

A közigazgatási reform és alkotmányvédelem kérdéséhez.

Mit tekinthetni a közigazgatás elsődleges főhivatásának? Az állam és az egyesek közszükségleteinek kielégítését-e, vagy az alkotmány védelmét? – Ez volt az első, ama tizen-négy kérdés közül, melyet a *Magyar Jogászegylet* januárius havi vitájában a kilátásban lévő közigazgatási reform tárgyában kitérte.

A kérdés messze kiható jelentősége arra is készítette majdnem kivétel nélkül az előadókat, hogy vele foglalkozzanak. De, – mint a Jogászegylet köz- és közigazgatási jogi bizottságának nagyérdemű elnöke záróbeszédében és a *Jogállam* márcziusi számába irt tanulmányában rámutatott¹⁾

¹⁾ CONCHA GYÖZŐ bizottsági elnöki záróbeszéde. Magyar Jogászegyleti Értekezések. Budapest, 1914, VIII. k., 57. f., 172-188. 1. – Közigazgatásunk reformja. Jogállam XIII. évf., 3. f., 161-170. 1.

szabatos és határozott eredményre ez irányban nem jutott a közfelfogás. Legyen szabad most, amennyiben sikerül, e kérdés tisztázásához néhány sorban hozzászólni.

Szerény nézetem szerint első lépésünket a közigazgatási reform tekintetében 1907-ben tettük meg. Helyesebben: az 1907: LX. és LXI. törvénycikkekbe foglalt jogalkotások mintegy kijelölték az irányt, amely felé közigazgatási reformunknak haladni kell. Mivel ugyanis hazánk közigazgatása ma is *helyhatósági önkormányzaton* alapszik, arra kell törekednünk, hogy *az önkormányzati jogokat szélesbítsük és hatékonyabbakká tegyük*. De másfelől meg, mivel a központi kormányhatalom az egységes, független magyar állam kiépítésének nagy munkájában még most sem elég erős: azon kell lennünk, hogy *az önkormányzati jogok ható-erejét olyképpen biztosítsuk, hogy ez által a kormány erejét ne gyöngítsük*. Ennek a megoldási módnak egyik sarkpontját alkotta *az önkormányzati jogoknak bírói oltalom alá helyezése*.

Igáz, hogy nálunk az 1907. évi törvényalkotásokhoz nem a jogállam helyesen felismert eszméje vezetett, mely a jog uralmát a közigazgatás terén is elismerve, az alanyi közigazgatási jogokat bírói oltalom alá helyezi, hanem a gyakorlati élet, a politika eseményei, amikor az 1905-6. évi alkotmányválság és nemzeti ellenállás sikertelensége során kitűnt, hogy törvényhatóságaink a régi hatalommérséklő és alkotmányvédő szerepet többé oly módon, mint hajdan, betölteni nem képesek.

Mindezt bővebben kifejtettem »Közigazgatási reform és alkotmánybiztosíték« cím alatt e Szemle januáriusi füzetében megjelent tanulmányomban, hol a dolog természetének megfelelőig behatóbban foglalkoztam az 1907: LX. törvénycikk alkotmány védő és közigazgatási jelentőségével. *A Jogállam* márcziusi számában említett tanulmányomról néhány soros bírálat jelent meg, mely azt az államosítás körül összezavart fogalmak tisztázására törekvése miatt talán érdemén felüli dicséretben is részesíti, de ugyanakkor kifogásolta néhány,, az 1907: LX. törvénycikkkel kapcsolatos kijelentésemet.

Tanulmányom 14. lapján¹⁾ ugyanis ezt mondom: »Ameg nem szavazott adókra és meg nem ajánlott újonczokra vonatkozólag az 1907: LX. t.-cz. nem tartalmaz újabb (hibásan *úgyan* szedve!) intézkedést, de az által, hogy ha az *önként* befizetett adók elfogadását eltiltó törvényhatósági határozatot a minister megsemmisíti, vagy azok elfogadását azzal szemben elrendeli, a törvényhatóság bírói döntést *kérhet*: mégis módot nyújt arra, hogy a kérdés bírói ítélettel legyen eldöntve.« A bíráló erre mindenekelőtt azt jegyzi meg, hogy téves, hogy a meg nem szavazott adókra és meg nem aján-

¹⁾ Szemle 29. 1.

lott újonczokra vonatkozólag az 1907: LX. t.-cz. nem intézkedik, hisz ott a törvény 20. §-a. De lássuk csak, mit mond a 20. §.? Szóról szóra a következőket: »Oly rendeletekre nézve, melyek az országgyűlés által meg nem szavazott adóra vagy meg nem ajánlott újonczokra vonatkoznak, a jelenlegi törvényes állapot marad érvényben«. Vagyis az 1886: XXI. t.-cz. 20. §-a és az 1872: XXXVI. t.-cz. 13. §-a. Fenti kijelentésemnek tehát, még ha a jelzett sajtóhiba a szabatosság rovására menne is, megvan a kellő értelme.

Tarthatatlan a bírálónak idevonatkozó második megjegyzése is, mely a következőképp hangzik: »Téves az az álláspont, mint hogy ha e kérdésekben a törvényhatóság bírói döntést lenne köteles kérni; hisz itt a passiv resistentia joga teljes.« Bírálónak ebből az odavetett megjegyzéséből nyilván az tűnik ki, hogy nem értett meg. Első sorban is, miként munkám, fentebbi idézetéből kiviláglik, azt mondtam, hogy a törvényhatóság bírói döntést kérhet s nem pedig, hogy köteles kérni. Másodsorban, amint az idézetből világosan kiténik, a bírói döntés kérhetésének joga első sorban nem a kormánynak a meg nem szavazott adókra és meg nem ajánlott újonczokra való követelésére vonatkozik, (ahol a passiv resistentia teljes érvényesülését senkinek sem jut eszébe kétségbe vonni!), hanem a kormány amaz illegitim törekvésére, hogy a kormányzásnak országgyűlés által meg nem szavazott eszközei oly módon álljanak rendelkezésére, hogy az önként fizetés ürügye alatt a meg nem szavazott adók birtokába jusson.

Hogy ezzel a törvényt magyarázó felfogással nem állok egyedül, legyen szabad hivatkoznom e kérdés legtekintélyesebb interpretatorára, BENKÓ ALBERT, közigazgatási bíróra s különösen pályadíjjal is kitüntetett kiváló munkájára: *A m. kir. közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről.*¹⁾ BENKÓ itt szépen kifejti, hogy az 1905-6. évi nemzeti ellentállás során miként tűnt ki, hogy az 1886: XXI. t.-cz. 20. §-ába foglalt legnagyobb és leghatékonyabb alkotmánybiztosítéki jogot is az elmagyarázás veszedelme fenyegeti a törvény szabatosságát nélkülöző szövegezése következtében és hogy e jog érvényesítésének lehetősége sem volt biztosítva megfelelő bírói forum hiányában.

Az 1905-6. évi ex-lex alatt ugyanis éppen az 1886. évi XXI. t.-cz. 20. §-a volt a fő indító oka a kormány és a törvényhatóságok közötti küzdelemnek. A törvényhatóságok jórészt úgy magyarázták a törvényt, hogy abból kifolyólag megtiltották az önként fizetett adók beszedését és beszolgáltatását. Viszont a kormány ezzel szemben azt vallotta, hogy a törvény

¹⁾ A Magyar Jogászegylet Könyvkiadó Vállalata. VI. évf., 2. k. Budapest, 1913.

idézett szakasza csak a *tényleges* behajtást tiltja, ellenben az *önként* befizetett adók beszedése és beszolgáltatása a törvényhatóságokra nézve kötelező, minélfogva is a törvényhatóságok ez irányú határozatait megsemmisítette és az 1886: XXI. t.-cz. 19. §-ára támaszkodva, az állam veszélyeztetett érdekeire való hivatkozással követelte az *önként* fizetett adók beszedését és beszállítását. S így bármennyire is a törvényhatóságoknak volt igazuk, a szurony győzött; a törvényhatóságoknak pedig bíróság híján jogi oltalomért nem volt hová fordulniok.¹⁾

Vájjon szükséges-e még bővebben ad oculos bizonyítani, hogy a meg nem szavazott adókkal szemben érvényesíthető passiv resistentialis jognak válságos korszakban, amikor pedig éppen szükség volna alkalmazására, gyakorlati jelentősége úgyszólván nincsen. Mert vájjon mit ér a jog, ha nincs bíróság, amely előtt érvényesíteni lehetne? S így újból csak azt kell hangsúlyoznom, hogy kár, hogy az 1907: LX. t.-cz. nem tartalmaz az 1886: XXI. t.-cz. 20. §-ára vonatkozólag újabb, szabatosabb intézkedést. Ha az abban foglalt hatalmas alkotmányvédő jogot szabatosabban körül nem írjuk, akkor keletkezhetnek a jövőben ismét oly viszonyok, melyek alkalmat szolgáltatnak a fenti törvényszakasz félre r agyarázó értelmezésére. Lám-e a bureaucraticus közigazgatásáról hírhedt Franciaország mily messze megy az idevonatkozó jogok védelmében! Ott az évenkénti pénzügyi törvény utolsó szakasza (article sacramental) megtiltja azoknak az egyenes és nem egyenes adóknak a szedését, amelyek nincsenek a pénzügyi törvények részéről az illető évre engedélyezve és ama hatóságok, amelyek azoknak szedését elrendelték, valamint azok a hivatalnokok, akik az adólajstromokat és jegyzékeket készítették és akik az adókat behajtották, mint *zsarolók* üldözhetőek, ami nem zárja ki, hogy három év alatt minden adóbehajtó, beszédő, illetve oly egyén ellen, aki e behajtást teljesíti, a visszakövetelési kereset megindíttassék.²⁾

Az 1907: LX. t.-cz. azonban, mint tanulmányomban is hangsúlyoztam, mégis lehetővé teszi, hogy a fenti kérdésre

¹⁾ BENKÓ i. m. 48-49. 1.

²⁾ »Toutes contributions directes et indirectes autres que celles qui sont autorisées par les lois de finances de l'exercice 19,, à quelque titre, ou sous quelque dénomination qu'elles se perçoivent, sont formellement interdites, à peine, contre les autorités qui les ordonneraient, contre les employés qui confectionneraient les rôles et tarifs et ceux qui en feraient le recouvrement, d'être poursuivis comme concussionnaires, sans préjudice de l'action en répétition pendant trois années, contre tous receveurs, percepteurs ou individus qui en auraient fait la perception«. L. szószerint közölve STOURM, Cours de finances le budget, oème éd. Paris 1909, p. 221-222. V. ö. még BLOCK, Dictionnaire de l'administration française. Sème éd. Paris-Nancy 1905, p. 970-971. Ó a fenti szöveget igen jelentéktelen el-

bírói döntést kérhessünk. Még pedig a törvény 1. §-a alapján a miniszternek a meg nem szavazott, de *önként* befizetett adók elfogadását eltiltó törvényhatósági határozatot megsemmisítő rendeletének a közigazgatási bíróság elé vitele útján. Vagyis oda jutottam, ahonnan tanulmányomban kiindultam és szinte hálás vagyok a bírálónak, hogy odavetett megjegyzésével alkalmat adott a dolgozatomban úgyszólván egy mondatba tömörített elv bővebb kifejtésére, amivel foglalkozni nemcsak *doctrinalis* szempontból, hanem *de lege ferenda* is hasznosnak látszik.

Hogy a bíráló többi megjegyzésével bővebben foglalkozzam, arra igazán nincs szükség. Nem pedig először azért, mert az azokhoz fűzött észrevételeim nem vinnék előre az e dolgozat élére állított tudományos célt. Másodszor pedig azért, mert mindössze egy sajtóhibához fűződő megjegyzések. Tanulmányom 14. lapja¹⁾ utolsó bekezdésének utolsó mondatából kimaradt egy félmondat. A szöveg így szól: »Végre eltörli a törvény az 1886: XXI. t.-cz. 65. §-at, (miként közvetlenül előtte az LVIII. t.-cz. a Lex Szapáryanat!), vagyis a főispánnak rendkívüli hatalommal való felruházását.« (A *cnrsivval* szedett kimaradt). Ehhez a kis nyomdahibához a bíráló a tévedések egész kis láncolatát szeretné hozzáfűzni. Így többek közt arra akar kioktatni, hogy a főispánnak az 1886. évi XXI. t.-cz. s nem pedig a Lex Szapáryana adott rendkívüli hatalmat. Vájjon nem véli a bíráló komikusnak egy ilyen szigorlati kérdésnek bevonását, amikor egy – az ő elismerése szerint is – tiszta analysis-sel készült dolgozat éppen az 1886: XXI. és 1907: LX. törvény cikkek intézkedéseinek magyarázatán alapszik? Hogy pedig a Lex Szapáryanat eltörölő 1907: LVIII. t.-cz. indokolását mennyire jól ismerem, erre önmaga találhatott volna a bíráló tanulmányomban bizonyosságot, ha a 9. lapon kezdődő és 10. lapon²⁾ folytatódó bekezdést összeveti a törvény indokolásával!

Végül még egy pontban szeretné a bíráló jobban ismerni az 1886: XXI. t.-cz. rendelkezéseit. Azt mondja, hogy elfelejttem, miszerint közgyűlés összehívását a bizottsági tagok *többsége közgyűlésen* 1908 előtt is kimondhatta. A bírálónak ez a megjegyzése ismét csak arra ad alkalmat, hogy habóttban szóljak hozzá az 1886: XXI. t.-cz. egy oly első tekin-

téréssel az 1818 május 15-i pénzügyi törvény 94. §-a alapján közli. A fent idézett szakasz különben körülbelül szószerint fedi az 1816 április 28-i törvénynek 32. §-át, amely azóta budgetről-budgetre ismétlődik. Maga azonban ez a formula még régibb. Már megtaláljuk a Bourbonok visszatértétől kezdve az 1814 szeptember 23-i törvény 19. §-ában, természetesen tökéletlenebb alakjában. Közölve STOURM, i. m. p. 221, n. 1. – A concussion-ra nézve pedig v. ö. a Cod: pénal 174. §-át.

¹⁾ Szemle 29. 1.

²⁾ Szemle 24-25. J.

tétre jelentéktelennek látszó rendelkezéséhez, melynek új szabályozása hasonlóképpen alkotmány védő jelentőségű.

Tanulmányom 14. lapján¹⁾ a következőket mondom: »A panaszjoggal élhetés biztosítására szolgál a törvénynek az 1886: XXI. t.-cz. 46. §-ával szemben nagy haladást jelentő az a rendelkezése, mely szerint a panaszemelés felett való döntésre hivatott *közgyűlés összehívásának jogát és köteleességét nem a főispánra*, hanem a törvényhatóság első tisztviselőjére: az *alispánra* bizza és a törvényhatósági bizottság egyhatod részének is biztosítja a jogot, hogy közgyűlés összehívását követelhesse, amely jog eddig a törvényhatósági bizottság tagjainak összességét sem illette meg s elrendelésére egyedül csak a főispán volt jogosítva«.

Nézzük most már, mit mond az 1886: XXI. t.-cz. 46. §-a, amelyre hivatkozom s amelyre a bíráló ama vádját alapítja, hogy elfelejtem, miszerint a közgyűlés összehívását a bizottsági tagok többsége az 1907: LX. t.-cz. életbeléptetése előtt is kimondhatta. A törvényszakasz idevonatkozó második bekezdése a következőképp hangzik: »Rendkívüli közgyűlést a főispán, saját hatáskörében vagy közgyűlési határozat folytán bármikor, az alispán és polgármester pedig csak kivételesen, t. i. ha a főispáni szék üres vagy a főispán akadályozva van, a mutatkozó szükséghez képest *hívhat* össze.«

Hogy a törvény igazán jelentéktelennek látszó ez az egy szavacska: *hívhat* (és nem összehívni *tartozik!*) mit jelent, azt hiszem, fölösleges bővebben magyarázni.²⁾ Ez egyenlő a főispáni önkény oly messzemenő érvényesülésével, mely tettetés szerint elzárhatja a törvényhatóságot a közgyűlési határozatától. Vagyis úgy állunk, hogy az 1907: LX. t.-cz. alá tartozó esetek kivételével a törvényhatóság nem tarthat rendkívüli közgyűlést, ha a főispán nem akarja. Más szóval: »a törvényhatósági bizottságnak nincs meg az a joga, ami pedig alapszabályszerűleg minden magán egyesületet is megillet, hogy rendkívüli közgyűlést bármikor tarthasson.«³⁾

Vájjon érte-e most már a bíráló, hogy minden bővebb megokolás nélkül miért írtam egy tömör mondat keretében, hogy bizony a közgyűlés összehívásának joga 1908-ig a törvényhatósági bizottság tagjainak összességét sem illette meg? Az 1905-6. évi nemzeti ellenállás alkalmával a legtöbb vármegye a fenti szerencsétlen szövegezésű törvényszakasz alapján lett megfosztva a közgyűléstartás jogától; ha pedig az alispán hívta össze a közgyűlést, ezt nem egy helyen csendőrszurony akadályozta meg az összeülésben.

¹⁾ Szemle 29. 1.

²⁾ Ez irányban ismét jól esik BENKÓ fejtegetéseire utalnom. L. i. m. 83-35. és 101. 1.

³⁾ BENKÓ, i. m. 34. 1.

Íme egy rendes viszonyok közt kisjelentőségű kérdés rendkívüli körülmények közt mily nagy horderejűvé nőhet! Különösen, ha meggondoljuk, hogy fontos alkotmányvédő jelentőség is rejlik a háta mögött.

Az előadottakból, amelyek pedig csak néhány kiszakított közigazgatási intézményt tárgyaltak, napnál világosabban tűnik ki, hogy mily szoros az összefüggés az egyes közigazgatási intézmények és az alkotmányvédelem között. Alkotmány és közigazgatás ugyanis nem ellentétes fogalmak. Hanem – mint CONCHA is tanítja – a közigazgatás az alkotmány gyakorlata.¹⁾ Míg az alkotmány az államban a nyugvó, meredt mozzanatot érzékíti, addig a közigazgatás az activ, a cselekvő államot tárja elénk. *Az alkotmány védelme tehát a közigazgatásiak nem feladata, hanem a jó közigazgatásnak mintegy természetes eredménye.*²⁾ Ha a közigazgatás jó működésére intézményes biztosítékokat szervezünk, ha lesz hozzá anyagi erőnk, az ellátó szervekben tudás s a polgároknak erkölcsi készség: úgy közigazgatásunk az egyéni és közszabadság biztosítéka s ezzel együtt jelentékeny alkotmánybiztosíték lesz.

Téves tehát *a közszükségletek jó kielégítését és az alkotmány védelmét*, mint egymással esetleg ellentétes szempontokat szembeállítani vagy külön-külön mérlegelni. Az egyik a jó közigazgatás *feladata*, a másik az *eredménye* s együttesen hozzák létre a közigazgatás magasabb tökélyét.

Az eljövendő reformnál tehát szerény nézetem szerint azt kell szem előtt tartanunk, hogy közigazgatásunk csak úgy eszközli a közszükségletek jó kielégítését, mint a közigazgatás feladatát s ennek következtében úgy éri el az alkotmány védelmét, mint a jó közigazgatás eredményét: ha teljesen bevonul a jog védőbástyái közé s az egyéni jogok hathatós védelmével a közszabadságnak lesz biztosítéka. E célokat pedig *az önkormányzati jogoknak minél tökéletesebb kiépítése s a központi hatalom egységes irányító tevékenységének biztosítása mellett az egyéni és önkormányzati jogoknak bírói védelme eredményezheti.*

Évégből pedig, mint a fenti példákban is kitűnik, mindenképp szükséges, hogy a védelem tárgyául szolgáló joganyag, a kormány és a törvényhatóság jogköre a védelemre alkalmas, határozott és szabatos megállapítást nyerjen s a pongyola és hézagos szabályozás ne szolgáltatson ürügyet a bírói felülbírálás alól való menekülésre.

Csekey István.

¹⁾ CONCHA GYÖZŐ, Politika. II. k. Közigazgatástan. Budapest, 1905, 111.1.

²⁾ V. ö. EGYED ISTVÁN szép dolgozatát: A közigazgatás, mint alkotmánybiztosíték. Jogtudományi Közöny 1914. évf., IV. sz., 35-36. 1.