

## Közigazgatási reform és alkotmánybiztosíték.

Írta: CSEKEY ISTVÁN.

Minden állam alkotmánya annyit ér, amennyit közigazgatása megvalósítani képes. Hiszen a közigazgatás nem más, mint az alkotmány gyakorlata. <sup>x)</sup> Mindaz, amit az állam életfeladatainak elérése céljából cselekszik, mondhatjuk, mint *tágabb értelemben vett közigazgatás* jelentkezik az alkotmánynyal szemben. Ha ugyanis az alkotmány az állami életben a nyugvó, meredt mozzanatot érzékíti, úgy a közigazgatás az *activ*, a cselekvő államot tünteti fel. <sup>2)</sup>

Minél fejlettebbek valamely államnak és társadalomnak a viszonyai, annál nagyobbak lesznek a közigazgatással szemben támasztható igényei is. A középkori állam igazgatása a külső védelemben és a rendőri természetű intézkedésekben már kimerült. Ma azonban a *cultura* és az állami élet magasabb intenzitása nemcsak azt kívánja a közigazgatástól, hogy rendet tartson, hogy meglevőt *conserváljon*, – mint ahogy a bíróság feladata ilyen repressiv természetű, – hanem hogy kezdeményező fellépésével és teremtő tevékenységével az egyéni boldogulás útjait egyengetve, ezzel is a köz, az állam előrehaladását szolgálja.

A közigazgatás a XVIII. század rendőrállamában is szabályozva volt, de *discretionarius* hatalmánál fogva a hatóságra volt bízva, hogy mikor nyúljon a köznek nevében az egyén legszentebb jogaiba. S csak a modern jogállam helyes felfogása eredményezte azt, hogy a közigazgatás is a jog

<sup>1)</sup> L. CONCHA GYÖZŐ, Politika. II. k. Közigazgatástan. Budapest, 1905, III. 1.

<sup>2)</sup> L. FLEINER, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts. Tübingen 1911, S. 3-4.

uralma alá került, vagyis elismerést talált a közigazgatási törvényeknek úgy a közigazgatási szerveket, mint az egyeseket egyaránt megkötő, kötelező volta; más szóval: a közigazgatási törvényeknek *alanyi jogot* teremtő ereje.<sup>1)</sup> Ahol pedig alanyi jog van, ott annak védelmére is szükség van. S ez a szempont hozta létre a XIX. század második felében Európaszerte a *közigazgatási bírászkodást*.

Hazánkban az 1896: XXVI. t.-cz. szervezte a közigazgatási bíróságot, melynek hatáskörét az 1907: LX. t.-cz. az önkormányzati jogok védelmére is hatékonyan kiterjesztette. Az ugyanez évi LXI. t.-cz. pedig a hatásköri bíróság felállításával mintegy kiegészítette ezt a védelmet.

Ezeknek a törvényzickeknek közigazgatási és alkotmánybiztosítéki jelentőségéről akarunk most mindenekelőtt Szólani, annyival is inkább, mivel azok jelentősége a közigazgatás tervbe vett és immár megvalósulás felé közelgő reformjával kapcsolatban hatványozottan növekedni fog. Hogy azonban eme célunkat elérhessük, szükségessé válik közigazgatási szervezetünknek mai kialakulására és tervbe vett jövőendő irányára egy futó pillantást vetni.

I. Köztudomású, hogy mai helyhatósági önkormányzatunk történelmi fejlődés eredménye. Szent István alapította a *királyi vármegyét*, mint az akkori primitív szükségleteket kielégítő, főként hadi célokat szolgáló közigazgatási szervezetet. Még nem is olyan régen szinte hazafiatlanság számba ment volna, ha valaki azt állította volna, hogy a vármegye legelső formájában nem önkormányzati, hanem királyi intézmény volt. S jogtörténészeink csaknem a nemzeti becsület kérdésének tekintették, hogy alkotmányunkat a nyugati hűbéri vonatkozásoktól megóvják. E miatt pl. a vármegyék eredetét sokan a szláv zsupánságokra voltak hajlandók visszavezetni, pedig kitűnt, hogy a magyar vármegyének ezekhez a név közöségén kívül semmi köze sincs. Újabban egész más irányokban nyert megállapítást a különbség a hazai és nyugoti jogfejlődés közt. Ezek egyike a *hazai nagybirtok patrimonialis volta*, mely kezdetleges terménygazdasági alapokon nyugodván, nem

<sup>1)</sup> V. ö. BOÉR ELEK, Magyar közigazgatási és pénzügyi jog<sup>^</sup> Budapest, 1912, I. k., 55. 1.

jutott el territóriummá való kifejlődéséig. Másika pedig az *igen erős központi hatalom*, mely a középkori állam egységét mindvégig megtartotta. <sup>1)</sup> Az újabb kutatásoknak ezek a következményei még szembetűnőbbé teszik az angol és magyar alkotmány közt a belső rokonságot s fejlődésünknek erre az első szakára most már mi is elmondhatjuk magunkról, amit FREEMAN remekművében az angol alkotmányról ír: »... our English Constitution was never made, – it . . . in the strictest sense, grow out of that state . . .«<sup>2)</sup>

A Szent István-féle vármegyékbe tehát épp úgy a király nevezte ki familiárisai köréből a várispánokat, várnagyokat és egyéb tisztviselőket, mint ahogy közigazgatásunk mostani reformja tervezi a kormányhatalom részéről a tisztviselők kinevezését.

Szintén a történelmi fejlődés eredménye, hogy a régi királyi vármegye, melynek hatalma eleinte csak a király familiárisaira s nem a nemesekre terjed ki, lassanként átalakul *nemesi vármegyévé*. Ennek magyarázata ugyanis abban rejlik, hogy a királyi hatalomnak és a köznemességnek érdekei megegyeznek az olygarchiával szemben. Ez az érdekközösség teremti meg a köznemesség államfenntartó szerepét és azt a kapcsolatot, mely a középosztály és az önkormányzat között kifejlődik, így válnak a várispán jogai a nemesek jogaivá, a királyi vármegye nemesivé s a királyi igazgatás önkormányzati igazgatóssá. A mohácsi vész után pedig a követküldés és az utasítási jog kifejlődésével, valamint annak következtében, hogy a török, meg az abszolút fejedelmi hatalommal szemben a vármegye tartja fenn a közszabadságot és a nemzeti szellemet: elsőrangú *politikai hatalommá* lesz.<sup>3)</sup> Ebből a történelmi fejlődésből magyarázható, hogy miért tulajdonít közönségünk a vármegyének még ma is oly nagy politikai jelentőséget

<sup>1)</sup> L. SZEKFÚ GYULA kiváló munkáját: *Serviensek és familiárisok*. Vázlat a középkori magyar alkotmány- és közigazgatástörténet köréből. A Magyar Tudományos Akadémia kiadása. Budapest, 1912, 112. l.

<sup>2)</sup> V. ö. TÖRÖK PÁL ismertetését Szekfu idézett munkájáról. Erdélyi Múzeum XXX. k., 4. f. Kolozsvár, 1913, 269. l.

<sup>3)</sup> L. EREKY ISTVÁN, *Tanulmányok a vármegyei önkormányzat köréből*. Budapest, 1908, VI. 1. Általában az egész történelmi fejlődésre nézve l. EREKY ISTVÁN nagybecsű munkáját: *A magyar helyhatósági önkormányzat*. I-II. k. Budapest, 1908.

s miért szereti azt az alkotmány és a nemzeti függetlenség védőbástyájának tekinteni.<sup>1)</sup>

Később a vármegyei igazgatás szolgáltatási képessége elmaradt az életviszonyok fejlődésétől, de az 1848-iki országgyűlés, mely lázas gyorsasággal látott hozzá a nagy alkotmányátalakításhoz, a vármegyei intézményhez csak félve nyúlt. Kijelentette, hogy *a vármegyék jogai fenntartandók s összhangba hozandók a parlamenti kormányrendszerrel.* A szervezés az 1870:XLII. t.-cz.-ben történt, mely az önkormányzati elv és a tisztviselőválasztási jog fenntartásával újraszervezte a vármegyéket. A kivétel azonban a lehető legszerencsétlenebb volt, mert a törvény *az önkormányzatot az állami közigazgatás »közvetítésével«* szembe állította s így logikailag helyi célokra szorította, ami gyakorlatilag az önkormányzati szellem gyöngülését, elméletileg pedig a GNEIST előtti német, illetve francia minták utánzását,<sup>2)</sup> s végre technikailag az 1849 márczius 17-iki osztrák községi törvény lemásolását jelentette.<sup>3)</sup> Már pedig az önkormányzat teljes lesülyesztése, ha szembe állítjuk az állami igazgatással és a helyi ügyekre szorítjuk. Mintha önkormányzat és állami igazgatás ellentétes fogalmak volnának? Hiszen a modern államtan egyik legелеmbibb alaptétele, hogy *az önkormányzat is állami közigazgatás,* így tehát az 1870:XLII. t.-cz.-ben az önkormányzat gyakorlása és az állami közigazgatás közvetítése tulajdonképpen azonos fogalmak.<sup>4)</sup> *Az önkormányzat lényege* ugyanis nem az ügyek természetében, hanem azok *intézési módjában* rejlik.

<sup>1)</sup> V. ö. BENKÓ ALBERT, A vármegyei közigazgatás reformjának alapelvei. Budapest, 1911, s ennek ismertetését STEINECKER FERENCZ-től. Magyar Társadalomtudományi Szemle V. évf., 2. sz., Budapest, 1912, 137-142. 1. Igen érdekes, bő levéltári kutatásokon alapuló újabb munka e szempontból THEODOR MAYER, Verwaltungsreform in Ungarn nach der Türkenzeit. Wien und Leipzig 1911, S. 12 f.

<sup>2)</sup> L. CONCHA GYŐZŐ, Politika. I. k. Alkotmánytan. 2. kiad. Budapest, 1907, 543. 1.

<sup>3)</sup> V. ö. REDLICH, Das Wesen der österreichischen Kommunalverfassung. Leipzig 1910, S. 14 f.

<sup>4)</sup> V. ö. LECHNER ÁGOST, Az önkormányzatról. (Hoffmann Pál-féle Jog- és államtudományi folyóirat I. évf.) Budapest, 1871, 18. 1. – POLNER ÖDÖN, A végrehajtó hatalom a magyar alkotmányban. (Különlenyomat a Jogi Szemléből.) Budapest, 1893, 30. 1.

Az önkormányzati intézésnek így nem az állami, hanem a bürokratikus, hivatalnoki intézés az ellentéte.

De úgy az önkormányzati, mint a bürokratikus intézés közügyekre, *állami ügyekre* vonatkozik. Nincs tehát külön állami és külön önkormányzati ügy, mert minden *ügy*, amelyet kiveszünk a magánosok rendelkezése alól és államilag szabályozunk, közügygé lesz és az állami főhatalom alá kerül.<sup>1)</sup> Bizonyos, hogy az önkormányzat megjelenésében csak *helyi* lehet. De *csak a szervezet helyi* és nem egyszersmind a tárgyak, a feladatok is. Mert az országos és helyi feladatok között elvi, minőségi különbség nem lehet, hanem mindössze csak mennyiségi és fokozati)

Bürokratikus és önkormányzati intézés között tehát a különbség *az ügyek intézési módjában*, az intézésnek alanyai-ban van. Az előbbinél az ügyeket oly szakképzett szervek intézik, kiknek ez élethivatásuk és megélhetésüket is ettől nyerik; az önkormányzati intézésnél pedig az állami akarat a társadalom helyi kapcsolatokban egyesült tagjainak ingyenes, tiszteletbeli, magánfoglalkozásuk mellett történő közreműködése útján nyer valósulást.

Régi, 48 előtti közigazgatásunk az önkormányzatnak ezt a tökéletesen tiszta fajtát mutatta. Hogy ez az önkormányzat nem lehetett pusztán helyi ügyintézés, mi sem mutatja jobban, mint az, hogy az országos kormány a végrehajtásra helyi közegekkel nem is rendelkezett. A vármegyék hajtották végre az állami akaratot a vármegyei közgyűlésekben szervezkedett vármegyei közönség ingyenes tevékenysége és szerveik, a vármegyei tisztviselők ingyenes, tiszteletbeli, »nobile officium« képpen közmunkája által. S csak később, az életviszonyok változásával, mikor a vármegyei tisztség különös szakértelmet és egy egész embert kívánt, továbbá a megélhetési viszonyok drágulásával alakult át a vármegyei tisztviselő nobile officiuma *fizetési hivattá* s a tisztviselő *hivatalnokká*. Ez az átalakulás azonban sokkal korábban kezdődött, mint azt általában gondolják. A példát a városi kezelésnél találhatjuk meg, hol már

<sup>1)</sup> V. ö. CONCHA GYÖZŐ, i. m. I. k., 542. 1. BALOGH ARTÚR, Politikai jegyzetek. Budapest, 1905, 266. 1.

<sup>2)</sup> V. ö. OSVÁTH GYULA, Vármegyei önkormányzatunk 1848 előtt. (Jogállam, XJ. évi, 6. f) Budapest, 1912, 461. 1.

a XVI. század óta alkalmaztak nagyobb mértékben pénzfizetéssel ellátott hivatalnokokat.<sup>1)</sup> S manapság az önkormányzat emez ingyenességének jellege csak a törvényhatósági bizottság nem tisztviselő tagjainál található fel. A continentális önkormányzatban az intéző közegek általában nagyobbára elvesztették önkormányzati jellegüket, amennyiben ez reájuk nézve élethivatássá vált s csakis a képviselőtestületeknek maradt meg tiszta önkormányzati jellege.

Alig jött azonban létre az 1870;XLII. t.-cz., nyomban érezhetővé vált, hogy a közigazgatási szervezet nem működik jól. Hiányzott belőle az egységes, állami vezetés. Nyomban megindul a lefokozott önkormányzati rendszer roncsai ellen a küzdelem, még pedig oly irányban, hogy az állam ne bizza a közigazgatást a vármegyékre, hanem a saját kinevezett tisztviselőivel önmaga lássa el. E küzdelemnek vezéralakja GRÜNWARD BÉLA.<sup>2)</sup>

»GRÜNWARD győzelme az értelmi érvelés terén – írja CONCHA – könnyű azzal a szereppel szemben, melyet az 1872: XLII. t.-cz. a megyének tulajdonít. Ha a megye nem végzi többé az állami közigazgatást, hanem csak közvetíti, ha az önkormányzat, mint e törvény felfogja, más mint közigazgatás, ha az állami közigazgatásra szakképzett ingyen szolgáló elemek nem kaphatók, GRÜNWARD -nak nyert pere van.«<sup>1)</sup>

Innét kezdődik a hazai német sajtó vezetése alatt egy tévtanoktól szinte hemzsegő hatalmas harc a *közigazgatás államosításának* hamis czégére alatt. Értik pedig alatta a centralisatiót, az önkormányzat megsemmisítését és a hivatalnoki, burokratikus rendszernek a behozatalát.

Itt meg kell állanunk egy pillanatra, annyival is inkább, mert az »államosítás« téveszméje napjainkban ismét hangosan kísért. CONCHA mutat rá,<sup>4)</sup> aki már 1869-ben elsőnek küzdött e tévirány ellen,<sup>5)</sup> hogy a magánvasutak átvétele az

<sup>1)</sup> L. SZEKFŰ GYULA, i. m. 109. 1.

<sup>2)</sup> GRÜNWARD BÉLA, Közigazgatásunk és a magyar nemzetiség. Budapest, 1874. – Közigazgatásunk és a szabadság. Budapest, 1876.

<sup>3)</sup> CONCHA GYŐZŐ, i. m. II. k., 224. 1. Ugyanitt bő és kritikai tárgyalása az »államosítás« irodalmának 224-229. 1.

<sup>4)</sup> CONCHA GYŐZŐ, i. m. II. k., 224-225. 1.

<sup>5)</sup> CONCHA GYŐZŐ, A municipalis rendszer jelen állása Európában. (Budapesti Szemle, XIV. k.) Pest, 1869, 161-254. 1.

állam által a vasutak államosításának (Verstaatlichung) mondatván, ráfognak, hogy a megyei közigazgatás az által lesz állami, csak akkor államosítatik, ha a megyei tisztviselőket a miniszter nevezi ki és velük föltétlenül rendelkezik. Kialakul a képtelen és még manapság is rendíthetetlenül uralkodó közvélemény, hogy a közigazgatásnak államivá tételét csak az önkormányzat megsemmisítésével lehet keresztülvinni. Egyaránt vallják e hamis tant úgy a burokratikus rendszer, mint az önkormányzat hívei. Az előbbiek abban az értelemben, hogy ami állami, az csak a miniszter által kinevezett hivatalnokoktól eredhet; az utóbbiak pedig éppen megfordítva mindent, ami a polgárok szabad együttműködéséből ered, így az önkormányzatot is, nem államinak minősítik.

Az államosításnak és önkormányzatnak ez a szembeállítás erősen emlékeztet a rendiség korának maradványaira, ahol az államhatalom és a rendek jórészt mint ellenségek állottak szemben. De amellet is bizonyít, hogy még manapság sem tudunk a modern állam teljes megértéséhez felemelkedni.

A *centralisatio* és *dccentralisatio* tekintetében a »félreértések, téveszmék, balítéletek halmaza« a SZAPÁRY-féle 1891-i javaslattal érte el tetőpontját. Ez a közigazgatást és önkormányzatot, mint két egymást kizáró funkciót tekintette s ez abszurd kiindulási pont mellett teljesen a francia burokrata hivatalnokrendszert utánózta, megtoldva még azzal a hibával, hogy a régi megyerendszert is fenn akarván tartani, az önkormányzati elemeket külsőleg ragasztotta a központtól függő helyi közigazgatási szervezethez.<sup>16)</sup>

E javaslatból szerencsére nem lett törvény, de az »államosítás« felé való vágyódás egyre tudatosabb lett. Kedvezett ennek az a körülmény is, hogy az állami beavatkozás mérve egyre tágult, mit nemcsak a gyakorlati szempontok, de a század végén megindult erős socialistikus irányú tudományos törekvések is támogattak.

Ama szükségnek érzete, hogy a központi vezetés az igazgatásban erősebbé és közvetlenebbé tétessék, hozta létre 1876-ban a VI. t.-cz. keretében a *közigazgatási bizottságot*.

<sup>16)</sup> L. erre nézve CONCHA GYŐZŐ-től, A közigazgatási javaslatról. Budapest, 1891.

Az 1876: VII. t.-cz. szabályozza a *fegyelmi eljárást*, az 1877: XXIV. t.-cz. eltörli a megyei mérnöki állásokat s szervezi az *államépítészeti hivatalt*. Mindezek egy-egy lépést jelentettek a kormány hatalmi körének bővülésére. Az 1881: III. t.-cz. kiveszi a közbiztonsági szolgálatot a vármegyék kezéből s megalkotja a *m. kir. csendőrséget*. De legnagyobb lépést tett az »államosítás« felé az 188(5: XXI. t.-cz., mely több állás betöltésére nézve elvonta a vármegyék választási jogát: *a főorvos, a járási orvosok, a számvevői személyzet, a pénztári, könyvelői személyzet, az állatorvosok mind főispáni kinevezés alá kerülnek*. A főispáni hatalmi kört e törvény oly rugalmassá tette, hogy határai majdnem tetszés szerint tágíthatók. (10. és 57. §§!) Az 1900: XVII. t.-cz. »államosította« az *állategészségügyi szolgálatot*. Az 1901: XX. t.-cz. pedig nemcsak az ügyvitel rendjét tette egységessé, hanem a tisztviselők szolgálati viszonyait is lényegesen rendezte. Végre az 1902: III. t.-cz. elvette a vármegyéktől a *pénztárakat*, az 1904: X. t.-cz. pedig azt a jogot, hogy *tisztviselők javadalmasítását* önmaguk állapítsák meg.

Ily hatalmas kormányhatalmi gyámkodás mellett mi sem természetesebb, mint az, hogy a megyék képtelenné lettek arra a hathatós hatalommérséklő és alkotmányvédő feladatra, melyet hajdanta gyakoroltak. A *passiv ellenállási jog* úgyszólván felirati joggá zsugorodott össze. *Az aggályosnak látott kormányrendeletek* az 1870. évi törvény óta nem kerülnek végrehajtás előtt a közgyűlés elé, hanem az alispán disponál fölöttük, kinek pedig – bár a törvényhatóság választja – existenciája a – mondhatni *korlátlanul gyakorolt fegyelmi hatalomnál* fogva – a kormánytól függ. Az 1886: XXI. t.-cz. az *azonnali végrehajtás kötelezettségét* általánosságban kiterjeszti az állam veszélyeztetett érdekei miatt halaszthatatlan intézkedést tárgyazó minden kormányrendeletre. A törvényhatóságok »*politizálást joga*« a tetszés szerint tágítható főispáni jogkör rugalmassága folytán csak arra nyújt ezernyi alkalmat, hogy a pártpolitikai célok érvényesüljenek. A törvényhatóságok *önkormányzati joga*, mint már fentebb láttuk, szintén elerőtlenedett ahhoz, hogy a kormánnyal szemben hatalommérséklő tényezőként szerepeljen. Már pedig az elerőtlenedett önkormányzat sokkal nagyobb veszélyt hord



magában, mint a tisztán bürokratikus szervezetű administratio, mert ezernyi alkalmat nyújt a kormánynak, hogy a kényszerítő szükség ürügye alatt – tehát nem jog és törvény alapján – belenyúljon az önkormányzatba. *A meg nem szavazott adó beszédésénél és meg nem ajánlott újonczok kiállításának megtagadására vonatkozó jog* – mondhatjuk – szintén csak papiroson van meg, mert a kormány az 1886: XXI. t.-ez. 19. §-a alapján az állam veszélyeztetett érdekeire való hivatkozással követelte az *önként* fizetett adók beszédését és beszolgáltatását. (Ez volt éppen az ütközőpontja a Fehérvár-kormány alatti 1905-6-iki alkotmány válságnak.) De meg ma már az államtechnika meglevő fejlettsége mellett vajmi keveset tudnának a törvényhatóságok a megtagadási jog gyakorlásával elérni. Hisz a be nem fizetett egyenes adók a fogyasztási adók hatalmas rendszere mellett ma valóban jelentéktelen szerepre sülyednek. Az újonczozásból származó hiánypótlás végett pedig elegendő, ha az uralkodó csak egy hadi parancsot aláír a legénység benntartása végett.

Íme tehát itt vagyunk. A vármegye immár nem határoz önjogúlag belügyeiben, mert hiszen a ministeri fölülvizsgálati jog a legaprólékosabb ügyeket is döntési jogkörébe vonta; a vármegye nem maga választja tisztviselőit, mert hiszen immár légió a kinevezett tisztviselők száma; nem saját közegeivel hajtja végre határozatait és végzi igazgatását, mert ezek leglényegesebbjeit a kormánytól kinevezett hivatalnokok intézik; politikálási joga csak az igazgatás akadálya és a párturalomnak kedvez; az önkormányzatban rejlő hatalommérséklési és alkotmánybiztosítéki erő a változott viszonyok következtében majdnem a nullával egyenlő.<sup>1)</sup>

Tehát ide jutottunk az idők során! Ez a fejlődés azonban közigazgatási szempontból szinte természetes volt. Az életviszonyok fejlődési rendjén ugyanis a rohamosan szaporodó új feladatokkal szemben nem volt meg a társadalomban a kellő erő és készség, hogy azok megoldását önkormányzati úton elvégezze. A fejlődési irányzat a kormányhatalom beavatkozási jogának körét szélesítette.

<sup>1)</sup> Mindezekre I. BENKÓ ALBERT szép munkáját: A m. kir. közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről. Budapest, 1913, 18-49. l. és ennek ismertetését CSEKEY ISTVÁN-tól (A vármegye XI. évf., 28. sz.) Budapest, 1913, 6. l.

Törvényhatósági közigazgatásunk egészen más irányt nyert, mint amit az 1848: XVI. és 1870: XLII. t.-cz, kijelöltek. Erezzük, hogy sem az önkormányzat, sem a közigazgatási rend kívánalmait a mai törvényhatóság ki nem elégíti; hogy mindkettőnek szempontjából *átható reform* szükséges, hogy két, egymással első tekintetre látszólagos ellentétet párhuzamosan megoldjon: t. i. a központosított közigazgatási hivatalnoki szervezet kiépítését és a nép közigazgatási közreműködésének, az önkormányzatnak gyarapítását.<sup>1)</sup>

II. Ha figyelmünket feléje nem fordítjuk, észre sem vesszük, hogy a modern reformok legelsejét 1907-ben eszközöltük. Az igaz, hogy erre bennünket nem annyira a jogállam tudományosan kiismert szempontjai, mint inkább közvetlen politikai események, az 1905-6. évi nemzeti ellenállás küzdelmei vezettek. Mert sajtóságos nemzet vagyunk mi! Nálunk minden kérdésből politikát csinálnak. Pedig a közigazgatás nem politikai eszköz, nem pártérdekek szolgája, hanem az ország népének úgyszólván mindennapi kenyere, egészsége, művelődése, jóléte, jogérzete gyökeredzik a közigazgatásban. Nálunk, amikor politikai helyzetek keletkeznek, mindig csak akkor bukkan fel a közigazgatás reformjának kérdése. Junktimokrol beszélnek választójog és közigazgatási reform között, mintha a kettőnek volna köze egymáshoz!

Aki nem hatol a dolgok mélyére, nem is sejti, mily nagyfontosságú alkotás rejtőzik az 1907: LX. t.-cz. szerény czíme mögött, mely »*A m. Mr. közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről*« szól.

Az 1905-6. évi alkotmány válság és nemzeti ellenállási küzdelem szomorú tapasztalatai ugyanis meggyőzhettek mindenkít arról, hogy a törvényhatósági önkormányzatunkban rejlő hatalommérséklésre és egyensúlyban tartásra hivatott tényező eme hivatásának ma már nem képes úgy megfelelni többé, mint kellene. S gyakorlati úton jött rá a törvényhozás arra az eredményre, amit a tudományos felfogás már régen hirdetett, hogy az önkormányzat önmagában ma már nem képes az alkotmány megvédésére. Hanem a centralistikus bürokratizmus túlkapásaival szemben *független bírói oltalomra van szükség.*

<sup>1)</sup> KMETY KÁROLY, A magyar közigazgatási és pénzügyi jog kézikönyve. 6. kiad. Budapest, 1911, I. k., 83. 1.

Az 1907:LX. t.-cz. *a törvényhatóságok önkormányzati jogait bírói oltalom alá helyezte*, mikor kimondta, hogy közigazgatási bíróság előtti eljárásnak van helye: a miniszternek (kormány), vagy a miniszter (kormány) bármely közegének a törvényhatóságra sérelmes rendelete, határozata és intézkedése ellen azon az alapon, hogy azzal a miniszter (kormány) vagy a miniszternek (kormány) közlege a törvényhatóságnak, a törvényhatóság szerveinek vagy közlegeinek törvényes hatáskörét sérti, a törvényhatósággal szemben valamely hatósági jogot törvényellenesen gyakorol, törvényt vagy más törvényes szabályt sért. Ez a rendelkezés azonban illusorius maradt volna, ha az 1907:LXI. t.-cz.-ben *hatásköri bíróság* felállításával nem gondoskodott volna egyidejűleg arról, hogy a törvény szerint bírói útra tartozó kérdések ne legyenek elvonhatók a bírói döntés alól, ami könnyen megtörténhetett volna, ha továbbra is a minisztertanács ítél a hatásköri összeütközések felett, érdekében állván, hogy az ügy az általa sokkal inkább befolyásolható közigazgatási útra és így végeredményben saját hatalmi körébe vonassák.

Egészen 1907-ig büntetlenül nyúlhatott be a kormány az állami közigazgatás közvetítésének jelszava alatt a törvényhatósági szervek valamennyi ténykedésébe, mivel az önkormányzat és az állami közigazgatás közvetítése közt a határ a törvényből ki nem tűnt. Az 1907:LX. t.-cz. tulajdonképpen *hatásköri bíráskodást* létesített a kormány és az önkormányzati testületek között.

Az 1907:LX. és LXI. t.-cz.-eknek célja volt a hatalmi vitákat jogi vitákká nemesíteni és a törvényhatóságok önkormányzati jogait a kormányhatalom túltengésével szemben megoltalmazni. És így bennök végeredményben *az alkotmányosságnak és közszabadságnak szerezünk biztosítékot*.

Az 1907-i törvényalkotásoknak azonban nemcsak alkotmányjogi, de *közigazgatási hatásai* is lényegesek. Mert egyfelől a kormány tudván azt, hogy ezután vita esetén nem maga fog dönteni, mint eddig, s hogy egy-egy a törvényhatóság-igazgató szolgáló bírói ítélet károsan hathat tekintélyére, bizonyára óvatosabb lesz rendelkezéseiben. Viszont a törvényhatóságok néhány kijózanító bírói ítélet hatása alatt óvakodni fognak attól, hogy meggondolatlanul jogköri vitákba

kezdjenek s minden lényegtelen kérdésben bírói ítéletet provokáljanak.<sup>1)</sup>

Az 1907: LX. t.-cz. rendelkezései, mint láttuk, elvi kijelentésűek, de hogy minden félreértés elkerültessek, a 2. és 3. §-ok még exemplificativ felsorolásokat is tartalmaznak. Így a miniszter megsemmisítési joga, a szabályrendelet jóváhagyásának gyakorlása, a ministeri biztosok kiküldése, az állami subventio zavartalan kiutalása bírói oltalom alá helyezettek.

A törvény a *panaszjogot* nem egyesekre, hanem az összeségre: a közgyűlésre bízta s csak kiegészítőként adta meg a törvényhatósági bizottság legalább fele részének. 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 kötelességét nem a főispánra*, hanem a törvényhatóság első tisztviselőjére: az *alispánra* bízta 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.

Az 1907: LX. t.-cz. folytán a törvényhatóság, ha a miniszter az alispán által teendő előterjesztésre nem vonja vissza, vagy nem változtatja meg rendeletét, nem köteles azt azonnal végrehajtani, hanem még a végrehajtás előtt panaszszal fordulhat a közigazgatási bíróság elé. A meg nem szavazott adókra és meg nem ajánlott újonczokra vonatkozólag az 1907: LX. t.-cz. nem tartalmaz ugyan intézkedést, de az által, hogy ha az önként befizetett adók elfogadását eltiltó törvényhatósági határozatot a miniszter megsemmisíti, vagy azok elfogadását azzal szemben elrendeli, a törvényhatóság bírói döntést kérhet: mégis módot nyújt arra, hogy a kérdés bírói ítélettel legyen eldöntve. Végre eltörli a törvény a Lex Szapáryanát, vagyis a főispánnak rendkívüli hatalommal való felruházását.

Az 1907. évi törvényalkotások nagyban hozzájárultak ahhoz, hogy közigazgatásunk reformját a helyes irányokba

<sup>1)</sup> L. BENKÓ ALBERT, i. m. 89. 1.

tereljük. Mivel ugyanis *hazánk közigazgatása ma is helyhatósági önkormányzaton alapszik*, arra kell törekednünk, hogy<sup>1)</sup> *az önkormányzati jogokat szélesbítsük és hatékonyabbakká tegyük*. De másfelől meg *mivel a központi kormányhatalom az egységes, független magyar állam kiépítésének nagy mtinkájában 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.

Mi ily irányban véljük helyesnek a reform többi oldalát is. Hogy azonban ide vágó nézeteinket körvonalazhassuk, mindenekelőtt tisztáznunk kell az »államosítás«, körül tolongó tévtanokat, melyek még a hetvenes években megindult küzdelmekből maradtak méltatlan örökségként mireánk.

III. Főntebb már kifejtettük annak a nézetnek tarthatatlanságát, mely az *állami igazgatás* fogalmát állítja az *önkormányzati igazgatással szembe*.<sup>1)</sup> Az önkormányzat nem jelenthet ellentétet az államhatalommal szemben, mely egységes és oszthatatlan. Hisz az önkormányzat szervei is csak az által nyerik el illetékességüket, hogy az állam azt elismeri. Azt is mondtuk, hogy az önkormányzat lényege nem az ügyek természetében, hanem *intézési módjában* rejlik és így az

<sup>1)</sup> Az önkormányzatnak ez a helytelen fogalma Németországból eredt. Először ZÖPFL foglalta össze. Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts. 5. Aufl. 1863, Bd. II, S. 481 f. A LABAND konstruálta jogi fogalom, mely az állam és társadalom közti »Zwischenbau«-nak tekinti, szintén nem helyes. Először a »Rechtsgeleerd Magazijn-ban. 1891, S. 147 f, – Staatsrecht des Deutschen Reiches. 4. Aufl. Tübingen 1901, Bd. I, S. 97 f. Ezzel szemben Angliában a selfgovernment az a kormányzati forma, melynek élén a parlament áll s ennek ellentéte a government by prerogative, az egyoldalú, korlátlan királyi hatalom útján való kormányzás, GNEIST föllépése és az angol önkormányzatnak a kontinentális felé haladása vetette meg a helyes fogalom alapját, mit JELŰNEK ama negatívumban ad, hogy minden közigazgatás, amely nem, vagy nem kizárólagosan hivatásos hivatalnokok (Berufsbeamte) által gyakoroltatik, önkormányzat. Allgemeine Staatslehre. 2. Aufl. Berlin 1905, S. 617. Az önkormányzat fogalmára vonatkozó különféle nézeteket I. BLODIG, Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff. Wien 1894, S. 4 f. LABAND, i. m. S. 98. – HATSCHEK, Die Selbstverwaltung in politischer und juristischer Bedeutung. Leipzig 1898.

*önkormányzati intézéssel szembe csak a bureankratikus, hivatalnoki intézés állítható.*

Az államosítással kapcsolatos az a tévtan, mely ma közkeletű és amely *államosítás alatt a vármegyei tisztviselők kinevezését érti.* Az igaz, hogy ez abszurd tanításhoz maga a törvényhozás is hozzájárult, mikor a vármegyei alkalmazottak illetményeinek megállapításáról szóló 1904: X. t.-cz.-ben ki-mondotta, hogy a törvényhatósági tisztviselők az államiakkal egyenlő fizetési osztályokba soroztassanak. (1. §.) Ugyanígy rendelkezik az 1912: LVIII. t.-cz. a városi közigazgatási tisztviselőkre nézve. (14. §.) Mintha bizony a törvényhatósági szervezet nem lenne állami szervezet s a törvényhatóság tisztviselői nem az állam tisztviselői volnának?

Ebből a ferde szemléletből alakult ki egy másik tévtan, még pedig az, hogy *a közigazgatás államosítása, ami most már egy a tisztviselők kinevezésével, csak az önkormányzat megsemmisülésével érvényesülhet.* Pedig hát a választás még nem teszi az önkormányzat egész tartalmát, sőt annak nem is a leglényegesebb eleme és nincs válhatlan kapcsolatban az önkormányzattal.<sup>1)</sup> Elég legyen ez irányban az önkormányzat anyaországára, Angliára hivatkozni, hol az 1888-iki *Local Government és County Electors Act* előtt csaknem az egész önkormányzatot kinevezett békebírák (judge of peace) látták el s az önkormányzati hivatalnokok nagy része ma is kinevezés útján foglalja el tisztét.

*A tisztviselők választásának* kérdésén múlik nálunk az egész nagy reform gerincze. Mindig csak ez az, amit nálunk az »államosítás« helytelen czéjére alatt leplezgetnek. Pedig hát nem ezen fordul meg a jó közigazgatás sorsa, mert kedvező feltételek és megfelelő biztosítékok mellett az önkormányzat által választott és a kormány által kinevezett tisztviselők lényegileg egyforma jó közigazgatást tudnak végezni.<sup>2)</sup>

Nálunk a választási rendszernek jórészt *politikai indokai* voltak. Mikor ugyanis a régi magyar közigazgatási alapszer-

<sup>1)</sup> Ellenkezőleg FERDINANDY GYULA, Vármegyék reformja. Kassa, 1910. és Törvényhatósági jog. Budapest, 1913. című munkáiban.

<sup>2)</sup> EGYED ISTVÁN, A közigazgatási reform. (Pesti Hírlap 1913. évi április hó 29-iki sz.) 33. 1.

vezetkez, az önkormányzathoz térünk vissza, közmeggyőződés volt hogy csak a választóit tisztviselőktől vezetett közigazgatás lehet védelem a központi kormány túlkapásai ellen. Még mindig a gyűlölt abszolút kormányzat közigazgatása lebegett szem előtt, melynek rendszeréből még a jó iránt is ellenszenvvel viseltettek. Az 1905-6-iki események után pedig ismét jelszó lett a *választási* elv fenntartása. E mellett foglalt állást 1906-ban a kormány, amit különösen ANDRÁSSY GYULA gróf, belügyminister hangsúlyozott.<sup>1)</sup> A fentiekből azonban élesen kiviláglott, hogy a vármegyék nem képesek ma már többé ez irányban a hatalommérséklésre és így alkotmánybiztosító jelentőségük megszűnt.<sup>2)</sup> S helyesen utal rá NÁVAY LAJOS<sup>3)</sup>, hogy kissé különös dolog, miszerint a vármegyék »az alkotmány védőbástyái« díszes elnevezést ma is azon a címen bírják, hogy alkalom adtán hivatottak lehetnek a központi hatalommal szembe helyezkedve, annak működését lehetetlenné tenni. Mindenesetre sajátos felfogás a gyors munkát igénylő XX. században és jellemez bennünket, hogy az alkotmány legfőbb biztosítékát nem a munka kötelességében, hanem a »vis inertiae« lehetőségében keressük!<sup>4)</sup>

Ezzel szemben épp az a helyes meggyőződés, hogy a *tisztviselők kinevezésének rendszere* már maga is az önkormányzat emelkedését fogja maga után vonni. S ez irányban jól esik TISZA ISTVÁN gróf miniszerelnöknek a minapában elhangzott szavaira utalnom. »Mert addig, amíg választják a tisztviselőket, – úgymond – az önkormányzati tevékenység természetesen a tisztviselők választásában merül ki, holott nézetem szerint sokkal fontosabb a népnek az a részvétele a

<sup>1)</sup> 1906. évi szeptember hó 18-iki kassai beszédében, továbbá azóta is, A parlament és a közigazgatás (Magyar Hírlap 1910. évi december hó 25-iki sz.) és A közigazgatás reformja (Budapesti Szemle 441. és 442. sz.) Budapest, 1913, 321-334. és 32-51. 1. című munkáiban.

<sup>2)</sup> Sőt, hogy ez a múltban sem volt valami hatékony, érdekes példákban mutatja be a húszas évekből IKLÓDI SZABÓ JÁNOS, A vármegyei közigazgatási reform. (Az Újság 1913. évi május hó 18-iki sz. 53. 1.)

<sup>3)</sup> NÁVAY LAJOS, Közigazgatásunk reformja. (Jogállam, XI. évf. 1-2. f.) Budapest, 1912, 45. 1.

<sup>4)</sup> V. ö. még VADNAY TIBOR, Államosítás és alkotmánybiztosítékok. (Az Újság 1911. évi május hó 7-iki sz. 51-52. 1.)

közigazgatásban, amely *egyes testületi hatáskörbe utalt ügyek közvetlen intézésében való részvételben és a tisztviselői kar ellenőrzésében áll.* Ezt a kettős hivatást pedig bizonyára intenzívebben fogja a magyar társadalom gyakorolni akkor, hanem az ő általa megválasztott, quasi az ő bizalmi férfait fogja a tisztviselői állásokban találni.«<sup>1)</sup>

Íme ebben culminai a kinevezési rendszernek az önkormányzat előnyeit szolgáló szerepe. S nem habozunk kijelenteni, hogy a legtöbben azért látták nálunk egyedül a tisztviselőválasztásban az Önkormányzatot, mert az nem nyilvánult tulajdonképpen másban, mint jóformán csak egyes rendelkezési joggal bíró tisztviselőknek, itt is a főispán beavatkozása által korlátolt, megválasztásában. Mert eddig mit láttunk? Míg választásról volt szó, mindenki betódult a közgyűlési terembe, de amikor az önkormányzatot anyagi, kulturális vagy más egyéb célökből érintő munkára volt szükség, ott távol tartották magukat az önkormányzatot gyakorló polgárok. Nem tévedünk talán, ha azt hisszük, hogy az érdeklődés a választások helyett most más ügyekre fog irányulni s az önkormányzat szintje emelkedni fog. S be fog teljesülni annak egyik legfontosabb működése: a tisztviselőknek hatékony *ellenőrzése*, ami mégis csak intenzívebb lesz a kormány által kinevezett, mint a törvényhatóság önmaga választotta tisztviselőivel szemben.

Van ezenkívül még egy igen fontos speciális hazai tekintet, melyet itt éppen nem szabad elhallgatnunk. Nevezetesen *nemzetiségi szempontból* mégis csak nagyobb biztosíték a kinevezési rendszer az államhatalom egységes érvényesülése irányában, mint a választás, hol esetleg politikai és agitatorius tekintetek az állameszme egységes hatékonyulásának útját állják.<sup>2)</sup>

Nem is szólunk itt most azokról a hátrányokról, melyek a választásoknál túltengő nepotismus, a sok méltánytalanság, a pályának a választás esélyei miatti bizonytalansága és éppen emiatt a jobb elemek hiánya folytán előállottak. De hallgatunk azokról az előnyökről is, melyek a jól kép-

<sup>1)</sup> TISZA ISTVÁN gróf beszéde a képviselőházban 1913. évi november hó 12-én.

<sup>2)</sup> V. ö. NÁVAsT LAJOS, A közigazgatás reformjáról. (Budapesti Szemle 440. sz.) Budapest, 191-3. 186, s köv.



zett, egységes szellemtől áthatott, az előrehaladásra és érvényesülésre tért nyerő, biztos existenciájú tisztviselői karból 'az egész közigazgatásra s benne az önkormányzatra is kisugároznak. S itt említjük meg, hogy bizony közigazgatásunknak azok az ügykörei sokkal magasabb színvonalúak, melyeket már manapság is kinevezett tisztviselők látnak el.

Felhozzák a választás mellett, hogy a választott tisztviselői kar a kormánynyal szemben függetlenebb. Ámde kell-e nagyobb függés, mint amilyen a mai rendszer mellett fennforog, amikor a főispáni candidatio, felügyeleti és fegyelmi jog, a ministeri rendeletek azonnali végrehajtásának kötelezettsége, s, last not least, a vármegyei közönség egy részének indolentiája, más részének elszegényedése s az ezzel járó haszonlesés és az egyéni érdekek előtérbe nyomulása a függés ezer szálát teremtette meg a létért küzdő vármegyei tisztviselők és a hatalmas főispán közt?<sup>1)</sup> Vagyis a mai rendszer a burokratia összes kinövéseit megteremtette.

Ámde a hivatalnoki szervezés mellett szintén, sőt még hatékonyabban megóvható a *tisztviselők függetlensége*. Ez ma már nemcsak a politikai tudomány nézete, hanem az élet gyakorlatának bizonyossága. Hiszen csak a vak nem látja, hogy a mai bírói kar nálunk sokkal függetlenebb, mint volt az önkormányzati, jóllehet az önkormányzat akkor virágzásban volt a mai korcszal szemben.

Tehát más téren kell keresni a burokratikus túltengés ellen az orvosságot.

Ezek elseje, hogy *az önkormányzati és alkotmánybiztosíték jellegű jogok védelme az 1907: LX. t.-cz. szellemében tagíttassék s az alsóbb közigazgatási szervezetekre szintén kiterjesztzssék, ami maga után vonná az alsófokú közigazgatási bírói szervezetnek kiépítését.*<sup>2)</sup> A hivatalnokok függetlenségét biztosítaná a *szolgálati pragmatika* tüzetes és gondos megalkotása, nehogy a tisztviselők existenciális szempontból s pártpolitikai célokból ki legyenek téve a kormány szeszélyé-

<sup>1)</sup> L. MIKSZÁTH KÁLMÁN, A vármegye reformjáról. (Budapesti Szemle 444. sz.) Budapest, 1913, 354. 1.

<sup>2)</sup> V. ö. WLASSICS GYULA, Reformjavaslat a közigazgatási bíraskodásról. (Jogállam, XI. évf., 1-2. sz.) Budapest, 1913, 32-43. 1.

nek. Szükséges továbbá a *fegyelmi jog* szabályozása s annak végső fokon *közigazgatási bírói döntésre bízása*.

Szükséges a *szakképzettség emelése,*<sup>1)</sup> az *érdekeltég, összeférhetetlenség szabályozása,* szükséges egy *egységes közhivatalnoki codex*.

A bürokratikus túltengés elleni másik főeszköz volna, ami egyszersmind a reform másik főirányát teszi ki: az *önkormányzatnak tágítása*.

A fõnt elõadottakból ugyanis kitûnt, hogy ma tulajdonképpen önkormányzatunk nincs. Minden autonómiát felemészti a kormány gyámkodási hatalma. Szükséges tehát mindenkélett a *vármegyék önrendelkezési jogának megteremtése*. Nem mondjuk, hogy nincs szükség, főleg hazánkban, az egységes központi vezetésre, ami az állami feladatok egységes és egyöntetű végrehajtása mellett még azt az előnyt is magában hordja, hogy ez által a felelősség, amely az igazgatás vezetéseért a kormányt terheli, csak akkor lesz teljes, ha a kormány a végrehajtás tekintetében egy tőle közvetlenül függő és kellőképp fegyelmezett tisztviselői karra támaszkodhatik.«<sup>2)</sup> De a reform egyik legfőbb célja legyen az egészséges *decentralisatio* megvalósítása.<sup>3)</sup> S itt ismét egy tévtant kell helyreigazítanunk. Nevezetesen azt, amely az *»államosítást«*, értve alatta a tisztviselők kinevezését, *egynek vette a centralisatioval*. Abból ugyanis, hogy a kormány nevezi ki a tisztviselőket, nem következik a centralisatio olyan értelme, hogy minden ügy ezen központi főhatóság elé legyen vihető. Mintha bizony a kinevezési rendszer mellett a tisztviselők önálló hatóságáról szó sem lehetne, hanem azok csak mintegy a felsőbb hatóságok segédeivé törpülnének? A decentralisatio

<sup>1)</sup> V. ö, CSEKEY ISTYÁN, A porosz közigazgatási tisztviselők képesítése és a berlini »Vereinigung für staatswissenschaftliche Fortbildung.« (Jogtudományi Közöny XLVII. évi., 27. sz.) Budapest, 1913.

<sup>2)</sup> Návay LAJOS, i. m. 49. l.

<sup>3)</sup> A centralisatio és decentralisatio előnyeiről és hátrányairól I. HAURIU, Précis de Droit administratif. 7ème édition. Paris 1911, p. 125 suiv. Szerinte a centralisatio főhátránya: ». . . elle tue la vie publique et l'esprit public des populations qui n'ont jamais à s'occuper de leurs affaires.« Az önkormányzat útján való decentralisatio egyik hátránya: »... l'administration devient infiniment plus coûteuse.« V. ö. továbbá TOMCSÁNYI MÓRICZ kiváló munkáját: Az önkormányzatról. Budapest, 1910.

a kinevezés mellett is-szépen keresztülvihető s szükséges is, hogy az első sorban helyi vonatkozású ügyek, de meg az ügyeknek egyébként is egy része az önkormányzati bizottságokra és az önálló hatáskörrel felruházandó alsóbb hatóságokra bízassék.

Szükséges, hogy a vármegyék önkormányzati hatásköre kiterjesszék az ellenőrzés, fegyelmezés és felügyelet terén, ami megint csak egyrészt azt szolgálná, hogy az új tisztviselői kar, a régi vármegyei hagyományok hatása alatt állván, nem válhatnék a szó torzított értelmében vett bürokratiává; másrészt pedig lehetségessé válnék, hogy ha majd a ma tönkrejutott középosztály helyett kialakul egy új, a fentartott autonómia köre még inkább tágíthatatnék.<sup>1)</sup> Mert nem szabad elfelednünk, hogy az önkormányzathoz anyagi áldozat is kell, amennyiben annak még ma is lényeges eleme az ingyenes szolgálat s ennyiben mindig van benne bizonyos arisztokratikus színezet.

Szükséges, hogy a vármegyei élet publicitása továbbra is fentartassék. Vagyis a kormány részéről jövő leirat, a társ-törvény hatóságoktól érkezett átirat és az önkormányzati tagok részéről előterjesztett indítvány alapján valamely országos jelentőségű, vagy akár politikai kérdés is a közgyűlés plénuma előtt megvitatható legyen, annál is inkább, mivel a vármegyék éppen e jogaik folytán illeszkednek be a parlamentáris rendszerbe. Mindazonáltal szükséges volna, hogy a politizálást jog az igazgatástól elválasztassék és kisebb térre szoríttassék. Itt jegyezzük meg, hogy ugyanilyen szempontból nem tartjuk helyesnek, ha a törvényhatósági bizottsági tagság a képviselőválasztói jogosultsággal hozatik kapcsolatba.

Ha az önkormányzat így tényleg önrendelkezés lesz a particularismus alakjában, ha a vármegyék ügyeiket önállóan fogják intézhetni, s megszűnik rájuk nézve a kormány gyámkodást hatalma, ha módjukban lesz, miként Európa nyugatán, culturalis és közgazdasági ügyekben önálló és érdemleges munkálkodást kifejtteni és az országos (állami) közigazgatást a helyi viszonyok és érdekek szempontjából eredményesen ellenőrizni: akkor az önkormányzat iránt az érzék ismét fel fog ébredni s az az érdeklődés, amit ma a választás és a politi-

<sup>1)</sup> V. Ö. MIKSZÁTH KÁLMÁN, í. m. 359-360. 1.

lázás teljesen lefoglalták, felszabadul az önkormányzat culturalis, közgazdasági és helyhatósági ügyeinek istápolása számára. <sup>1)</sup>

Ami pedig végül a *közigazgatást* illeti, mint központi irányítást igénylő állami feladatot, szükséges, hogy az különválasszassék az önkormányzattól és különösen a vármegye politikai szereplésétől. A központi kormányzás alá vétel, miként eddig, ezután is fokozatonként történjék. Előbb a rendőrségé, amint azt már az 1912: LVIII. t.-cz. kimondta, majd a közegészségügyé, mint amely kettő a legfontosabb s azután jöjjön sorra a községi és városi törvény reformja s ezt tetőzze be a vármegyéé, mely foglalja magában mulhatatlanul a *járásai önkormányzat* kiépítését is, melynek hogy mily elsőrangú szerepe van az illető érdekeltségi körök culturalis és gazdasági életében, a külföld ily irányú intézményei mutatják leginkább. <sup>2)</sup>

*A közigazgatási tisztviselők pedig függetlenítendők a pártpolitika befolyása alól.* Miután pedig a választási rendszer éppen nem szolgál a közigazgatási tisztviselők politikai és szolgálati függetlenségére s nem alkalmas az egységes és egyöntetű közigazgatás biztosítására s miként láttuk, alkotmánybiztosítéki jelentősége sincs s nem is feltétele vagy szükségképpen kiegészítő része az önkormányzatnak: ezért feltétlenül szükség van a *kinevezési rendszerre*.

S ezzel el is jutottunk volna annak bizonyításához, amit € dolgozat szük kerete megenged. Végezetül csak még egyet, hogy lehetőleg teljes legyen a kép. Nálunk az önkormányzat lesüledésének okát főleg *a középosztály tönkrefutásában* látjuk, -amely osztály még manapság is büszkén viseli a »nemzetfenntartó történelmi« osztály epithon ornansát. <sup>3)</sup> A fentjelzett irányú nagy reform ellen emez osztály roncsainak feljajdulását halljuk. De bármily nagy ez osztály iránt a 48 előtti időkben

<sup>1)</sup> L. NEOGRÁDY LAJOS alispán beszédét Szepes varmegye törvényhatósági bizottságának 1913. évi július hó 9-iki közgyűlésében. (A vármegye XI. évi. 30. sz.) Budapest, 1913, 4. 1.

<sup>2)</sup> V. ö. (m. b.). A járási autonómia és kisebb városaink. (A vármegye XI. évi', 49. sz.) Budapest, 1913, 7-8. 1.

<sup>3)</sup> V. ö. NÁVAY LAJOS, i. m. 50-53. 1., hol ez osztály szerepét éles kritika alá vonja.

vitt szerepe folytán a tiszteletünk, amikor is valóban pillére volt nemzetünk fenmaradásának: ez nem gátol bennünket abban, hogy szemünket a jelenben azok felé fordítsuk, kik a legtöbbel és legértékesebbel járulnak hozzá a jövő új Magyarország nemzeti, culturalis és anyagi kiépítéséhez. Ha majdan mindannyiunk vállvetett munkája folytán újból kialakul egy ilyen egészséges középosztály, úgy minden nagyobb megrázkódtatás nélkül hordozója lehet a jövő önkormányzatának. Mert mint ahogy hajdan a királyi vármegyéből lett a nemesi vármegye, úgy lesz a mi autonom vármegyénkből újból királyi vármegye. S ha eljön ama jobb kor, ismét magával hozhatja a régi önkormányzat tökéletes tisztaságát. Tempora mutantur.