

# ÖNKORMÁNYZATUNK

MINT ALKOTMÁNYOS GARANCZIA

IRTA

MOSCOVITZ IVÁN.



BUDAPEST,

GRILL KÁROLY CS. ÉS. KIR. UDV. KÖNYVKERESKEDÉSE

1893.

---

NYOM. MÁRKUS SAMUNÁL DOROTTYA-UTCZA 6. (WURM-UDVAR)

## ELŐSZÓ.

---

Midőn jóval a közigazgatási reformok újabb parlamenti tárgyalása előtt evvel a nem közvetetlen aktualitású tárggyal foglalkozunk, teszszük ezt a végre, hogy fölhivjuk a magyar társadalom figyelmét államéletünknek erre a talán legfontosabb ágára. Mert szükségesnek tartjuk, hogy a midőn a nemzet immár másodszer veszi tárgyalás alá ezen elsőrangú létérdekét; ne tradiczió, reformhajhászat és pártszellem küzdjenek egymással, hanem érett megfontolás, alapos ismeret és magasabb tudományos fölfogás legyenek a döntés tényezői. Nem számítunk arra, hogy e lapok tartalma a kérdés tisztázásához esetleg közvetetlenül hozzájáruland. Csupán azt óhajtjuk elérni, hogy a társadalom mérvadó rétegei ne tedencziósusan, hanem tudományos objektivitással tegyék tanulmányuk tárgyává a reform egyes, különös fontosságu kérdéseit. A magyar közönség, a mely a szónak bizonyos könnyed értelmében oly nagyon szeret politizálni, irtózik a komoly, igazi reálpolitikától. Általános jelszavak, meggyökeredzett tévtanok és gyakran ferde sóvinizmus terelik el figyelmét a közéleti kérdések legfőbb, gyakorlati szempontjaitól. Pedig sikeres reformálás csak úgy képzelhető, ha

maga az érdekelt társadalom tanulmányozta, ismeri a reformot, tudja, hogy mit nyer és mit veszít vele és maga is föl tudja fogni az átalakulásnak szükségét és helyességét. A közigazgatási reformban a magyar társadalomnak egy nagy rétege nem lát mást, mint egy szeretett, *államföntartó, ezredéves intézménynek kegyeletlen lerombolását*. — Így tünteti azt föl, a sóviniszta pártszempont, a megsértett osztályérdek és a kritika nélküli, vak hiszékenység.

Reméljük, hogy ha nem is tudjuk közönségünknek ezen rétegét meggyőzni az államosítás czélszerűségéről, legalább fölhevítjük ezzel figyelmét arra, hogy a reform ellen fölhangzó, általános frázisok értékét szigorubban, mélyebben bírálja meg; és reméljük azt is, hogy az objektív, tudományos kritika erejének a hangzatos, de alaptalan érvelések nem fognak tudni ellenállani.

---

## BEVEZETÉS.

Bizonyos lugubrisan ünnepélyes hangulat fogja el az egész országot a közigazgatási reform küszöbén: egy ezredéves intézuiciót fogunk eltemetni, a közel jövőben és bármily lelkes hivei legyünk is az ujitásnak, méltányolnunk kell azon nagy kisebbségnek érzelmeit, a mely mély fájdalommal szemléli a változásokat.

Nem tagadhatja el senki sem a megyei intézménytől azt a dicső hivatást, a melyet hazánk történetének 9 évszázadán át betöltött; el is kell ösmernünk, hogy azt a mit a negyedfélszázados harczon át a magyar államból és annak függetlenségéből meg tudott menteni a nemzet, — azt legnagyobb részében a megyei intézuiciónak köszönjük. — A kérdés azonban, melynek eldöntése napjainkra maradt, nem is az, hogy vajjon helyes volt-e ez a rendszer úgy, a mint azt hajdanában megalkották, hanem az, hogy nagy multjának mi a méltóbb folytatása, az e, ha a régi, ma már elavult és élettelené vált formát a kegyelet ürügye alá rejtőző indolenciából fönntartjuk, vagy inkább az, ha olyan rendszer megteremtésére törekszünk, a mely a mának igényeit ép oly fényesen elégíti ki, mint, a hogy a régi szisztéma kielégítette az elmúlt századokéit.

A modern politika szellemével ellenkezik a szűkkörű partikularizmus. Az ember manapság már mind jogi mind pedig forgalmi tekintetben, megszűnt földhöz-kötöttnek lenni; a különös lokális érdekek helyét nagyobb hatályú és tágabb terű politika foglalta el és felbomlottak azok a lánczok, a melyek az egyes municzipiumok lakóit szinte elválaszthatatlanul fűzték egymáshoz.

A cenztrálizáció ma korigény, a mely érvényesült az egész művelt Európában és a melynek ellentállni, hiábavaló küzdelem volna az idők szellemével.

De bármily erős is azon meggyőződésünk, hogy a nagy reformnak meg kell történnie, a kérdés fontosságának tartozunk vele, hogy alaposan és elfogulatlanul mérlegeljük mindazt, a mit a régi rendszer hivei ellene föl-  
emlitenek. A reform-ellenzőknek legkedveltebb és el kell ösmernünk, hogy döntő fontossági oka, hogy a nemzet önkormányzatában állami önállásának egy biztosítékát adja föl. Ez az ok, ha igazsága bebizonyítható, oly erős, hogy megdől vele szemben minden praktikus irányú érvelés, a mely a cenztrálizáció mellett beszél; és nem hiszszük, hogy volna olyan magyar ember, aki a cenztrális kormányzathól származható gyakorlati előnyökért föl tudna áldozni egy intézményt, a melynek létezése az állami és egyéni szabadság egy sarkalatos garanciáját teszi.

Ezt a reform-ellenes érvet három szempontból mérlegelhetjük.

Először, úgy, hogy a történelem útján haladva kísé-  
rjük keletkezésétől és eredeti céljától kezdve addig, a mig fejlődésének tetőpontjára ért, a Habsburg-ház uralma alatt, midőn a követi rendszerrel és az országgyűlés hatalmának gyöngülésével egyidejűleg a megyék lettek a magyar közélet legfőbb szerveivé.

Másodszor vizsgálhatjuk a törvényhatóságok intézményét, fontosságának fénykorában és azon időben, midőn először volt szó arról, hogy fölcseréljük ezt a biztosítékot avval, a melyet a magyar felelős miniszterium intézménye nyújt.

Vizsgálhatjuk a kettő között lefolyt küzdelmet és kutathatjuk összeférhetetlenségük okait.

Harmadszor szemlélhetjük a rendszert úgy, a mint az napjainkban fönnáll és vizsgálhatjuk, vajjon nyujt-e ez még általában garanciát azon esetben, mikor a központi kormány az alkotmánynyal vagy a nemzeti közakarattal szembeszáll.

Ha nem nyujt, akkor megdőlt az ok, a melyet a reform ellen fölszeretnek hozni, ha pedig nyujt, akkor mérlegelni kell e garanciát avval szemben, a mely az egységes, központi kormányzat felelősségében rejlik, vizsgálhatjuk, hogy vajjon helyes volna-e esetleg fokozni az autonómiát, a parlamentarizmus rovására. Erre a két utolsó kérdésre pedig azt hiszem, hogy az államtan haladása és korunk politikai irányának szelleme megadta előre is a tagadó választ.

---





## A vármegye fejlődési korszaka.

Midőn a megyei rendszer multját vesszük mindenekelőtt bonczkésünk alá tesszük ezt, mert vizsgálni akarjuk, hogy mily okokból keletkezett, s mily módon lett azzá, a mi fejlődésének legfényesebb szakában volt. Vizsgálnunk kell, hogy valóban az volt-e e rendszernek eredeti hivatása, hogy védője legyen az alkotmánynak és az egyéni szabadságnak. — Mielőtt arról szólhatnánk, hogy alkalmas és hivatott-e ezen szerepre a mai viszonyok közt fontos annak megállapítása, hogy mi volt eredeti célja, eredeti szervezete és melyek voltak azon stádiumok, a melyeken áthaladt, mig mostani alakját elérte.

Három kérdést kell itt, a vizsgálat történeti részében megoldanunk: először azt, hogy vajjon mi volt a rendszer alapítójának intencziója, cenzalizálni akart-e véle avagy decenzalizálni, másodsor pedig azt, hogy az a nagymértékű autonómia és-teljes decenzalizáció, mely közéletünkben a legujabb időkgig uralkodott, e rendszernek belső természetéből folyt-e, vagy külső erők hivatlan beavatkozásának és nyomásának lett csak eredménye. — A harmadik kérdés végre, a mely gyakorlati fontosság dol-

gában a másik kettő fölött áll, az hogy a történet tanúsága szerint haszonnal vagy kárral jártak-e az országra azon decentralizáló irányu változások, a melyek e rendszer fejlődésében a legfőbb szerepet vitték.

E kérdésekre csak a történet adhat feleletet. Ennek folyamán kell tehát haladnunk vizsgálva az intézményt fejlődésének három fő ágában: közigazgatási, bíraskodási és tulajdonképeni politikai hatáskörében.

Az intézmény története voltaképen keletkezésétől napjainkig terjed ugyan, de itt ez első részben pusztán arra a korszakra akarunk szoritkozni, melybe progressziv fejlődése esik.

A megyei rendszer keletkezését egészen pontosan évszámhoz kötnünk nem lehet; összefügg az történeti tradiczióinkban a királyság megállapításának emlékével és vele együtt K. u. 1000-be szoktuk tenni. — Innen a 16-ik századig terjed az intézménynek fejlődési korszaka.

Legfőbb önkormányzati és politikai jogait a megye nem egyszerre nyerte, hanem elszórtan, 6 század alatt, részint a szokásjog és részint az egyes törvényhozási intézkedések alapján; azonban fejlődésének határául mégis a 16-ik század közepét mondhatjuk, midőn e jogok legfőbbjei törvényes szankeziót nyertek. Az 1548., 1550. és 1552-ik évi törvények és végül az 1608-iki intézkedések azok, a melyek a megyébe, annak politikai fontosságába és tágkörü autonomiájába helyezték azt az alkotmánybiztosító hatalmat, melynek viselésére az országgyűlést a hazának daraboltsága, a fölülről jövő állandó presszió és a végrehajtásra való befolyás hiánya képtelenné tette.

Ezalatt a korszak alatt, a mely a királyság megalapításától a 17. század elejéig terjed, alakult át Szt.-István várrendszere azzá a megyei rondszerre, a mely 1848-ig

alkalmazta meg az alkotmány veszélyeztetett ekszisztenciáját. Nézzük tehát, hogy miből mivé lett, s hogy e nagy változásnak mik voltak okai.

## I.

7 törzsnek és 108 nemzetségnek federációja vetette meg annak a rettegett hatalomnak alapját, mely a magyar nemzetet oly soká Európa rémévé tudta tenni, e federáció volt a kiindulás, a melyből a magyar nép államalkotó ereje ezredéves multa monarchiát tudott alkotni.

Nem tartozik szorosán tárgyunk keretébe annak vizsgálata, hogy milyen volt ennek a szövetséges államnak, vagy inkább szövetséges néptömegnek eredeti szervezete. Elég tudnunk, hogy a legfőbb haduri hatalmon kívül ezentrális szervezete ugyszólván nem volt. A nemzetgyűlésé inkább csak elvileg volt a legfőbb hatalom; legfőbb fórum volt az államélet minden ágára nézve, de tulajdonképen az egyik ágat sem kezelte központosító erővel. — Mint minden federatív szervezetben, úgy itt is, roppant veszélyes hatalom volt minden egyes szövotkező elem kezében. Az egyes törzs és annak főnöke mintegy különálló forrása volt a főhatalomnak, teljesen autonóm része a nemzet összességnek, a mely fölött csak néhány, az egész nemzet életébe vágó ügyben állott a központi szervezet. — A törzsek és ágak fejei ez időben alig éreztek felső kényszert maguk fölött; önállóan kalandoztak, önállóan intézték belső ügyeiket *szállásaikon* és a fővezért béke idején csak *prismus inter pares*-nek tekintették maguk között.

Midőn a 10. század vége felé, Géyza vezérsége alatt a magyar állam európai, keresztyén irányban kezdett átalakulni, érezhetőkké váltak a szervezet hibái. — Erős

főhatalom helyett, a mely a nagy változások végrehajtásának föltétlen kelléke volt, számtalan önálló nemzet-részre akadt a nyugati áramlat, melyeknek mindenikével külön kellett megküzdenie. — Géyza  $\frac{1}{4}$  századon át hiába kegyetlenkedett, működésének alig volt hatása. Utódja, István látta be, hogy cenztrális szervezkedés nélkül minden reform hiábavaló. — Európai jellegű monarchiává kellett tennie az államot és ezt csak úgy tehetette, ha meg tudta törni az egyes főnökök hatalmát és az egész ország területére egy cenztralizált közigazgatási hálózatot boríthatott.

És ez a központosító törekvés, melynek legfőbb célja az autonóm hatalmi tényezőknek elnyomása volt, lett megteremtőjévé a mi megyei önkormányzatunknak. A világ jogtörténetében alig van talán intézmény, a melynek eredménye ilyen merev ellentétben volna indító okaival, mint a mi 48 előtti, országos dolgokat intéző, szinte mindenható vármegyéink, azokkal a várkerületekkel, a melyeket István arra teremtett, hogy leigazza velök az ön-hatalmu törzseket.

De a rendszernek nemcsak eredeti célja, de eredeti szervezete is olyan volt, a mely ellenkezett minden autonómia természetével. Az István korabeli vármegyék már csak azért sem lehettek önkormányzati szervek, mert tagjaik sem voltak politikai jogok részesei.

A szorosabb értelemben vett vármegyének tagjai közül csak a várkatonaságnak voltak bizonyos, bár szintén korlátolt közbjogi előnyei, melyek itt is mint egyéb középkori államokban a katonai foglalkozással jártak és melyek legtöbb helyütt valamely alsóbbfoku vitézljő-rendnek megalapítására vezettek; (ilyen volt külföldön azaz inkább társadalmi mint közbjogi prerogativa, amely az u. n. *lovagi*

*életmóddal* járt, és mely ott a nem nemes eredetű lovagokat és lovagképes miniszteriálisokat illette meg.) De a várkatonáknak ezen közjogi állása még épen nem involválta az önkormányzat csiráit, sőt szervezetök teljesen katonai jellegű, fegyelmezett volt és a várispánnak való feltétlen alárendeltségen alapult. A mi pedig a többi várbeli néposztályokat<sup>1)</sup> illeti, azoknak épen semmi olyan jogukat vagy szervezetüket nem ösmerjük, a melyből önkormányzatukra lehetne következtetni. A tisztikar választásáról meg épen szó sem volt ebben az időben.

Az alispán, a kinek választása az önkormányzatnak napjainkig legsarkalatosabb jogai közé tartozik, akkor főispáni, azaz várispáni kinevezéstől függött; és mig ma az a rendeltetése, hogy mint fölfelé le nem kötelezett, választott tisztviselő, minden hatalmi presszióknak ellenálljon, addig a megyék eredeti szervezetében épen ő volt a legfüggőbb a várispánnak teljesen alárendelt személyes helyettesítője.

Megyei gyűlésekről meg éppen semmit sem tudunk ezen korszakból; de a megrögzött tévtanok, a melyek történetünk és különösen alkotmánytörténetünk helyes megértését annyira akadályozzák, a körutak alkalmából tartott törvényező gyűlések félremagyarázásával tudtak ugyan egy egész önkormányzati mondakört teremteni, melynek igazságára azonban sem törvények sem logikai érvek sem pedig történeti tények nem vallanak. Ezen törvényező gyűléseken ugyanis a népnek inkább csak statisztikai szerep jutott. Jelenlétével az ott történeteknek megadta a nyilvánosság szankezióját, tanuskodott, panaszt

---

<sup>1)</sup> Várnép, várjobbágyok, főlzabadult rabszolgák (majoris et minoris libertatis) és végre a teljesen röghöz-kötött udvarnokok.

emelhetett sat., de ott sem öngazgatási sem pedig törvényhozási aktusoknak nyomát nem találjuk, mint a hogy azt államtudományunknak romantikus irányu művelői hiszik. De nemcsak, hogy autonómia csiráit nem láthatjuk e gyűléseken, hanem még azt sem tudjuk bebizonyítani, hogy köztök és a vármegyei rendszer közt összefüggés létezett volna eredetileg. Mert hiszen e gyűlések főczélja az volt, hogy a nemeseknek, kiknek főbenjáró ügyeit csak maga a király vagy helyettese, a nádor<sup>1)</sup> intézhette el, alkalmat adjon arra, hogy pöreiket évenként közvetlenül ő elé vigyék. A nemesek viszont a vármegyének ezidőben még nem voltak tagjai; — igaz, hogy e gyűlések nemesokára átalakultak: a király már nem maga megy, hanem csak kiküldöttjei járnak a városokba és összehívják a századosokat és tizedeseket, a kik már megyei tisztviselők.<sup>1)</sup> De e gyűlések, még mindig nem végeznek kormányzati teendőket, és még területileg sincsenek a megyékhez kötve, mint a hogy ez a rólok szóló törvényekből világosan kitetszik.

Ezen adatokat ösmerjük körülbelül a megyei rendszer primitiv állapotáról. Hogy ebből némelyek önkormányzatfa következtetnek, az tisztán a tévhit rendkívüli erejének köszönhető, mely az emberi élet minden terén, még a legkomolyabb tudomány világában is, roppant hatalmas<sup>2)</sup> nagyon sértené a sóviniszták rosszul fölfogott nemzeti önérzetét, ha valaki azt akarná bizonyíthatni, hogy a mi megyei rendszerünk ezer év előtt nem volt

<sup>1)</sup> Szt-László 3. könyve, 1. fejezet.

<sup>2)</sup> Franz Konstantin a *Naturlehre d. Staates* című művében fejtegeti szellemesen a babonás tévhitek nagy szerepét a helytelen államtani teoriák megalkotásában.

épen olyan, mint ma, és hogy talán nem is volt olyan egészen ősmagyar alkotás, hanem a szlávoktól ránk maradt keretnek germán módszer szerint való művészi átalakítása. — Pedig a magyar nemzetnek és az ő államalkotó erejének egyik legfényesebb bizonyítéka épen az, hogy ezredéves uralmat tudott azon rendszer alapján teremteni, a melyeken a szláv népek eredetileg nagyobb műveltségök daczára sem tudták magukat és állami létüket ugyanazon geográfiai helyzetben fönttartani, és hogy e rendszer, bár nálunk is elvesztette eredeti jellegét, még sem fajult sohasem oly hűbéri állam- és szabadság ellenes széttagoltsággá, mint a szomszédos, nagy germán nemzeteknél. — Hasonlóképen sértené e sóviniszták érzelmeit azon állításunk, hogy Szt.-István nem autonómiát alapított a megyei rendszerben, hanem egy igen szilárd, a kor igényeihez és a magyar nemzet kulturális nivójához képest nagyon is fejlett, központosító irányu adminisztrációt, a mely egységes állammá tudta tenni 100-nál több törzsnek laza szövetségét.

Pedig méltán büszkék lehetünk arra, hogy minálunk, a kiket barbároknak szeretnek gunyolni, már akkor is szilárd, központi és pusztán az egységes, alkotmányos államhatalomtól függő kormányzat létezett, már akkor, a midőn Franciaországot, a modern cenzuralizáció honát, még számtalan önálló hűbéruraság szaggatta darabokra!

## II.

Azt, az előrebocsátottak, ugy hiszem eléggé bebizonyították, hogy István intencziója és megye in'ézmenye a leghatározottabban cenzuralisztikus irányu volt. Pedig a magyar nemzet és annak minden egyes szabad tagjai

akkor is féltékenyen büszke volt jogaira és tudott is e jogoknak alkalmas biztosítékokat szerezni, ez a nemzet, a melynek alkotmányos érzelmei és politikai érzéke már egy századdal előbb is oly fényesen nyilvánult, bizonyára nem engedte volna egy oly intézménynek reávaló okroálását, á mely szabadságát és annak garancziáit veszélyeztetné. — A magyar alkotmánynak talán sohasem voltak oly erős védőbástyái, mint az Árpádok korában; abban a korban, a midőn a vérszerződés és az aranybulla keletkeztek, a mikor törvénybe foglalták a nádor törvény ellenőrzői jogát<sup>1)</sup> a tanácsosok olyan mértékű felelősségét<sup>2)</sup>, a milyenről akkor még Angliának is aligha volt fogalma és végre a fegyveres ellonállást, a mely mégis csak erősebb minden más, jogi vagy erkölcsi biztositéknál. És mégis csodálattal tapasztaljuk, hogy e korszakban, a biztosítékok sorából az önkormányzat teljesen hiányzik.

Az önkormányzat első nyomait e korszak végén találjuk ugyan, de sem ebben sem a következő korszak nagyobb felében, tehát addig, a mig a magyar államélet igazán egészséges és nemzeti maradt, mint alkotmánybiztosíték a megyei szervezet sohasem szerepelt.

Fényes bizonyossága tehát ez annak, hogy a magyar alkotmánynak valódi természetéből az önkormányzat nem folyik, s hogy ezen alkotmány valódi jellegével ez a detail-biztosíték-rendszer nem fér össze. A magyar nemzet a mióta a szó modern értelmében véve állam, mindig arra törekedett, hogy egységes legyen és álladalmi egység tekintetében meg is előzte, néhány századdal a legtöbb

---

<sup>1)</sup> Aranybulla.

<sup>2)</sup> III. Endre. 1298:23. t.-cz.



európai nemzetet. Azonban az egységes szervezet természetéből az folyik, hogy e szervezetnek egységes, központi biztosítéka is legyen.

A magyar nemzet a király mellé, a király kormányába, a királyi tanácsba sőt magába is a királyba is egyrészt és az egységesen gyűlésező és az együtt ellentálló nemzetbe másrészt helyezte alkotmányának biztosítékait; ha ez szomorú idők hatása alatt, később meg is változott, e változást nem a magyar alkotmány egészséges természete szülte, hanem azon szörnyű külső nyomások okozták, a melyek az egészséges természetet közel negyedfélszázadon át helyes fejlődésében meggátolták.

Nem czélunk történetet írni s nem is akarjuk mind azon adatokat, tényeket és törvényeket felsorolni, a melyek e véleményt igazolják. Elég, ha végig tekintünk a főbb vonásokon és mérlegeljük a nagyobb változások eredményét, okait és szellemét.

Vizsgáltuk már a vármegyei rendszert legelső stádiumában és láttuk, hogy ekkor még csak a politikailag jogosulatlanoknak egyszerű, a központi főhatalomtól függő igazgatási rendszere volt. De már az Árpád-korszak folyamán lényeges változásokat tapasztalhatunk. A *congregatió-k*, melyek a megyétől azelőtt teljesen függetlenek voltak, már a 12-ik század elején kezdenek hozzá legalább területileg alkalmazkodni; a megyei tisztviselők szerepe e congregatiókon folyvást fontosabbá válik és a mi fő rajtok, kivált az Árpád-korszak második felében már az összes lakosok (azaz a birtoktalan szabadok, szabad parasztok és várjobbágyok is) részt vesznek. Végre a 13-ik század vége felé már a kisebb nemesség is a vármegyébe szorul, ott az alsóbb rendekkel együtt működik; a megyének kormányzati szerepköre tágabbá válik és a szervezetben

a kormányzati municzipium lényegesebb lesz a hadügyi várnál.

A mint a nemesség a várszerkezet keretébe belépett, övé lett ott a döntő befolyás, ő adta meg a megyei élet jellegét s az intézmény, a melynek azelőtt nemes tagja sem volt, már az Árpád-korszak utolsó 2—3 évtizedében valósággal *nemesi intézménynyé* alakult. Az 1291: 5. t.-cz. a szolgabírói hivatalhoz köti mellőzhetetlen kellékként a nemességet, sőt a nemesek már 1267-ben először küldenek megyénként az országgyűlésre követeket.

Ha mindezen nagy változásokat az előbb elmondottak alapján akarjuk vizsgálni, bennök véleményünknek legvilágosabb bizonyítékait találjuk. Mi ugyanis, a megye fontosságának és autonomiájának emelkedését az országos központi hatalom gyöngülésével hoztuk kapcsolatba. És e gyöngülésnek az Árpád- királyok uralmának későbbi éveiben már nagyon látható nyomait találjuk. A főurak hatalmának tulkapásai, a pártoskodás, a várrendszernek tatárjárás következtében való megbomlása, végre pedig az utolsó Árpádok egyéni hibái és az ifjabb királyság institucziója megingatták a király közhatalmi állását.

Mindezen bajoknak következtében a magyar királyság is bizonyos hűbéri jelleget nyert és e jelleggel együtt átszármozott rá a hűbéri főhatalom gyöngesége is. A területi szétdaraboltság, a külön udvari hivatalok és főméltóságok fölállítása<sup>1)</sup>, a nagyobb családok önálló hatalmi állása, szóval mindazon kórtünetek jelentkeztek minálunk melyek nyugaton Nagy Károly birodalmát tönkretették.

---

<sup>1)</sup> Ilyen tisztségei nemcsak az ifjabb király udvarának voltak, de a többi oligharkháknak is. Ösmeretes pl, hogy Zách Csák Mátónak nádora volt.

A főurak hatalmának növekvésével és a váraknak magán-kézbe való kerülésével a nemesség egyenrangúsága és egysége bár jogilag még sokáig fennállt, de tényleg már a 13-ik század második felében megszűnt. A főurakcsaládi politikát üzve, majd az egyik, majd a másik királyhoz pártoltak és a fegyveres fölkelés jogából magánhatalmi eszközt köváltak. A nádor és a királyi tanács is elvesztette jelentőségét, mert minden oligarkha udvarában külön-külön létezett. A kisebb nemesség elszegényedett, a közbiztonság csökkent és így a köznemesek nehezebben vehettek részt a központi kormányzatban és az országgyűlésen, minek következtében az oligarkháké lett az országban a király után, sőt némely esetben a király mellett a legfőbb hatalom.

Az alkotmányt tehát ez időben és a nemzet jogait — nem is annyira a királytól, mint épen ezen főuraktól kellett féltetni. — A kisebb nemesség épen ezeknek hatalma ellen keresett menedéket szorosabb szövetkezésben és testületi szervezkedésben. E szervezkedésre nézve pedig készen állt a legalkalmasabb, természetü keret a megyében. — Van valami hasonlatosság és talán okozati összefüggés és ami nemességünknek ezen szervezkedése és azon alakulás közt, a mely a középkor folyamán a polgári rendben végbement. Lehet, sőt valószínű, hogy a viszonyoknak közvetlen kényszere mellett, része volt a szervezkedés folyamatában annak a példának is, a melyet a német és olasz polgárság sikere tett utánzásra méltóvá. — De az átalakulás főoka mégis a közhatalmi királyság gyöngülésében rejlik, nem a várrendszernek egészséges, belülről kifelé való fejlődése hozta létre az autonómia első formációit, hanem épen a rendes fejlődés megbomlása, a felülről és kívülről jövő nyomás, a mely az államegység rovására kényszerítette a nemzetet, hogy jogainak ilyen parciális védő-bástyákat teremtsen.

## III.

A megyei szervezet fejlődésének új korszakába érünk a vegyes-házbeli királyok idejével. — Fontos ez a korszak a magyar alkotmány- és államigazgatás történetére nézve, különösen azon szempontból, a melyből most vizsgáljuk, a biztosíték szempontjából. — Hogy a megye ez időtől kezdve folyvást rohamos léptekkel haladt teljes autonómia felé és hogy politikai fontossága annyira növekedett, az azon okokból folyik, melyeket mi előre a decentralizáció előidézőinek jeleztünk. — Az Árpádok kihaltával, midőn a trónt idegen származású fejedelmek foglalták el, megváltozott a nemzet állása királyaihoz.

A nemzetből származó, a nemzetért és a nemzetben élő a nemzet vérével és jogával összeforrott Árpádok helyét legtöbbszörire idegenek foglalták el ezentúl, a kik nem állami, hanem családi politikát szerettek üzni, a kik a nemzetben rejlő erő fejlesztését nem czélznak, csak eszköznek tekintették magánhatalmuk növelésére.

Ezeknek az uralkodóknak tulkapásai ellen, a kiknek majdnem mindegyike abszolutisztikus hajlamu volt, a kik az országgyűlések tartását szerették elkerülni, az országot zsoldos hadakkal árasztották el, egészen más, sokkal nagyobb mértékű biztosítékok kellettek, mint az Árpádok ellen, a kik szinte maguk voltak megtestesítői a nemzet hagyományos és törvényes jogának, a melylyel együtt, a melynek alapján született az ő uralmuk is.

Ezen erős biztosíték megvolt ugyan adva a fegyveres ellenállás jogában és az országgyűlésnek a tanácsosokra való befolyásában. De a fegyver is mint minden téren, csak legvégső esetben volt alkalmazható<sup>1)</sup> és rend-

<sup>1)</sup> Csak egy esetet tudunk rá, a mely Zsigmond elfogásában állott.

szeressé tétele, a mely minden állami rendet megbontana, e korszakban csak a pártosoligarkhák kezébe adott volna nemzet és király ellen egyaránt veszélyes eszközt. A tanácsosok felelőssége pedig még olyan állapotban volt, a mint azt a törvénytisztelő Árpádok alatt szabályozták, a mikor még nem maga a király, hanem csak épen az u. n. gonosz tanácsosok veszélyeztették az alkotmányt. Az országgyűlésnek volt ugyan elmozdító hatalma, de a királyok csak ritkán hittak össze országgyűléseket a mivel e jogot illuzóriussá tették.

Igy tehát, természetes, hogy a megyének biztosíték-ként való tekintése, a minnek kezdetét már az Árpádkorszak végéveire vezethetjük vissza, e korszakban mind általánosabbá vált. Az országgyűlések ritkulása alkalmat szolgáltatott arra, hogy oly országos ügyek is az egyes megyékben kerüljenek tárgyalás alá, a melyeket eredetileg az egybegyűlt nemzet a királylyal szokott elvégezni. A banderiális rendszer is tágitotta a megye hatáskörét, midőn az elavult várrendszer helyett a tiszti bandériummal és a kisebb nemeseknek a vármegye zászlaja alá vonuló csapataival a hadászat terén is fontos szerepét jutott neki.

Hozzájárult ehhez a társadalmi rend terén történő nagy átalakulás is. IV. Béla és utódai, kivált az Anjouk ugyanis, látván, hogy hatalmuknak az oligarkhia elleni legbiztosabb támasza az erős, nagyszámu köznemesség, ezt az osztályt a várjobbágyok nemesítésével iparkodtak erősíteni. E törekvésnek eredménye az lett, hogy már Károly idejében alig, Lajos idejében pedig épenséggel nem léteztek többé azon középosztályok, a melyek a régi, önkormányzat nélküli megyéknek tagjai voltak. Egészen más és nagyobb körü lehetett annak a megyei közönség-

nek politikai szerepe, a melynek minden egyes tagja „membrum sacrae coronae“, szabad, nemes volt, mint annak, a mely csupa másoktól függő félig-meddig jobbágy elemből állott.

Igaz, hogy a nép még akkor is részt vett bizonyosan passzív szereppel a megyei kongregációkon, de 'a „saniores concludunt“ elv jelenléte előbb értékét, majd a 135. §. 23. czk. után értelmét és szükségességét is elvesztette és még e század folyamán megszűnt.

A megye tehát tisztán nemesivé vált az Anjouk alatt, s már midőn minden egyes tagjának személyszerint egyszersmind törvényhozói joga is volt, természetessé vált, hogy a maga kebelében országos dolgokat is kezdett megbeszélni.<sup>1)</sup>

Károly alatt ugyan még mindig a királyi kiküldöttek tartják e kongregációkat és pedig rendszeren egyszerre több megyében, de már Lajos idejében a főispánoknak joguk van saját tetszésök szerint összehívni a megyék gyűléseit. A megyei törvényszék is ez időben nyer határozottabb alakot: tagjai: a fő- és alispán a (rendszeren négy) szolgabíró és a nyolcz esküdt. A külön, megyei pecsét eredete is e korba vezethető vissza, szintugy a megyei levéltár. Mindebből kiviláglik, hogy e korszakban a megye már mint a köznemesség testületi szervezete áll előttünk, s e testületi jelleg szinte természetesen szülte a képviseleti rendszert. Már I. Mária és utána Zsigmond megyénként hívták föl a nemességet országgyűlési követeik megválasztására, sőt mi több, a 1405-iki első dekretum külön nyert utólagos megerősítést maguktól a vármegyéktől, az

---

<sup>1)</sup> Erről tanuskodik az összehívás formulája is: Urunk, királyunk és az ország fontos dolgairól való tanácskozás végett Ladányi Alkotmánytörténet.

1435-iki törvényeket pedig a király előgesen vitattatta meg a vármegyékben.

Fontos e téren még a városok szervezése is, fontos annál is inkább, mert e szervezkedés különösen igazolja állításainkat. — A városok rendszeresítésének célja ugyanis az volt, hogy őket is, törvénykezés dolgában magyar főlebbviteli hatóságoknak lehessen alávetni. A mi városaink legtöbbnyire a kiváltságokkal idecsalogatott és elhalmozott poszpeszeknek voltak maradványai. Ezen kiváltságok legfőbbike és a magyar államegységre nézve legkárosabbika az volt, hogy e városok a maguk germán jogával élhettek és peres ügyeiket külföldi *Mutterstadt*-jaihoz felebbezhették meg. Evvel szemben tehát határozottan *centralizáló* eljárás volt az, a mely őket a magyar tárnoki és személynöki biráskodásnak rendelte alá. Igaz, hogy az elvett jogok helyébe újakat kaptak; tágabbálett municzipális hatáskörük és követeiket a 15-ik századtól kezdve meghitták az országgyűlésre; de maga a változás lényege annak bizonyítására szolgál, a mi okoskodásunknak sarkköre t. i., hogy a magyar államigazgatás szervezete eredetileg mind a megyék, mind pedig a városok terén *centralizáló* törekvésekből indult ki.

Mindezen föntebb említett, a megyék hatáskörét tágitó reformok a vegyesházbeli királyok uralmának első 1½ századára estek leginkább. A 14-ik század folyamán és a 15-iknek első felében ment végbe az Anjouk és közvetett utódaik (Zsigmond és Albert) alatt az a nagy társadalmi és állami átalakulás, a mely az új biztosítékokat, köztök leginkább az autonómia kiterjesztését szükségessé tette. — Természetes, hogy akkor, a mikor a szokás és gyakorlat még ugyis tulnyomó szerepet vitt a jogalkotás terén, ezen változások még nem nyertek mind-

annyian törvényekben kifejezést és épen ezért nem is voltak minden országrészben és minden alkalommal egyaránt keresztülvihetők. De sem ez, sem pedig, a mi ennek folyománya volt, hogy egyik-másik reform ellenében visszaesések voltak tapasztalhatók<sup>1)</sup> nem változtat állításainkon; a reformok magva és lényege e korszakban már megvolt és a mint az országos állapotok, a melyek keletkezésüket előidéztek állandóbb jelleget nyertek, — legtöbbszörre szintén állandókká váltak és törvény-erőre emelkedtek.

Kevesebb decentralizáló reformok nyomát találjuk a 15-ik század második felében, a mikor Mátyásnak erőteljes uralma új súlyt kölcsönzött a központi hatalomnak. — Véleményünk igazságának bizonyítékát látjuk abban is, hogy akkor, mikor az államélet fejlődési procezzusa egészséges volt, midőn Mátyás személyében bár kissé abszolutisztikus, de azért *nemzeti* fejedelem ült a trónon; akkor a biztosítékokat alkotmányunk valódi természetéhez hiven, ennek a királynak személyébe és környezetének felelősségébe helyezték, (a miről a hives *nádori törvényezikkek* tanuskodnak), és a megyei intézménytől nyújtott szurrogát-biztosítékokra nem helyezett súlyt a nemzet. Az egyedüli fontosabb reform a megye terén még e korban, de már jóval Mátyás halála után történt az alispán személyére vonatkozott és az 1504-ik évi országgyűlés azon határozatában rejlett, mely szerint az alispáni állásra a főispán a megyei nemesség beleegyezésével emeljen valami, megyebeli birtokos nemeset. — Ez a reform ugyan új biztosíték csiráját hordta magában, de intenciója pusztán osztályérdek kielégítése volt. Midőn ugyanis a nemes-

<sup>1)</sup> Pl. az 1447. országgyűlés azon határozata, hogy a nemesek mindig személy szerint tömegesen vegyenek részt a törvényhozásban.



ség az ősiség behozatala után, szorosabb, szinte hűbéri jellegű, elzárt társadalmi kasztot kezdett alkotni, nem szívesen látta valamely fontos hivatalban azt, a ki ezen elzárt osztályon kívül állt, mint a milyenek voltak első sorban az idegenek s másodsorban a birtoktalan armális-ták és a nem nemesek. — Már az 1492. törvények is intézkednek arról, hogy a főispáni hivatalt csak magyar viselhesse; a nemességet itt szinte fölösleges is lett volna kikötni. Az alispáni hivatalt azonban még e korban is viselték itt-ott nem nemesek, ennek következménye volt azután az 1504-ik évi törvényezikk.

Ez volt körülbelül az utolsó reform, a mely a megye terén fejlődésének második, (vegyesházi) korában életbe lépett. Midőn a korszak végén a vármegyét megvizsgáljuk, egy határozottan nemesi, politikai, közigazgatási és igazságszolgáltatási hatáskörrel fölruházott testület áll előttünk, mely bár a teljes autonómiától még igen távol van, mégis a politikai élet minden terén igen tág, önálló hatósággal is fel van már ruházva.

És ezen nagymértékű, az autonómia felé való haladás okát föl tudjuk mutatni, a központi hatalom jellegének megváltozásában; abban, hogy a királyi széket az Árpádok után idegen vérű és fölfogású fejedelmek foglalták el, hogy az országgyűlésen az oligarkhák minduntalan illuzóriussá tették a köznemesség befolyását, hogy az államnak azelőtt tisztán közhatalmi jellegébe most már hűbéri elemek is vegyültek. Mindazon tünetek, a melyek az Árpádkorszak végén a nemesi vármegye megalapítására vezettek, most még fokozottabban jelentkeztek és megtették az első lépést azon irányban, hogy a már meglévő nemesi vármegyékből egy a központtól alig függő önkormányzati testet, — a kis nemesség önvédelmi ezélu.

testületéből alkotmányos garanciát alkosson magának a nemzet.

#### IV.

A nem nemzeti királyság és az arisztokracziának a köznemesség fölé való emelkedése, a melyek eddig inkább az esetlegességen alapultak, állandó intézményekké csak a Habsburg-uralom első századában emelkedtek s velők együtt lett az önkormányzati vármegye is állandó, megszilárdult és hivatásának magaslatán álló instituczióvá.

A mohácsi vésznap után az ország darabokra szakadt; az erősebb rész idegen származásu uralkodót emelt a trónra; az állandó, kettős török-német nyomás és a belső szakadás annyira szétforgácsolták az ország ellenálló képességét, hogy az alkotmány régi biztosítékai, (az országgyűlés, a fegyveres ellenálló joga, a nádor ellenőrző hatalma és a tanácsosok felelőssége) rövidesen minden erejüket elvesztették. A nemzet, a mely pusztá életének megvédéseért állandóan külső és belső harcokat volt kénytelen vivni, nem volt képes arra, hogy alkotmányos jogainak érvényt szerezzen. Az uralkodók maguk magyarellenes eszméket tápláltak lelkökben; a többé-kevésbé felelős országos méltóságok helyett kinevezett, szolgálai osztrák-tanácsosok és biztosok vezették tényleg az állam ügyeit; az országgyűlést pedig, a melynek sem állandó jellege sem pedig a végrehajtó hatalomra való befolyása nem volt, a gravamenek látszólagos meghallgatásával, szép szavakkal és ígéretekkel mindenkor ki lehetett elégíteni, vagy a mi még kényelmesebb volt az udvarra nézve egyszerűen össze nem hívásával minden jogát kijátszani.

Ezen látszólagos kielégítésnek és kijátszásnak szinte folytonos láncolatát látjuk a mohácsi ütközetet követő három század történetében.

Természetes, hogy ekkor, a mikor a központi biztosítékok hatályukat veszítették a mikor az ország három egymástól független részből állott és azért egészben véve mégis minden inkább volt, mint független; természetes, hogy ekkor, a mi még életképes volt az alkotmányból az a részekben, a vármegyékben élt tovább és létének garanciáját épen a decentralizáció és önkormányzat fokozásában kereste.

A Habsburg-ház trónra-jutása után egészen határozottan láthatjuk, mint igyekszik a nemzet alkotmányos szabadságát, a melynek megőrzésére az országgyűlést külső okok képtelenné tették, a megyék védőfala mögé rejteni, mint iparkodik az önkormányzatban megszerezni azt a befolyást, a melyet az országgyűlés a végrehajtott hatalomra nem tudott gyakorolni. — Rövid száz esztendő alatt teljessé és mondhatnók befejezetté vált a vármegyének önkormányzati irányban való fejlődése és e század alatt rohamosan szaporodtak azok a törvények, a melyek az autonómiát tágitják és megerősítik.

Az 1608-ik évi törvényczikkek, a melyek a követi rendszert állandó és rendezett intézménynyé emelték, — teljessé tették a megye autonóm hatáskörét. — Nem engedni czélunk, hogy egyenkint vessük vizsgálatunk alá mindazon változásokat, a melyek e század alatt lefolytak a decentralizáció terén s figyelmünket csak a legfőbb, korszakalkotó reformok vonhatják magukra.

Az 1545-ik évi országgyűlés adta meg a vármegyéknek és egyéb helyhatóságoknak azt a jogot, hogy ne engedelmeskedjenek a királyi vagy helytartói törvénytelen rendeleteknek, ugyanezt erősítette meg más alakban az 1546: 15. t.-cz., a midőn elrendelte, hogy a király csakis a magyar kancellária útján rendelkezethetvén törvényesen

a magyar hatóságok és tisztviselők csakis ennek engedelmesskedjenek.

Ezzel meg volt vetve azon igen fontos biztosíték alapja, a mely abban rejlett, hogy a hatóságok a törvénytelen rendeleteket visszaküldték vagy félretehették.

Ezen intézkedés a törvénytelen osztrák kormányzások beavatkozásának iparkodott elejét venni. De gondoskodtak törvényeink arról is, hogy a vármegyét a kinevezett főispánok hatalmaskodása ellen megvédelmezzék és a megye közönségét önkormányzati működésében minden felső nyomástól függetlenné tegyék. Erre vonatkoztak: az 1548: 70, 1550: 62 és a 1552: 38. törvényezikkek, a melyek az alispáni hivatalt a szabad választás alapjára helyezték, a főispánokat a megyei rendek előtt való eskütételre kötelezték, a megyei közgyűlésnek pecsétet adtak és a később oly fontossá vált főjegyzői hivatalt kreálták. Körülbelül a tőlünk jelzett időszakba esnek az 1613-iki és 1618-iki törvények is, a melyek elseje az esküdt bíróságokat tette rendszeresekké, másika pedig a királyi klikátorok és a megye között fölmerült összeütközéseket a választott táblabírák hatósága alá rendelte. Ezen közigazgatási és bíraskodási autonómiánál még sokkal inkább növelte a vármegye fontosságát az a nagy befolyás, a melyet a most már állandóvá váló követi rendszer az országos ügyek terén neki adott. Nem egyszerű követválasztási jog volt ez, hanem valódi törvényhozás.

Minden megye, sőt mondhatnók, minden megyei nemes közvetve törvényhozó volt; mert hisz a megye adta az utasításokat és visszahitta a követet, a ki intenzióival ellenkező állást foglalt az országgyűlésen. Ezt a jogot emelte törvénynyé az 1608-ik évi országgyűlés és evvel a joggal tette föl a koronát a megyei intézmény fontos szerepére.

Ennek a nevezetes jognak törvénybe való foglalásával végződött az önkormányzat fejlődési korszaka.

Végig haladtunk e korszak főbb mozzanatain, igyekeztünk megösmertetni e mozzanatok szellemét és azt hisszük, hogy eléggé kiviláglik mindebből azon állításunk igazsága, hogy minden lépés, a mi e téren a deczentralizáció irányában történt, külső nyomások vagy más egészségtelen állapotok következménye volt, és hogy a magyar alkotmány valódi szellemének már ebben a történeti korszakban is a cenztrális kormány és a központba helyezett biztosítékok feleltek meg; a mely állításunk nem von le azon hivatás magasztosságából, a melyet a megyei rendszer történetünk sok szomorú évszázadában kegyeletünkre, hálánkra méltóan, dicsőséggel betöltött.

---

## **Az önkormányzat történeti hivatása.**

Mielőtt még a mára áttérhetnénk, röviden foglalkoznunk kell azzal a küzdelemmel, a melyet a nemzet leginkább a megyei szerkezet bástyája mögől kifejtett az előbb német, majd pedig osztrák összbirodalmu törekvésekkel szemben. — Szemlélnünk kell az önkormányzati rendszert, vizsgálunk, hogy mi volt hivatása e harcban és miként felelt meg az 1608. és 1848. közé eső harmadfél század alatt állam- és nemzetfenntartó feladatának.

Nem akarjuk e korszak eseményeit kronologikus sorrendben áttekinteni; ismeri ugyis e századok szomorú történetét minden magyar ember; — tudja mindenki, hogy ez idő alatt a nemzet mennyi szenvedésnek és veszélynek volt kitéve és tudja azt is, hogy a benne és intézményeiben rejlő őserő meg tudta védeni ekszisztenciáját minden bajokkal és csapásokkal szemben. Ismert és elfogadott történeti tény az is, hogy ebben a hosszú ellenállási harcban milyen nagy szerep jutott az önkormányzati vármegyének. — Mi, a kik a helyhatósági önkormányzatot a mai viszonyok közepette részint eltörrendőnek, részint kisebb körre szoritandónak tartjuk és határozottan valljuk azon nézetet, hogy a magyar alkotmány szellemének a cenzalizált államkormányzat felel meg: ezen né-

zetünk daczára is meghajlunk az intézmény multja előtt és ezen multban, e multnak okaiban és körülményeiben épen saját állításainknak bizonyítékait látjuk. Mert épen úgy, mint a hogy a mai rendezett és központjában garanciákkal körülvett alkotmányos életünknek csakis a cenztrális kormányzat felelhet meg, úgy kivánták meg az elmult harmadfél század viszonyai azt, hogy a központban teljesen hiányzó biztosítékok a részekben legyenek elhelyezve.

Nem a törvényes, magyar kormánytól féltették és óvták a municzipiumok e korszak alatt a nemzet szabadságait, hanem az osztrák elnyomóktól; az idegen katonai kormánytól, a birodalmi és házi miniszterektől, a kiknek beavatkozása ellen a nemzet központi organumainak zirlált és elnyomott állapota, nem nyujtott garanciát.

A tényleges hatalom pedig ez időben az említett, teljesen törvénytelen tényezők kezében volt, a melyekre a magyar országgyűlés semminemű befolyást sem gyakorolhatott. Magyar kormánysszékeink ezeknek a hatalmaknak teljesen alá voltak rendelve; semmi sem függött tőlök, mert a legrosszabb esetben az ő elkerülésökkel küldtek adminisztrátorokat Bécsből a vármegyék nyakára.

Különben ezeknek a magyar kormánysszékeknek felelőssége is leginkább csak elvben létezett és elavult, hatálytalan törvényekre volt pusztán visszavezethető.

Praktikus értéke ennek a felelősségnek a kollegiális kormányforma mellett pedig épenséggel nem volt. Államszervezetünknek tehát e korban egyetlen olyan pontja volt, a melyen a nemzet ellenállását érvényesíthette és ez a pont a közvetlen végrehajtás autonómiaja volt.

A mikor már a törvények elvesztették hatályukat, a mikor már a központban nem lehetett meggátolni, vala-

mely alkotmányellenes intézkedést, akkor még hátra volt a helyhatóság, a mely legalább a maga területén megtudta gátolni a végrehajtást. Hiába volt ezzel a passzív ellenállással szemben az erőszakoskodás, az adminisztrátor-küldés és a katonai hatalom alkalmazása.

Nem volt, a ki az erőszakos intézkedést végrehajtsa, az adminisztrátor előtt bezáródtak a megyeházának kapui és az alantas közegek megtagadták az engedelmességet. A katonai hatalom erejét is megtörte az a csendes, szenvedőleges represszió, a mely pusztán tétlenségben nyilvánult, és a mely az országnak a 100-at megközelítő számú munitcipiumaiban külön-külön és mégis egyértelműleg bekövetkezett.

Azóta, a mióta a Habsburgház uralomra jutott hazánkban, szinte szünet nélküli küzdelmet folytatott a vármegyék ellen. Ez a küzdelem foglalta el az 1847—48-iki országgyűlés elejét is és ennek a küzdelemnek diadala mindaz, a mit a 48-iki törvények alkotmányunk modern alapokra való helyezése és biztosítása körül kivitak. — Mi is készségesen az önkormányzati rendszernek tulajdonítjuk ezt a diadalt; de véleményünk egyszersmind az, hogy evvel a diadallal az autonómia hivatása hazánk történetéhez, multjához méltó, dicső véget ért.

Azon tulajdonság, a mely a vármegyei intézmény értékének alapjait tette, a végrehajtó hatalomra való befolyása volt. És ez a befolyás, modernebb, czélszerűbb és általánosabb alakban volt meg az 1848-as törvények szentesítése óta a miniszteri felelősség elvében. — A parlamentáris államformának jellege épen az, hogy az országgyűlésnek és kivált a képviselőháznak befolyást enged nemcsak a törvényalkotásra, a mi már a régibb alkotmányos alakulatokban is megvolt, hanem magára a végre-



hajtó hatalomra is. Meg van benne a garancia arra, hogy nemcsak a törvények fognak a nemzetnek, illetve képviselőinek akaratával létrejönni, hanem arra is, hogy a végrehajtó hatalom közvetlen kezelői eme törvényeket tiszteletben tartják, a minnek biztosítéka a jogi felelősség elvében van letéve, és mi több, úgy kormányoznak, a mint azt a nemzet érdeke saját többségének véleménye szerint megkívánja, a mely vélemény a politikai felelőségre vonás jogában jut érvényre.

Kétségtelen, hogy ha az országgyűlést pusztán a törvényhozás eszközeként tekintjük, akkor az korántsem elégítheti ki azon jogos igényeket, a melyek a népnek a főhatalomban való részvételét követelik. — A törvényhozáásra való befolyás, bár az államban gyakorolható jogok legfőbbike, magában véve, ott, a hol a végrehajtó hatalom ellenőrizhetetlen, pusztán elvi jelentőségű marad.

Garanciát, gyakorlati értékű biztosítékot még önmagának fönntartására nézve sem nyújt a puszta törvény, arra pedig, hogy az állam kormánya jog- és czélszerű a nemzet akaratának megfelelő legyen éppenséggel nem elég az, ha a nemzet csupán a törvényalkotás terén érvényesíti akaratát. Föltétlenül szükséges az is, hogy ellenőrizze, hogy mikép hajtják végre, miképen tisztelik a hozzájárulásával alkotott törvényeket.

A nemzetnek a végrehajtásra is kiterjedő befolyása az alkotmány biztonságának és annak az önrendelkezésnek, a melyet minden, csak némiképen is demokratikus, modern alkotmány az állampolgároknak biztosít, mellőzhetetlen kellékeként tűnik föl nemcsak a jelenben, hanem már a történet folyamán is, a midőn magának az eredetileg cenztrális jellegű államigazgatási kereten át a megyei autonómia alakjában utat tört.

Többször említettük már azt az előszerűséget, a melylyel a megyei önkormányzat multja és a multa szóló hivatása iránt viseltetünk; kifejtettük, hogy mi nem akarunk kegyeletlenül szakítani a dicső multtal, hanem csak a hozzá méltó jövőnek megteremtésén munkálkodunk akkor, a mikor az elavultat teljes pietással át akarjuk adni a történelemnek és helyébe újat, fejlettebbet és czélszerűbbet akarunk nyújtani a jelen életének. Most ismételnünk kell eme kijelentést; újra el kell ösmernünk a vármegyei intézménynek nagy, szinte providenciális szerepét a történelemnek folyamán és legfőbbképen a Habsburg-korszak alatt, és nem mondhatják még a reform ellenzői sem a multtal való, hálátlan szakításnak azt, ha a régi föladat teljesítésére az elavultaknak helyébe újabb, a korigényeknek megfelelőbb intézményeket akarunk tenni.

A magyar államigazgatás történetének harmadik nagy, jelen korszakát az a küzdelem tölti el, a melyet a régi és modern institueziók, a tradiczió és az ujítás szükségének érzete e téren egymással vivnak.

Ennek a küzdelemnek és e küzdelem főtényezőinek méltatásával akarok e helyt még foglalkozni. A következőkben lehetőleg kerülni óhajtok mindent, ami az aktuális, napi és pártpolitikával kapcsolatos; csupán, lehető oly ektivitéssal szándéksom mérlegelni azon érveket, a melyeket részint az alkotmányos biztosíték, részint pedig a közvetlen, gyakorlati érdek szempontjából a reform mellett vagy ellen máris fölhoztak, vagy még föl lehetne hozni.

Vannak bizonyára, a kik, meg fognak ütközni azon, hogy ott a hol az alkotmányos szabadság biztosításáról van szó, föl merem hozni a gyakorlati érdeknek sokak előtt alacsonynak látszó momentumát; — számosan már

előre és ismeretlenül is kimondták erre és így közvetve rám is lesújtó ítéletüket. Ezekkel szemben ki kell jelenenem, hogy egyrészt én is elismerem ugyan a biztosíték kérdésének föltétlenül jogosult elsőbbségét, másrészt azonban a gyakorlatilag korszerű, jó kormányzatot oly fontos szükségletnek tartom, a melynek hiányában minden névleges jogok és formai biztosítékok daczára sem a népnek jóléte, sem gazdasági, sem egyéni, sem politikai szabadsága, szóval semmi abból, a mi egy nemzet igaz boldogságát teszi, nem képzelhető.

---

## Közigazgatásunk létkérdései.

A 48-as reformküzdelmek sikere, mint a hogy azt a 2-ik rész végén fejtegettük, a vármegyei önkormányzatnak legnagyobb, de egyszersmind természeténél fogva legutolsó diadala volt.

A vármegye nagy hivatása ott kezdődött, a midőn a nemzetnek gyöngülő, sok oldalról megtámadott központi szervezete az ő kezébe tette le a veszélyeztetett alkotmány utolsó garanciáit; és e hivatás szükségszerűen be volt fejezve akkor, a midőn helyébe nagyobb szabásu és hatásosabb biztosítékokat tudott szabadságának kivívni az ébredő nemzet.

És ez történt meg 48-ban. Az 1848:3. tcz. megteremtette a felölös magyar kormányt és vele a nemzet képviselőinek kezébe oly hatalmas fegyvert adott, a mely egyrészt teljesen abszorbeálja azt a befolyást, a mely a népet valamely monarchikus államban megilletheti, s a mely másrészt erősebb, hathatósabb eszköz minden oly intézményre, a melyet az eddig akár hazánkban, akár külföldön létezett alkotmány szervezetek nyujtanak.

Most már, a midőn a végrehajtó hatalom a maga egészében, a nemzet központi szervei útján volt korlátozható, fölöslegessé vált az, hogy az ország minden egyes

municipiumában egy-egy önálló, sem a központtal, sem a többi önkormányzati testekkel össze nem függő fórum létezzék, a mely főhatalom esetleges tulkapásait a végrehajtás terén ellenőrizze.

Sőt, mi több, ezek a különálló, felelősségre vonó fórumok nemcsak, hogy fölöslegessékké váltak a parlamentáris kormányforma mellett, de határozottan ártottak is jellegének. Mert a végrehajtó hatalom felelőssége csakis akkor lehet teljes, ha viszont minden, a mi az országban a végrehajtás terén történik, egyedül és kizárólagosan ettől a felelős hatalomtól függ.

Sokkal nehezebb a kormányt, a követve, titkos preszsió útján érvényesített befolyásért számonkérni, mint azért, a mit nyilvános, mindenkitől ösmert, egyedül ő alatta álló eszközei útján elkövet.

Ezt belátta a mi törvényhozásunk is az idők folyamán, és lassankint oly teljesen megnyirbálta a megye hatáskörét, hogy ma már csak két garanciális joga maradt meg: a törvénytelen adó- és katona behajtásának megtiltása.

Ma tehát voltaképen ezt a két kiváló fontosságú jogot leszámítva, valódi önkormányzati szabadságunkról már szó sem lehet. Mint közigazgatási rendszerünknek szükségképen szörnyszülöttnek kell lennie, mert az autonómia maradványainak a kormányfelelősséggel való párosítása egészséges állapotokat összeférhetetlenségénél fogva nem teremthet.

A parlamentáris rendszer abszorbeálja és magában foglalja ugyis mindazt, a mi a régi önkormányzati intézményekben fontos és czélszerű volt; a mi még ezenfölül belőlök a parlamentarizmus mellett, de nem vele való harmóniában fönmaradt, voltaképen nem szolgál

másra, mint arra, hogy neheztse, lassítsa a közigazgatást, hogy kizárja belőle a szakképzettséget, a korszerű, gyakorlati elemeket és helyettük tért engedjen a protekciónak, az előítéletnek és a hajdan igen szép, de ma már csakis kárhozatos patriarkhalizmusnak.

A tétel, a melyet most már bátran és leplezetlenül fölállithatunk az, hogy az önkormányzati rendszer ma már minálunk is idejét multa, mert a parlamentarizmussal össze nem egyeztethető, mert a korigényeknek meg nem felel és végül, mert garancia ma már csak két esetre nézve rejlik benne, és e két eset számára az államosító reform daczára is fogunk tudni kellő, hatályos biztosítékokat teremteni.

Ezen tétel bebizonyítására akarok még a következőkben foglalkozni, először is megyéink jelen állapotával, másodsor a legfejlettebb külföldi országoknak hasonló intézményeivel, legvégül pedig meg akarok felelni arra a kérdésre, hogy mennyinek kell, és mennyinek szabad a törvényhatósági autonómiából a parlamentarizmus mellett is fönmaradnia, a végre, hogy egyrészt az alkotmány minden képzelhető, törvénytelen támadás ellen meg legyen óva, másrészt pedig, hogy a nemzetnek önrendelkezési joga csorbát semmi jogos igényén ne szenvedjen.

## I.

### Az autonomia mai állapotában.

Az utolsó 25 év alatt fokozatosan ment végbe a vármegyei rendszeren a szükségszerű, elkerülhetetlen változásnak első fele: kiveszett az intézményből a régi fontosság és erő, csupán az üres czim és puszta formalitások maradtak meg belőle; és ezek a pusztán alaki értékű

romjai az autonómiának mégis elégségesek arra, hogy valamely új rendszer keletkezését már oly hosszú éveken át megakadályozzák.

Megtörtént tehát a változás fele: az őserőtől még mindig duzzadozó régi megye megszűnt létezni, de helyette újabb, jobb kormányzati rendszert még mindig nem teremtettünk.

Most ott vagyunk, hogy már nincs valódi, pezsgő életű autonómiánk és nincs helyébe, rendszeres, gyakorlati szükségleteket kielégítő, állami kormányzatunk sem.

A mi van, az egy föl- és lefelé egyaránt akadékoskodó, nehézkes közigazgatási gépezet, a melyben szépen férnek meg egymással mind az önkormányzat, mind pedig az állami igazgatás hibái; a melyben egyesülnek a fejetlenség, atyafiságoskodás és hanyagság, mint önkormányzati tulajdonságok a titkos presszióval, a hivatalos korteskedéssel, a közigazgatási törvénykezés hiányával, a melyek rendesen az állami rezsím járulékai.

És még senkinek sem jutott eszébe, hogy, ha a két rendszer hibáiból ilyen szép pottpurrit lehetett csinálni; meg lehet kísérteni a két rendszer jó tulajdonságainak egyesítését is. Lehetne teremteni egy központosított, állami kormányzati rendszert, a mely gyakorlati működésben tökéletes, pontos és rendezett volna, s a mely mellett lokális ügyekben igen szépen férne meg némi autonómia egyrészt és minden ügyben a független, közigazgatási és fegyelmi bíróság másrészt.

De ez a változás még eddig meg nem történt; mindaddig görcsösen ragaszkodtunk a régi rendszer hibáihoz sokkal inkább, mint jó tulajdonaihoz. -- És ez a ma létező csonka autonómia minden tekintetben csakis káros lehet. — A régi önkormányzati jogoknak megmaradt üres

formája semmi egyéb ma már, mint palást, a mely mögé a központi hatalom esetleges, törvénytelen intézkedéseit rejtheti. Maguk e jogok azonban teljesen illuzóriusokká lettek az új változások folyamán. Ha vizsgáljuk a vármegyét tisztikarával, fórumaival és közönségével látunk egyrészt szinleg választott beamtereket, másrészt számra nézve nagy, de hatáskörre annál csekélyebb önkormányzati testületeket, harmadrészt pedig ekszkluzív, hanyag, a mellett gögtől és előítéletektől eltelt gentry-közönséget, a mely azt a kevés jogot, a mely még a vármegye kezén maradt, teljesen magának vindikálja.

A vármegye mai állapotában már voltaképen alig más, mint épen ennek, a minden komoly működéstől irtózó osztálynak működési tere. Ez az egy osztály félti manapság leginkább a veszendő önkormányzatot, vagyis sokkal inkább a vele járó befolyásukat, színekurákat és a közügyekben való keleti kényelmet és patriarkhalizmust.

De egyebet, ezen néhány, kétes értékű előnyön kívül alig is nyujt ma már az autonómia. — Analizáljunk egy ilyen önkormányzati testet és keressük, hogy hol van meg benne az alkotmánynak, az egyéni és közélet, szabadságának oly sokat emlegetett biztositéka. Haladjunk végig egy ily organizmus összes szálain és keressük azon tényezőket, a melyeknek kezében a hatalom és a garanciák összecsoportosulnak.

Kezdenünk a főispánon kell, mert ő, *a kinevezett főispán az, a kinek kezében az önkormányzati vármegye legfőbb hatalma van.* — Mi nem vagyunk bár, az autonómia barátai, de mégis a teljes önkormányzatnál százszorta rosszabbnak tartjuk ezt a csodaszörny-szerű állapotot, a melyben a kinevezett kormány tisztviselő tényleges, szinte korlátlan befolyása az önkormányzat látszatával ilyképen



párosul, és a melyeknek eredménye, a minden más kormányformánál rosszabb *főispáni teljhatalom*.

A főispáni hivatal, a melyet több-kevesebb, de talán mégis inkább kevesebb büszkeséggel nevezhetünk speciális magyar intézménynek, oly dignitás, a mely igen tág hatalmi körrel és igen sok joggal, de annál kevesebb munkával és kötelességgel ruházza föl viselőjét. Elnyeréséhez más kvalifikáció alig kell, mint az, hogy az illető a szónak bizonyos értelmében „tetőtől-talpig ur“ legyen.

De nem akarom a főispáni intézményt szubjektív ellenszenvvel megtámadni; nem akarok az állásnak határozottan arisztokratikus, inmodern jellegével, a hozzáköött kvalifikáció hiányával sat. foglalkozni. Azt hiszem, ezeket a tulajdonokat s ezeknek hibásságát ugyanis eléggé ösmeri a magyar közönség.

Czélom azon jogokra utal engem, a melyek szerénstem, minden igazi önkormányzat természetével ellenkeznek egyrészt és mégis elégtelenek másrészt, arra, hogy a cenztrális, állami igazgatás egészséges alapjává váljanak.

Ha szórszálhasogatva akarnók keresni a főispáni hatáskörnek az autonómia szempontjából kifogásolható pontjait, számtalan kisebb-nagyobb jelentőségű bökkenőre akadnánk, de ez a részletes kutatás czélunkra nézve egészen fölösleges. Három-négy oly jogot akarok felsorolni, a melyek mind a főispáni mind a közvetett miniszteri kényuralomnak rejtett utat engednek az önkormányzat valódi jellogének kijátszására.

Itt első sorban kell emlitenünk azon számos direkt és indirekt eszközt a melyekkel a főispán a tisztviselők választását leplezett kinevezéssé változtatja át. Nem is akarjuk számbavenni azt, hogy a törvény igen sok fontos tisztséget nyiltan a főispáni akarattól tesz függővé, köztök olyano-

kat is, mint az egész számvevőség, levéltár és egészségügyi adminisztráció. Ez bár eredményében sokszor helytelenségekre ad alkalmat, de legalább nem sérti az autonómia közjogi természetét. Sokkal lényegesebb a kijelölés joga, a mely épen elégséges ahhoz, hogy a választást még a többi tisztségekre nézve is illuzórius szemfényvesztéssé tegye. A kijelölő bizottságnak ugyanis 3 választott és 3 főispánilag kinevezett tagja van; elnöke a főispán és szavazategyenlőség esetén az ő akarata dönt. Már pedig azon jogánál fogva, hogy 3 tagot ő nevez ki, a főispán a kérdéses szavazategyenlőséget bármikor, ugyyszólván jogos hatáskörének és a tisztesség külső látszatának megsértése nélkül előidézheti. Így tehát a kijelölő választmányban a főispán autokracziája számokkal bebizonyítható igazság.

Hasonló, matematikai biztonsággal bizonyítjuk be azt is, hogy a közgyűlést viszont a kijelölő választmány, vagyis az a mögött álló főispáni hatalom tetszés szerént játszhatja ki.

A szükséges 3-as jelölés ugyanis könnyen akként ejthető meg, hogy a főispán jelöltje mellé két olyan egyént vegyen föl a választmány, a kik a megyében, vagy ösmeretlenek vagy az állásra teljesen alkalmatlanok vagy a milyen szintén gyakran akad teljesen „lehetetlen“-ek. A főispánnak ezt a szép és értékes jogát védi meg azon körülmény is, hogy őt ezen funkcióban az alispán nem helyettesítheti. — És ezen jog az, a mely leginkább meghamisítja az önkormányzatban még fönmaradt biztosítókat, köztök még azt a kettőt is, a melyeket még a centralisták is átszeretnének vinni az ő államosított rendszerbe, t. i. a törvénytelen adó- és katona megtagadását. Mert hiszen ez a jog is a választott tisztikarnak fölülről.

való függetlenségében és egyéni tulajdonaiban leli leglényegesebb alapját; ha pedig a tisztviselőnek egyéniségét első sorban a kormány embere, a főispán válogatja meg, ha állását az ő kijelölése folytán nyerte és csak ennek segítségével tarthatja meg a hat év leteltével, akkor emberfölötti önmegtagadás kell ahhoz, hogy még független is maradjon tőle. De voltaképen azzal sem használna sokat, ha erővel meg akarná őrizni függetlenségét. A főispáni önkény biztosítva van az ilyen tulbuzgóság ellen először is azzal, hogy a megyei tisztviselőket, kevés kivétellel fölfüggesztheti és helyettesítheti, másodsor pedig azzal, hogy ha még ezen kivételes tisztviselők között is találkoznék renitens, hát miniszteri meghatalmazás alapján, valamely oly rendelet végrehajtására, melyet az alispán vagy polgármester nem akart foganatosítani, a szükséghez képest vizsgálatot indíthat, felfüggeszthet, elmozdíthat és helyettesíthet, szóval korlátlanul uralkodhatik az illető törvényhatóságon és tisztikarán.

Mindez már magában is teljesen lehetetlenné teszi valamely kormányrendelet végre nem hajtását, mert megsemmisíti az önkormányzat utolsó érdemleges garanciáját a mely a tisztikar személyes függetlenségében rejlett.

A többi, a mi ezen felül fönmaradt az autonómiából, az elsoroltak után alig lehet már egyéb mint pusztá formája az önállóságnak, a mely teljesen megsemmisül azon pillanatban, a melyben a kormánynak vagy reprezentánsának akaratával összeütközik: egy készakarva alkotott kártyavár, hogy a felsőbb hatalom első parancsára összeomolják.

Az egyetlen oly organum, a mely, legalább addig, a mig az a bizonyos, mindent rombadöntő felső parancs szó meg nem érkezik, némi ellenállást még ki tud fejteni

az alispán. Őt nem lehet azon egy statáriumszerű esetet kivéve, a midőn a kormány a főispánnak teljhatalmat ad, a közigazgatási bizottság határozata nélkül fölfüggeszteni, választás nélkül helyettesíteni sat. Sőt mi több, megmaradt kezében néhány foszlánya az első közigazgatási tisztviselő régi hatalmának: A főispáni és miniszteri rendeleteket van joga egyszer végre nem hajtani, az utóbbiaknak tárgyalására rendkívüli közgyűlést összehívni és véleményét a kormányhoz fölterjeszteni. Azonban mindezen jogok hatálya csak addig tart, a míg a kormány hajlandó ezt az alkotmányosdit megengedni. Mert ha a rendelet fölülről másodszor visszajön, vagy, ha végre a főispán megkapja a foganatosításra való föltétlen meghagyást, akkor hiábavaló lesz minden renitencia. Így tehát ma már önkormányzati szabadságunknak ez a klasszikus oszlopa is csak a régi, jobb idők tehetetlen, élő sirkövévé változott. Még mindig a régi fontosság látszata környezi ugyan őt, de hatalma és ellenállási joga csak addig tart, a még voltaképen nincs szüksége rá. Megmaradt jogkörének rossz, hátrányos oldala, az akadékoskodási szabadság, de arra, a mire esetleg szükség lehet, törvénytelen intézkedések meggátolására ma már, mint láttuk, alig van eszköz kezében.

Még az alispánnál is kevesebb garanciát nyújt a többi tisztviselői állás szervezete. Ügykörük csekélyebb, függőségük nagyobb és helyettesítésük egyszerű kinevezéssel történik. Így tehát bennök hiába keresnénk még csak annyi önállóságot is, mint az alispáni hivatalban. Szóval, a megyei tisztikar manapság, egy inkább fölülről, mint a választástól függő, a főispán önkényének nagyrészt ekszponált és alkotmányos biztosítéknak teljesen alkalmatlan intézmény.

Hátra van még a törvényhatósági és közigazgatási bizottság. Ezeknek ugyan van még némi oly hatáskörük is, a melynek közjogi fontosságát nem lehet elvitatnunk, azonban ez a hatáskör nem tartozik a szorosán vett adminisztrációhoz és alaposan reméljük, hogy lényege az állami igazgatással is össze lesz egyeztethető. — A közigazgatási bizottságnak különösen, mint fegyelmi fórumnak van jelentősége, először is a mennyiben a fontosabb tisztviselőket az ő határozata nélkül a főispán föl nem függesztheti, másodsor pedig, mert első fokban az ő válaszmánya ítél fölöttük. Ez tagadhatatlanul garanciát nyújt a tisztviselők függetlenségére nézve és az önkormányzat szempontjából igen értékes intézmény. Azonban minden határozata ellen az illető miniszteriumhoz lehetővé föllebezni, még e téren is érvényesülhet és már nem egyszer érvényesült is az a bizonyos fölső parancsszó, a mely ellen mai kormányrendszerünk sem védelmet sem orvoslást nem ad.

Független fegyelmi és közigazgatási bíróságok állami adminisztráció mellett is jobban biztosítanak önkény és szekatura ellen a tisztviselőt, mint a mai félrendszabályok.

A fegyelmi hatáskörön kívül még csak a kormányrendeletek ellen való fölírás és a kérvényezés joga illeti meg a hatóságok két bizottságát. — Hogy a fölírás és végre nem hajtás milyen illuzórius jellegű jogok, azt már, úgy hisszük, ismételten be tudtuk bizonyítani. — Csak az adó- és katonaszolgáltatás esetében van ma már virtuális értékek, s hogy e két esetre őket, úgy, mint általában a kérvényezés jogát az állami adminisztrációval össze lehet kapcsolni, azt még a további részben bővebben szándékszunk fejtegetni.

Ezekben végig is haladtunk mindazon, a mi a hely-

hatósági intézmény mai állapotán az alkotmányos biztosítékok szempontjából lényeges.

Azon garanziális jogok, a melyeket a régi vármege ezen mumiájában még föllelhattünk, átlag oly csekélyek, hogy a parlamentarizmus mellett részint fölöslegeseknek mondhatjuk őket, részint pedig hatálytalanoknak, mert ott, a hol az országgyűlés és a szentesített törvény tekintélye nem elégségesek, ott valamely törvényhatóságnak tiltakozása természetesen számba sem jöhet. — Azonkívül pedig a fönnebb említett két eset kivételével az 1886:XXI. t.-cz. az utolsó szó jogát föltétlenül a kormánynak biztosítja, így tehát még az önkormányzati jogoknak végső garanziája is a kormány felelősségére támaszkodik; a parlamenti felelősség pedig sokkal tökéletesebb instituczió mintsem, hogy olyan kiegészítésre szorulna, a milyen, a mi jól megnyirbált autonómiánk.

Arról, hogy a mai rendszer a jó közigazgatás gyakorlati igényeinek mennyire meg nem felel, azt hiszem fölösleges is szólanom, arról pedig, hogy az autonómikus jellegből mennyit tartok a reform mellett is fönntarthatónak vagy épen fönntartandónak, legvégül óhajtok értekezni.

## II.

### **Közigazgatásunk összehasonlítva a legfejlettebb külföldi rendszerekkel.**

A fenti fejezetben iparkodtunk adminisztrációnk tényleges állapotát magában véve lehető objektivitással, sőt mi több, nagyrészt a mieinkkel ellenkező, önkormányzati igények szempontjából megbírálni; ahhoz azonban, hogy az intézménynek, — mind az alkotmányjog, mind pedig a közigazgatáshoz füzött gyakorlati érdekek szem-

pontjából, — teljes képét nyujtsuk, szükséges még, hogy a nevezetesebb külföldi szervezetekhez hasonlítsuk.

Azt, hogy a mai, magyar adminisztráció rendeltetésének mennyire meg nem felel, úgy hisszük, sikerült már bebizonyítanunk; ha végre, hogy ebből az államosító reformok lehetőségére és szükségére következtethessünk, példákat akarunk fölhozni arra, hogy a külföld kulturális államai mennyire megelőzték e téren hazánkat, és hogy valamennyien köztök még a legszabadság szeretőbbek és legalkotmányosabbak is, az államosítás útján és az egyéni és közszabadság veszélyeztetése nélkül érték el ezt, a mienknél jóval magasabb nivót.

Irányadó példakul szolgálhat erre nézve legfőbbképen Franciaország, a mely legfényesebb bizonyítékát adta annak, hogy a centralizált, erős kezekben lévő kormányzat milyen szépen egyeztethető össze az állampolgároknak minden téren való oly mértékű szabadságával, a melyről, a mi legtöbbszörre 48-as párti, de 48 előtti fölfogásu autonómistáink még talán nem is igen álmodoztak. — Továbbá bizonyos értelemben fontos példánk lehet Ausztria adminisztrációja is. Igaz ugyan, hogy sokan akként gondolkoznak, hogy Ausztriában az alkotmányos szabadság nem üti meg azt a mértéket, a mely fölött mi a magunkét meg akarjuk tartani. Ezeknek véleménye előtt hódolunk meg csak, de csak bizonyos mértékig és bizonyos értelemben akkor, a midőn Ausztriát nem is soroljuk az utánzásra méltó mintaképek közé, s csak például hozzuk föl arra, hogy a jó, a társadalom igényeit kielégítő állami igazgatás, milyen erős összetartó kapcsolást tud válni még az ilyen, politikailag és nemzetiségi tekintetben darabokká szaggatott birodalomban is. Az osztrák közigazgatás gyakorlati jóságát tekintve mindenesetre pél-

dául szolgálhat nekünk, a mi pedig az alkotmányos szabadságot illeti, meglehetősen kétségtelen, hogy általában a miénk fejlettebb és tökéletesebb ugyan, de a közigazgatás terén Ausztriáé van jobban biztosítva.<sup>1)</sup>

Egyébként ezt a két rendszert épenséggel nem azért akarjuk vizsgálódásunk tárgyává tenni, hogy akár egyiket, akár pedig valamely mindkettejüknek részleteiből összeállított szervezetet Magyarországra akarjunk alkalmazni. — Célunk csupán, a mit már fentebb is jeleztünk, t. i. annak bebizonyítása, hogy egyrészt a legszabadságabb, másrészt az elismerten legjobb közigazgatású államok a centralizációban találták meg a modern igényeknek leginkább megfelelő kormányzati formát, és tudták is alkalmazni anélkül, hogy akár alkotmányuknak szelleme, akár pedig polgáraik politikai vagy egyéni szabadsága csorbát szenvedett volna miatta.

Haladjunk tehát végig a két szervezeten, vagyis inkább a két szervezetnek azon vonásain, a melyek a mi közigazgatásunk jellegző tulajdonságaival leginkább szembeállíthatók.

Először is, tekintsünk Ausztriára, látunk egy birodalmat, a mely politikai önállású és történeti multu, nemzeti (és nem nemzetiségi) tekintetben egymástól távol álló országokból alakult, s a melyen mégis egységes, közigazgatási organizmus tudott magának szilárd alapot teremteni. És e mellett Ausztriában ennek a központosított kormányzati rendszernek főnnállása óta nemcsak, hogy nem csökkent az alkotmányos szabadság, de sőt a centralizáció mellett egy azelőtt abszolutisztikus államszervezet át tudott

<sup>1)</sup> Ausztriában ugyanis a közig. bíróság legalább azon esetekre van behozva, a mikor a sértett fél valamely speciális intézkedés ellen a felsőbb közig. hatóságtól nem nyer orvoslást.



alakulni olyannyira, hogy parlamenti élete és polgárainak politikai szabadsága alig maradt az ezredéves alkotmányu magyar nemzeté mögött. — És az osztrák államszervezetnek szerintünk a kormányzat tekintetében legfőbb érdeme, hogy a három főhatalmi működést, a törvényhozást, a végrehajtást és a biráskodást teljesen külön tudta választani.

Ma az államtudomány újabb tanai ugyan teljesen tagadják a hatalom ezen trifurkációjának jogosultságát. Nem akarjuk véleményök helyességét az elmélet terén vitatni, de annál inkább kell avval a gyakorlati politika terén szembeszállanunk. Nem kutatjuk van-e ennek a fölosztásnak örökérvényű természet- vagy észjogi alapja; hiszen általában nagyon is kérdéses dolog, hogy létezik-e az emberi társadalom intézményeire nézve a jogosultságnak valamely ilyforma állandó- és változhatatlan forrása? Nem kutatjuk, van-e a népnek mint államalkotó elemnek egyforma theoretikus joga, a különböző hatalmi ágak kezelésére; de azt mint gyakorlatilag bebizonyított tényt tapasztalhatjuk az államélet legtöbb mozzanatában, hogy a közélet különböző funkziói más-más föltételeket kívánnak meg a végre, hogy működésök sikeres lehessen.

És e különböző föltételek viszont igen különböző kvalifikációt kívánnak meg az illető hatalmi ág kezelőjétől. Némelyeknél az a czélszerű, ha a nép minél nagyobb közvetlenséggel gyakorolja rá befolyását; másoknál kívánatos, hogy kezelésök egyöntetű, pontos és lehetőleg viták és tanácskozások nélküli legyen; ezeknek kezelésében természetes, hogy a népnek része ugyszólván épenséggel nem, befolyása pedig csak ott legyen, a hol ezt összeségének valamely a hatalom kezelőitől megsértett vagy elhanyagolt, életbevágó érdeke kívánja. Vannak viszont oly

kérdések az államélet keretében, a hol sem a vitát nem tűrő felsőbb hatalom sem pedig a népnek (avagy valamely nagyobb számu népképviselői testnek) szenvedélyektől hullámzó és objectiv megállapodásra képtelen akarata nem felelnek meg úgy a közérdek követelményeinek, mint a szakképzett és teljesen biztosított függetlenségű kollégiumok. Ezt a gyakorlati szükség így kívánja és evvel szemben meg kell dölnie minden oly theóriának, a mely a hatalom összes téerein egyforma és közvetlen befolyást akar adni a népnek; mert a társadalom igazi életében elmélet nincs, de szükségérzet létezik és az elmélet önmagában jogosulatlan; csak addig helyes a míg a szükségérzet követelményeinek hű tükre marad.

De talán tulságosan bele is mélyedtünk a hatalmi theoriák bölcséleti fejtegetésébe. Térjünk vissza tárgyunkra és alkalmazzuk rá konkluziónkat.

Láttuk, hogy a gyakorlati igények a hatalom trifurkációját, és a népnek a hatalom ágaiban különböző módu és mértékű részvételét megkívánják. Kormányzatának gyakorlati jóságát tehát, az az ország biztosította magának, a mely ezen igényeket fölismerve, főhatalmának gyakorlását nemzet és kormány között kellőképen be tudta osztani.

Ez a helyes beosztás adta meg az osztrák birodalom államkormányzatának is azt a kitűnőséget és erőt, a mely nemcsak összetartja, de össze is forrasztja azt az államot, a mely mind politikai, mint pedig ethnografiai tekintetben olyan tarka térképet nyújt.

Ausztriában, minden, a mi a voltaképeni közigazgatáshoz tartozik egy központositott hivatalnoki karnak kezébe van letéve, a melynek rendszere hierarchikus, a hol főlebbevaló tisztviselő alárendeltjeinek és a melléje adott

tanácsadó testületeknek akaratát nem köteles figyelembe venni. Vannak ugyan választott testületek is<sup>1)</sup> az adminisztráció alsóbb fokain, de ezekkel szemben is fönntartja az osztrák rendszer azt az elvet, hogy a végrehajtáshoz magához nincs közük. Hoznak határozatokat, dekretálják valamely intézkedés szükséges voltát, kiszabnak kisebb büntetéseket sat., de mindezeknek foganatosítása az állami tisztikart illeti, a melyben viszont minden hivatali főnök függetlenül intézkedik saját felelősségére.<sup>2)</sup>

Ebben a merev autoritárius központosításban látjuk a hatalom trifurkációjának első tényét; azonban a végre, hogy az eredmény teljes legyen szükséges, hogy az elv ne egyoldalulag, hanem minden tekintetben és teljes konsekvenziával érvényesüljön. És ezt, ha még nincs is meg teljesen Ausztriában, mégis meg tudták ott közelíteni.

<sup>1)</sup> Itt, egy már előzetesen fölmerült ellenvetéssel szemben meg kell jegyezmem, hogy én az osztrák birodalom kebelében fönnálló *Landtagokat*, a birodalom politikai (és nem közigazgatási) önállású tartományainak *törvényhozó* testületeit nem tartom az adminisztratív autonómia organumainak és nem látok köztök és a magyar vármegyék önkormányzata közt semminemű analógiát sem. Ennek illusztrálására fölhozhatom egy igen jeles, de erről igen helytelenül gondolkodó osztrák írónak, Gumpłowicznak példáját, a ki szintén beakarta bizonyítani ezt az analógiát *Österreichisches Staatsrecht* című művének 167. 178. sz. oldalain és többek között következőleg jellemezte ennek folytán a 4b-előtti Magyarországot: „Ungarn war im Grunde eine Föderation von Comitats-Adelsrepubliken, die sich keinem monarchischen Regime fügen wollten.“ A kik az osztrák Landot a mi vármegyénkhez akarják hasonlítani, feledik, hogy a törvényhozás joga azon kritérium, a mely az államfelségben való partícipálást közigazgatási önkormányzattól megkülönbözteti. Az osztrák birodalom törvényhozó tartományainak önállása az alkotmánypolitika, a vármegyék adminisztratív autonómiaja a közigazgatástan keretébe tartozik. — (E helyt köszönetet kell mondanom Vázsonyi Vilmos dr. urnak, a ki épen a fönnemlített ellenvetés megtételével adott nékem alkalmat fölfogásomnak illetően igazolására.

<sup>2)</sup> Birod. alaptörvény kelt 1867. decz. 21-ikén. Birod. törvény-tár 115. sz.

Még magának a kormánzatnak keretén belül is érvényesül a hármás fölosztás először is, mert a végső eszközök azon esetre, ha a kormány, a nemzet valamely létérdekét megsérti, az országgyűlés kezébe van letéve, másodsor mert a birodalmi alaptörvények a felelősség elvét az összes tisztikarra kiterjesztik. Így tehát Ausztriában a nemzetnek nemcsak a törvényhozásra magára van befolyása, de végső fórumként érvényesíti akaratát ott is, a hol a kormányzat terén oly kérdések fordulnak elő, a melyekben nem pusztá végrehajtási tényekről, hanem törvények tiszteletben tartásáról és főfontosságú államérdekek megóvásáról van szó.

Még egy alakban érvényesülhet a hatalom elágazásának elve és ebben előzött meg bennünket Ausztria leginkább és ez a független bíróságok illetékessége közigazgatási kérdésekben.

Igaz, hogy ez a biráskodás ott is igen szűk körre van szorítva<sup>1)</sup> de még e szűk körben is lényeges biztosítéka annak, hogy a központosított államigazgatás nem válik jogsértéseknek, vagy deszpotikus erőszaknak eszközévé. Ausztriában tehát a miniszterek és tisztviselők felelőssége egyrészt (t. i. közjogi tekintetben) és a közigazg. biráskodás másrészt (t. i. magánjogi kérdésekre nézve) egymást kiegészítve biztosítékot nyújtanak ugyszólván minden képzelhető sérelem ellen és ellensúlyozzák azt a föltétlen hatalmat, a mely különben a kormányt a végrehajtás terén megilleti.

Nem akarok Ausztria köz- és közigazgatási jogának részleteivel foglalkozni s nem is akarom az előbb kifej-

---

<sup>1)</sup> Csak oly esetekre, a midőn valamely különös kormányzati intézkedés egy magánember jogkörét sérti és ez ellen nem kap közigazgatási uton orvoslást.

tett okoknál fogva szervezetét Magyarországhoz hasonlítani, czélom csak a mit előre is jeleztem annak bebizonyítása volt, hogy cenzuralizált kormányzat mellett is lehet a parlamenti felelősség és független biráskodás révén a törvényességnek és szabadságnak kellő garanciákat állítanunk, és ezt a czélt azt hiszem, sikerült is elérnem.

Még világosabb bizonyítékát vélem látni a fölállított tétel igazságának Franciaország kormányzati rendszerében. — Már evvel a példával szemben igazán nem hozhatja föl senki sem a szabadság, alkotmányosság vagy eléggé mozgalmas közélet hiányát. Franciaország államszervezetében találkozik az a két tulajdonság, a melyeket oly sokan összeférhetetlen, ellentétes végetnek tekintenek: néki van ugyszólván az összes európai államok közül a legcenzuralizáltabb közigazgatása és a mellett legteljesebb és legjobban kiterjesztett közszabadsága. És ez a két tulajdon olyan országban, a melyben a nemzetnek igazi befolyása van magára a legfölsőbb kormányzatra, a hol igazán osztozik az államhatalomban a parlamentarizmus elvei szerint, egymást nemcsak, hogy nem gátolja érvényesülésében, de sőt mondhatnók, hogy az egyik a másikat mintegy megkivánja és kiegészíti. Mert a hol a főhatalom érdekei a nemzetéivel azonosak, ott a nemzet szabadsága akkor van legjobban biztosítva, ha ez a vele ugyszólván azonos főhatalom örökös fölötte és a nemzet az őt ily államokban megillető ellenőrzői jogot könnyebben és hatályosabban gyakorolhatja, ha mindenért magának a főhatalomnak központi kezelőit vonhatja felelőségre, mint ha e jogát községi és tartományi többnyire kicsinyeskedő és erőtlen municipális testületekkel kénytelen gyakoroltatni.

Franciaországban a főhatalom azonos a nemzet

akaratóval és minden jognak és hatalomnak forrása ott ez a központi szerveiben megnyilatkozó nemzeti akarat.

Az állam hatalma tehát ott teljesen egy a nemzetével, de viszont nincs is Franciaország a francia nép kebelében egy olyan rész vagy olyan testület, a melynek politikai tekintetben az államétól önálló, külön hatalma volna.

Magyarországban igaz, hogy a főhatalom nem a nemzeté, de az államakarat alkotmányunk szerint a nemzet és király közös akaratából áll. Sőt, a mi a kormányzatot illeti ott a nemzetnek mint olyannak, vagyis inkább a parlamentnek a király szankeziója nélkül is van törvényes befolyása.

Magyarországban minden hatalmi funkció épen a parlamentarizmus folytán a nemzet és király ezen közös akaratának kifolyása; az uralkodónak minden ténye mellett ott van a miniszter ellenjegyzése, a mely közvetve a nemzet ellenőrző és felelősségre vonó jogát képviseli. A nemzet tehát minálunk is, ha nem is olyan teljes mértékben, mint Franciaországban, de ugyanoly általánosságban részese az államhatalom összes ágainak. Okulhatnánk tehát a francia példán, a melyből fényesen kitűnik, hogy a nép a maga részét a végrehajtó hatalomban, a mely mindig, még a legszabadabb államokban is, csak a kormányzó organumok ellenőrzéséből és tetteik számonkéréséből állhat, legjobban úgy gyakorolhatja, ha ezt a befolyást nem tördeli szét és nem osztja meg helyhatósági testületekkel, hanem központi szervei útján, egységesen és egész terjedelmében érvényesítetteti.

Franciaországban a közigazgatás egész érdemleges része kinevezett és csak fölülről függő államtisztviselők kezében van, a kik az alájok rendelt tanácsok (Conseil

de prefecture) véleményét nem kötelesek meghallgatni; míg a melléjük adott választott testületeknek<sup>1)</sup> is első sorban csak helyi érdekü közgazdasági kérdésekben van szavuk. Komoly befolyást a francia alkotmány a decentralizált testeknek a kormányzatra vagy éppen a legfőbb állami hatalom általános gyakorlására csak akkor enged, ha a parlamentet valamely törvénytelen presszió teljesen élet- és munkaképtelenné teszi.

Ezen rendkívüli esetekre szóló autonóm hatalom azonban rendes viszonyoknak közepette semmiképen sem zavarja meg a centralizált kormány szervezet egyöntetű működését. Oly biztosíték ez, a melynek ereje rendes, békés napokban szunnyad és csak a végszükség idején érvényesül. Az ilyen garanciák jogosultságát még a leg határozottabban centralisztikus fölfogás sem vonhatja kétségbe. Sőt szükségesnek tartjuk Magyarországra nézve is, hogy midőn a törvényhatóságoktól régi jogaik maradványát elfogjuk venni, adjunk nekik cserébe egy ilyen, hogy úgy mondjam, tartalékos szerepkört az alkotmány és állam megoltalmazása körül.

A politikai szabadság két nagy mértékű biztosítéka (t. i. a parlamenti felelősség és a departement-ok ezen rendkívüli esetekben életbelépő joga) mellett azonban Franciaországban elenyészően csekélyek és a magyarországiaknál alig hatályosabbak azon garanciák, a melyek a magánosokat a közigazgatás tulkapásai ellen védelmezik. E tekintetben a francia intézmények tulajdonképen az ausztriaiak és a mieink között állanak. A két fórum, mely ott a közigazgatási ügyekben bíraskodik, a *Conseil de prefecture* *Conseil d'état*; ezek ugyan tagadhatatlanul

---

<sup>1)</sup> *Conseil général*, *Conseil d'arrondissement* és az előbbinek állandó választmánya.

alkalmasabbak erre, mint a megfelelő magyar hatóságok (a közigazgatási bizottság és a belügyminiszterium), mert ez utóbbiak maguk is tisztán a végrehajtó hatalom organumai, míg az államtanács egy a szorosabban vett adminisztratív hivatali szervezeten kívül álló intézmény; de függetlensége korántsem közelíti meg még az osztrák *Oberverwaltungsgerichtshof*-ét sem, et *Conseil de préfecture* pedig épen sajnálatraméltóan hasonlít a mi közigazgatási bizottságunkhoz

Ha összefoglaljuk összehasonlitásaink eredményét, látjuk, hogy mind Ausztria mind pedig Franciaország közigazgatásában az állami elem dominál oly teljesen, hogy a helyhatósági testületek voltaképpen minden tényleges hatalom nélkül csupán a véleményadásterére vannak szorítva és komolyabb befolyást csakis a lokális gazdasági jellegű kérdésekre gyakorolnak. A kormányzat maga tehát mind a két államban teljesen a központi hatalom kezében van, és a népnek csak annyiban van rá befolyása, a mennyiben a parlament útján a kormány működését ellenőrzi.

Mi, magyarok, evvel szemben dicsekedhetünk vele, hogy nekünk az adminisztrációra nem egy, de legalább is két, sőt több instancziában van befolyásunk. A parlamentben befolyásoljuk és ellenőrizzük a minisztert, a megye közgyűlésén a közigazgatási organumok nagy részét, az orvosi és jegyzői körökben és végre a község képviselő testületében pedig érvényesítjük alkotmányos önkormányzati szabadságunkat az alsóbb tisztviselők választásakor.

Büszkék vagyunk ezen jogainkra és büszkeségünk mámorában feledjük azt, hogy a nemzet ellenőrző funkciójának ezen sokszorosítása nem járhat a benne rejlő erő szétforgácsolása nélkül!



A míg minálunk, ez a sokféle ellenőrző jog egymás hatáskörébe bele-belekapva kölcsönösen gyöngíti egymás erejét, addig mindkét például fölhozott államban e jogok egyesítve vannak és közösen, teljes erővel szereznek maguknak érvényt a parlamentben és a kormány felelősségében.

A mi rendszerünk ferdeségét fokozza még az is, hogy adminisztrációnkban a kinevezett és választott, állami, megyei és községi tisztviselők hatásköre annyira össze van bonyolítva, hogy alig van olyan intézkedés, a melynek számonkérése meghatározottan egy bizonyos fórum elé tartoznék, minden fontosabb közigazgatási tény vagy állami és megyei, vagy a megyei (azaz járási) és községi tisztviselők működésének olyan összehatásából származik, hogy nemcsak azt nem lehet ugyszólván meghatározni, hogy kit kell érette felelősségre vonni, hanem azt sem, hogy az állam a törvényhatóság vagy a község organumait illeti-e meg a felelősségre vonás joga?

Mindezen kontroverziák az említett külföldi államok egységes szervezeteiben lehetetlenek, mert ott egyrészt, közjogi és adminisztratív tekintetben minden felelősség egy irányban fölfelé összpontosul és a parlamentarizmusban kulminál, míg másrészt magánosoknak sérelmei számára mindenkor nyitva áll a többé-kevésbé független közigazgatási bíróságok útja. És e két biztosíték hatálya, a mely minden, az adminisztráció terén előfordulható kérdést felölel, nemcsak, a mit példánk mutatják, főnállhat a központosított állami kormányzat mellett, de sőt véleményünk szerint csak is így érvényesítheti teljes fontosságát és erejét. De nem akarunk e kérdésre itt tulságosan kiterjeszkedni, fenntartjuk tárgyalását több máséval együtt a következő fejezetre, a melyben a közigazgatási reform elméleti és

gyakorlati kivánalmairól akarunk szólni. Azokban a mi-  
ket e helyütt mondtunk, csak Európa két elsőrendű kul-  
turállamának adminisztratív szervezetét akartuk fölhozni  
egyrészt annak igazolására, hogy a központosított igazga-  
tás meg tud felelni a modern társadalom igényeinek, más-  
részt és legfőbbképen azon igen elterjedt vélemény meg-  
cáfolására, hogy a teljesen államosított kormányzat nem  
férhet össze az alkotmányos és egyéni élet szabadságával.

Nem akarjuk az olvasót külföldi közigazgatások le-  
írásával és hasonjellelű következtetések ismétlésével un-  
tatni, s ezért nem terjeszkedünk ki azon számos álla-  
mokra, a melyeket még állításaink bizonyítására példakul  
emlithetnénk, hanem áttérünk értekezésünk voltaképeni  
főtárgyára, t. i. azon kérdés fejtegetésére, vajjon a kor-  
mányzat terén mily jogok illethetik meg általában a né-  
pet vagy az őt képviselő testületeket részint általánosság-  
ban, elméletileg, részint pedig a magyar társadalmi és  
közélet szükségleteihez és viszonyaihoz mérten gyakor-  
latilag.

A válasz, a melyet ezen kettős kérdésre adhatunk,  
meg fog felelni egyszersmind arra is, hogy mennyinek  
szabad és mennyinek kell az autonómiából véleményünk  
szerént fönmaradnia.

---

## Önkormányzat és önrendelkezés.

### Néhány szó a reformokról.

Az előző fejezetben, a hol a hazai és külföldi köz-igazgatások tényleges állapotát hasonlítottuk össze, pusztán a gyakorlati valónak alapjára helyezkedve mellőztük azon kérdés fejtegetését, hogy elvontan, elméletileg mily jogok illetik meg a népet az államélet vezetése körül.

E kérdés, a mint azt már ott is megjegyeztük a gyakorlati államtudományra nézve egészen lényegtelen, mert a legszebb és legtökéletesebb theoria megdől ott, a hol valamely, bármily jelentéktelen gyakorlati szükség, vagy akadály áll véle szemben. — Mondtuk azt is, hogy a tényleges életben theoriák, mint olyanok nem létezhetnek és jogosultságuk csakis akkor lehet, véleményünk szerint, ha hiven tükrözik vissza a valót, vagy annak igényeit. Ezt igazolják fényesen a világtörténet nagy fordulópontjai, a melyekkel mindig nagy elméleti kérdések voltak kapcsolatban, de mindig olyanok, a melyeknek czélja volt az emberiség egy nemzet vagy egy társadalmi osztály helyzetének javítása, a melyek kifejezői voltak valamely hatalmas, népeket és birodalmakat megmozgató szükségérzetnek. A történet csak a nagy, világrendítő

változások kíséretében járó elméletekkel foglalkozik; de valószínű, hogy minden kisebb reformmal és átalakulással is járt valamely ilyen elméleti kérdés. Legalább az bizonyos, hogy mindent, a mi a gyakorlat terén fölmerül, átvihetünk az elmélet terére, és minden gyakorlati tételtől vagy kérdésből formulázhatunk egy theoretikus igazságot, illetve kérdést. A minálunk fölmerült közigazgatási kérdéseknek is meg van a maguk elméleti tanuk, a mely azt fejtegeti, hogy milyen jogok illetik meg a népet a kormányzat körül?

Mi ugyan a praktikus politika szempontjából ezen tanoknak alig tulajdonítunk fontosságot, de a végre, hogy tárgyunkat ezen irányból is megvilágítsuk, mielőtt következtetéseink eredményét összefoglalnók, néhány sort szentelünk annak is, hogy vizsgáljuk, vajjon a valótól elvontan, önmagában van-e jogosultsága az autonómiának.

Az emberi művelődés haladása kétségtelenné tette azt az igazságot, hogy a természettől senki sem nyert valamely alapjogot arra, hogy mások fölött rendelkezék. A természet maga nem teremtett rang- és jogkülönbségeket az emberek között és bár eddigelé még nem ösmerünk föl egy olyan társadalmi rendet, a mely az ő törvényeinek minden többinél inkább megfelelné, azt mégis érezzük, hogy ennek a jogrendnek az emberek egyenlősége egyik sárkigazságát teszi.

Abból, hogy senkit sem illet meg a rendelkezés mások fölött, voltaképen arra kellene konkludálnunk, hogy mindenki, saját tetszése és akarata szerint rendelkezék önmagáról. Ezzel a következtetéssel azonban a kulturának már korai állapotában is ellenkezett az a természeti ösztönünk, hogy társaságban éljünk és szervezett társadalmakat alkossunk. Ez az ösztön az önrendelkezést a maga

eredeti anarkhikus nevében teljesen lehetetlenné tette. Helyébe a nyers, fizikai erő, ügyesség, szellemi képességek, vagyon és születés, szóval a fölénynek számtalan nem lépett, a melyek ellen időszakonként mindig újra föl-föllázt a rendelkezési joguktól<sup>1)</sup> megfosztott emberek és osztályok önérzete. — Az államtudományoknak régóta legfőbb célja az, hogy összetudja egyeztetni a társadalmak egységes szervezettségével azt a természetes és jogosult ösztönt, a mely az embert önrendelkezésének érvényesítésére készíti.

Ez a rendelkezési jog azonban az állam és társadalom kebelében csak oly alakban érvényesülhet, hogy a közös rendelkező hatalomra minden szellemileg és ép kifejlett alanynak bizonyos befolyása legyen.

Ma már alig van olyan állam a művelt világon, a mely még ne adta volna meg tagjainak, habár több-kevesebb korlátozással is ezt a befolyást az állami legfőbb rendelkezésre; és a társadalmi fejlődés, a mely az egyéntől önrendelkezését elragadta, visszaadta azt az egyének közösségeinek, a politikai nemzeteknek.

Ennek folytán, korunk társadalmi és politikai fölfogásából kétségtelenül következik, hogy a népet megilleti az önmagával való legfőbb rendelkezés joga, és hogy e jogban részesnek kell lennie az emberi közösség minden oly tagjának, a ki bizonyos kvalifikációval rendelkezik. — Ezt tanítja azon elmélet, a mely a gyakorlati igényekhez alkalmazkodhatik, és a melynek jogosultságát mi bizonyos mértékig hajlandók voltunk elfogadni. — Az egészen elvont, a praktikus életet lenéző és *magasabb*-nak gunyolt tudomány azonban alkotott egy másik theoriát,

<sup>1)</sup> Rendelkezési jog alatt a továbbiakban mindig csak a *politikai téren* való befolyást, hatalmat értjük.

a mely számba nem véve a mai társadalom anyagi, politikai és főképen kulturális viszonyait, a másiknál sokkal tovább megy. Ez a *magasabb* elmélet egyrészt mellőzni kívánja a vagyoni kívül még a szellemi és nemi (sőt talán impliczite az erkölcsi) kvalifikációt is és másrészt ki akarja terjeszteni a népnek teljes és közvetlen részvételét nemcsak az állami legfőbb rendelkezésre<sup>1)</sup> de maguknak az egyes hatalmi ágaknak gyakorlására is.

Ezen tételével az elvont tudomány véleményünk szerint két veszélyes botlást követ el: először is avval, hogy a népnek minden egyes hatalmi ténykedésre közvetlen befolyást enged sőt, ha alapelvét következetesen akarjuk alkalmazni, minden funkciót magával a népnek érdekelt részével akar végeztetni; — visszaesik abba az anarkhikus állapotba, a melyből az emberiséget az állami és társadalmi kulturális fejlődés csak nagy harcok árán nehezen tudta a történet ezredévein át kiemelni. Valamely egységes állami vagy társadalmi akció nem volna elképzelhető oly viszonyok között, a mikor annak részleteibe minden egyénnek és minden kis helyi közösségnek befolyása volna; szakszerű adminisztratív képzettséget igénylő tényeket, pedig a kvalifikáció nélkül működő népösszeségekkel egyáltalában nem is lehetne eszközölni.

Második hibája ennek a tételnek az, hogy összetéveszti a jogot a funkcióval és fölfogásában az utóbbinak teljesítésére való alkalmasság kérdését egészen háttérbe szorítja az előbbinek gyakorlására való illetékesség.

Ez a téves fölfogás praktikus fontosságot leginkább ott nyer, a hol azt az önkormányzatra akarják alkalmazni.

---

<sup>1)</sup> Legfőbb rendelkezés alatt itt nemcsak a törvényhozást értjük, hanem körülbelül mindazt, a mire egy parlamentáris államban az országgyűlés működése kiterjed.

A modern állam demokratikus alapelveiből akarják következtetni a polgárnak azon *ösjogát*, hogy önmagát kormányozza, és ezt a már magában is helytelen tételt ráadásul még úgy is értelmezik, hogy a népnek joga van ezt az önkormányzatot nemcsak az állam igazgatásában, de ennek keretén belül még helyi önállásu testületekben is, külön gyakorolnia.

Mindenekelőtt meg kell czáfolnunk e kéttagu állítás első részét, tudniillik azt, hogy az „egyenlőség és szabadság“ jelszavain fölépült államszervezet szelleméből a népnek önkormányzata következik.

Ezen — nem tudom — igen plauzibilis, de mégis csak látszólagos igazság azon fogalmi tévedésből keletkezett, a melyre már föntebb is utaltunk: tudniillik a politikai jog és funkció összetévesztéséből. — Ez a tévedés a logika szempontjából nem nagy hiba, mert tagadhatatlan, hogy a kettő között valamely elméleti, általános válaszfal pontos megvonása szinte lehetetlen, hiszen alig van politikai jog, a mely ne valami funkció gyakorolhatóságában állana és alig van funkció, a mely nem volna legalább részben valamely jógnak kifolyása.

De a mily lényegtelen és nehezen eszközölhető ez az elválasztás átlag a theoria terén, oly könnyü és oly fontos a gyakorlatnak igen sok esetében. Ezen esetek közé sorozhatjuk méltán a mienket is.

Itt a tévedés a körül fordul meg, hogy az autonomisták az *önrendelkezés* jogával fölcserélik és összezavarják az *önkormányzat* funkcióját. Az első tisztán jog, a mely a gyakorlatban abból áll, hogy a nép mint politikai nemzet befolyt az államélet legfőbb normáinak, a törvényeknek megalkotására, ellenőrzi legfőbb fórumként e törvények alkalmazását, a kormányzatot de rendelkezni

csak a legfontosabb kérdéseknek viszont csak leglényegesebb vonásairól rendelkezik, a milyenek például az államszerződések, a vagyon- és véradó, a törvénytörő kormányaktusok megbüntetése sat.

Ez az önrendelkezés, néhány kivételes esetet nem számítva pusztán jog, a melyet a népnek, mint az állam legfőbb alkotó elemének, minden a modern világnézet alaptételeiből kiinduló politika kénytelen megadni. Ettől egészen különböző az önkormányzat. Ez már nem jog, (vagy legfőbb másodsorban az,) hanem főképen funkció, oly működés, a melynek sikeres teljesíthetéséhez föltételek vannak kötve. E föltételek elseje a kezelő egyének szakértelme, a mely már magában is kizárja a nép tömeges, vagy nagyobb számú képviseleti részvételét; ehhez járul a kezelés módja, a melynek helyességével legtöbbszörre ellenkezik a kollegialitás, szükséges sokszor és kívánatos majdnem mindig a kezelőknek a kormányzottakkal szemben való függetlensége, melyhez gyakran vagyoni fizikai és erkölcsi kvalifikációk is szükségesek sat. Még hosszan folytathatók az ezekhez hasonló föltételek és kívánalmak elsorolását, de azt hisszük, hogy ennyi elég annak bebizonyítására, hogy mennyi gyakorlati igényt mellőz és ignorál a theória fönti állításával.

Ahhoz az anarkhiába visszaeséshez, a melyet már előbb is említettünk, öntudatlanul még közelebb hozná az emberiséget a kérdéses tétel második fele.

Nem elég, hogy az állam igazgatását, a jó kormányzat föltételeinek ellenére a nép kezébe adná ez az elméleti tan, de mi több, még arra is jogot formálna a népnek, hogy azt az igazgatást részint központilag, az államban, részint az állam határain belül több-kevesebb függetlenségű, lokális testületekben végezze. Jogot szeretne



neki adni arra, hogy egyrészt, az állam központi működését vezetve, az egész szervezetre kiható általános intézkedéseket tegyen és másrészt ez intézkedéseket az állam egyes részeire hatálytalanokká tehesse, a midőn végrehajtásukat a municipális testületekben vagy más szellemben, vagy rosszul végzi, vagy egyáltalán megtagadja.

Ez a fölfogás, ha teljesen érvényt tudna tanainak szerezni, már nemcsak, hogy megszegné a helyes adminisztráció összes követelményeit, de föltétlenül lehetlenné tenne minden kormányzatot és megsemmisitené az államok egységét.

Igaz, hogy a mióta az államalakulás proceszusa az emberi társadalomban folyik, ilyen teljes diadalt az anarchikus visszahatás sohasem tudott aratni, de sokszor tudta már, a magyar történelem folyamán is, veszedelmesen megközelíteni azt az állapotot, a melyben az álladalmi kapcsolat meglazul, pusztá formává válik, és kénytelen a hatalmat kisebb-nagyobb különálló, fejetlen testületeknek átengedni.

Kifejtettük már egy helyen, hogy az önkormányzat történetünknek bizonyos szakában még a mi fölfogásunk szerint is jogosult volt; de jogosultsága épen az egészégtelen állapotokban, az erőteljes központi szervek hiányában lelte alapját. Még ezen esetben is baj volt tehát maga azon körülmény, mely a decentrálizációt jogosulttá tette; és ez a baj maga ismét a decentrálizáció, vagyis az életképes centrális hatalom hiánya volt. Így tehát a decentrálizáció még a mi történetünkben is, a hol látszólag oly magasztos, nemzetfenntartó hivatást teljesített, mint szükséges rossz szerepelt, sőt mi több, mint olyan szükséges rossz, a mely önmaga idézte elő magát.

De még a fiktív jogosultsága is egyrészt annyira

összefügg a központi szervek tehetetlenségével, hogy a mint ezekbe csak némi élet kerül, az önkormányzati testek működése már azonnal inkább akadálylá válik, mint támasszá, másrészt pedig oly szűk körre van szorítva, a mely egy nagyobb államtényre, a nemzet fejlődésére és a kultúra haladására mindenkor elégtelen. Példája ennek a magyar történelem is; láttuk, hogy az első hatályos lépés a szabadság kivívására a felelős központi kormány fölállítására és a vármegyék hatalmának megcsökkentésére volt.

Még a francia forradalomban is, a hol a nép ugyancsak magához ragadott minden közhatalmat, csodálatos ellentétben állt a többi jelenségekkel a közigazgatás átalakulása.

Míg a királyi korona hatalma szétdarabolva átszállt a párisi nép rakoncátlan tömegére, a míg közel 10 éven át a nép volt minden és a nép tett mindent a francia állam életében, addig, mind ennek és a korszak szellemének ellenére a közigazgatási rendszer központosító irányban tudott átalakulni és végbemehetett ott egy századdal napjaink előtt. a forradalom vérzőnében egy oly adminisztratív reform, a melyet mi ma, száz esztendővel utóbb, kül- és belbéke idejében már régóta, hiába várunk.

Ezen jelenségben is bizonyítékát látjuk annak, hogy a közigazgatásban való részvétel nem jog, a melyre a nép igazán vágyódik, hanem oly funkció, a melynek teljesítését maga a nép rázza le magáról, a midőn az államélet terén valódi jogokat tud szerezni, s a melyet viszont legalább némi részben meg hagynak neki gyakran, mint pl. a mai autokratikus Oroszországban is, a végre, hogy autonóm port hintve szemébe komoly bajai és igényei iránt megvakítsák.

A népet oly államban, a melynek szervezetét a mo-

dern korszellem áthatotta, nem a közigazgatás körül való alárendelt szerep, *nem önkormányzat illeti meg, hanem részvétel az állam legfőbb hatalmában, azaz legfelsőbb fokon való önrendelkezés.*

A parlamentarizmus ebből az önrendelkezésből annyit foglal magában, a mennyi monarchiai államszervezet mellett egyáltalán lehetséges. És a népnek igazi, helyes törekvése ma oly államban, mint a milyen Magyarország csakis arra irányulhat, hogy egyrészt a parlament jogait és befolyását épségben tartva a főhatalom összes ágaira nézve, hatáskörét lehetőleg növelje és kiterjessze, másrészt pedig iparkodjék az országgyűlést minél közelebbi és szorosabb kapcsolatba hozni magával a nemzettel

Ezen két törekvést, bár itt-ott speciális okok és különösen osztályérdekek ellene szólnak, mindenesetre csak jogosnak ismerhetjük el, mert megfelel a mai kor általános szellemének és azon fölfogásnak, a mely az embereknek egyenlőségét és az állam vezetésében való részvételüknek jogosultságát legalább elvben mindenütt elismerte.

Lehetnek ezen követeléssel szemben, oly egyes gyakorlati igények, a melyek az elvnek lényeges megsértése nélkül bizonyos megszorításokat tesznek szükségessé. Szükséges e szempontból például a politikai jogok gyakorlását korlátozó szellemi és vagyoni kvalifikáció, kivánatos bár nehezebben fogantatosítható valamely erkölesi cenzura<sup>1)</sup> is. — E korlátok viszont tágabbak, avagy szűkebbek lehetnek a közmivelődés, közmorál és a gazdasági viszonyok különbözősége szerint.

De e részvétel mindig csak a legfőbb államhatalom gyakorlására (t. i. törvényhozás-, ellenőrzés- és a legfon-

---

<sup>1)</sup> A melyet azonban a társadalom bonyolult viszonyainak közepette csak a sokszor félszeg büntetőjogi uton lehet alkalmazni.

tosabb állam-aktusok helybenhagyására) vonatkozhatik. Ily tények egyrészt fontosságuknál fogva megérdemlik sőt a modern társadalom demokratikus fölfogásának alapján határozottan megigénylik, hogy mindazoknak legalább is közvetett hozzájárulásával hajtassanak végre, a kikre hatályuk kiterjed és másrészt természetöknél fogva kívánatos, hogy hosszabb, alapos megvitatásának és vélemény-cserének tárgyát tegyék.

És a milyen alkalmatlannak bizonyult a nép vagy annak képviselte kormányzati tények precziz és gyors foganatosítására és mennyire lehetetlen magát a végrehajtást egy vitatkozási és akadékoskodási joggal fölruházott testületre birni olyannyira alkalmasnak látjuk a nép modern fejlett képviseleti organumát, a parlamentet arra, hogy tért engedve az országban fölmerülő véleményeknek, óhajoknak és skrupulusoknak nyilvánítására, a legfőbb hatalmi aktusokban az állam tagjainak igazi akaratát juttassa kifejezéshez.

Az igazi parlamentarizmus, a mely a politikai felelősség útján végső fokon hatáskörébe foglalja a törvényhozás mellett az állami főhatalom összes ágainak legalább is ellenőrzését, teljesen kimérik a népnek a hatalomra irányuló jogait, meg van benne a társadalmi tudomány jelen stádiumához képest a legalkalmasabb eszköz mindannak érvényesítésére, a mi fölfogásunk szerint őt e téren megilleti.

Mert megilletni az embert vagy valamely emberközösséget csak jogok illethetnek meg, a funkció akár az egyénre akár a közösségre nézve csak kötelesség lehet, a melyet a társadalom vagy állam érdeke rá ró, de annak követelésére alap nem létezhetik.

És ezt téveszti össze a theoria, a mely a népnek

önrendelkezési jogát a kormányzat gyakorlati teendőjében is érvényesíteni akarja, nem tekintve, hogy ez voltaképen nem jog, hanem pusztán praktikus jellegű funkció, a melynek természete megkívánja, hogy lehetőleg egységesen, pontosan és autoritáriusan kezeljék.

E két fogalom összezavarása a közmívelődés mai állapotában még többé-kevésbé mindenütt káros és veszélyes. A mai társadalmat még korántsem hatotta át olyan érett, politikai szellem és oly tökéletes kultúra, a mely a szakértelmű, hivatott egyének vezetését az államigazgatás terén pótolná. De a köz-kulturának, a köznép általános szellemi állapotának fokozatai mégis igen különbözők és pedig az államoknak részint anyagi részint földrajzi és történeti viszonyai szerint. És e kultúra kisebb, vagy nagyobb voltával ellentétesen kisebbé vagy nagyobbá válik az önkormányzati szabadság veszélyessége is.

És ez a tapasztalati adatokkal bebizonyított, véleményünk szerint kétségtelen igazság, kettős fontosságú érve fölfogásunknak. Egyrészt, mert ha elfogadjuk általánosságban, hogy a köznép művelődési nivójával fordított arányban van az autonómia káros hatása, el kell ösmernünk azt is, hogy minálunk, a hol a politikai jogokat gyakorló nemzetnek igen nagyszámu alább rétege a gazdasági szegénység és szellemi műveletlenségnek kettős bajában sinylődik, a hol vannak, ugyszólván egész megyék, a melyeknek alsóbb osztályu lakossága a magyar állam fogalmát vagy nem ösméri vagy, a mi még rosszabb, nem is akarja ösmerni és a mellett szegénységénél fogva minden pénzes korteskedésnek áldozatává lesz; — az önkormányzat nemcsak káros, de határozottan államellenes is.

A kulturális nivó különbségében rejlik annak az

érvnek czáfolata is, a melyet nálunk már oly számtalanszor hoztak föl a közigazgatási reform ellenei, t. i. az angol viszonyok analógiájának.

Az angol *selfgovernment* egyrészt korántsem oly kitűnő, minden igényt kielégítő intézmény, a milyenek az angломánia elhiresztelte, másrészt pedig sokkal újabb eredetű mintsem, hogy működéséről mérvadó ítéletet mond-hassunk. Rövid négy esztendeje keletkezett *Local government act*, s a grófságoknak tulajdonképen olyan autonómiát adott, a mely nem nevezhető a mi u. n. álladalmi önkormányzatunkhoz, hanem inkább a városi muniecipalizmushoz hasonlít. Fönn maradtak mellette a királyi ki-nevezett tisztviselők, a *Justices of pace*, a *Lord Leftenant* a *Sheriff* sat., az állam kezében van a rendőrség az egész igazságügy, a katonauügy, a pénzügy, szóval mindaz, a minek hatása és fontossága az egyes grófság területén tulerjed, mindaz a mi az u. n. államkormányzathoz tartozik. A lát-szólag teljes *selfgovernment* kezében pedig alig, sőt átalá-ban nem marad egyéb a pusztán helyi érdekű (gazdasági, jó-tékonyági és alsóbb rangu közjóléti) ügyeknél. E mellett pedig az angol adminisztráció vegyes jellegű organumai khaotikus módon vannak nem annyira csoportosítva, ha-nem inkább összezavarva, úgy, hogy e szervezet működésének lehetősége a fejlett angol társadalom viszonyai-ban és a nemzet különleges, jó tulajdonságaiban leli alapját önhibáinak ellenére.

Az angol nép nyugalma és rendszeretete kiegyenliti az adminisztráció zavaros, tisztázatlan voltát, anyagi füg-getlensége és kultur-nívója képessé teszi az autonómia kezelésére és az egész államszervezetet és magát a nem-zetet átható jogérzet biztosítékot nyujt az ellen, hogy a kormányzati hatalom akár a nép akár a bürokraczia ke-

zében visszaélések eszközévé válják. Az angol local government tehát egyrészt nem is kormányzati autonómia, abban az értelemben, a melyben itt szokták magyarázni, hanem inkább az, a mire neve is vall, helyi igazgatás, a pusztán helyi érdekü ügyek önálló intézése. Másrészt pedig, a mennyiben volnának benne fontosabb önkormányzati elemek, ezeket ártalmatlanokká tenné a nép műveltsége, a társadalmi viszonyok szilárdsága, a közgazdasági jólét, stb.

Mindez minálunk nincs meg; a kulturális és vagyoni bajok főbbjeire már föntebb rámutattunk, ezekhez járul még egyes vidékeken nagyon éles osztály- és vallásháboru, a melynek rossz következményei a részekben ma is sokkal károsabban nyilvánulnak, mint az állam [központi életében. Végül pedig sajnálatos tapasztalati tények bizonyítják, hogy a híres angol jogérzettől még igen távol állunk; visszaélésekre, nepotizmusra és egyéb ily bajokra számos példát tudnánk fölmutatni az utolsó 20—25 év közigazgatásának történetéből és e példák nagy többsége az önkormányzati organumok hibáira utal.

Nem akarom elfogultan állítani, hogy e bajok az államosítás mellett nem fordulhatnak elő, de az viszont kétségtelen, hogy a központi szervezet áttekinthető egysége mellett könnyebben ellenőrizhetők és ostorozhatók. Állami adminisztráció, szigoru ellenőrzés és független bíraskodás azon eszközök, a melyek a mi közigazgatási mizériáink elhatározására minálunk egyedül alkalmasak. Angliában e három intézmény közül kettő látszólag egészen, de tényleg csak csekély mértékben hiányzik, e kis hiányt ott bőven pótolja egyrészt a harmadik intézménynek a független bíraskodásnak páratlan tökélye, és másrészt a mindenek fölött álló jogérzet, a mely egyaránt

dominálja ottan az állami és municzipiális életet és föltétlen egységében kiegyenliti a közigazgatási szervezet zavaros voltát.

Az angol népben épen magasabb műveltségénél fogva az állam és állampolgárság tudata jobban és fejlettebb alakban van elterjedve és ez, bár véleményünk szerint még korántsem teszi hivatottá, de mindenesetre kevésbé képtelenné az öngazgatásra.

Az angol példának tehát épen ezen, kulturális jellegű okok miatt nem lehet jogosult befolyása a magyar közigazgatási kérdés megoldására, hacsak nem akarjuk a mi irás-tudatlan parasztságunkat a művelt angol farmerek osztályához és a mi tót, szerb és román megyéink honfiai és nemzeti érzelmeit az angol nép büszke állampolgári öntudatához hasonlítani.

De nem szabad ilyen illuziókkal vagy vaksággal e nagy fontosságú kérdés időszerű, helyes rendezését meggátolnunk, ösmernünk kell, azon gyöngeségeket és bajokat, a melyek a mi mai társadalmunkat az önkormányzatra való képességtől még akkor is igen távol tartják, ha annak jogosultságát egységesebb nemzeti érzület, fejlettebb állampolgári tudat és magasabb műveltség mellett egyáltalán koncedáljuk.

A mi viszonyainkban az egyedül képzelhető, állam- és alkotmánybiztosító remédium az állami erélyes kormányzat, a melyet parlament és bíróság vannak hivatva meggátolni esetleges tulkapásaiban.

E mellett azonban mi, centralisták is óhajtjuk, hogy semmit ne mellőzzön az új szervezet, a miben a közsabbadságnak igazi, hatályos garanciája van. És e tekintetben nem szabad ismét elvekből kiindulnunk nem szabad a föltétlen centralizálást öncézlnak tekintenünk, hanem ekle-



tikusan, az intézménynek gyakorlati értéke és minősége szerint kell mérlegelnünk, meghagynunk avagy megváltoztatnunk a főálló szervezet minden egyes önálló részét.

Készségesen elősmerjük mi is azt a néhány helyes institucziót és tulajdonságot, a mely az eddigi rendszerben elvértve és eltorzítva föllelhető és nem akarunk a szisztemizálás elfogultságával megsemmisíteni mindent a mi nem állami és nem centralizált jellegű.

Első sorban elősmerjük azt, hogy vannak oly lokális érdekek, a melyeket leghivebben maga a helyi társadalom vagy annak képviselője ösmer és tolmácsol. Ez érdekek legtöbbször a községi municipalitás ügykörébe tartoznak ugyan, a melynek jogosultságát mi, az e helyütt elmondottakkal épenséggel nem is akartuk megtámadni, de még ezen a szűkebb kereten kívül is hajlandók vagyunk koncedálni valamely járási vagy megyei képviselőnek indítványozó és tanácsadó szerepét bizonyos ügyekre nézve.

Ide tartoznék véleményünk szerint a helyi közigazdaság, közlekedés sőt bizonyos, szerény mértékben a közoktatás, közegészség és közrendészet némely kérdése is. Mindennek azonban pusztán abból szabadna állnia, hogy e testületek a mondott ügyekben tanácsosul támogassák az állami hatóságokat, őket szükséges intézkedések megtételére fölhívják esptleg, közelégületlenség esetére ellenök a fölöttes forumok előtt panaszt tegyenek és legfőlebb rendkívüli alkalmakkor rendkívüli megyei vagy községi adót vessenek ki, természetesen csak a kormányközegek kívánatára vagy legalább előleges jóváhagyásukkal.

Azonban sokkal jelentékenyebb koncezzziókra volnánk hajlandók látszólag talán a centralizáció elvének megsértésével a szorosán vett alkotmányos garanciák terén. E téren, különösen a mi politikai és történeti vi-

szonyainkat tekintve, jogosult a legnagyobb skrupulozítás, a mely minden más érdeknek mellőzésével föltétlenül ragaszkodik azon ősi oszlopokhoz, a melyek a magyar alkotmány épületét közel egy ezredéven át büszkén tartják.

És e skrupulozítás kétségtelenül megkívánja az eddigi, önkormányzati institueziók és jogok egynémelyikének fönntartását. Ezekre nézve a törvényhozás föladata nem lehet egyéb, mint az, hogy megkísérelje beleillesztésüket a cenzralizált államkormányzat keretébe.

Nem akarok reformtervezetet alkotni és nem bocsátkozom részletekbe, csak néhány főbb kérdést akarok röviden tárgyalni a következőkben annak bebizonyítására, hogy azt, a mi igazán államfenntartó értékű volt az autonóm rendszerben, nemesak hogy fönnlehet tartani, de még jobban ki is lehet fejleszteni a cenzralizáció mellett.

Először is kétségtelen, hogy a törvényhatóságoknak nem közigazgatási, hanem állampolitikai hatásköre a központosított adminisztratív rendszer mellett is, annak sérelme nélkül fönmaradhat. A megyék és velök egyenrangú városok megvitathatják üléseiken az országos dolgokat, foglalkozhatnak az országgyűlésen tárgyalt törvényjavaslatokkal, levelezhetnek, kérelmezhetnek stb. Sőt még azt a némelyektől óhajtott<sup>1)</sup> jogot is megnyerhetnék, hogy az ország törvényhatóságai  $\frac{3}{4}$  részének, kívánatára a kormány kénytelen legyen a parlament fölosztását Ó Felsőgének előterjeszteni. Nem kérdem, hogy megégyezik-e ez a népképviseleti rendszer elveivel és a politikai czélszerűséggel, csak azt akarom igazolni, hogy ez a nagyszabású jog sem összeférhetetlen a cenzralizációval.

Ne ellenkeznek továbbá az új szervezettel, sőt hatá-

<sup>1)</sup> Tisza Kálmán. Parlamenti felelős kormány és megyei rendszer. Pest 1865. L. 70 - 71. I. Vázsonyi Vilmos Önkormányzatunk

rozottan kívánatos is maradna a törvénytelen adó- és katonaszállítás, nem megtagadásának, de fölfüggesztésének joga. A katonasállítás és adószedés ugyan közigazgatási tények, de a népnek oly fontos létérdekét teszik, a melyről megkérdezése nélkül intézkedni nem szabad. Ha e megkérdezés a törvényes parlamenti uton elmarad, föl kell tartani a nemzetnek e másik módot akarátának érvényesítésére. Az egyszerű megtagadást azonban még sem tarthatjuk czélszerűnek, mert módot adna egyes államelenes tendenciák befolyásának. Meg kell azonban adni az önkormányzati testeknek azon jogot, hogy ily intézkedések végrehajtását területükön a tisztikarnak hivatalvesztés térhe alatt betilthassák addig, a mig ellene az országgyűléshez nem felebbezhetnek. Végleges megtiltásnak csak akkor volna helye, ha az országgyűlés vagy az özszeülésben vagy a szabad határozathozatalban meg volna gátolva, vagy pedig, ha a kormány a parlament tiltakozását sem akarná figyelembe venni.

Természetes, hogy ennek foganosithatására a törvényhatósági testületnek önválasztotta elnöke alatt egészen függetlennek kellene lennie, a mi most, a midőn nem lennének többé fontosabb közigazgatási funkeziói, egészen lehetséges is volna. Határozatai ellen, a melyeket ily ügyekben saját elnökétől összehívott üléseken hozott nem a kormányhoz, hanem csak közvetlenül a parlamenthez lehetne föllebezni. Meg kellene továbbá néki adni azon jogot, hogy a törvénytörő tisztviselő ellen vádhatározatot hozzon, a melynek alapján valamely, mindennemű garanciákkal környezett legfőbb, független közjogi és közigazgatási bíróság ítélne.

A törvényhatóság azon intézkedésében, a mely valamely rendelet végrehajtását saját területén megtiltja,

vagy fölfüggeszti, meg volna a passzív ellenállásnak hivatalos szankeziója is, még pedig nemcsak magára a népre, de a tisztikarra is. — A népet a végre nem hatási határozat ugyanis a kormányrendeletek nem teljesítésére följogosítja, a tisztikart pedig büntetőjogi következmények mellett tiltja el a foganatosítástól.

Nem hisszük, hogy a törvényhatóság ezen alkotmánybiztosító föladatának, komoly és nagyszabású veszélyek esetén különös hatálya lenne; aligha volna ez egyéb mint a népe ugyis elvben megillető szenvedőleges ellenállási jognak némi szervezése és tételes jogi előismerése. De igen szomorú kritériuma is volna ez a parlamenti államszervezetnek, ha mellette tényleg ilyen gyöngye szurrogátumokba kellene helyezni bizalmunkat. Már föntebb is megemlítettük azt, hogy igen kevés ereje maradhat az autonóm hatóság tiltakozásának oly viszonyok között, a hol maga a parlamenti törvényhozás is elvesztette tekintélyét. — Fönn tartjuk ezen véleményünket most is, a midőn épen ezen kevés értékűeknek, elősmert garanciák épségbentartását és kiegészítését javasoljuk. Javasoljuk fönn tartásukat, de nem azért, mert talán bennök látnók azon védőfalat, a mely alkotmányunk megoltalmazására még ma is alkalmas és hivatott. Mert a mai mozgalmas gyorséletű társadalomban nincs többé helye annak a lassu akadékoskodó gravaminális és makacsági politikának, a melynek vitelére az ilyen autonóm testek egyedül képesek. Ott, a hol manapság a parlamentarizmus meginog, alig marad a szabadságnak egyéb fegyvere, mint maga a forradalom. De mind e mellett ismételve óhajtjuk e csekély értékű institucziók fönn tartását azért, mert lelkiismereti kötelességet látunk abban, hogy épségben őrizzük meg

még a leggyöngébb hajszálat is, a mely a maga minimális erejével államépületünk fönntartásához hozzájárul.

És ez institucziók ily értelemben való fönntmaradása gyakorlati akadályokba épen nem ütközik.

Véleményünk szerint az állam közigazgatási gépezetnek egészen önállóan, a törvényhatóság választott teületeitől egészen függetlenül kellene működnie. Legfőlebb az a kapocs léteznék közöttök, hogy az adminisztratív tisztikar bizonyos lokális jelentőségü ügyekben kénytelen volna véleményadásra fölszólítani az illető megyei vagy városi képviseletet.

De másrészt ez a képviselet is teljesen független volna az államigazgató gépezettől, saját kebeléből választaná elnökét, szakbizottságait, jegyzőit és ügyészét. Ezen önválasztotta elnökének vagy bizonyos számu tagoknak összehívására bármikor tartana ülést és gyakorolná a véleményadás mellett a fönntemlitett garanciális jogokat, tárgyalná a kormány rendeleteit, kérelmezne intézkedéseket, levelezne a megyékkal és fölirna a parlamenthez országos érdekü ügyekben, vádtanácsként szerepelne a területén működő összes hivatalnokok közjogellenes cselekményeire és egyéb hivatali mulasztásaira nézve stb.

De mindez az állami kormányzat egységes működését és hierarkhikus rendjét épen nem zavarná, ép ugy, mint a hogy a központosított adminisztráció semmiképen sem gátolná a törvényhatósági képviseletet ezen föladatának teljesítésében. És ez a különválasztás teljesen megfelel azon elvnek, melyet már ismételten hangoztattunk, és a melynek helyességét a modern kor története számos példával igazolja, t. i., hogy a végrehajtás terén föltétlen autoritarizmusra szorulunk ugyan, mert ez felel meg jobban ezen funkezió gyakorlati igényeinek, de másrészt meg

kell hagynunk a népnek befolyását nemcsak a törvényhozásra, de az ellenőrzésre és végső fórumként való intézkedésre a közélet minden terén, mert ez a legfőbb rendelkezés már nem annyira funkció, mint jog, a melyet a mai kor fölfogása és szelleme elvitathatatlanul a népnek ítél oda.

---

## Z á r s z ó.

Iparkodtunk közigazgatási kérdésünket mindazon oldalokról vizsgálni, a melyek megoldására mérvadók lehetnek. Végig haladtunk adminisztrácziónk történetének három korszakán; az elsőből, a vármegye fejlődésének fázisából véleményünk szerint arra sikerült következtetnünk, hogy alkotmányunk eredeti szellemével nem az önkormányzat egyezik meg, hanem a czentralizáczió, és hogy a mig a nemzet egészségesen, függetlenül fejlődött, addig szabadságának biztosítékait sohasem darabolta szét, hanem erőteljes központi szervekbe iparkodott helyezni. Az autonóm institucziók keletkezése mindig egészségtelen állapotok, általános nemzeti elgyöngülés és országos csapások következtében lép föl, nem mint a többieknél erősebb garancia, de mint a megromlott központi organumok kényszerű pótléka. — Ezután a második korszak következik, a nemzeti létért való kétségbeesett, hosszú harcz kora. E korban, midőn az államnak egyrészt nem is volt igazi központja s másrészt nem volt többé oly szerve, a mely eléggé erős lett volna egymagában az alkotmány megoltalmazására, mi is elösmertük az autonómiának, mint elkerülhetetlen rossznak jogosultságát; de e jogosultságot

csak addig látjuk, a míg a decentralizáció nem végezte be történeti hivatását és nem adta át szerepét egy nálánál sokkal korszerűbb, fejlettebb, amazt teljesen fölöslegessé tevő és véle összeférhetetlen új intézménynek, a parlamentarizmusnak.

Ezután a harmadik korszak következik, az autonómia jelen állapotában. E korszakot ismét három szempontból kellett vizsgálódásunk tárgyává tennünk: először is be kellett bizonyítanunk azt, a mi véleményünk szerint egy politikai kérdés eldöntésekor legfőbb fontossága, t. i., hogy az intézmény a maga mai, megcsönkített alakjában, mind adminisztratív, mind pedig garanciális szerepére egyaránt alkalmatlan. Másodszor Európa két elsőrangú alkotmányos kulturállamának példájával igyekeztünk kimutatni azt, hogy mindkét fentebb említett föladatnak mennyivel inkább felel meg a cenzalizált, állami igazgatás, föltéve, hogy meg vannak mellette a kellő parlamentáris és bíraskodási alkotmánybiztosítékok. Harmad-sorban pedig rátérünk azon kérdésre, a melyet mi különben a gyakorlati politika szempontjából alig tartunk lényegesnek, hogy vajjon van-e a közigazgatási autonómiának jogosultsága azon általános tanok szerint, a melyeknek alapján a modern államteoriák alakultak. E harmadik kérdésre, pozitív értékű adatokkal nem válaszolhatunk; itt mindenkire nézve első sorban individuális fölfogása mérvadó. A mi egyéni véleményünk tagadja az önkormányzatnak még elméleti jogosultságát is. Nem akarjuk e vélemény megdönthetőségét vitatni; célünk ezen pontban nem is lehetett más, mint az, hogy állításunkat a maguk szempontjából kielégítő megokolással lássuk el.

Végül szoltunk még néhány szót a reformokról. Nem terjeszkedhattunk részletekbe, sőt nem nyujthattunk még



oly általános programmot sem, a mely az egész átalakítandó adminisztrációt felölelné.

Itt is, mint értekezésünk előbbi részeiben különösen egy főfontosságú kérdés lebegett szemünk előtt; t. i. az alkotmányos biztosítékok viszonya közigazgatási rendszerünkhöz és annak átalakulásához. Célunk ennek a kérdésnek vizsgálata volt először a történelem, másodszer a jelen állapot, és végül a tudományos elmélet szempontjából; és az eredményt, a melyet elértnek vélünk a következő: A történelem tanúsága kétségtelenné teszi, hogy a cenzuralizáció megegyezik alkotmányunk eredeti szellemével, a mely már létének első századaiban is, megelőzve a művelt nyugati Európát a központi szervek felelősségébe helyezte biztosítékait.

A jelen állapot vizsgálata mutatja, hogy a megyei rendszer adminisztrációnak mennyire rossz, garanciának pedig parlamentarizmus nélkül mennyire elégtelen és parlamentarizmus mellett mennyire fölösleges.

Az elméleti államtudomány felelete, mint már elősmertük, csupán szubjektív értékű lehet, de azt hisszük, hogy az a szubjektív fejtegetés, a melylyel mi a kormányzati autonómia jogosulatlanságát akartuk bizonyítani, eléggé megfelel a mai társadalom általános fölfogásának.

Végül a reformokról szólva, célunk annak igazolása volt, hogy a régi rendszernek azon néhány különös intézménye, a melyeknek még mi is némi alkotmánybiztosító fontosságot tulajdonítunk, fönnállhat sőt fejlődhetik is magának az adminisztrációnak államosítása mellett.

És ez az eredmény, a melyet értekezésünk végén összegezhettünk, úgy véljük bizonyítékul szolgálhat a mellett, hogy a közigazgatási reform alkotmányos szabadságunk biztonságának minden veszélye nélkül mehet végbe.

És szerintünk épen ez az egész reform leglényegesebb kérdése. A célszerűségi okokat, a melyek a centralizációt kívánatosnak teszik már régen tisztán látja a társadalom magasabb, művelt rétege és még sokkal tisztábban érzi az alsóbb műveletlen osztály, a melyre az adminisztratív bajok sulya leginkább nehezedik. Az egyetlen komoly, mérvadó ok, a mely fegyver volt a reformellenes párt kezében, — az alkotmánybiztosítékok kérdése volt. — Mi ezt az okot sem ösmerhetjük el alaposnak.

Minden, a mi szorosán magához a közigazgatáshoz tartozik államosítható a nélkül, hogy a közszabadság valamely garanciáját elveszteni. Sőt azt a centralizáció, a mint kimutattuk épen nem áll utjában annak, hogy akár a parlamenti felelősség akár a közjogi bíraskodás terén újabb és erősebb biztosítékokat teremtsünk. Megmaradhat mellette még a vármegyéből is annyi, a mennyi e szempontból egyáltalán kívánatos lehet. A nemzet kezében marad minden oly hatalom, a melynek kezelésére képes, csak egyedül a közvetlen végrehajtás kap jellegének megfelelő egységes, hierarchikus szervezetet, de úgy, hogy a legfőbb ellenőrzés itt is a népé és a bírói hatalmat független kollégium kezeli.

Ezt az alapot fogadták el a legfejlettebb és legszabadabb közszellemű idegen államok és ez alap ki tudta elégíteni minden tekintetben magas igényeiket.

Mi még büszkén állunk holmi elavult romokon és konzervatív szellemtől áthatottan, nem merünk a haladás kipróbált ösvényére lépni. — Ideje, hogy szakítsunk a helytelen tradíciókkal és megmeneküljünk azon rémképektől, a melyekkel a reformok ellenségei államosítás képzelt veszélyelt ecsetelik.

Fejlett parlamentarizmus, minden téren egyaránt

független bíraskodás és cenzalizált kormányzat azon hármas sarktétele, amely szerint a modern, alkotmányos államok alakultak.

Reméljük, hogy Magyarország, amely alkotmánypolitika dolgában már évszázadok előtt mintaképe lehetett volna a művelt Nyugatnak, nem fog immár soká késlekedni ezen elvben régóta elfogadott jelmondatok gyakorlati fogantatásával.

Ezen esetben igazán történelmi alapon erősítheti meg reményeinket „bizalmunk az ősi erényben“.

