



## A magyar közigazgatás.



A magyar kormányzás szervei, Horvátországot nem tekintve, nagyjából a következők: a minisztériumok, aztán a minisztérium felügyelete alatt álló törvényhatóságok (városi és megyei). Az előbbi 27 város saját területére, az utóbbi 63 vármegye azon helységekre vonatkozóan, melyeknek összefogó szervezete, belügyeiben képvisellete útján szabályt alkotó szabályrendeleteket s konkrét közérdekű határozatokat hoz, vagyonáról, jövedelméről rendelkezik, legtöbb tisztviselőjét választja. A megyét kitevő helységek, törvényünk nyelvén a községek, mindegyike saját területére községi belügyeiben képvisellete útján szintén szabályrendeleteket hozhat, vagyonáról, jövedelméről, rendelkezhetik s legtöbb tisztviselőjét választja. E községek fajtái: rendezett tanácsú városok (gazdasági értelemben kis városok), kis községek, nagy községek (gazdasági értelemben vett falvak), tisztviselőik száma, ezeknek valamint képviselőtestületüknek hatásköre szempontjából megkülönböztettek. A törvényhatóság élén a kormány bizalmi embere, a főispán áll. Törvényhatósági városban 1,790.713 ember él, a többi a vármegye községeiben.

Az egyes ügyek igazgató szervei: a minisztériumok, néhány alájuk rendelt, speciális ügykörű hatósággal, aztán a törvényhatósági hatóságok: a képviselő (törvényhatósági bizottság); a

választott tagokból és állami s törvényhatósági tisztviselőkből álló közigazgatási bizottság (e kettő főleg felebbvitelekben) s a törvényhatóság tisztviselői: vármegyékben; központban az alispán stb. járá-sokban a főszolgabírák. A kis- és nagyközségek előljárói az ügyek döntő többségében csak előkészítők, foganatosítók. Az ily köz-ségeknek, tehát az ország népe túlnyomó többségének, még pedig általános, az ügyek majd minden nemére kiterjedő elsőfokú hatósága a főszolgabírák. Rendezett tanácsú városokban első fokon saját előljáróik intézkednek, másodfokon a megye. A közigaz-gatás irányadó hatóságai így a minisztériumok és a vármegyék, az előbbiek, mert az állami hatóságok intézkedéseiben majdnem teljesen s a törvényhatóságéiban a felelkezés és a felülvizsgálat révén nagy mértékben náluk a felső fokú döntés. Az utóbbiak, mert első vagy másodfokon a legtöbb ügyben és az ország legtöbb lakosára vagy döntenek, vagy pedig hol a törvény-hatóság testületei határoznak, — többnyire formálisan referádák alapján — a döntést befolyásolják.

A község és a vármegye kormányzata közt — elenyésző kivétellel — a viszony ez: a község minden szabályrendelete törvényhatósági jóváhagyás alá kerül, s a megyei törvény-hatósági bizottság azt is vizsgálja, vajjon rendeltetésének meg-felel-e.\* Minden nevezetesebb határozata, így községi adó, jelentékeny közművek, hivatalszervezés, költségvetés megállá-pítása stb. ügyében a törvényhatóság jóváhagyását igényli, mely célszerűség, érdekszerűség szempontjából is elmaradhat. Ren-deltetésnek megfelelés, célszerűség, érdekszerűség kaucsuk fogal-mak s közigazgatási bírói védelemnek ily esetben helye nincs, A törvényhatóság községei számára szabályrendeleteket és hatá-rozatokat hoz. A község tisztviselőit a jelöltekből választja s a jelölést vármegyei tisztviselők vagy általuk majorizált bizottságok végzik. Községi tisztviselők ellen fegyelmi vizsgálatot majdnem valamennyi vármegyei hatóság elrendelhet. A fegyelmi büntetés kiszabása is az ő tisztük. Közigazgatási bírói panasznak helye nincs. Bizonyos megyei tisztviselők fegyelmi eljárás mellőzésével, felelkezés kizárásával rendbüntetésekét szabhatnak ki rájuk. Bizonyos körülmények között a megye a községi képviselőtes-tület feloszlata iránt a belügyminiszterhez előterjesztést tehet. Összegezve: a községi képviselőtestület minden közérdekű akarat elhatározása a megyétől függ, minden tisztviselője a jelölés és

\* V. ö. Kmety, *Magy. közig. jog* idevágó fejezete.

fegyelmi jog révén alávetettje. Csekély kivétellel 12578 község, 14 920.840 lakossal ki van szolgáltatva a vármegyéknek.

Ez a vármegye pedig a nagy- és középbirtok helyi uralmi szervezete. A megyei törvényhatósági bizottság tagjai felerészben választottak. Választó az országgyűlési képviselő választójoggal bíró megyei lakos. A törvényhatósági városok lakói természetesen a megyében nem. E városok nagy részében túlnyomó az ipar. Az 1900. évi népszámlálás adatai szerint 12 ily városban az ipari népesség a lakosságnak 50%-nál nagyobb arányát tette, így az országgyűlési választók közül kiesnek a megyei szavazásnál azok, akikre a birtokos osztály kevésbé számíthat. A törvényhatósági bizottság másik fele érvényben levő jogunk szerint a legtöbb egyenes államadót fizetők sorából alakul, bár az 1848-iki törvényhozás (XVI. t.-cz.) szerint „a minisztérium a megyei szervezetnek népképviselőlet alapján rendezéséről a legközelebbi országgyűlésnek törvényjavaslatot fog előterjeszteni.” A virilisták úgyszólván kizárólag nagy és középbirtokosok. Ellensúlyozásukra első helyen az ipar jönne számba, de ennek legnagyobb vállalatai éppen a városi törvényhatóságok területein vannak. 2049 húsznál több segédet foglalkoztató iparvállalat közül 622 van Budapesten, Pozsonyban 51, Temesvárott 32 stb.\* A részvénytársaságok, szövetkezetek leszámítandók. Ily nagyságú részvénytársaság pedig 386 van.\*\* A közigazgatási bíróság 1897. évi 1599. sz. határozata szerint társas cég adója társak egyéni adójába a virilisség szempontjából nem számítható be. Nagyobb vállalatainknál pedig tetemes a társas cégek száma. Elesnek még az uradalmi, vagyis nagybirtokhoz tartozó, állami etc. vállalatok. A 10-nél több segédet foglalkoztató vállalatok száma pedig, melynél hasonló korlátozások teendők, szintén mindössze 2467 volt. A megyei bizottság virilis tagjainak száma 12—13 ezerre tehető.\*\*\* A 100 holdon felüli birtokosoké pedig 13058. Világos így a virilisták nagy- és középbirtokos jellege. Az, hogy egyes intellektuellek adóját kétszeresen számítja a törvény, ezen nem változtathat. Végül tagjai a törvényhatósági bizottságnak bizonyos és ideiglenes választás alá eső törvényhatósági tisztviselők, akik választóikkal szavaznának, ha nem volnának különben is osztálybeliek. Összegezve: a nagy- és középbirtok uralma, mely az

\* 1900 évi népszámlálás II. 18.

\*\* U. o. XII. 392. sk.

\*\*\* Ereky becslésének megfelelően 1. a *Magyar helyhatósági önkormányzat*, I. 155.

államban is teljes, kíméletlenné, fentartástalanná válik a megyében. A vármegye e társadalmi osztály desztillált uralmi szervezete. A községekben lakik a megyei lakosságnak mintegy  $\frac{9}{10}$ -nyi őstermelő része\*, döntő többségben törpe s kisbirtokosság s mezőgazdasági munkásság, és az iparnak egy hányada. A megyei szabályrendeletek az ügyek széleskörében irányíthatják őket érdekeikkel ellentétben: mezőgazdasági-, ipari-, munkásügyekben. A megyei szabályrendelet magánjogi kútfő. A községi szervezetben foglaltan is szembe kerülnek a vármegye hatalmával. A községi képviselő tagjai bizonyos községi előjárókon felül fele részben virilisták, fele részben választottak. Virilisták, a legtöbb adót fizető lakosok és birtokosok. Kis- és nagyközségek virilistáinak száma hozzávetőleges becslés szerint meghaladja a 100.000-t.\*\* A 100 holdon felüli gazdaságok száma 23.035, tehát nem csak a 36.032 50-100 holdas, hanem még a 20—50 holdas gazdaságok alapján is, a virilisták közé jut a kisbirtokosok nagy része. Az, hogy bizonyos intellektuellek. adója (a tanítóé is) duplán számít, itt számba jön. A választójog-alapja, bizonyos előfeltételek mellett a községben fizetett egyenes-, adó. Az összeg közömbös. Kivétel- csak az első osztályú keresetadó, ha fizetője gazdái hatalom alatt áll. Így ki vannak zárva a mezőgazdasági cselédek, de választók akis- és törpebirtokosok.. A földesúr befolyása rendkívüli nagy, a községi előjáróság pedig a megyétől függ, mégis ily körülmények közt a kis- és nagyközségek képviselőjében szóhoz jut a kisparaszt, a rendezett tanácsú városokban pedig, — minthogy közülök sokban többségben van— a polgári népesség:\*\*\* iparos, kereskedő. A községi szervezetben így tér nyílik azon osztályoknak, melyekből termő erőink fokozása: az intenzív mezőgazdaság s nyomában megerősödő ipar — ez a mi nagy problémánk — kiindulhat s a község, melyet irányíthatnának, a szervezésen és rendelkezésen kívül számottevő anyagi eszközöket állíthat a fejlődés, segítségére. A rendezett tanácsú városok földbirtoka meghaladja: a 400.000 kat. holdat. Községi és közbirtokossági birtok együtvéve több mint 8 millió. Hozzájárul még a községek egyéb

\* L. Ereky i. m. 137.

\*\* A törvény szerint a kisközségekben a képviselők száma 10—20, a nagyközségekben 20—40, kisközség van 10.334, nagyközség 2102. Ezen számok szorzata a képviselők számának átlagával adja a fenti becslést.

\*\*\* Ez a népszámlálási i. v. kötetének sommázatba nem foglalt, egyes adatainak átnézéséből is kiteszik.

vagyona. Ily alapon — mint azt városi politikusaink városainkra megállapítják\*—iparfejlesztő, gazdálkodás javító politikát követhetnek, ám ennek útján nem egyszer szembe kerülhet velük a helyi gentry-földbirtokos érdeke, amelyé a megye; s a község a megye kiszolgáltatottja. A termőerők fejlesztése így a község szabadságának híján megakadhat. A r. t. városok 1906. évi nagygyűlése is a belügyminiszterhez intézett memorandumában a megyei gyámkodás alól való felszabadítást kívánja.

A megye és kormány viszonya ez: a szabályrendelet végrehajthatóságának föltétele a miniszter záradékolása, mely állami érdek címén is elmaradhat. Bármily határozatot is e címen a főispán felülvizsgálatra terjeszthet. Fontosabb határozatokhoz (költségvetés, szervezés) sokszor a célszerűséget is vizsgáló kormányjövahagyás kell.\*\* Vármegyei tisztviselők ellen a miniszter fegyelmi vizsgálatot rendelhet el és végsőfokon dönt. Némely tisztviselőt a főispán nevez ki, a többit a választásra, a befolyása alatt álló jelölő-választmány jelöli. A megye kiadásainak döntő részét az állam fedezi. A vármegyének így európai értelemben vett önkormányzata nincs és az angol Önkormányzattal való összehasonlítása meg nem álló. Akarat elhatározásaiban a kormány beleszól s tisztviselőit kezében tartja. A viszony — bár enyhébben — az mint a község és megyéé. Ám a megye ugyanazon osztály szervezete, amelyé az állam. A község, felebbezéseiben a megyével szemben a kormányra nem számíthat. Ennek befolyása rendes körülmények közt a kormányzó párt klikkuralmának megerősítésére szolgál.\*\*\* A szabadelvű-párt idején főleg e célból több ízben növelték a kormány befolyását. 1891-

\* V. ö. Éhen Gyula, *A Magyar Közigazgatás* 1906. V. 19. számában.

\*\* A közigazgatási bíróság hatáskörének legújabb (1907. évi, alkotmánybiztosíték néven ismeretes) kiterjesztése panaszjogot ad a törvényhatóságnak (a község jogkörét nem bővítette) a kormány rendeletei stb. ellen, de csak törvényes szabály és hatáskör sértése esetén. S bár az indokolás szerint is a diszkréciónáriusan elintézendő ügyekre e törvény nem terjed ki, s bár sok esetben a kormány ily diszkréciónárius joga világos, mégis a jövőben a közigazgatási bíróságnak módjában lehet, mert a törvényhatósági törvény igen homályos, bizonyos eseteket a diszkréciónárius megítélés alól kivonni s így a megyének némileg több önállóságot adni. Az idézett törvény indokolása szerint a tényleges állapot az, hogy a minisztérium a legkisebb helyi ügyben is célszerűségi szempontból bele szól.

\*\*\*Törvényhatósági városnak a megyével egyenlő kiszolgáltatottsága más társadalmi osztálynak kiszolgáltatását is jelenti a községhez hasonlóan, aminek hatásai a jövőben — bár mérsékeltbben — valószínűleg érezhetőkké fognak válni.

ben végre Szapáry államosítani akarja a megyét, de vállalkozása megbukik, s eredménye a kinevezést csak ígérő kétszakaszos törvény beiktatása. Rendkívüli időben a kormány befolyása másra is szolgál. A megye majdnem minden közigazgatási ügyben közreműködik, s a minisztérium rendeleteit fogatosítja, ám erre nem kötelezett — ez a parlamenti kormányzás biztosítéka volna — az országgyűlésileg meg nem ajánlott adó és újonc behajtásánál ill. előállításánál. Ha a kormány összetűz a parlamenttel, s e rendelkezés alól kibúvókat keres, az engedetlen vármegyékkel szemben befolyását presszióra használja. Ily presszió sikere valószínű.\* Különben is a kormány egy idegen állam hadserege felett is rendelkezik, s így, ha a dinasztia érdekeinek képviselőiben a mai uralkodó osztályok parlamentjével összeközi, a fizikai túlerő a kormány-akarat győzelmét teszi reális alkotmányunkká. Ennek rendes időkre is előre vetett árnyéka adja meg alkotmányunk valódi jellegét. Az uralkodó-osztály és a dinasztia többnyire egyetért. Előbbi a közügyekben (külügy, hadügy) engedelmeskedik, befelé szabadkezet kap. Csakúgy, amint a vármegye kiszolgáltatottja a kormányzó párt uralmi érdekeinek, de keze szabad, a községek népével szemben s amint a tisztviselők is kiszolgáltatottjai, de kezük szabad a munka jó-rossz elvégzésében. Teljes alávetettségek és szabadkezek junktimjai, a kard alatti fejek és a szabadon taposó lábak rendszerei.

Az igazgatás irányadó hatóságainak a minisztériumokat és a megyei tisztviselőket ismertük meg. A többi, tőlük függő szerintük igazodik, hozzájuk hasonul. A miniszteriumbeli és vármegyei hivatalnokok rajza tehát közigazgatásunk képének felfejtője.

Elenyésző kivétellel mindannyian az uralkodó földbirtokos gentryből valók. A 67-iki kiegyezés után ez osztály költekezése révén vagyoniilag hanyatlik, lefoglalja a jobb állami hivatalokat és megtartja a megyeiket. Az állam által akarja felségíteni magát\*\* s ez akaratának ismert reprezentatív végrehajtója Tisza Kálmán gentry politikája. Innen a hivataloknak mértékén túl való állandó szaporítása: a meglevő típusok szám-

\* Az 1907. évi törvényhozás eltörülte a főispán azon jogát, hogy bizonyos körülmények közt a törvényhatósági tisztviselőket, kik közvetlen rendelkezésének nem engedelmeskednek, elmozdithassa és mással helyettesíthesse, de meghagyta felfüggesztési jogát. A kormánynak pedig módjában áll a törvény szerint is, bármely rendeletét, bár a törvényhatóság közigazgatási panaszszal élt, végrehajthatónak nyilvánítani és megmaradt a presszióknak szövegben említett többi módja is. A megyék állami segélyét állami pénztárak kezelik.

\*\* Szende Pál, *Önálló vámterület és osztályharc*. 20 1.

béli növelése, új típusok teremtése. Neményi Ambrus volt szabadelvű-párti képviselő és költségvetési előadó állapítja ezt meg 1902-ben\* a szabadelvű párt uralma idején az összes magyar polgári államhivatalokra. Kimutatja hogy 1892—1902-ig, levonva a reformok megkívánta szervezéseket, a régi medrű közigazgatási élet s a politikai és kiegyezési harcok idején, 37.500-al nőtt az állami alkalmazottak száma, többnyire észrevétlenül a költségvetésbe becsúsztatva, köztük a minisztériumi állásoknak a száma közel egyharmadával emelkedett, a magyar kormányzás személyzeti koefficiense a rendes kiadások 24,73%-a, a tíz éves bevétel emelkedésnek pedig 28,24%-a; a szaporítás pl. a vasutaknál aránylag legnagyobb a központi igazgatásban (értsd jobb állásoknál); megbélyegzi azt a frivolitást, hogy a közösökkel együtt 13 minisztériumunk mellé, új vasúti minisztériumnak felállítását kívánták (legújabbán egészségügyi minisztériumét is!) és hogy nincs közjóléti kongresszus, mely ne új operettbe való hivatalok szervezésével kívánna bajainkon segíteni. Azóta sincs másként. 1904—7-ig a legélesebb politikai harcok idején, de egy új kielégítetlen csoport hatalom nyérése után, az állami tisztviselők száma 3312-vel gyarapszik, köztük két új államtitkári állással. A népszámlálás adatai szerint a tisztán közigazgatást teljesítő állami tisztviselők száma 1890-től 1900-ig 7296-ról 9520-ra emelkedik, majdnem  $\frac{1}{3}$ -al. Innen érhető — az osztogatás hatalmának féltésén kívül — az óriási centralizáció. Minden csekély ügy, a legkisebb vasúti vendéglő bérlete,\*\* az autonóm egyetem vizsgaengedélyei, kivételes nőülési engedélyek, korcsmai engedélyek s így tovább, feljutnak a központhoz. 1903-ra a statisztikai évkönyv a minisztériumok ügyforgalmát 894.318 ügydarabban mutatja ki.\*\*\* Ma már meghaladhatja a milliót. Ennyi ügyiratból túlnyomó a bagatellügy. Mérsékelt becslés szerint 40%-ához szellemi munka és képzettség nem szükséges. A minisztériumok központi személyi kiadása 7 millió koronánál több. Ennek 40% -a oly felesleges munkáért jár, melynek elvégzése valóban semmittevés. Ha decentralizálnánk, hivatalaink számát csökkenteni kellene. A vármegyékben is, bár lassúban, szemünk láttára folynak a szervezések. Államban, megyében a gentry hivataloskodik és igazgatja az összes többi osztályokat. A különbség csak ez: az államban a *haute finance*-

\* *Közigazdasági Szemle*, 1902.

\*\* U. o., 823. old.

\*\*\* *Stat. évkönyv 1904*. 408. old.

nak most már szűnő befolyása egynéhány hozzájuk tartozóját, a hivatalokra nemszorult mágnások kénye-kedve pedig „klien-seik” közül egy párat bejuttatott. A mágnás-nevelősködés, a mágnás háziiorvoskodás, mint ez egyetemi tanáraink és főbb hivatalnokaink névsorából is kitetszik, nem egy karriernek az alapja. A vármegye ellenben kérlelhetetlenül elzárkózik. A virilis képviselőtestületek mást mint gentryt, s itt-ott néhány elgentrysedett polgárt a hivatalokra meg nem választanak, s mindegyik megyében az odavalót, megyebelit. A vármegye önkormányzata semmi. Tisztviselő választása a lényeg. A megyei közigazgatás reformjára vonatkozó Szapáry-féle törvényjavaslat, mely az állami kinevezést tervezte, indokolásában ugyanezt mondja. S tudta a kormány, hogy politikai befolyásának növelése mellett mi fáj legjobban az ellenzéknek. A parlamenti tárgyaláskor heves támadásaik alkalmával azzal csitítgatta őket, hogy hiszen mindig odavaló gentry birtokosokat fognak kinevezni. A vármegyék maguk kiadásaik igen kis részét fedezik pótdóval. 1899-ben 3,016.346 koronát. A többit az állam adja, a megyei tisztviselők fizetését az utolsó fillérig.\* Ezt a sok milliót átengedi a gentrynek s ez megyénként reparticiálja, rayonirozza. Egy-egy megyében pár nagy családé a döntő szó a választásnál is. Egy családból hát többet is megválasztanak. A családok pedig összeházasodnak. Mindegyik vármegye tisztviselő kara ezért tele van rokonokkal, sógorokkal. Közigazgatási jogunk\*\* törvényhatóságokban csak a pénztárnoki, ellenőri, könyvelői és számvevői állások között állapítja meg a rokonsági inkompatibilitási, magasabb állásokra nem, a kis- és nagyközségekben és rendezett tanácsú városokban pedig szigorúban. Magyarország tiszti címtára közli a megyék hivatalnokainak névsorát. Egy-egyben a főbb és imperiumos tisztviselők száma 20—60 között váltakozik. A sógorságot és anyai ágon való rokonságot nem állapíthatni meg e felsorolásból, csak az apai ágon való egy családhoz tartozást. S még így is látjuk, hogy például Sáros megyében négy dobói Dobay, három tapolylucskai és kükemezei Bánó, két berzevici és kakaslomnici Berzeviczy, a kis Csanádban három Tarnay, négy Petrovits, Gömör és Kishontban három márkusi és batizfalvi Máriássy, három felsőkubinyi és demjénfalvi Kubinyi, Biharban négy Ertsey, három Baranyi, három Szúnyog, két Bartos, Fráter,

\* Ereký *A magyar helyhat. önkormányzat*, I. 126, 127.

\*\* Kmety: *Magy. közigazg. jog* 80. old. 2.



Beöthy stb. Szabolcsban három Mikec, valamennyi a központban, két Leővey, mindkettő az árvaszéknél, Péchy, Dobos stb. hivataloskodik és így tovább, és így tovább. Íme a kép.

A központi hivataloknak az egész országból összegyűjtött, tisztaságában itt-ott megzavart gentry népeisége és a vármegyei tisztségek elzárkózott, endogám gentry gensei. De itt is, ott is egyformán meg van az egyosztályhoz tartozás és ennek nyomán a pajtáskodás.\* Uralkodó osztályunk tagjai egymást tegeznek. Ez a „Te” egyenlőségüknek az *una eademque nobilitas*-nak mai szimbóluma, a más osztálybeliektől elválasztó, az alkotmánynak valószínűs sánca, a felkapaszkodókkal szemben a jutalomnak módja, a büntetésnek eszköze, kisebbfajta nemesítés, modern sárga folt, melynek kiosztása és megvonása gondos mérlegelés tárgya. Minisztériumi palotákban, vármegyeházakban legidősebb és legfiatalabb egymás számára „Te”, csakúgy, mint kaszinóikban és zártkörű megyei báljaikon. Ezekben és amazokban ugyanegy emberek vannak, a társaságban keverve: a közjog épületeiben kiosztva. A társaság szokásait, erkölceit átviszik a hivatalokba. S ezek gátjaiul nem keletkezhetik egy szigorúbb testületi szellem, mert egymás közt vannak s azok is, akiktől függenek, társadalmi, gyakran rokoni vérbeliek. Egy tehetséges, de nagyjából munkátlan, tudatlan és könnyelmű osztály vonult be a hivatalokba s formálhatta azokat a maga képére. Sajátos vonásaf Itt még csak erősödtek, a hatalomgyakorlás csábításai és a hivatalra való természetes jog érzése révén, melyet az állásosztogatás kifejlesztett. A hivatal van az emberért, a munka szükséges, szégyelleni való rossz, melynek megvetését nyíltan is hirdethetni. Érdekes, a mai megyei árvaszékekre, melyek sok helyen aránylag többe dolgoznak, gyakran kicsinyléssel gondol s csak magát tartja az igazi vármegyének a központi és járási tisztikar fiatalja. így lett igazgatásunk jellemzője, mely nemzedékről-nemzedékre plántálódik: a munka elhanyagolása, a tudatlanság és a könnyelműség.

Az ügyeket késve intézik el. Számos ügy évekig elhúzódik. Vállalkozók panasza állandó, hogy alig tudják megkapni járandóságukat.\*\* Sok kártérítési per folyik ilyenekért. Ebben az évben egy gyárkérmény, melynek javítását hivatalos elintézés késése miatt el kellett halasztani, összedült és súlyos károkat okozott. Belügyminiszteri rendeletek intik a törvényhatóságokat

\* V. ö. gróf Andrassy Gyula beszédét, *Képv. Napló*, 1887—92. XXV. 85.

\*\* V. ö. belügymin. rend. 88.16699. sz.

az ügyek gyorsabb elintézésére, (többek között persze az 1897. évi 2749. sz., a községi vadászterületek bérszerződésének elbírálása alkalmából, főleg a területek bérlőinek érdekében). A késői intézkedések mellett pedig ott vannak háttérül a barátok, pajtások, befolyásos választók, nagy urak ügyeinek és közbenjárásuk tárgyainak villámgyors elintézése. Képviselői protekció ellen hét évvel ezelőtt törvényt hoztak, de annyira nem tartják meg, hogy akár elavultnak is mondhatnók, hisz nem rég az ország legnagyobb pártkörében nyílt panaszos felszólalások hangzottak el, hogy a miniszterek még mindig nem eléggé veszik figyelembe a függetlenségi párti képviselők közbenjárásait. A hátralékok számát a statisztikai évkönyv csak a bíróságoknál mutatja ki, a közigazgatási hatóságoknál nem. A késedelmezés így számszerűleg nem mutatható ki. Különben is sok elintézés csak látszólagos. Rendszerré lett az ügyek áttolása az egyik hivatalról a másikra, — főleg a nagyobbról a kisebbre. Azután a vélemény- és jelentés-kéréseknek se szeri, se száma. Egy-egy ügy gyakran 3—4 hatóság véleményezése alá is jut. Valóban centralizáció és emellett az összes hatóságok decentralizációs igénybevétele együttesen szokott előfordulni.\* A vélemény- és jelentéskérések rendszeren az alárendeltebb vagy nagyobb minőségű hivatalokat terhelik: számvevőségeket, községi, városi tisztviselőket, tiszti, kincstári ügyészeket. Tiltakozásuk hiábavaló. S igen sok érdemleges közigazgatási döntés e vélemények egyszerű kiírása. A hatalombirtokos hivatal a kisebb fizetésű, nagyobb munkaidéjű tisztviselőkkel állíttatja elő a hivatali többletértéket.

A tisztviselők hozzáértésével senki sem törődik. Minden közigazgatási ágra a jogi képesítés minősít. Gazdasági, katonai, kulturális, műszaki igazgatásra ugyanegy. A jogászok uralkodnak mindenütt. Az 1883. minősítési törvény miniszteriumbeli és fontosabb törvényhatósági állások betöltésénél legalább előír egy gyakorlati közigazgatási vizsgát, amelyet mégis — bármily fogyatékosan is — a szakképzettség némi biztosítékaul terveztek. A kormánynak egy év alatt meg kellett kezdenie e vizsga életbeléptetését. Ez azonban mindmáig nem történt meg, bár, mint Kmety mondja: „a törvény kötelező szabályát új törvény sem nem módosítja, sem hatályában fel nem függeszté”. (Kmety, *Magy. közig. jog*, 806. old.). A legtöbb vezető tudatlan, mert az, ami felszínre hozza, a politika eszközei és az összeköttetések, függetlenek a tudástól. S a vezetettnek módjában sincs a tanulás. Nincs aki

\* L. Neményi idézett cikkében.

tudjon s nincs aki a tudást felismerje. Csak véletlen az, ha valaki a tehetségének megfelelő helyre kerül és ott, ahol helye van, megmarad. Külső okokból, szeszélyekből változó szervezetnek kell így keletkeznie, melynek nincsenek tradíciói.

A közérdek figyelésének résen lévő érzését nem igen ismerik. Az a szorongó aggodalom, amellyel becsületes emberek idegen pénzeket kezelni szoktak, alig fogja el azokat, akikre közpénzeink bízva vannak. Legtöbb hivatalnokunk tékozlóan bánik a kezéhez adott pénzzel. A zárszámadások az állami költségvetés legtöbb rovatánál túlkiadásokról tanúskodnak. S a költségvetésbe beállított tételeknél is az előirányzott összegek takarékos gazdálkodás mellett csökkenthetők volnának, nem is szólva a luxuskiadásokról, pazarló középítkezésünkről és ennek kiáltó példájáról, a 30 millió korona költséget meghaladó országház épületéről. Az a szervezet, mely laza ellenőrzésével a könnyelműség szabad gazdálkodását elnézi, tehetetlen a korrupcióval szemben is. Vármegyéinkben napirenden voltak a hűtlen kezelések. Az alapítványok nagy része elkallódott. Végére is az állam 1902-ben a megyei pénztári és számvevői munkát állami tisztviselőkre bízta. A megelőző állapotokra jellemző, hogy a törvény indoklása szerint „ez a reform biztosítja, hogy a vagyonkezelésre vonatkozó törvényeket tiszteletben tartásuk, a megállapított költségvetési előirányzatokhoz szigorúan alkalmazkodjanak. Biztosítja az alapok és alapítványok rendeltetésszerű kezelését, lehetetlenné teszi, hogy jóvá nem hagyott pótlások szedessenek. Megszünteti azt a törvényellenes állapotot, hogy önjogúságukat már rég elért egyének pénzeiket a gyámpénztárból néha csak évtizedek múlva, vagy egyáltalán nem kapták meg.” E törvény a legkirívóbb visszaéléseket visszaszoríthatja ugyan, de a megyei szervezetnek korrupciójára való hajlamosságát, melyről e tények tanúságot tesznek, nem érinti. A „tyúk és kalács” még ma sem ismeretlen eszköze e tisztviselők kegye keresésének. Csak a közel múltban történt, hogy egy vármegyének közigazgatási bizottsága, mint a tisztviselők fegyelmi hatósága, nem látta fegyelmi vétségben bűnösnek azt a szolgabíró-t, aki egy nagyobb uradalomtól fájárandóságot élvezett. Ez eset kapcsán pedig azt írja többek közt a *Magyar Közigazgatás* című közigazgatási lap 1907. évi 2-ik száma, hogy ily ajándékozó szokás „kevés kivétellel dívik”.

A közigazgatás mindenütt azon osztályhoz igazodik, amelyiké a döntő szó. Az uralkodó és más osztálybeli között az előbbi javára dönt, feltörekvő osztályok megmozdulását gátolja és ily

osztályok ellen közömbös kérdésekben is ellenszenvet tanúsít. Igazgatásunk ily magatartása csak természetes. A jellemző mindennek nyersebb, kíméletlenebb nyilvánulása. Földbirtokos-osztályunk uralmának kizárólagossága, a megyei hivatalnoki kar tiszta „magunkközt” jellege teljesen kibontakoztatja azon felfogást és hangulatot, melyet a feudális korból hozott magával az „úr” a „nem úr” ellen. Jellemző erre a kihágási bíraskodás. A bírói hatalom gyakorlásáról szóló törvényünk szerint „az igazságszolgáltatás a közigazgatástól elkülönítettik”. Ennek ellenére a közigazgatási natóságok döntenek a legtöbb kihágási ügyben: 1906-ban 490.436 esetben 674.033 személy ellen. A kihágások elkövetői a nem úriosztályból valók. Az ítélezés nyeresége meg is állapítható. Míg a járásbíróóságok előtt 1906-ban 316.484 befejezett ügy közül jogerős elítélő ítélettel csak 81.505 végződött, az ügyek 25,70%-a (a büntető parancsral befejezett ügyek mintegy ½%-a figyelmen kívül maradhat) s a törvényszék előtt befejezett ügyeknek 24,51%-a volt elítélő, a befejezett 490.836 kihágási ügy közül 384.205, tehát mintegy 75% végződött jogerős elítéléssel.\* A kihágási ítéletek túlságos szigorúságát megállapítja a belügyminisztérium is. Az 1902. évi 880. sz. belügyminiszteri körrendelet „A kihágási ítéletek meghozatalánál a méltányosság szem előtt tartása tárgyában” kifogásolja a kihágási büntetések aránytalan voltát és felszólítja a törvényhatóságokat, hogy ez ügyekben „lehetőleg emberbaráti” járjanak el.\*\* Az érdekelt körök panasza gyakori. A községyi jegyzők országos egyesületének a belügyminiszterhez intézett memoranduma szerint „százakra megy a rendbírságok összege” és „ezzel a jegyzői kar folytonos ostorcsapások kálváriájára állítatják”. A *Magyar Közigazgatás* pedig múltévi 40. számában ezt írja többek közt az országos jegyzői egyeslet elnöki jelentéséről: „valóban enyhe vagy legalább is felette disztíngvált az a kijelentés, hogy a jegyző üldözése helyel-közzel sportszerű”. S ugyanígy vall az ország nagy hallgatónak, a föld népe millióinak, a közigazgatástól való néma irtózata. Még rosszabb a helyzet, ha a tisztviselő más nemzetiségivel áll szemben, kinek nyelvét sem érti. A nyersebb ellenszenvből pedig gyűlölködés lesz, ha a földbirtokososztály döntő konkrét érdekei vannak szóban (mezőgazdasági munkások szerződészegése!), vagy pedig uralomföltése szóval meg (gyűlések betiltása!). S ennek az úri érzésnek, mely

\* *Stat. évkönyv*, 1907., 457. oldal.

\*\* V. ö. a belügyminiszter 1849. évi 430. sz. rendeletét is.

az ország népe túlnyomó részére vonatkozóan majd minden közigazgatási intézkedés lelki együttthatójaként dolgozik, szintén megvan a maga szimbóluma. A gazdasági cselédet megillető, de a parasztnak, ha ügyes-bajos fél is, a legtöbb helyütt kijáró „te”, a pajtáskodás kétoldalú „te” szója mellett, az egyoldalú, passzív, jobbágyra szabott „te”, melyet a kalapfenhagyó mond a kalaplevegőnek.

Ilyen ez a közigazgatás. Munkátlan, tudatlan, könnyelmű, elfogult s minden vonásának inkarnációja a vármegye, közigazgatóságunk legtöbb ügyének hatósága. Ami elégedetlenség megszólal, ellene fordul először. A politikai szempont ugyanerre vitt. A szabadelvű párt szétzülléséig a kormányok politikai hatalmuk növelése érdekében egyre inkább rátették kezüket a vármegyére. Aztán jött Szapáry meghiúsult kísérlete. Bár nem a közigazgatás rosszasága fájt annyira, a hibák nyílt kimondására szükség volt. A Szapáry-féle javaslat indokolása, mely a törvényhatóságú városokat az önkormányzatra hivatottaknak mondja, a vármegyék mai szervezetét kemény bírálatban részesíti.\* És érdekes. A vármegye a gentry legigazibb alkotása, s mégis kevés intézménye van, melynek az ő köréből oly megrovó — bár platói — megítélésben lett volna része. A politikai torzsalkodás kicsalta és elterjesztette körében közigazgatásunkról azt a jelszót, hogy ázsiai. Eleinte félénken, idézetek formájában, *oratio obliqua*-ban, de mégis. Nincs még egy intézményünk, amelyre ezt így kimondotta volna. Újabban ez irány megfordult. A politikai nyílt klikk-küzdelmek egyelőre elcsendesedtek. A jelenleg kormányzó pártok, melyek a megye szövetségében nyerték el a hatalmat, még nem helyezkedtek el végleg s nem állnak szemben megyei ellenzékkel, nem bántják a vármegyét. A Szapáry-féle ígéret-törvényt hatályon kívül helyezték, a közigazgatási bíróság hatáskörét tágították a megye védelmére. Még a megyei pénztárak és számvevőségek visszaállítását is többen óhajtották. Úgy lehet a közigazgatás kérdése jóidőre lekerül a napirendről. Igaz: voltak is, vannak is, komoly elszórt egyéni törekvések is, közigazgatásunk kinövésének leküzdésére. Akadtak kiválóbb főtisztviselők, akik saját hatáskörükön belül próbálkoztak javítással. Akadnak lelkesebb fiatalok, akik kötelességérzéssel lépnek pályájukra, de az egyéni szigorúságok csak kis körre terjednek igazságtalanoknak érződnek és elkopnak. Egyes meginduló ambíciók pedig szomszédos hanyagságokba ütődnek, a tanulás esz-

\* V. ö. e szempontból a Szapáry-féle javaslat tárgyalását.

közeiért hiába küzködnek, bagatell és felesleges ügyeken elidegenednek a munkától, energiájukat veszítik s végül nem vonhatják ki magukat környezetük átalakító nyomása alól. Hiába, egy nagy szervezet kollektív pszichéje ellen, míg létesítésének társadalmi előfeltételei, a tiszta osztályuralom, rokoni gensék, hivatalra való jog, állandóan meg-meg újulnak — ily kezdeményéseknek meddőknek kell maradniok.

Pedig: a magyar állam nagy mértékben beavatkozó. Közigazgatásunk benyúlik az élet minden ágába: engedélyezés, felügyelet, jóváhagyás, közreműködés, kijelölés, kiosztás, döntés, büntetés formájában. Gazdasági, kulturális, közszabadsági érdekek érzékenyek minden mozdulására. Egyéni és társadalmi kezdeményezések, nem lehetnek el közreműködése nélkül. Egy lomha, hozzá nem értő, elfogult, hatósági szervezet nehezeke ily iniciatívák gyakori elijesztője. A közigazgatási bíróság nyújtotta védelem alig számba jövő. A jogvédelme alá tartozó ügyek felsorolása taxativ. Sok igen fontos ügykör kimaradt. S a védett ügyköröknél igen sok lehető sérelemnek védelme hiányzik. Emellett közigazgatási bírósághoz beérkezett ügyeknek, mintegy  $\frac{1}{4}$ — $\frac{1}{5}$ -öd része nem nyer ugyanazon évben elintézés. (*Stat. évkönyv 1907*, 417.) Amint a községi önkormányzatnak teljes kiszolgáltatottsága a kibontakozó magyar gazdasági erőktől a közjogi; testületek vagyoni és szervezési készségét vonja meg, úgy a nyomasztó igazgatás a társadalmi és egyéni hozzáfogásokat gátolja és lankasztja. A községi jegyzők lapja azt írja (1908. IV. 19\*) „Beteg és tehetetlen” közigazgatásunkról, hogy „örök akadály a nemzetünk kifejlődésének”, „a modern magyar állam kiépítésének”. Ennyire még sem. A céh jog sem tudta megakadályozni a modern ipari államok kifejlődését. Az úri jog sem fogja, ha a társadalmi osztályok erőviszonyai úgy alakulnak. Mégis egy megfelelő közigazgatás nagy mértékben energia-felszabadító és fejlődést-gyorsító. Országunk mai helyzetében, a társadalmi törekvések előtörésének többféle lehető medrénél, az ország lakóinak nyelvi, gazdasági szempontból való helyi különféleségénél, s a közjogi testületek történeti kialakulásánál fogva, az egyetlen ily kedvező jog és igazgatás: az igazi népies önkormányzat. De ezt csak az a Magyarország csinálhatja meg, amely kiharcolta és aztán felhasználja az általános választó jog új alkotmányát.

**Ágoston Péter**

és

**Kerekes Pál.**