többinek mind bizonyos tekintetben közös orgánumai s intézkedéseikért az egyes szolgálati ágak vezetőit illetvén a felelősség, nincs ok, miért ne fordulhassanak azok egyenesen ezen hatóságokhoz, miért kelljen azt rendesen a megyefőnök útján tenni.

Részemről tehát a községi és járási hatóságok azon viszonyának szabályozása által, melyben a különböző ágakhoz állnak, továbbá a főispánnak, megyefőnöknek a többi szolgálati ágakkal szemben gyakorolható befolyásának szabatos körvonalozása által, teljesen biztosíthatónak tartom a különböző ágak összevágó működését.

Ugyané cél lebegett törvényhozásunk előtt a közigazgatási bizottság alkotásánál. De nem csak ez. A közigazgatási bizottság sok más célnak volna még hivatva szolgálni; a közigazgatási bizottság leplezetlen kifejezése közigazgatásunk sok hiányának, de nézetem szerint sem orvoslása.

A közigazgatási bizottság célja nemcsak a szolgálati ágak összműködésének biztosítása, ennél több is czéloztatott általuk; a pénzügyi, a posta- és távírdaigazgatás nemcsak mint önálló szolgálati ágak állnak szemben a megyeivel, hanem, mondjuk ki világosan, mint két ellenséges factor, az egyik a megyei, képviselvén a magyar nemzeti elemet, a másikban a német uralom maradványa, a beamtervilág állván még sokrészt a hazai közvélemény előtt. A tanfelügyelő, az ügyész már nem a német, hanem a hivatásszerű hivatalnoki elemet állítja szembe a legalább a traditiók szerint nobile officiumot viselő megyei urakkal. Ez ellentétek kiegyenlítése szintén célja a közigazgatási bizottságnak.

Ha mindehhez hozzávesszük még a közigazgatási bíráskodás hiányát közigazgatási rendszerünkben; a fegyelmi hatalom gyenge-

ségét; a megyei gyűlések képtelenségét az adminisztrációra állandón befolyjni (mert mindé hiányokon akart a közigazgatási bizottság egy csapással segíteni): csak akkor állnak előttünk az összes czélok, melyeket a közigazgatási bizottság megvalósítani hivatva lenne.

Már a nagyon különböző természetű czélok egyesítése ellene szól az intézménynek. Ezenkívül a közigazgatási bizottság intéző hatalommal ruházott fel oly teendőkre nézve, melyeknél Összműködésre egyáltalán nincs szükség.

És mi által biztosítatik az összműködés? Majorizálás által. A bizottság tagjai a legkülönbözőbb szolgálati ágak szükségleteit egyformán nem érthetik; a választott tagokról ez épen nem tehető fel, de a hivatalnokokról sem. Az árvaszék elnöke a távirdafőnöknek, a kir. ügyész a mérnöknek, a főorvos a tanfelügyelőnek ügyeire folyjon be? Ily heterogen elemeket az összműködés, a harmónia előmozdítóivá tenni némileg érthető lenne, ha tisztán hivatalnoki elemekből állna a testület; de ekkor is csak rendkívüli esetekben lehetne hivatott a közös határozásra. A porosz Bezirks-Regierung osztályai is csak rendkívüli esetekben tartanak közös üléseket. De e tarkaságnak még a választott, nem hivatalnoki elemekkel való növelése mit eredményezhet mást az összműködés tekintetében, mint a majorizálást? A különböző feladatokat különböző hatáskörű, különböző képzettségű embereknek kell elintézni, kik egymást igazán nem értik, egymás iránt természetes érdeklődéssel nincsenek. Hogyan keletkezhetnek tehát határozataik? Formai leszavazás útján a formai többség által.

Ép ily czéltévesztett a bizottságnak önálló, intéző hatalommal való felruházása oly esetekben, midőn összműködésre szükség nincs. A közig, bizottság első célja, mint cél, teljesen jogosult; csak az eszköz, a rendszeres, a havonkint összegyűlő bizottság formája, de legfőképp annak összeállítása, fonák; ellenben a közig, bizottság utóbbi célja mint cél is helytelen, mert a hol összműködésre szükség nincs, minek ott egy ember dolgával még más kilenczet foglalkoztatni, minek egy hivatalnok helyett kilencznek idejét vesztegetni, a kik a dologhoz sem nem értenek, sem iránta érdeklődéssel nem viseltetnek? A 10 választott tagról most nem is szólunk.

Ezenkívül a collegialis forma bizonyos közigazgatási feladatokra nélkülözhetetlen ugyan; de mivel az ügymenetet komplikálja, lassítja, épen a közigazgatás menetének gyorsabbá tételére, egyszerűsítésére nagyon furcsa eszköz.

Még a hol a collegialis forma szükséges is, ott is csak azon feltétel alatt az, hogy a collegium lehetőleg homogen elemekből áll; nem homogen elemekből csak akkor állhat, ha azok két ellenkező

érdeket, elvet vannak hivatva képviselni. A közig, bizottság nem választott elemeire azonban mindez egyáltalán nem talál.

A fegyelmi ügyeknek a közig, bizottságra ruházása kétségkívül haladás volt az előbbi állapothoz képest (1870: XLII. t.-cz. 77-83. §.), melyet másnak, mint monstruosusnak nem nevezhetünk; a belügy minister méltán ítélte azt el. Annál csodálatosabb, hogy gróf Péchy azt visszaállítani szeretné. A fegyelmi hatalom gyakorlásának oly rendezése, aminő az 1870: XLII. t.-cz.-ben előttünk áll, megfoghatatlan volna, ha e törvény a tisztviselők időszaki választását is nem szentesítené. A választási rendszerben a fegyelmi hatalom főképp az új választás alkalmával gyakoroltatik az illetőre elég kíméletes módon, a mellőzés, a kihagyás által; s a 3 évi szolgálati időtartam mellett a rendszabály czélszerűségét nem is lehet tagadni. Egészen másként áll már a dolog a 6 évivel.

A fegyelmi hatalom gyakorlása alapjában érdem vagy érdemtelenség méltatása, czélja organisatorius; a közszolgálatot akarja biztosítani az által, hogy a tisztviselőt kötelessége teljesítésére szorítja vagy a physikai. értelmi, jellembeli képesség hiánya miatt a közszolgálatból kizárja.

E hatalom (gyakorlása a hivatalnokot egész existenciájában támadván meg, óvó formákkal vétetik körül s a bűnvádi eljárás mintájára szerveztetik, sőt bíraskodásnak is neveztetik, a nélkül, hogy alapjában a rendes bíróságok funkciójához hasonlítható volna.

De bármennyire bírói legyen is az eljárás, annak alapvonása az, hogy egy hivatásúak gyakorolják egymás fölött (judicium parium); azok képesek az érdem vagy érdemtelenség, képesség vagy képtelenség megállapítására, a kik ugyanazon hivatást gyakorolják, annak minden részletét ismerik, a kik a testület becsülete által közvetlenül érintve vannak; tehát minden szolgálati ág saját közegei, a bírák bírótársaik, a belügyi, a pénzügyi hivatalnokok saját legközelebbi hivaltársaik, saját legközelebbi kartársaik fölött.

A mily helytelen, és pedig absolute helytelen volt tehát az előbbi állapot, hogy a kir. törvényszékek ítéljenek a törvényhatósági közegek fegyelmi ügyeiben, viszont nem kevésbé helytelen, hogy a nagyon is különböző szolgálati ágak hivatalnokai ítéljenek egymás fölött, és hogy a választott tagok a legkülönbözőbb hivatása tisztviselők fölött.

A fegyelmi ítélkezés az illető szolgálati ág belső menetének ismeretét tételezi fel, a fegyelmi bíróság sok részben a becsületbíróságok feladatával bír. Hisz az értelmi képesség, az erkölcsi magaviselet is mérlegelése körébe tartozik. Valjón a közigazgatási bizottság disparat elemei: állami hivatalnokok, törvényhatósági tisztviselők, törvényhatósági választott képviselők stb. adhatnak-e ily

feladatok megoldására alkalmas fórumot? Oly mélyreható a különbség a közigazgatási bizottság tagjai között, hogy benne sem a szakszerűség, sem a méltányosság szempontjából nem lehet megnyugodni; a megyei tisztviselő az államinak, ez az előbbinek, de még inkább a választott tagoknak ingerentiáját tekinti jogosulatlannak; a szakszerűség szempontjából pedig különösen elhibázott, hogy a választott tagoknál a közigazgatás oly ismerete tételeztetik fel, melylyel azok nem bírnak.

A közig, bizottságok felelősségi hatásköréről nem szólok. A közigazgatási bíraskodást lennének hivatva ezzel gyakorolni; de a minister saját nyilatkozata, hogy a közigazgatási bíraskodást szervezni kell, a közvélemény hangos követelése, hogy az életbe léptetésék, felmentenek annak kimutatásától, mily embryonalis, mily primitív természetű a közig, bizottságok e részbeni működése.

A közig, bizottságok iránt beadott törvényjavaslatok tárgyalásakor mondtam (Néhány szó Grünwald Béla közigazgatásunk és a szabadság című röpiratához 1876. 22 l.): „E javaslatok elfogadhatnak és javítanak is a mostani megyén, de nekünk gyökeres orvoslásra van szükségünk s ez öt év alatt bizonyára éreztetni fogja magát.” Feltevésem a legpontosabban teljesült; legalább az értekezlet számszerű többsége, mely azonban egyszerűen legbehatóbban indokolta álláspontját, a gyökeres javítás mellett adott szavazatot s még nagyobb többséggel ítélte el a közigazgatási bizottságokat.

Mindazáltal hiba lenne a közig, bizottságokat végkép eltörölni; hiányt pótolnak azok hatáskörük ama része által, melyről még nem szóltam. Igen jól emelte ezt ki a széles látókörű b. Majthényi, miben csak azt nem bírtuk megérteni, hogy tudja az önkormányzatot annak mai alakjával annyira azonosítani. A közig, bizottságok a megyékben nélkülözhetlenek, mert a megyegyűlések a részletes adminisztrációra alkalmatlanok. De csakis a megyegyűlésekre való tekintettel van létjoguk s e szempontból állítandók össze, elesvén velük az állandó választmány szükségére, ha a közig, bizottság ily czénal szerveztetik.

A mi törvényhatósági gyűléseink városokban egész 400-ig, a megyékben 600-ig emelkedhető tagszáma akkora, hogy az választáson és plebiscitszerű functiókon kívül minden adminisztrációra alkalmatlan volna, ha tagjaik jogukkal élni, önkormányzati kötelességeiket teljesíteni akarnák. A legtöbb megyének még terme sincs akkora, hogy a bizottsági tagok ülést tarthatnának; állva szabad ég alatt pedig manap már csak meetingeket szokás és lehet tartani.

Az 1870. évi törvényhozás e tekintetben igen nagy hibát köve-

tett el; nem az administratio érdekeit, hanem a politikai hatalom mentül tágabb körű elosztását véve kiinduló pontul, a megyegyűléseket teljesen kiforgatta administratív jellegökből. E nagy baj az értekezleten is hangsúlyoztatott, bár Baross Gábor azzal vigasztalta magát, hogy a bizottsági tagok úgy sem élnek jogukkal, nincs hát miért a tagok számát leszállítani. Nem érthetek egyet e felfogással. Ha életet akarunk önteni a törvényhatósági gyűlésekbe, a jelenlegi minimumot kellene maximummá tenni a megyei képviseltek tagjaira nézve. Manap a tagok nagy számánál s ebből folyólag a hatalom megoszlásánál fogva nincs becse a megyei bizottsági tagságnak; az egyes befolyása sokkal csekélyebb, hogysen azért érdemes lenne a megye székhelyére utazni, ott költekezni. De a tagok nagy száma más szempontból is oka annak, hogy az egyes tag nem veszi komolyan kötelességeit. A néhány száz tag között lesznek elegen, a kik megjelennek, így gondolkodik nagyon sok megyei képviselő; sőt a tényleg megjelentek is a túlságos nagy számnál fogva egymásban bíznak a dolgok érdemére nézve, ez a baja még kisebb collegiumoknak is. A mivel továbbá oly sokan bírnak, egészen eltekintve a hatalom csekélységétől, az nem különösen ingerli az egyesek becsvágyát, ellenben ha kevés számú tagra bíznák a megyei önkormányzat, ezek ambícióból, a megnövekedett hatalom szeretetéből is, inkább kapnának az így megnyílt működési téren.

Adott hatalmat visszavenni ugyan veszedelmes politikai rendszabály, de itt legalább meg lenne a mentség, hogy az illetők úgy sem éltek vele.

Franciaország 36 millió lakosának; kik közt pedig az általános szavazat rendszere szerint a nagy korúak mind választók, összesen 2800, és egy-egy megyének körülbelül 30 megyei bizottsági tagja van. Ha hozzá vesszük, hogy a 86 francia département nagy részében a lakosság száma meghaladja az 500,000-et, sokban közel jár a millióhoz és csak 20-ban nem éri el a 300,000 lelket, és mégis 30 tagból állónak találjuk a megyei közgyűlést, holott nálunk a legkisebb megyékben is legalább 120-at tesz az: azt mondhatnók talán, hogy ez a francia centralisatio következménye. Ámde Olaszországban is csak 600,000-nél több lakóval bíró megyékben 60, a 200,000 lakosnál tömötebb népességűekben 40, az ezen alóliakban 20 tagból áll a megyei képviseltek; sőt Belgiumban, Európa leg-sűrűbb népességű államában, hol 534 négyszög mértföldön 5 millió ember lakik, 80 és 40 közt változik a megyei képviselők száma.

Nálunk ellenben, hol 14 megye 100,000-nél kevesebb lakóval bír és csak 27 többel, de 200,000-ig nem emelkedik, és összesen 25 haladja meg az utóbbi számot: a 66 megye közül 52-nek képviselő testülete már 200-tól 400-ig terjedő bizottsági taggal bír, 25-nél

pedig a tagok száma 400-tól 600-ig változik; mihez még megyeink nagy területét, közlekedési eszközeink állapotát hozzá véve, egész meztetlenségben áll előttünk megyei képviselleteink szervezete. Ami megyei bizottságaink nem képviselletek, de nem is ösgyűlések, hanem a kettőnek szerencsétlen vegyülete, mely eltekintve virilis és nem virilis elemeitől, mindenre jó lehet, csak az önkormányzat gyakorlására nem.

De ha a megyei bizottságok tagjainak száma a fennebb említett gyökeres változáson menne is át, azok a folyó administratis vitelére még mindig képtelenek lennének. Ezzel csak tisztviselők vagy kisebb számú, 5-6 tagú bizottságok ruházhatók fel; s miután az első a megye központjában s a járások élén kinevezett hivatás-szerű közegek lehetnek csak: ha közállapotainkat jól fogtuk fel, a megyei képviselletek által kiküldött bizottságok maradnak csak fenn a folyó administratióra, mint az önkormányzat gyakorlásának egyedül lehetséges formái:

A francia, a belga, az olasz megyei képviselletek úgynevezett állandó bizottságai, a porosz Kreisauerschuss hasonló szükségletnek felelnek meg; ezekhez hasonló alakot fognak nyerni, azt hisszük elébb-utóbb a mi közigazgatási bizottságaink is, kiválván belőlök a hivatalnoki elemek, legalább azok nagy része, másrészt beléjük olvadva az állandó választmány.

Dr. Dárday az értekezleten a porosz Kreisordnungból származtatta közigazgatási bizottságainkat. E nézet már azért is felöltő volt, mert ugyanő másutt azt a merész állítást koczkáztatta, hogy nem volna példa a történelemben idegen közigazgatási intézmények receptiójára; elfeledve hazánk pénzügyi igazgatásának eredetét, de még inkább Olaszországot, Belgiumot, melyek oly erősen másolták a latin fajok vezér államának, Franciaországnak, közigazgatását; Ugyan ő volt, ki az idegen Törökország tervezetéseit mint komoly érvet hozta fel a közigazgatási bíróság mellett.

Amde mind ettől eltekintve, törvényhozásunk ismerte a porosz Kreisordnung előtt létezett közigazgatási alkotásokat is. Ismerte a belga province deputation permanente-ját, melyet Olaszország s Franciaország a Kreisordnung megteremtése előtt átvett; s Dr. Dárday nagyon téved, ha azt gondolja, hogy Gneist javaslatai vagy akár a porosz kormány 1869. octoberi javaslatai, melyek szerint a Kreisauerschussnak aus den mitverwaltenden Personen kellett volna állani, elfogadtattak. Téved tehát abban is, hogy a porosz Kreisauerschuss, mint a mi közigazgatási bizottságaink, részben hivatalnok részben választott tagokból áll. Még az 1869-iki törvényjavaslat sem gondolt oly formatióra mint a minő a mi közigazgatási bizottságainkban előttünk áll. E javaslat szerint a Kreisauerschussban csak egy államhiva-

taltaok lett volna, t. i. a Landrath mint elnök; a többi 6 tag mind az önkormányzat köréből vétetett volna, t. i. 3 önkormányzati tisztviselő, a nobile officiumot gyakorló Amtmann és 3 Kreisverordneter; de Gneist sem gondolt a mi közigazgatási bizottságainkhoz hasonló formációra s eszébe se jutott nem-önkormányzati hivatalnokokat a Kreisausschuss integráló tagjaivá tenni; csak arról szólt (Die preuss. Kreisordnung 1870. 84 l.), hogy bizonyos igazgatási ágakra nézve szükséges lesz némely szakképviselők közreműködése. A szentesített törvény szerint pedig a porosz Kreisausschussban elnökén, a Landrathon, kívül nincs semmiféle hivatalnok; az a törvény 131. §-a értelmében: besteht aus dem Landrathe und sechs Mitgliedern, welche von der Kreisversammlung aus der Zahl der Kreisangehörigen nach absoluter Stimmenmehrheit gewählt werden. A közigazgatási bizottsággal nem utánoztuk a porosz Kreisordnungot, de Gneistet sem, s Dárday rosszul értette Cneistet, ha azt gondolta, hogy ez a mitverwaltende Personen alatt oly elemet értett, a minők a mi közigazgatási bizottságaink államhivatalnok tagjai. Gneist csak abból a helyes elvből indult ki, hogy a kerületi gyűlés állandó bizottsága, a Kreisausschuss, akkor fogja az adminisztrációt jól vihetni, ha tagjai nem egyszerűen képviselők közül állanak, hanem ha annak legalább fele a folyó adminisztrációval elfoglalt önkormányzati tisztviselő lesz, kik az adminisztráció állandó gyakorlatában vannak; de nem akart hivatalnokokat, önkormányzati tisztviselőket s önkormányzati képviselőket összekeverni.

Lesz-e közigazgatási bizottságainkból közigazgatási bíróság is? nem akarom ezúttal kutatni, Általában tartózkodom e kérdéshez szólni; csak behatóan tehetném azt, de ez által az értekezletről adni kívánt általános képet zavarnám. Az én felfogásommal, mely a közigazgatási bíróságnak teljes bírói jellegén sarkal, mely a pénzügyi jogra s a szorosb értelmű közigazgatási jogra egységes judicaturát enged csak, kiegyenlíthetlen ellentétben áll ily conceptio. Azt azonban nem hagyhatom érintetlenül, hogy az értekezletnek különösen a közigazgatási bíróságra vonatkozó része nyújt legkevesebb konkrét eredményt, mi alatt a legislációnak nyújtott támpontokat értem. Az egész abból állott, hogy az egyes tagok az elméletileg megkülönböztetett vagy tényleg létező rendszerek egyike-másika mellett foglaltak állást.

Ép ily kevés értékű, sőt ha a véleményanyagot vesszük messze elmarad az előbbi kérdés mögött az önkormányzati adó, a domestica tárgyalása, mely sem gyakorlati adatok, sem az irányelvek tekintetében nem nyújtott figyelemre méltót. Az értekezletről közrebocsátott közleményben 9 oldalt foglal el a házipénztár ügye és ugyanabban az ülésben még a járások beosztásának kérdése is el-

intéztetett, sőt a közig, bíróság intézményének tárgyalása is megkezdett. Ily körülmények, közt lehet-e csodálnunk a meddő eredményt, kivált ha még azt is hozzáveszünk, hogy a tárgyalásnak egyéb alapja nem volt, mint a néhány sorból álló ministeri kérdő-, pont; véleményjavaslat, melyet az értekezlet tagjai előzetesen olvastak volna, teljesen hiányozván.

Megvonhatók-e az önkormányzati és állami igazgatásnak határai? Ez sokat vitatott kérdés volt az értekezleten. Feleletet reá abstract definitiókkal adni nem lehet, mert az önkormányzat is a hivatalnoki igazgatás is közügygyel foglalkozván, közöttük csak mennyiségi különbség van; minőségű nincs, még akkor sem, ha a nézetem szerint helytelen elv vétetik kiinduló pontul, hogy az egész országot érdeklő ügyek csak hivatali igazgatást, a helyi érdekűek csak önkormányzati bírnak el. A büntető igazságszolgáltatás ugyancsak országos érdekű s az önkormányzati elv az esküdszékbén nagy jelentőséggel bír; az országos célokra szánt adók önkormányzati elemek (adókvető bizottságok) hozzájárulásával vettetnek ki; holott az első sorban mégis csak helyi érdekű elemi oktatás nem kezeltek-e gyakran hivatalnoki, állami közegekkel? a helyi, a vidéki biztonsági rendszerre nem szükséges-e állami rendőri személyzet?

De még ha az önkormányzat és hivatalnoki igazgatásnak az ország és a hely, a vidék megfelelné is, váljon elhatárolható-e az ország és vidék gyakorlati célokból más módon, mint az érdekelt-ség tágabb vagy szűkebb, kisebb vagy nagyobb mértéke által? A mint az ország területi, vidéki tagozata nem logikai operatio útján keletkezik, hanem az ország területi és népességi elemeinek csoportosítása útján: épúgy az érdekelt-ség mérve sem. határozható meg elvi úton, hanem egyrészt a gazdaszati erő mennyisége szerint, melylyel bizonyos területi tagozatok rendelkeznek, az igények szerint, melyeket a közigazgatás irányában támasztanak, másrészt a közvetlen haszon szerint, melyet az állami intézmények bizonyos területekre árasztanak.

Az országos és helyi adók rendszere, hacsak oly célokról nincs szó, a melyeknél egyáltalán nem a szolgálat és ellenszolgálat, elve az irányadó, vagy a melyeknél a gazdaszati becslés lehetetlen, e tekintetek mérlegelésén alapszik; az a közigazgatási intézmények gazdaszati értékének calculusa, azok hatásának területi kiterjedését véve alapul; és így az országos és helyi adó valójában a konkrét ismérv a közigazgatás országos vagy helyi jellegére.

De az önkormányzati adó nemcsak e külömbén akadémius kérdést dönti el, hanem, mint V a r g i c s jól jegyezte meg, ez által

fog a közügyek iránti közöny eltűnni; az adófizetésen, a közélet ez annyira gyűlölt prózáján, alapszik az önkormányzat eszménye.

A mostoha elbánás, melyben e főfontosságú kérdés az értekezleten részesült, valóban meglepő. Hegedűs Sándor hiába állította össze a külföldi legislatióknak és a doktrínának állását az „Önkormányzat pénzügye” című dolgozatában; az értekezleten nem talált viszhangra. Igaz ugyan, hogy a kérdés szerfelett bonyolult, de a ministeri kérdőpont még csak inkább összezavarta. Azt kérdezi ugyanis, vajjon az egész államot egyaránt érdeklő feladatok költségeit ép úgy a megye fedezze-e, mint a helyieket? (mert végre is a házipénztár hagyományos fogalmában ez rejlik) vagy pedig az állam viselje-e a közigazgatási és gyámhatósági költségeket, de a megyék ezen kívül vehessenek ki pótdókat saját céljaikra?

A kérdés illetén feltevése által az önálló önkormányzati adóra ki van mondva az ítélet. Még a legerősebb önkormányzat sem képes a területi közigazgatás összes költségeit viselni, példa rá Anglia. A kérdés ily formulázása által előre útját vágják a tágabb és szűkebb körű közérdek helyes mérlegelésének, mert az egyes megyének csakugyan nem lehet imputálni, hogy az országos feladatok terhet is magára vállalja; minél fogva a méltán reá háruló terhet is elutasítja magától. Br. Majthényi jól mondta, hogy az alap hiányzik ma, melyen a domesticát ki lehetne vetni; a tanulmányokra nézve azonban, melyeket a ministeriumnak e részben ajánlott, az értekezletnek kellett volna irányelveket, nézpontokat kijelölni. De a leghelyesebb az lett volna, ha a kérdést a kormány mai, teljesen készületlen helyzetében fel sem veti.

A mi megyei önkormányzatunk hanyatlását mi sem jelzi jobban, mint a domestica hiánya, de főleg az, hogy az 1870: 42. t. ez. hozatala óta még csak tanulmányok sem tétettek annak megvalósítása érdekében. Mennyire előttünk jár e tekintetben is a centralizált Franciaország! A megye az állami adókhoz 36%-ig emelkedhető pótdókat vet ki, melyek évi összege két száz millió frank. Nem a százalék nagysága itt a fontos, hanem hogy az összegből a centralizálnak hitt Franciaországban számos oly szükséglet fedeztetik, melyeket nálunk, az önkormányzat hazájában, legtöbben elvileg is az államra hárítanak.

Ahhoz képest, a mint az önkormányzati adó az értekezleten tárgyalatott, már is sokat foglalkoztam vele. Elég lett volna róla annyit megjegyezni, hogy az szerfelett tökéletlen; hogy az értekezletnek kivált ez a része valóságos szegénységi bizonyítvány a részben, mily alaposággal fogunk mi a törvény-előkészítés nehéz munkájához; hisz a hivatalos közleményből azt sem tudhatjuk meg, váljon br. Bánhidy javaslata, mely körül a discussio főleg forgott.

hogy ugyanis a megyei pótdadó maximuma 5% legyen, tulajdonképpen minek az 5%-ére vonatkozott? a megyéknek az állami budgetbe felvett költségeire, vagy az összes egyenes államadókra-e?

Többek által felvetetett a közigazgatási jog codificatiójának szüksége. Br. Majthényi jól megfelelt rá, hogy az lehetetlen, hogy a világon sehol sem létezik. Nézetünk szerint a közigazgatásnak csak ágaira, nem egészére nézve lehet sikeres a codificatio. Ezt az államok tényleg keresztül is vitték, ámbar, a közigazgatás tárgyát képező feladatok folyton változó természeténél fogva, melyek új meg új rendeleteket, helyhatósági statútumokat tesznek szükségessé, még így sem lehet szó olynemű codificatióról, a minő a magán- és büntetőjogra nézve eléretett. A közigazgatási tudományban folyó azon vita, váljon e codificatio a törvényhozás vagy a doctrina által ejtessék-e meg, eléggé mutatja, hogy a közigazgatási törvényanyag egészen más természetű, mint a magán- és büntetőjogi.

Mi e részben, főleg hazánkat, illetőleg Mellein véleményét osztjuk (Faut-il codifier les lois administratives?), a ki szerint „a közigazgatási codex vagy az általános, állandó elveit tartalmazná a közigazgatásnak s ekkor oly csekély számúak lennének, hogy a kormányzattal majdnem semmi hasznát nem vehetnék, vagy ily codex felvenné a részletes és változó szabályokat is, és ekkor a mai zavar még csak nagyobbodnék, mert az egyes szabályok eltörlését vagy módosulását nem tartalmazván a codex, csak hamis útmutatást adna.”

Az egyes közigazgatási feladatok közt az anyagra nézve oly nagy különbség van, hogy azok egymással szemben ép oly külön világot képeznek, mint a magán és büntető jog. A mint utóbbiakat csak külön lehet kodifikálni, ép úgy nem lehet az erdőigazgatást, a cselédügyet, a gyámügyet, a közegészségügyet közös elvekre visszavezetni; azért csak szolgálati áganként, nem egészükben lehetséges a közigazgatási törvények codificatiója, anélkül azonban, hogy még itt is a magánjogi codificatióhoz hasonló eredményre számíthatnánk.

Codificatióra aránylag legalkalmasb része a közigazgatásnak a közigazgatási szervezet, a szolgálati viszonyok, a fegyelem, a nyugdíjügy, az eljárási és végrehajtási rendtartás a nem peres közigazgatási ügyekben, valamint a közigazgatási per. A közigazgatásnak ez úgynevezett alaki részében vannak leginkább az általános érvényű szabályok, ezek codificatiója által keletkezik a par excellence úgynevezett közigazgatási törvény, mely nem egyes feladatokat, nem egyes ágakat, hanem a közös szervezeti, szolgálati, eljárási formákat foglalja össze s közös elvek által szabályoztatik.

Magyarország egyébként oly távol áll a közigazgatás általános codificatiójától; oly sok feladat nincs törvényhozásilag szabályozva

(hisz, mint T i b á d igen jól kiemelte, oly lényeges rész, a minő a közigazgatási végrehajtás, a jövőtől várja rendezését): hogy a közigazgatási jog codificatióját bátran Je tehet lenni a napirendről. Legyen előbb minden feladat törvényhozásilag szabályozva, legyen előbb törvényanyag, annak alapján gyakorlat, azt felvilágosító theoríánk, akkor lehet majd a codificatio kérdését szellőztetni.

Consolidait közigazgatási szervezettel, minden feladatot szabályzó törvényekkel, nagy irodalommal, magas tőkélyre emelkedett közigazgatási jurisprudentiával bíró népek nem vetették fel e kérdést. Minek akarjuk őket mi megelőzni, kik mindennek az elején vagyunk; kiknél a képviselőház 1871. márczius 23-ki ülésében két kiváló államférfi között azon csak fogalomzavarból eredhető vita folyt: mire van szükségünk, kö z i g a z g a t á s i t ö r v é n y r e - e vagy kö z i g a z g a t á s i t ö r v é n y e k r e ? Mert tulajdonképen mind a kettőre szükség van, ha fogalmukat helyesen meghatározzuk.

Teremtjük meg előbb a közigazgatási hatáskörök azon rendjét, azon világos, egyszerű szerkezetét, melynek hiányát az értekezleten Földv á r y, V a r g i c s különösen hangsúlyozták; szervezzük a számviteli és pénztári ügyet a közigazgatási ágak valamennyiében; emelkedjünk utóbbi tekintetben legalább oda, a hol, nem mondom a pénzügyintézetek, de legalább a nagyobb uradalmak már régen állanak; ne zavarjuk Össze az utalványozó, az intéző hatóságokat a pénzkezelőkkel; ne akarjuk a lehetetlent, hogy a megyei (ös) gyűlések vizsgálják meg a községi számadásokat, hogy a szolgabíró tetszése határozzon a járás székhelye fölött; de főleg tisztázzuk a fogalmakat. Akkor azután gondolhatunk a közigazgatási codificatióra.

Az értekezlet tagjai egy kérdést illetőleg bizonyos makacsságot tanúsítottak. Sehogysem akartak véleményt mondani a belügyminister által komolyan szándékolt úgynevezett közigazgatási tanfolyam fölött, jóllehet az iránt a belügyminister ismételve is kért véleményt.

Miféle tanfolyamot akar a minister? Ki és minő előkészültséggel vétetik arra fel, mik lesznek tárgyai, meddig fog tartani? Vagy csak ideiglenes, átmeneti rendszabály akar lenni, a mostani, nem qualifikált tisztviselők oktatására, a minő az ötvenes évek elején tartatott? Minderről semmit sem mond a kérdés; feleletet is nehéz volt hát arra adni.

Úgy látszik azonban, hogy a ministeri tervezet szerint, mely csak a főbb központi tisztviselőktől kívánja az államvizsgát, a szolgabírákat és segédjeiket illetőleg pedig a jogvégzettséget vagy e helyett a közigazgatási tanfolyam bevégzését tartja elégségesnek, e tanfolyam az egyetemi és jogakadémiai oktatást lenne hivatva pótolni

s az érettségi vizsga nem lenne a felvétel előfeltétele. Mindez persze csak gyanítgatás; a ministeri megállapodások e fontos pontra nézve a tanfolyam nevéen s a qualificatiók különbségén kívül semmi egyéb felvilágosítást nem adnak.

Utóbbi azonban már eléggé aggodalomgerjesztő. Br. Bánffy kifejezést is adott annak, megjegyezvén, hogy ily módon a csak alsóbb fokú minősítvényűekre az előmenetel lenne kizárva. Mi pedig hozzá tennők még, hogy a felsőbb hivatalokra mellőzhetővé lesz az által minden közszolgálat nélkülözhetlen előfeltétele, az alsóbb fokon megszerzett gyakorlat, a szolgálat különböző fokozatainak teljes ismerete.

A közigazgatás organikus rendezése egyforma elméleti minősítést követel; az elméleti minősítés különbsége azzal homlokegyenest ellenkezik. Az elismert kitünő közigazgatással bíró Franciaországban, Poroszországban, a jog- és államtudományi tanfolyam elméleti vizsgákkal képezi a fölvétel feltételét, mely után részint gyakorlat, részint gyakorlati szolgálati vizsga kívántatik meg az előmenetelre; Olaszországban, Austriában s a többi német államokban hasonló rendezést találunk. Mi is elfogadtuk alapjában e rendszert a bíróságokra.

Újabbán Németországban sokat vitatott kérdés, nem kellene-e a közigazgatási szolgálatra különböző tan- és vizsgálati rendszert felállítani? szükségesek-e külön államtudományi karok? De a legtöbb szózat a jogi és államtudományi oktatás szoros összefüggését hangsúlyozta, s a délnémet államok külön államtudományi fakultásai sem találtak viszhangra.

Franciaországban a Salvandy által 1846-ban Összehívott enquête a politikai és közigazgatási tudományok specialis iskolája mellett nyilatkozott, melybe azonban csak olyanok vétessenek fel, a kik a jogi tanfolyamot már bevégeztek.

Majd a 48-ki forradalmi kormány decretálta, hogy a polytechnikum mintájára közigazgatási iskola állíttassék fel, mely a magasabb, behatóbb kiképzést tegye lehetővé. A terv megbukott. Falloux 1849-ben a Salvandy-féle tervet újította meg siker nélkül, s manap az állam jogi fakultásaiban gondoskodik leendő hivatalnokai kiképzéséről, melyek mellett egy magán közigazgatási iskola (Ecole libre des sciences politiques) áll fenn a közigazgatási ágakba való mélyebb behatolásra.

Oly tanfolyamot azonban, minőt a belügyministeri javaslat sejtteni enged, nem ismerünk s képzelní sem tudunk. A közigazgatási hivatalnoknak általános jogi előkészületre, arra az általános műveltségre van szüksége, melyet az akadémiai oktatás ad; ez a tanfolyam pedig, miután azt csak a magasb fokú közíg, közegektől

kívánja, az oly fontos hivatású szolgabíráknál fölöslegesnek látszik-tartatni.

A sebészeti tanintézeteket eltörültük s manap az Összes-gyógyyszemélyzettől az egyenlő akadémikus szakképzettséget kívánjuk. Nem hasonló tekintetek irányadó-e a közigazgatási szolgálatra?

Az állatorvosi, a patkolási, a bábászati tanfolyamok jutnak az; ember eszébe, ha a közigazgatási tanfolyam célját találgatja.

Az értekezlet sokat foglalkozott az ellenőrzés hatályosabbá tételével. Természetesen közhelyesséssel fog törekvése találkozni-De itt, mint az értekezleten is hangsúlyoztatott, minden az ellenőrzés módjától függ. Vannak részei a közigazgatásnak, melyekben az ellenőrzés, a felügyelet szigorú keresztülvitele csak az akarattól függ. A hol pénzről, anyagról számszerűleg konstatalható, szemmel látható dolgokról van szó, ott lehetséges az intéző, a kezelő hatóságoktól külön álló ellenőrzési szolgálat; ép úgy lehetséges az a közigazgatás oly feladataira nézve is, melyek bizonyos összeredmenyekben nyilvánulnak, ilyen a hadsereg képzettsége a gyakorlatnál, a tanulóké a vizsgán. Ellenben igen sok feladat van, melyeknél az ellenőrzés majdnem lehetetlen; a hol az egyes polgároknak a hatóság elleni panasza pótolja azt; a hol lékeli mondani a különös ellenőrzési szolgálatról. Mert, hogy az hatályos legyen, majdnem annyi ellenőrzőnek kellene lenni, a hány intéző van s ekkor is felmerül a kétely: quis custodiet custodes? Az alispán, a szolgabírák szolgáltatának az a része, mely nem pénzre, nem anyagra vonatkozik, ily természetű; ellenőrjeiknek összes ügyintézésüket egyenkint át kellene vizsgálni, a mi végre is képtelenség. Ily feladatokra nézve az intéző egyénekben nem a rajtuk kívül álló ellenőrben van az egyedüli biztosíték, hanem helyes kiszemelésükben rejlik az állam részéről az ellenőrzés egyedüli módja.

E szempont figyelmen kívül hagyása tette a főispánokat képtelenné a nekik szánt ellenőri szerep betöltésére. Kívül állva az intézésen, annak minden szálaít, részleteit nem ismerhették, részleteiben nem is kutathatták, és pedig nemcsak az ily kutatás, felülvizsgálat hosszadalmasságánál fogva, hanem a gyanú miatt is, melyet ily ellenőrzési mód kifejez.

Az ellenőrzés hatályosabbá tételét a nem-pénzbeli kezelésre nézve azt hisszük, helyesen várják az értekezlet kiváló tagjai attól, hogy a főleg csak ellenőrző főispáni hatóság megszüntettetik s a végrehajtó hatalom a megye élén álló intéző közegehez ép azzal a bizalommal lehet, a minövel manap az ellenőri tisztét teljesíteni legjobb akarattal sem képes főispánhoz. Ez közigazgatási szerkezetünk alphája és ömegája, oda azonban csak a kinevezés vezet.

Összefoglalva véleményünket az értekezlet eredményéről, azt jelentékenynek egészben véve nem mondhatjuk, némely részekre nézve pedig épen meddőnek kell nyilvánítanunk.

Nem igen konstatált döntő tényeket, mert ilyenekre nézve nem is kérdeztetett meg; a vélemények között pedig az általános jelentőségűek az illetők által nagyrészt már a parlamentben kifejtettek. De mint tanácskozmány is, nem szaktanácskozmány volt; inkább hangulatkifejezőnek lehetne nevezni.

Volt-e reá úgy a mint megtartott a parlament szakszem tájékozása végett szükség? Alig hiszem. De mint hangulatjelző a ministernek jó szolgálatot tehet; a közvéleményben pedig a közigazgatási, reformnak annyit ismételt szükségérzetét egy lépéssel előbbre vitte.