

STATISZTIKAI KÖZLEMÉNYEK

SZERKESZTI: DR. ILLYEFALVI L. LAJOS

KÖZIGAZGATÁSI REFORM ÉS A NAGYVÁROSOK ÖNKORMÁNYZATA

ÍRTA

DR. EREKY ISTVÁN

67
IV

67. KÖTET

4. SZÁM

KIADJA: BUDAPEST SZÉKESFŐVÁROS STATISZTIKAI HIVATALA

Ára 5 pengő

STATISZTIKAI KÖZLEMÉNYEK

SZERKESZTI: DR. ILLYEFALVI L. LAJOS

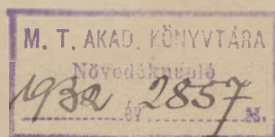
KÖZIGAZGATÁSI REFORM ÉS A NAGYVÁROSOK ÖNKORMÁNYZATA

ÍRTA

DR. EREKY ISTVÁN

BUDAPEST SZÉKESFŐVÁROS HÁZINYOMDÁJA

300353



Bevezetés.

Az önkormányzat a történelmi alkotmányú államokban — tudniillik Angliában és nálunk több évszázados fejlődés eredményeképp — a többi államokban pedig a XIX. század folyamán alakult ki. Kialakulására az egyes államok különleges viszonyai oly nagy befolyást gyakoroltak, hogy akár az önkormányzati alakulatok hatáskörét, akár szervezetüket, akár szerveiknek az állami szervekhez való viszonyát tekintjük, az ezekre vonatkozó szabályok a különböző államokban nemcsak a részletkérdések megoldásánál térnek el egymástól, hanem a legfontosabb alapelvek szempontjából is. Az alapelvekben való nagy eltérésekre kell visszavezetnünk, hogy az önkormányzat meghatározása a közigazgatási jognak egyik legnehezebb problémája gyanánt szerepel.

A megoldás nehézségét mi sem bizonyítja meggyőzőbben, mint az önkormányzatra vonatkozó elméletek sokasága s a köztük fennálló áthidalhatatlan ellentétek. Ha csak a legszembeötlőbb ellentéteket emeljük ki, akkor az önkormányzatra vonatkozó elméleteket következőleg csoportosíthatjuk.

Az elméletek *első* csoportja szerint az önkormányzatot egy olyan *politikai* alapelvnek kell tekinteni, amelyről *jogi meghatározást* adni sem nem szükséges, sem nem lehetséges.

Az elméletek *második* csoportja szerint az önkormányzatot *jogilag* ugyan meg lehet határozni, de a jogászai meghatározást kombinálni kell a politikai meghatározással, — az önkormányzatnak tehát kétféle, tudniillik egy *politikai* s egy külön *jogi* fogalma van.

Az elméletek *harmadik* csoportja ezt a dualisztikus megoldást elveti s csak a *jogi* meghatározást tartja lehetségesnek; de ez a csoport ismét két részre válik szét. Az egyik álláspont hívei szerint az önkormányzat különböző rendszerei között oly mélyreható ellentétek állanak fenn, hogy külön kell meghatározni az *angol* s külön a *kontinentális* értelemben vett önkormányzatot; a másik álláspont hívei szerint pedig — bármily nagy volt az ellentét az önkormányzat különböző rendszerei között a *multban*, — *ma már* ezek az ellentétek nem állanak fenn s az *egységes jogászai* meghatározás lehetséges.



Ha figyelembe vesszük, hogy az angol grófsági önkormányzat reformját, vagyis 1888-at megelőzőleg az önkormányzatról egységes jogászai meghatározást adni tényleg nem lehetett, akkor nyomban szembeötlik az önkormányzatra vonatkozó elméletek legnagyobb fogyatkozása.

Azok ugyanis, akik az önkormányzatot meg akarják határozni, — rendszerint az angol grófságok *klasszikus selfgovernment*-jét s nálunk a *rendi világ vármegyei önkormányzatát* tartják szem előtt, — s teljesen figyelmen kívül hagyják, hogy az a világ, amely az önkormányzatnak ezen jellegzetes típusait létre hozta, letűnt s a mai modern idők az ő igényeiknek megfelelő modern önkormányzatot építettek ki. S ez a modern önkormányzat, mint látni fogjuk, nemcsak azért különbözik lényegesen a letűnt idők önkormányzatától, mert akár egészben, akár részben egy olyan alapelven nyugszik, amely a XVIII. században még ismeretlen volt, tudniillik a *népképviselő* elvén, hanem lényegesen különbözik azon *alakulatok* szempontjából is, amelyeket a mai tételes jogok önkormányzattal ruháznak fel.

A XVIII. század folyamán — mint látni fogjuk — nálunk a rendiség, — a kontinens többi államaiban ez és a *fejedelmi abszolutizmus*, — Angliában pedig a *szegényügyi közigazgatás sajátos alakulása és a parlamenti korrupció tetté lehetetlenné*, hogy a falusi községek közbizsági önkormányzatra tegyenek szert, a városok pedig — államonként egynéhány város és németalföldi városok kivételével — a középkorban kiharcolt önkormányzatukat megtartsák. Az önkormányzat ennek következtében a több községből összetett területbeosztásokba menekült; de itt is csak ritka kivételkép tudniillik a magyar vármegyékben, Franciaország egynéhány *pays d'état*-jában, a németalföldi tartományokban s az angol grófságokban tudott fennmaradni.

A XVIII. századbeli államok közigazgatását ennek következtében a *falvakban* a közbizsági önkormányzat teljes hiánya, — a *városokban* a középkor virágzó önkormányzatának a lehanyatlása, — s azon *államokban*, amelyekben a fejedelmi abszolutizmus az önkormányzatot ki nem irtotta, — a *városi önkormányzattal szemben a megyei, a tartományi, illetve a grófsági önkormányzat túlsúlya jellemezte*.

Ellentétben a XVIII. század államaival a jogegyenlőség elvén felépülő mai modern államok a falusi községeket épügy önkormányzattal iparkodnak felruházni, mint a városokat; s mivel a közfeladatok legnagyobb részének a megoldását az állam és a községek közt osztják meg, — a mai modern államokban a megyei, a grófsági és a tartományi önkormányzat mindenütt elhalványul a községeknek s különösen az ipar és a kereskedelem, a gazdagság és a kultúra központjainak, a *városoknak* az önkormányzata mellett. S a *rendes normális városi önkormányzatot* is messze túlszárnyalja — ha nem is tartalmilag s az állami szervekhez való viszony szempontjából, — hanem az *arányokat* tekintve, — az a szédületesen nagyszabású önkormányzat, amely

a XIX. század technikai vívmányainak s a gazdasági és kulturális központosításának a hatása alatt *a nagyvárosokban*, s ezek közül is elsősorban és legfőképpen *a világvárosi jelleget öltött fővárosokban alakult ki*.

Aki az önkormányzatról tiszta és hű képet akar festeni, az nem mulaszthatja el, hogy a múlt és a jelen önkormányzata közti különbségekre rá ne mutasson; s midőn a jelent teszi behatóbb vizsgálat tárgyává, ugyancsak nem mulaszthatja el, hogy az önkormányzat különböző *rendszereit* egymással egybe ne vesse. Csak a múltnak és a jelennek s a jelenben az önkormányzat különböző rendszereinek az egybevetése képesíthet bennünket arra, hogy az elmúlt idők önkormányzatára vonatkozó meghatározásokkal szakítsunk s a modern önkormányzatról egy *a modern államok* tételes jogának megfelelő meghatározást adjunk.

S ha ezt megtettük, akkor az összehasonlításra s a belőle levont meghatározásra támaszkodva, teljes tárgyilagossággal mutathatunk rá azokra a nagy változásokra, amelyeket az önkormányzatban az államok életének a világháború utáni átalakulása idézett elő.

De szükség van az összehasonlításra egy más szempontból is.

Az önkormányzat — a reá váró feladatok arányait tekintve, — *a nagy városokban éri el fejlődésének legmagasabb fokát*. Nekünk azonban csak egy a szó valódi értelmében vett nagyvárosunk van tudniillik *Budapest*.

Azt a legnagyobb szabású önkormányzatot tehát, amelyet a magyar jog eddig előteremteni képes volt, tudniillik *Budapest* önkormányzatát, nem mérhetjük azzal a mértékkel, amelyet a többi magyar városokra kell alkalmaznunk. Budapest önkormányzata csak akkor bontakozhatik ki előttünk a maga igazi mivoltában, ha ezt az önkormányzatot a világ *nagy városainak*, a szó valódi értelmében vett *világvárosoknak* az önkormányzatával hasonlítjuk össze.

Az angol grófságok klasszikus selfgovernmentje s a rendi világ vármegyei önkormányzata.

Az önkormányzatnak az a rendszere, amelyet klasszikus selfgovernmentnek szoktak nevezni — a XVII. század forradalmi után alakult ki s virágzásának kora a XVIII. század volt. A XVIII. századbeli angol grófsági önkormányzatot azonban roppant nehéz összehasonlítás tárgyává tenni azért, mert a XVIII. században az európai kontinensnek alig egy-két olyan állama volt, amely még ismert életerős önkormányzatot. De ezek közül is az osztrák uralom alatt álló Németalföldön, illetve Belgiumban s a francia tartományok egy csekély töredékében a tartományi önkormányzat a városi önkormányzaton épült fel s a tartományok részére oly nagymérvű független-séget biztosított, hogy például a belga tartományok szinte szuverén

államocskák gyanánt szerepeltek.¹⁾ A városi önkormányzat túlsúlyára s az állami egység biztosítékainak a hiányára kell visszavezetnünk, hogy az önkormányzat, amelyet az angol grófsági önkormányzattal összehasonlítani leginkább lehet, Magyarországon alakult ki. Az angol grófsági s a magyar vármegyei önkormányzat összehasonlítását azonban két körülmény nehezíti meg: egyrészt az a nagy kulturális és gazdasági különbség, amely a világ legelső és legnagyobb nemzete s a mi nemzetünk közt fennállott, — s másrészt az, hogy a XVIII. századbeli angol alkotmány az állampolgári jogok és köteleességek egyenlőségén, — a mi alkotmányunk pedig ugyanazon korszakban az előjogokon és kiváltságokon, a szabadságokon és mentességeken épült fel.

A gazdasági és műveltségbeli különbségre kell visszavezetnünk, hogy az angol nemzet a közigazgatással szemben összehasonlíthatatlanul több követelménnyel lépett fel, mint a mi nemzetünk s ép ezért az *anyagi értelemben vett közigazgatási jog* már a XVIII. században is sokkal magasabb színvonalon állott Angliában, mint nálunk.

S a jogegyenlőség szempontjából fennálló különbségekre kell visszavezetnünk, hogy míg az angol grófságok hatásköre — az exempciót élvező városi törvényhatóságok kivételével — mindenkire kiterjedt, addig nálunk a hatáskör szempontjából különbséget kell tennünk egyrészt a misera plebs contribuens, vagyis a jobbágyság s másrészt a kiváltságos karok és rendek között.

A jobbágyság vagyis az ország lakosságának közel $\frac{9}{10}$ része nálunk földesúri joghatóság alatt állott. A jobbágyoknak ez az alárendeltsége azonban távolról sem jelentette azt, hogy a jobbágyokkal szemben az igazságszolgáltatás és a közigazgatás minden teendőjét a földesurak s az ő úri székeik látták el. A földesurak is megadományozhatták az ő jobbágyközségeiket önkormányzattal, sőt ez az önkormányzat a püspöki és a kiváltságos mezővárosokban még a jogi biztosítékot sem nélkülözte. De a mi jogunk azt a viszonyt, amely egyrészt a földesurak s másrészt az ő jobbágyközségeik és mezővárosaik között fennállott, soha közjogi jogviszonynak el nem fogadta, — a földesurak, a jobbágyközségek és a mezővárosok joghatóságát pedig nem publica, hanem privata, vagyis nem köz-, hanem magánjoghatóságnak tekintette; s Virozsil például a püspöki és a kiváltságos mezővárosok jogállásának a tanulmányozását, kifejezetten a magánjogba utalta.²⁾

Minthogy a jobbágyok első fokon vagy az úriszékek, vagy pedig a magánjogi alapokon önkormányzattal felruházott községek, illetve mező-

¹⁾ É. Flourens: Organisation judiciaire et administrative de la France et de la Belgique 257. Szerinte a tartományi önkormányzat »était la résultante de l'affranchissement des cités... les provinces belges formaient de petits États presque souverains.«

²⁾ A. v. Virozsil: Das Staatsrecht des Königreiches Ungarn III. k. 142. e) jegyzet. Czirdky: Conspectus II. k. 207. old.

városok fenhatósága alatt állottak — ebből szükségképen következik, hogy a vármegyék szervei a jobbágysággal szemben vagy mint kisegítő vagy mint felelősségi fórumok szerepeltek. Mint másodfokú fórumok jártak el például akkor, ha az önkormányzattal nem rendelkező jobbágyságoktól vagy pedig püspöki mezővárosoktól fellebbezett ügyekben, s mint harmadfokú fórumok jártak el akkor, ha a mezővárosoktól az úri székekhez s ezekről a vármegyékhez fellebbezett ügyekben kellett eljárniuk. Míg a vármegyei szervek a jobbágyságnak csak a földesurak mulasztásait pótló, illetve fellelősségi fórumai lehettek, — addig a kiváltságos karokkal és rendekkel szemben, mint elsőfokú fórumok is eljárak s ebbeli hatáskörük — az exempliért élve szabad királyi városoktól s a szabad kerületektől eltekintve — mindenre kiterjedt, aki az egyházi vagy világi fő- vagy köznemesség kötelekékébe tartozott.

A jogegyenlőség szempontjából fenálló eltérések azonban nemcsak a hatáskörnek alávetett személyek, hanem a hatáskört ellátó szervek szempontjából is éreztették a hatásukat. Angliában ugyanis az önkormányzatban foglalt funkciókat azok látták el, akik mint ingatlanok birtokosai a közterhek viselésében részt vettek, sőt mint ilyenek a nagyobb adófizetők közé tartoztak; — nálunk ellenben a közfunkciók ellátásával együtt járó közhatalmat azok gyakorolták, akik a közterhek viselésében részt nem vettek, — sőt ellenkezőleg az adómentességet tekintették a nemesség legfontosabb kiváltságának.

Kérdés mármint, hogy ha az angol grófságok s a magyar vármegyék közt egyrészt a kulturális és gazdasági fejlettség s másrészt a jogegyenlőség szempontjából ilyen *nagy* eltérések állottak fenn, — lehetséges-e köztük párhuzamot vonni?

Szerintünk lehetséges mégpedig a következő okokból.

A gazdasági és kulturális téren való haladás elsősorban és legfőképpen a közigazgatás *anyagi* jogszabályait alakítja át s csak másodsorban a közigazgatás *szervezetét* s az önkormányzat szerveinek egymáshoz s az állami szervekhez való viszonyát. Ez az oka, hogy ugyanazon közigazgatási szervezet az alapelvek megváltoztatása nélkül *nemzedékeken át képes* a közszükségleteket kielégíteni, ha tisztviselőinek számát és esetleg kvalifikációját megfelelően emelik; — s ugyancsak ez az oka, hogy gazdasági és kulturális téren egymástól *távol álló* nemzetek is felépíthetik közigazgatásuk szervezetét *ugyanazon legfőbb alapelvekre*.

Másodszor az, hogy bizonyos alapelvek az angol grófsági s a magyar vármegyei önkormányzatban is érvényesülnek, nem rokonságra mutat, hanem csak arra, hogy az illető alapelvek legalább is az önkormányzat régi klasszikus rendszerei szempontjából fogalmi kellékek s következésképp szükségképpen előfordulnak mindenütt, ahol az önkormányzat kialakult.

Harmadszor az összehasonlításnak nem csak az egyezésekre kell rámutatni, hanem az eltérésekre is. S ebből a szempontból van nagy jelentősége annak, hogy az angol grófsági önkormányzat a jogegyenlőségben, a magyar

vármegyei önkormányzat az előjogokon és kiváltságokon épült fel. A XVIII. században ugyanis nemcsak nálunk nem volt meg a jogegyenlőség, hanem az európai szárazföld többi államaiban sem. Következésképp, ha az angol grófságok s a magyar vármegyék közt párhuzamot vonunk s a jogegyenlőségből folyó eltéréseket kiemeljük, — akkor tulajdonképp az önkormányzatnak két egymástól lényegesen különböző *rendszerét*, — az angol és a kontinentális rendszert állítjuk egymással szembe.

Negyedszer az angol és a kontinentális rendszer szembeállításánál sosem szabad figyelmen kívül hagynunk, — hogy a jogegyenlőség a XVIII. század folyamán még Angliában sem tudott teljes mértékben érvényesülni s ép ezért az angol grófsági és a magyar vármegyei önkormányzat a jogegyenlőség szempontjából sem állnak egymástól oly messze, mint gondolnánk. A jogegyenlőség ugyanis Angliában csak annyiban tudott érvényesülni, amennyiben a grófsági önkormányzatban foglalt közhatalom *mindenkire* kiterjedt. A közhatalom gyakorlásában ellenben *mindenki* részt nem vehetett. Az angol jog ugyanis az önkormányzatban foglalt közfunkciók ellátását épúgy *földbirtoknak* a bírásától tette függővé, mint a magyar jog s ép ezért az önkormányzatban foglalt közhatalom Angliában is épúgy a földbirtokosokat illette meg, mint nálunk. Eltérés mindössze annyiban volt, hogy az angol gentry, mint jogilag külön rendet nem alkotó társadalmi osztály, a magyar nemesség ellenben, mint a rendi államnak előjogokkal és kiváltságokkal felruházott külön rendje gyakorolta az önkormányzatban foglalt közhatalmat.

Az angol grófságok s a magyar vármegyék szervezete.

Elvileg véve az állam az önkormányzatban foglalt közfunkciók ellátásáról *kétféleképpen* gondoskodhatik. Vagy az állam *központi legfőbb szervét*, az *államfőt*, illetve a *kormányt* jogosítja fel s egyúttal kötelezi arra, hogy az önkormányzatban foglalt közfunkciók ellátására egyes embereknek megbízást adjanak; — vagy pedig lehetővé teszi, hogy a jogegyenlőség elvén felépülő államokban a lakosságnak erre alkalmas rétegei, — az előjogokon és kiváltságokon felépülő államokban pedig a karok és rendek *területi egységenként szervezkedjenek* s az ekképpen kialakult *közjogi jogi személyeket* jogosítja fel és kötelezi arra, hogy az önkormányzatban foglalt közfunkciók ellátására egyeseknek megbízást adjanak.

Az önkormányzat szervezésének ezen elvileg lehetséges két módja közül az angol jog az elsőt, a magyar jog a másodikat választotta. Angliában ugyanis a klasszikus selfgovernment korában az államfőnek állt jogában és kötelességében, hogy a grófsági önkormányzat legelső katonai és polgári méltóságát s egyúttal legmagasabbrangú békebíróját tudniillik a Lord Lieutenant-et a kancellár előterjesztésére, — a *békebírakat* pedig a Lord Lieutenant ajánlata alapján ugyancsak a kancellár előterjesztésére kinevezze, mégpedig az egy-

egy alkalommal kinevezendő összes békebírákat egy közös megbízó levélben. Az ekképen adott megbízást *jogilag bármikor vissza lehetett vonni*; — tényleg azonban a megbízatás csak a trón megüresedése esetén szűnt meg s következésképp az uralkodás tartamára szólt.

De ugyancsak az uralkodó nevezte eki a grófságok *sheriffjeit* is, mégpedig egy-egy esztendőre azon három személy közül, akiket az utazó bírák a grófságok nagy esküdtzékeinek és sheriffjeinek a meghallgatása után — a kincstárnoki hivatalban egybegyűlt legfőbb bírának, a lordkancellárnak, a kincstárnoknak s egynehány titkos tanácsosnak a jelenlétében — *kinevezésre* ajánlottak.

A *kinevezési rendszer alól mindössze egy jurisdictiont gyakorló tisztség* vétegett ki. A coronereket ugyanis az egyes grófságoknak a sheriffek törvényszékein megjelent parlamenti választói *választották* mégpedig életfogytiglan. Akár a kinevezés, akár a választás rendszerét alkalmazták, — az *államfő*, illetve a *választók többsége által adott megbízást mindenki köteles volt elfogadni* s a megbízatásának mindenki *ingyen* — a coronerek a későbbi fejlődés folyamán mérsékelt díjak ellenében — tartozott eleget tenni.¹⁾ A kötelesség teljesítését súlyos büntetések, az ingyenességet pedig a grófsági önkormányzatnak két rendkívül jellemző *alapelve* biztosította.

Ezek közül az *egyik alapelv* szerint önkormányzati funkciók ellátására megbízást csak *azoknak* lehetett adni, akiknek a grófság területén fekvő ingatlanaikból akkora jövedelmük volt, a mekkora jövedelmet a tételes jog a különböző tisztségekre megállapított s amennyiből a rájuk esetleg kiszabott bírságokat megfizethették.²⁾ A másik alapelv szerint pedig a megfelelő jövedelmű földbirtokosok közül is oly nagy számban kellett békebírákat kinevezni, hogy az önkormányzattal együtt járó munka lehetőleg *sokak közt oszljék* meg s ezen a réven az egy-egy békebíróra eső *munkát mindenki mellékfoglalkozáskép is elláthassa*.

Az angol jog azonban nem elégedett meg azzal, hogy a szolgálat ingyenes és kötelező legyen, hanem biztosítani iparkodott a *szakszerűséget* is. A szakszerűséget eredetileg akképen biztosították, hogy az uralkodó a békebírói megbízatáshoz egy úgynevezett quorum-záradékot fűzött s ebben sorolta fel azon a *jogban járatos békebírákat*, akiknek közreműködése nélkül jogi

¹⁾ Eredetileg a coroner is teljesen ingyen volt köteles szolgálni; — később »a földbirtokosok vétkes hanyagsága következtében« senki sem akart vállalkozni, hogy a coroner teendőit ingyen lássa el s ép ezért már VII. Henrik idejében megengedték, hogy a coroner díjakat szedhessen. Az eredmény az lett, hogy utóbb már csak a jövedelem miatt kezdtek versengeni a coroneri tisztségért s Blackstone szerint a coroneri tisztség igen gyakran »rosszhírű, alacsony származású és szegény emberek« kezébe került. Blackstone: Commentaries of the laws of England. By G. Sharswood. I. k. 347. old.

²⁾ Ha például a coroner a rá kiszabott bírságot nem tudta megfizetni, akkor a grófságnak kellett a bírságot megfizetnie büntetésül azért, hogy nem elég vagyonos coronert választott. V. ö. u. o.

tudást igénylő ügyekben a békebírák érvényes határozatot nem hozhattak; később pedig, midőn a quorum-záradékba minden békebírónak a nevét felvették, minden békebírói törvényszék mellett jogi kvalifikációhoz kötött *hivatalnoki állásokat szerveztek* s a jogilag kényesebb kérdések eldöntésénél ezen *jogász hivatalnokokat* — tudniillik a kis- és a köztörvényszékek *titkárait* — tették meg a békebírák *tanácsadó és véleményező* szerveivé.

Ha ezek után felvetjük azt a kérdést, hogy mik voltak az angol grófsági önkormányzat legfőbb jellemvonásai a *szervezet* szempontjából s milyen volt a *jogállásuk* egyrészt a grófságok *tisztviselőinek* s másrészt maguknak a *grófságoknak*, — akkor a feltett kérdésekre a következő választ adhatjuk.

Ami a szervezet *egészét* illeti, — a klasszikus selfgovernmentnek *két* jellemző vonása volt. Az egyik abból állott, hogy a grófságok területén a közigazgatás, az igazságszolgáltatás és a helyi kormányzat teendőit nem mint a kontinens legtöbb államában *szakképzett és rendszeresen fizetett állami hivatalnokok*, hanem *szakértő helyhatósági segédszervekre támaszkodó laikusok látták el az államkincstár minden megterhelhetése nélkül*. A másik jellemvonás pedig abból állott, hogy az önkormányzat tisztviselői gyanánt csakis *földbirtokosok* szerepelhettek s a közigazgatásban és az igazságszolgáltatásban megnyilvánuló minden hatalom a *földbirtokos-osztály* kezében összpontosult.

Ami a szervezet *alkotó elemeit*, az *egyes tisztviselőket* illeti, — a klasszikus selfgovernment lényege abból állott, hogy a grófságok tisztviselőinek a hivatalnokokat megillető *címre, rangra és anyagi javadalmazásra igényük nem volt* s ép ezért jogaik sem voltak, hanem csak kötelességeik. Az *önkormányzati funkciók ellátása az egyes tisztviselők részéről nobile officium, illetve állampolgári kötelesség volt*.

Ami végül magukat a *grófságokat* illeti, ezek — az egyetlen coroner választásától eltekintve, — semmiféle, sem magánjogi, sem közjogi értelemben vett *jogokkal* nem rendelkeztek.

Nem voltak tehát *jogi személyek sem a magánjog, sem a közjog szempontjából*. A magánjog szempontjából azért nem voltak jogi személyek, mert ha vagyontárgyakra *szükségük* volt, — a megfelelő vagyontárgyak tulajdonosai s egyáltalán bármiféle a grófságok érdekeit szolgáló jogok vagy kötelességek alanyai gyanánt nem a grófságok, hanem az *ő bizalmi embereik* (trustee-ik) — tudniillik a grófságok *főjegyzői* — szerepeltek.¹⁾

S nem voltak jogi személyek *közjogilag* sem azért, mert a coronerek választásától eltekintve, — semmiféle az államtól reájuk átruházott olyan közhatalommal vagyis imperiummal nem rendelkeztek, amelyet választás útján tisztviselőkre ruházhattak volna át.

De bármennyire igaz, hogy a grófságok jogi személyek nem voltak, még sem állíthatjuk, hogy a jogi személyiség hiánya következtében csakis, mint az állami közigazgatás és igazságszolgáltatás *területi egységei* szerepeltek.

¹⁾ V. ö. J. Hatschek: *Englisches Staatsrecht* I. k. 41. old.

A területi egységek sorából messze kiemelte s valóságos önkormányzati alakulatokká tette őket az angol kinevezési rendszernek az a három jellemvonása, hogy az államfő a grófságok szerveivé *idegeneket* ki nem nevezhetett; — hogy a kinevezetteket *más grófságok területére át nem helyezhette*; — s végül, hogy a kinevezett békebírák nem a kormánytól függő *közigazgatási tisztviselők* gyanánt, hanem mint a kormánytól független *bírák* működtek. Az ily értelemben vett kinevezés szükségképen azokra szorítkozott, akik a grófság területén *ingatlan* birtokkal rendelkeztek, s mint ilyenek egyrészt viselték a közigazgatás és az igazságszolgáltatás *költségeit* s másrészt érdekelve voltak a grófság területén végbemenő közigazgatás és igazságszolgáltatás jóságában. Ép ezért az angol grófságokban a közigazgatás, az igazságszolgáltatás és a kormányzat funkcióit a kinevezési rendszer ellenére is *maguk az érdekeltek látták el*; — *ők maguk gondoskodtak a közszükségletek kielégítéséről*; — s mint látni fogjuk a kormánytól teljesen *függetlenül ők maguk kormányozták önmagukat és mindazokat, akik a grófság területén tartózkodtak. S ez a kinevezési rendszeren felépülő bírói önkormányzat* — mint jeleztük — a kinevezettek szempontjából nem jog, hanem *kötelesség* volt s a kötelesség alapja gyanánt nem a kiváltságos rendekhez való tartozás, hanem a jogegyenlőség következtében az *állampolgárság szerepelt*. Ezen az alapon kell a klasszikus selfgovernment grófságait *a jogi személyiséget nélkülöző alakulatoknak*, — *önkormányzatukat pedig a kötelesség elvére felépített állampolgári önkormányzatnak tekintenünk.*¹⁾

*

Ha a klasszikus selfgovernment grófságai s a rendi világ vármegyéi közt a *szervezet* szempontjából párhuzamot vonunk, megállapíthatjuk, hogy az önkormányzat szervezete — egyetlen egy kivételtől eltekintve — mind a két rendszer szerint *ugyanazon alapelveken épült fel*. A jurisdictionnal felruházott vármegyei tisztviselők ugyanis a közfunkciók végzésére adott megbízatást épúgy *kötelesek* voltak elfogadni s épúgy *ingyen* a pusztá megtszolgáltatásért tartoztak szolgálni, — mint az angol békebírák. S annak, hogy az önkormányzat szervezésének ezen legfontosabb alapelvei a gyakorlati életben is érvényesüljenek, — épúgy megvoltak a maga biztosítékai nálunk, mint Angliában. Azok ugyanis, akik a közfunkciók végzésére adott megbízatást el nem fogadták, — a mi jogunk szerint egy *ügynevezett politikai publicum delictumot* követtek el s a vármegyei tisztí ügyésznek állott köteles-

¹⁾ V. ö. R. Gneist: Selfgovernment III. kiad. 88—103. old. H. Gerland: Die englische Gerichtsverfassung 3—20., 270—281., 165. old. J. Hatschek: Die Selbstverwaltung 28—29. old. G. Jellinek: System der subjektiven öffentlichen Rechte II. kiad. 268. old. J. Redlich: Zur Theorie und Kritik der englischen Lokalverwaltung 559—766. old. U. a. Englische Lokalverwaltung 423., 817—820. old. Dr. O. Koelzutter: Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtsprechung im modernen England. 63. old. 1. jegyzet. Concha Győző: Politika II. k. 67. old.

ségében, hogy ellenük a tiszti keresetet benyujtsa, s a közgyűlésnél a megfelelő pénzbüntetés kiszabását kieszközölje.¹⁾

De — ha nem is oly mértékben mint Angliában — ugyancsak megvolt a biztosítéka az *ingyenességnek* s vele együtt annak is, hogy a vármegyei önkormányzat szervezete ép oly *arisztokratikus* jelleget öltson, mint az angol grófságok szervezete.

Az ingyenességet s a szervezet arisztokratikus jellegét két jogszabály biztosította. Az egyik szerint a jurisdictioval felruházott tisztviselők csak tiszteletdíjat és napidíjat kaphattak azért, hogy készkiadásait s a reprezentálás költségeit fedezhessék. Bár ebből a szempontból nagy volt az eltérés az angol és a magyar jog között, mert amaz a tiszteletdíjak és a napidíjak kiutalását is tiltotta s következképk — *acoronereket kivéve* — *ateljes ingyenesség* álláspontjára helyezkedett, — lényegileg véve az angol grófságok s a magyar vármegyék tisztviselői valamennyien megegyeztek abban a negatívumban, hogy semmiféle rendszeres fizetést, vagy nyugdíjat nem kaphattak s következképk a tisztviselői állás részükre a *megélhetés* forrásává, a tisztviselői teendők ellátása pedig *életpályává* nem válhatott.

A másik szabály szerint pedig alispánná vagy szolgabírákká csakis olyan gazdagabb s a vármegyében birtokos nemeseket lehetett megválasztani, akik a saját földbirtokuk jövedelméből is meg tudtak élni s a tisztviselői rendszeres fizetésre és nyugdíjra ráutalva nem voltak.

*

Az önkormányzatnak *kötelesség* gyanánt való felfogásán, az *ingyenességen* s az ezzel együtt járó *arisztokratikus jellegen* kívül még egy olyan jellemvonásra kell rámutatnunk, amely az angol grófsági és a magyar vármegyei szervezetben *egyaránt* feltalálható.

Valamint az angol, ugyanúgy a magyar jog sem követelt a jurisdictioval felruházott tisztviselőktől *elméleti* kvalifikációt. Az önkormányzatban foglalt funkciókat ennél fogva elvileg nálunk is *laikusok* látták el; — a valóságban azonban valamint az angol, ugyanúgy a magyar jog is biztosította a szakszerűséget, amaz a quorumzáradék s később a szakértő segédzemélyzet révén; — emez pedig a szolgabírói tisztségek, az alispáni székek s a vármegyei törvényszékek *megfelelő szervezése révén*.

A szolgabírói tisztségeket illetőleg alapelv volt, hogy a vármegyei közgyűlés minden egyes szolgabíró mellé egy-egy a jogban jártas *esküdtet* köteles választani s a szolgabíró semmiféle fontosabb ügyben az ő esküdtjének, *mint törvényes bizonyiságnak* a közreműködése nélkül érvényes határozatot nem hozhatott. A szolgabíró ennek következtében esküdt nélkül nem volt szolgabíró; — mert Zsoldos szavaival élve *»két test voltak ugyan, de törvé-*

¹⁾ »Delicta publica politica . . . fiscali actione sed civili non criminali vindicantur.«
E. Kelemen: Institutiones juris hung. privati III. k. 748—751. old.

nyileg» — úgy bírói, mint közigazgatási hatáskörükben — »egy léleknek tekintettek.«

De ugyanez állt az alispánra is! Amióta tudniillik a szolgabírónak fontosabb ügyekben nélkülözhetetlen bírótársa gyanánt az esküdt szerepelt, — azóta az alispán sem működhetett, mint egyéni hatóság — a jogban jártas esküdtnak a közreműködése nélkül.

Az alispánnak ugyan nagyobb volt a szabadsága annyiban, amennyiben az ő bírótársait nem a közgyűlés rendelte ki, mint a szolgabíró mellé az esküdtet, hanem ő maga vehetett maga mellé »öntetszése szerint« bírótársakat. *De »az öntetszése szerint kiválasztott szolgabíró és ennek esküdtje nélkül az alispán semmiféle perbeli cselekményt nem tehetett s a közigazgatás terén semmiféle fontosabb határozatot nem hozhatott s következésképp épügy társas hatóság gyanánt volt köteles eljárni, mint a szolgabíró«.*¹⁾

S ami végül a vármegyei törvényszéket, a *sedriat* illeti, — mindenegyes vármegye közgyűlése kiválogatta a főispán által kinevezett táblabírák közül azokat, akik a jogban *járatosak* voltak s ezeket a vármegyei törvényszék *ültnökeivé* választotta meg. S a törvényszék elnöke köteles volt a törvényszék üléseire 4—6 ilyen táblabíró-ültnököt s rajtuk kívül még két *jogszakértőt* tudniillik a *tiszti ügyészt* és a vármegyei *főjegyzőt* meghívni. A *tanácskozás* és a *szavazás jogával felruházott táblabíró-ültnökök közreműködése nélkül a vármegyei törvényszék jogilag érvényes határozatot nem hozhatott; — s bár a főjegyző és a tiszti ügyész szavazati joggal felruházva nem voltak — ugyan-csak érvényességi kelléke volt a vármegyei törvényszék határozatainak az, hogy a törvényszék *előadója* gyanánt a vármegyei *főjegyző* szerepeljen s hogy a *tiszti ügyész* a *sedrian* megjelenve az ő hivatását *betölthesse*, tudniillik a *törvények* és a *nemesi előjogok* tiszteletben tartása *felett* *örködhessen* s a *nyomorult adózó nép* érdekeit *megvédelmezhesse*.*

*

Bármennyire hasonlított a magyar vármegyei szervezet az angol grófságok szervezetéhez az eddig kiemelt jellemvonások szempontjából, — egyébként annyira áthidalhatatlan eltérések áltak fenn közöttük, hogy az angol grófság s a magyar vármegye az önkormányzat *két ellentétes rendszerének a típusai* gyanánt tűnnek fel.

Az angol jog — mint láttuk — a *jurisdiction*al felruházott tisztviselői állások betöltését — egyetlen egy kivételtől eltekintve — az *államfő* részére tartotta fenn; a magyar jog ezzel szemben a vármegyei tisztviselői állások betöltését az uralkodó hatásköréből teljesen kivette s minden tisztséget a vármegyei önkormányzat *helyi szerveivel* töltetett be. Ez az eltérés azonban

¹⁾ *Zsoldos Ignác*: A szolgabírói hivatal I. r. 150—157—II. r. 222. *Erekly I.*: Tanulmányok a vármegyei önkormányzat köréből 114. old.

szükségképen kihatott a vármegye jogállására s kiegyenlíthetetlen ellentétet hozott létre egyrészt az angol grófság s másrészt a magyar vármegye között.

Az angol jog szerint teljesen felesleges volt, hogy a grófságok, mint ilyenek *jogok és kötelességek alanyai gyanánt szerepeljenek*; — hiszen a tisztviselői állások betöltése mint jog az *uralkodót*, — az önkormányzatban foglalt közfunkciók ellátása pedig, mint kötelesség, az *egyes békebírákat* illette. *Ezért nem szervezte meg az angol jog a grófságokat, mint jogok és kötelességek alanyait s ezért nem voltak a grófságoknak jogaik és kötelességeik, sem a magánjog, sem a közjog terén.*

A magyar jog szerint ellenben lehetetlen volt kitérni az elől, hogy a törvényhozás, illetve a századokon át tartó jogfejlődés a vármegyéket a maguk egészében *jogokkal fel ne ruházza és kötelességekkel meg ne rója*; — hiszen ha az uralkodó kezéből kivette azt a jogot és kötelességet, hogy a vármegyei tisztségeket betöltse, — *akkor ugyanezen jogot és kötelességet szükségképen másokra kellett átruházni s tényleg át is ruházta az egyes vármegyék Főpapjainak és Zászlósurainak s Fő- és Köznemesseinek az Universitásaira.* Ez az oka, hogy nálunk a vármegye Karainak és Rendjeinek Egyeteme a vármegyei Universitas, *mint jogok és kötelességek alanya tűnik fel s mint ilyen szerepel a magán- és közjog birodalmában egyaránt.*

Ami a *magánjogi* jogképességet illeti, — láttuk, hogy az angol grófság ön-maga magánjogi értelemben vett jogok és kötelességek alanya nem lehetett s ép ezért, ha mégis kénytelen volt jogokra szert tenni és kötelességeket elvállalni, ezt csakis úgynevezett *trustee-k* útján tehette meg s a grófságok épületeinek tulajdonosai gyanánt pl. az ő *bizalmi embereik*, a grófságok *főjegyzői szerepeltek.* Nálunk ellenben semmiféle ilyen mesterkélt megoldásra szükség nem volt! Ha a vármegye magánjogi értelemben vett jogokra akart szert tenni, avagy ha magánjogi értelemben vett kötelességeket akart magára vállalni, — ezt a megfelelő szervek útján, de *minden közvetítő fiduciarius tulajdonos kizárásával* — *önmaga is megtehetette*, mert a vármegye a mi jogunk szerint jogképes volt s mint ilyen a tulajdonjogban foglalt jogokat is igénybe vehette. A vármegyék azonban rendszerint csak *épületek* tulajdonjogát szerezték meg s ép ezért a tulajdonjogban foglalt jogosítványok közül is csak azokat gyakorolták, amelyek a vármegyei székház mint nemesi kúria tulajdonjogából folytak. Ellenben nem vették igénybe azon jogosítványokat, amelyeknek a gyakorlása *földbirtoknak* a bírását tételezte fel. Ezért rendelkezett az 1723. évi decretum 73. art.-a — akképen, hogy »ha a vármegyék a törvényben reájuk rótt kötelességüknek eleget tesznek és *székházaikat* megépítik, — akkor a vármegyék, mint az ő saját kúriáiknak a tulajdonosai, épúgy mentesek az adó alól s épúgy gyakorolhatják a pallosjogot, mint az ő nemesi kúriáikon az egyes gazdagabb és hatalmasabb földesurak«; — s »mindössze a *kocsmák és mézárszékek tartásának a jogát s a földesurak egyéb hatósági jogait nem szabad bitorolniok.*

De jogképesek voltak a vármegyék közjogilag is!

Közjogi értelemben vett jogaikra és kötelességeikre azonban a rendiség, — illetve a *rendek és az államfő közötti ellentétek gyakoroltak döntő befolyást.*

A rendiség az államfőt és a rendeket, mindenütt mint két *ellentétes* hatalmat állította egymással szembe. Nálunk azonban ez az ellentét sokkal nagyobb volt, mint Európa bármely más államában. A többi államokban ugyanis az uralkodók és a rendek egyaránt arra törekedtek, hogy az államot mennél nagyobbá, gazdagabbá és hatalmasabbá tegyék, úgyhogy ellentét az uralkodó és a nemzet között a *célokra* vonatkozólag nem, hanem csakis a célok megvalósításának az *eszközeire* vonatkozólag támadhatott. Nálunk ellenben a *célok* tekintetében sem volt az uralkodó és a rendek közt egyetértés; — mert uralkodóink egy hatalmas *összmonarchiának* a megteremtésére s a *magyar faj beolvasztására*, — a rendek ellenben függetlenségre s a magyar állam *magyar* jellegének a fenntartására törekedtek. Minthogy ezen egymással ellentétes célokat az uralkodók csakis *abszolút* hatalommal s erőteljes *központosítás* útján, — a rendek pedig csakis a rendi előjogokhoz és kiváltságokhoz, *az alkotmányhoz és az önkormányzathoz való ragaszkodás útján érhették el*, — *az alkotmányosság és az önkormányzat nálunk nem hatalmi kérdés*, hanem a nemzet *léte*nek vagy *nem léte*nek a kérdése volt. S erre a körülményre kell visszavezetnünk, hogy míg az európai kontinens többi államaiban a rendi alkotmányosságot és önkormányzatot mindenütt abszolutizmus és központosítás váltotta fel s a mai nagy területiális államok alapjait mindenütt a központosításra törekvő *abszolút uralkodók* rakták le, — addig nálunk az előjogokra és kiváltságokra felépített *vármegyei önkormányzat egész 1848-ig fennmaradt* s ha nemzeti nagyságunkat nem is, *de nemzetként való fennmaradásunkat s a rendi értelemben vett alkotmányosság fenntartását a vármegyei önkormányzat* biztosította.

A vármegyei önkormányzatnak ezt a *nemzetfenntartó és alkotmányvédő szerepét a vármegye megfelelő szervezése tette lehetővé* s ez a szervezés a király és a nemzet közötti ellentétek következtében teljesen más szellemben ment végbe, mint Angliában, ahol a forradalmaiban győztes nemzet és a király között legalább is a nemzeti nagyság, mint *cél* szempontjából ellentét nem támadhatott.

Az angol jog szerint — mint már jeleztük — azért kellett minden egyes grófság területére *több száz békebíró*t kinevezni, mert a közigazgatás és igazságszolgáltatás roppant nagy munkaterhét csak így lehetett elegendően megosztani s az egyes békebírákra nézve elviselhetővé tenni.¹⁾ Ezzel szemben nálunk a vármegye szervezésénél nem a *közigazgatás és az igazságszolgáltatás érdekei*, hanem ezeknél *sokkal fontosabb politikai érdekek* döntöttek. A király

¹⁾ V. ö. H. Gerland: Die englische Gerichtsverfassung I. k. 19. old. — R. Gneist: Selbstgovernment 205. old.

és a nemzet közötti ellentétek miatt a vármegyét akkép kellett megszervezni, hogy a vármegyei közgyűlés összetételére és létére befolyást senki se gyakorolhasson: *sem az uralkodó — kinevezés, sem a karok és rendek — választás alakjában.* Hiszen kinevezés és választás esetén egyaránt megtörténhetett volna, hogy a közgyűlés többsége a királyi hatalom befolyása alá kerül; — s a kinevezések elmulasztása és a választások el nem rendelése útján egyaránt el lehetett volna érni, hogy a vármegyei önkormányzat *alapszervei*, tudniillik *a vármegyei közgyűlések, nemcsak nem működhetnek, de létre sem jöhetnek.*

A magyar jog ennél fogva az önkormányzat alapszervévé nem egy *kinevezett vagy választott testületet* tett meg, hanem a szervezés *legkezdetlegesebb módjához* nyúlva, *egyszerűen mindenkit megtett a vármegyei közgyűlés tagjává, ki a vármegye Főpapjai, Zászlósurai, Fő- és Köznemesei sorába tartozott.* A vármegye alapszerve gyanánt tehát a vármegyei karok és rendek Egyeteme, vagyis a vármegyei nemesség *ösgyűlése* szerepelt; — s ezt az ösgyűlést, amely nagyobb vármegyékben 6—7000 nemest foglalt magában,¹⁾ — *nem kellett senkinek sem megalakítani és nem lehetett senkinek sem feloszlítani*, mert a meddig a vármegyei nemesség jogilag létezni meg nem szűnt, — addig minden megszakítás nélkül mindig a vármegyei karok és rendek *összesége szerepelt, mint a vármegye alapszerve.*

S a magyar jog, midőn a vármegyei önkormányzat szervezetét ekképen építette ki, — nemcsak azért tért el az angol jogtól, mert emez a *kinevezési rendszert*, a magyar jog pedig az *ösgyűlési rendszert* alkalmazta; — hanem eltért az önkormányzatnak jog, illetve kötelesség gyanánt való felfogása s a jog, illetve kötelesség alanyának a meghatározása szempontjából is.

Az angol jog — mint láttuk — az önkormányzatot mint kötelességet fogta fel s a kötelesség alanyaivá nem a grófságokat, mint jogi személyeket, hanem a békebírákká kinevezett természetes személyeket, az állampolgárokat tette meg.

Az angol joggal ellentétben a magyar jog — az önkormányzat körébe vágó *minden jogot* a vármegye ösgyűlés jellegével bíró alapszervére, a vármegye Egyetemére ruházott át s minden *kötelességgel ezt az alapszervet terhelte meg.* De bármennyire igaz, hogy az önkormányzatban foglalt közhatalom gyakorlása a vármegye szempontjából nemcsak jog, hanem *kötelesség* is volt, — a király és a rendek közötti ellentétek szükségképen oda vezettek, hogy a vármegyei karok és rendek Egyeteme az önkormányzatba foglalt közhatalom gyakorlását *elsősorban és legfőképen mint jogot fogta fel s az önkormányzatnak, mint kötelességnek az eszméje háttérbe szorult.*

Annak az alapelvnek ugyanis, hogy a tisztviselői állásokat *választás* útján a vármegyei *közgyűlés* tölti be s hogy az általa választott tisztviselőkkel a kormány közvetlenül nem, hanem csakis a vármegyei közgyűlés közvetítésével rendelkezhetik, — olyannyira nagy fontossága volt a vármegyei önkor-

¹⁾ V. ö. *Erekly István*: A magyar helyhatósági önkormányzat I. k. II. kiad. 10. old.

mányzat s a király és a rendek közötti viszony szempontjából, — hogy a *tisztviselők választását és a tisztviselők feletti rendelkezést, mint a vármegye kötelességét felfogni — teljesen céltalan és felesleges lett volna*. Ellenben nagyon is helyén való és szükséges volt, hogy a vármegyei karok és rendek a tisztviselők választását és a velük való rendelkezést a vármegyei önkormányzat alapvető jogai gyanánt fogják fel s minden *kijátszása és megsértése ellen a legerélyesebben védekezzenek*. S tényleg erre az álláspontra helyezkedett a magyar jog, midőn a tisztviselők választását, mint a vármegyék egyik legfontosabb jogát szabályozta s minden olyan kísérletet, amely a választott vármegyei tisztviselőket *kinevezett állami hivatalnokokkal akarta pótolni* s az önkormányzat romjain a központosított bürokratikus közigazgatást *akarta meghonosítani*, — a vármegyék jogainak a megsértése gyanánt fogott fel; — s mivel a vármegyék az alkotmány védbástyái gyanánt szerepeltek, — a vármegyék jogainak a megsértésében egyúttal alkotmányértést is látott.¹⁾

De ugyancsak a vármegye alanyi közjogának tekintette a tételes jog azt is, hogy a vármegye tisztviselőivel közvetlenül csakis a közgyűlés rendelkezhetik.

Ez a kizárólagos jog két irányban érezte a hatását: egyrészt az államfővel, a kormánnyal, a vármegye tisztikarával s az egyes magánemberekkel szemben; — s másrészt a vármegyei közgyűlés által alakított *küldöttségekkel, bizottságokkal és választmányokkal* s ezek sorában az úgynevezett *kisgyűléssel* szemben.

Ami az államfőt és a kormányt illeti, — a rendi világ vármegyéi mindig súlyos jogsértésnek tekintették, ha a király és az ő kormányszékei rendeleteiket nem a vármegye Főpapjainak, Zászlósurainak s Fő- és Köz-nemesének Egyeteméhez, hanem az egyes vármegyei tisztviselőkhöz intézték — ezek pedig az ilyen törvénytelenül címzett rendeleteket végrehajtották.

Ezért vették szokásba s ezért iktatta az erdélyi országgyűlés törvénybe, hogy a »főkormányszékek . . . kiadványai és rendelkezései sohase a tisztséghez, hanem a vármegye, szék, vagy vidék közönségéhez szóljanak.«

A vármegyei tisztviselők pedig minden egyes rendeletet — akár törvényesen volt címezve, akár nem — »el vagy el nem fogadás céljából a közgyűlés« s a kevésbbé fontosakat a kisgyűlés elé tartóztak terjeszteni. S addig míg a végrehajtásra utasítást nem kaptak s máskép, mint ahogy az utasítás előírta, — a rendeleteket végrehajtaniok tilos volt.

Mint hogy a tisztviselők irányítása nemcsak a felsőbb rendeletek végrehajtása körül illette meg a közgyűlést, — hanem a rendeletileg nem szabá-

¹⁾ V. ö. A. M. Cziráky: *Conspectus juris publici Regni Hungariae* 679. §.: »Character . . . secumfert, ut intra fines proprii territorii via duntaxat harum Jurisdictionum mandata regia Regnique dicasteriorum ordinationes effectui tradendae sint, neque alteri exequenti . . . citra constitutionis violationem credi valuerint.«

lyozott ügyekben is, — az egyes tisztviselők a közgyűléssel s az ebben döntő befolyást gyakorló tiszttikarral szemben önállóságra szert tenni nem tudtak. A vármegyei tiszttikarral ennek következtében nem az alispán, hanem a közgyűlés s ezen belül a tisztviselők összesége rendelkezett s az alispán nem feje volt a tiszttikarnak, hanem csak *első a vele egyenlő tisztviselők* között. A közgyűlés és a tiszttikar közötti viszony illetén alakulása következtében a vármegyei önkormányzat lényegesen különbözött az angol grófsági önkormányzattól.

Az angol grófságnak ugyanis a tisztviselői kartól különböző közgyűlése, ösgyűlése vagy képviselőtestülete nem volt; mert az úgynevezett negyedéves gyűlésnek, illetve közgyűlésnek minden egyes tagja békebíró, vagyis tisztviselő, mégpedig kinevezett királyi tisztviselő volt. S a békebírák kevésbé fontos esetekben és kivételesen egymagukban, *mint egyedi szervek*, fontosabb ügyekben kerületenként kettesével, *mint kisgyűlések* teljesen önállóan jártak el s a közgyűlés, mint látni fogjuk, egyrészt kormányzati funkciókat végzett s másrészt, mint felelősségi fórum szerepelt. A vármegyei és a grófsági önkormányzat ennek következtében abban különböztek egymástól, hogy míg *emez túlnyomóan mint egyedi és dualisztikus* szervezet működött, addig a vármegyei önkormányzat túlnyomóan testületi jelleget öltött.

S a testületi jelleg külsőleg abban jutott kifejezésre, hogy a vármegyét kifelé úgy a királlyal és a kormányzókkal, mint az egyes magánemberekkel szemben nem a *fő- vagy alispán*, hanem maga az *Universitas Praelatorum, Baronum, Magnatum et Nobilium*, vagyis a vármegye Egyeteme képviselte; — az összes határozatok, mint a vármegye Egyetemének a határozatai jelentek meg; — s írásba foglalva, — a vármegye címerével ellátott vöröspeccsét alatt a vármegye Főpapjainak, Zászlósurainak s Fő- és Köznemesinek Egyeteme nevében adattak ki.¹⁾

De kifejezésre jutott a vármegyei közgyűlés jogainak kizárólagossága a közgyűlés által alakított *testületi* szervekkel szemben is. Míg az angol törvényhozásban már századok óta megvolt a hajlandóság arra, hogy az önkormányzat hatáskörének egyes töredekeit szűkebb körű bizottságokra ruházza át s az úgynevezett *committee*-rendszer a XIX. század reformjai óta az angol önkormányzat egyik legjellemzőbb vonása gyanánt szerepel, — nálunk a király és a rendek közötti ellentétek minden ehhez hasonló rendszernek a kialakulását megakadályozták.

A mi vármegyéink közgyűlései ugyanis — az igazságszolgáltatástól eltekintve, — soha bele nem egyeztek abba, hogy a testületileg gyakorolható hatáskörnek bármily csekély részét a maguk kezéből *teljesen* kiengedjék s a kebelükből alakított szűkebbkörű — s ezen a réven a *központi kormány által könnyebben befolyásolható* — *bizottságokra ruházzák át*.

¹⁾ V. ö. Ereky I.: Tanulmányok a vármegyei önkormányzat köréből 106—110. old.

Ép ezért a polgári és büntető sedriáktól eltekintve, — a régi magyar vármegyében egyetlenegy oly testületi szerv sem tudott kialakulni, amelynek a véleményezésnél vagy a pusztá foganatosításnál messzebbmenő hatásköre s a közgyűléssel szemben önállósága lett volna.

Hogy így volt jogilag — ezt Cziráky Conspectusa, — s hogy így tartották helyesnek politikailag — ezt Kossuth Lajos álláspontja igazolja. Cziráky szerint ugyanis: »Hogy a közgyűlés hatáskörébe tartozó ügyekben helyesen lehessen határozni, — megelőzőleg igen sokszor fel kellett deríteni s meg kellett hányni-vetni a tényállást s rendszeres javaslatokat kellett készíteni.« Erre a célra szolgáltak a sedriák ülnökeiből s a tekintélyesebb nemesekből megalakított *kisgyűlések* vagy *küldöttségek*, amelyek részben állandóan működtek — mint pl. a pénzügyi és a vámügyi választmányok — részben alkalmiak voltak. »Ezeknek azonban sohasem állott jogukban« — az 1723. évi 58. art. tilalma folytán — »a közgyűlések *határozatait megváltoztatni*; — megfordítva azonban a közgyűlések az ő *határozataikat megváltoztathatták s határozataik csakis a közgyűlés jóváhagyása esetén váltak jogerősekké*«.

S midőn a rendi korszak vége felé a Nyáry Pál által szerkesztett s számos vármegye által tényleg elfogadott »*Javaslat Pestvármegye közigazgatási rendszere iránt*« . . . a kisgyűlések hatáskörét tágítani akarta, — maga Kossuth Lajos volt az, aki Nyáry Pállal szemben a következő álláspontra helyezkedett: »*Többet . . . a kisgyűlésre nem bíznék s egyáltalán semmit . . . a kisgyűlés hatáskörébe nem utalnék, ami az egész megyét s így a közgyűlést illető határozás jogába bele vághat . . . Ha kell (?) kisgyűlés, ez csak előkészítő, ne pedig határozó legyen.*«¹⁾

*

Miután a vármegyei önkormányzat szervezésének legfőbb alapelveire rámutattunk, — az alábbiakban a szervezetet, illetőleg még egy kérdést kell tisztáznunk. Kérdés tudniillik miképen akadályozta meg a magyar jog azt, hogy a vármegyénként szervezkedő karok és rendek az államon belül *állammá* át ne alakuljanak, vagyis más szóval miképen egyeztette össze az önkormányzatot az állam egységével?

Ez a kérdés az angol jogban fel sem merülhetett. Hiszen az angol jog szerint az önkormányzatban foglalt minden hatalom az állam központi legfőbb szervétől, az *uralkodótól* származott s az ez által átruházott hatalmat nem a grófságok gyakorolták, mint jogot, hanem a kinevezett *egyes tisztviselők gyakorolták, mint kötelességet*.

¹⁾ V. ö. Cziráky: Conspectus II. k. 214. old. — A v. Virozsil i. m. III. k. 110. old. — Opinio excelsae regn. Dep. art. 8. 1825/7 exmissae III. Coordinatio Comitatum 4 old. V. ö. a Nyáry-féle »*Javaslatnak*« a Nemzeti Múzeum tulajdonában levő példányán Kossuth Lajos sajátkezűleg irt megjegyzéseit.

A kinevezési rendszer s az önkormányzatnak kötelesség gyanrnt való szabályozása minden a szervezés körébe tartozó *külön biztosítékot* máá eleve feleslegessé tett.

Nem így a magyar jogban!

Az a rendszer, amely az önkormányzatban foglalt funkciókat egytől egyig mint *jogosítványokat* fogta fel s minden jogot a vármegyei karok és rendek *Egyetemében összpontosított*, — rendkívül alkalmas volt arra, hogy az államon belül páratlanul nagyszabású önkormányzati alakulatok jöjjenek létre; — de mennél több jogra, tekintélyre és hatalomra tett szert a vármegyei önkormányzat alapszerve, tudniillik a *közgyűlés* s mennél inkább fokozta a közgyűlés jelentőségét az a körülmény, hogy az általa választott tisztviselőkkel *közvetlenül* csakis a *közgyűlés* rendelkezhetett, — a központi legfőbb szervek akaratának az érvényesülése annál *több* nehézségbe ütközött s az állami akaratelhatározás és cselekvés *egysége* annál bizonytalanabb alapokon nyugodott.

A magyar jog azonban minden nehézséget el tudott hárítani és az önkormányzatnak *jog gyanánti felfogása s a választási rendszer mellett is biztosítani tudta az állam egységét az által*, hogy az önkormányzat ellenőrző és felügyelő szervei közül *egy*et az *önkormányzat szervezetébe illesztett be*. A mi jogunk szerint ugyanis a vármegyei önkormányzatot nemcsak *kívülről* az állam központi legfőbb szervei, tudniillik az államfő és a dicasteriumok ellenőrizték, hanem a karok és rendek Egyetemén belül is volt egy olyan szerv, aki mint az uralkodó és a rendek *közös bizalmi embere*, mint a vármegye *főispánja* ellenőrző és felügyelő funkciókat látott el s ezen a réven a központi szervekkel való összeütközést tőle telhetőleg elhárította.

A főispán azonban távolról sem szorítkozott arra, hogy a vármegye tisztviselőit *ellenőrizze*, testületi szerveinek működésére *felügyeljen* s az ellenőrzés és felügyelet eredményekép a szükséges intézkedéseket tegye; — hanem mint a vármegyei közgyűlés, a kisgyűlés, az összes bizottságok és a sedria elnöke a mindezeket megillető hatalom gyakorlásában is részt vett s összes jogaikban osztozkodott. Sőt az imént kiemelt testületi szervek szempontjából a hatalom gyakorlásának s a jogok érvényesítésének egyenesen *feltétele* volt az, hogy a főispán *az ő hatáskörét betöltse s a törvényben s az ősi szokás révén megállapított jogait gyakorolja*. A testületi szervek ugyanis egyáltalán nem működhetek, ha a főispán az ő gyűléseiket egybe nem hívta s egybehívás esetén sem tudtak tanácskozni és határozni, ha a főispán, mint elnök tanácskozásait nem irányította s a tekintélyszerinti többségnek vagyis, az úgynevezett senior pars-nak az álláspontját meg nem állapította. S a főispánnak ezen elnöki jogaival vetekedtek fontosságban azok a szervezés körébe vágó jogai, amelyeknél fogva a vármegye egyik legtekintélyesebb tisztviselőjét tudniillik a vármegyei főjegyzőt s ezen kívül a vármegye összes táblabíráit a főispán nevezte ki s az összes többi tisztviselői állásokra a főispán *kandidált*.

A mi jogunk ugyanis nagy súlyt fektetett arra, hogy a vármegyei törvényszék ülnökeit a közgyűlés válassza s hogy a vármegyei törvényszékek ülésein a tisztviselőelemmel szemben mindig ezek a közgyűlés által választott ülnökök vagyis *a vármegye bírái legyenek többségben*. A főispán szervező hatásköre következtében a *bírákat* a közgyűlés nem szabadon, hanem csak azok közül választhatta, akiket a főispán *táblabírákká* kinevezett.

A táblabírói kinevezések s a kandidálás jelentősége abból állott, hogy a főispán egyrészt a vármegyei törvényszék s másrészt a vármegyei tisztikar megalakítása körül, mint a közgyűléssel *egyenrangú* tényező szerepelt.

Bármennyire fontosnak tartotta tehát a mi jogunk a vármegyei igazságszolgáltatás függetlensége és pártatlansága szempontjából azt, hogy a vármegyei törvényszékek ülnökeit *a közgyűlések* válasszák s hogy az ekképen választott ülnökök, vagyis a szó szoros értelmében vett *bírói elem* a törvényszékek ülésein *a tisztviselői* elemmel szemben többségben legyen, — *a korlátlanul szabad választást még sem engedte meg s bírákká csakis a főispán által kinevezett táblabírákat engedte megválasztani*. S ugyanígy nem tűrt a mi jogunk korlátlanul szabad választást *a tisztviselőknél* sem ; — akár jurisdictional felruházott alispánokat vagy szolgabírákat kellett tehát választani, akár ügynevezett szegődötteket — a választás csak azokra eshetett, *akiket a főispán* *kandidált*.

Míg az eddig kiemelt szabályok a központi és vidéki szervek harmonikus együttműködését, vagyis az állam *egységét*, — addig a szervezésre vonatkozó többi szabályok azt voltak hivatva biztosítani, hogy a főispán az ő fent kiemelt jogai révén az önkormányzat működését *meg ne gátolja s a karok és rendek önrendelkezési jogát el ne koboza*.

A mi jogunk ugyanis a főispáni funkciók ellátását vagy el nem látását nem a főispán *tetszésére és legjobb belátására* bízta, hanem, mint *kötelességet* fogta fel ; — a főispán tehát nemcsak jogosítva, hanem *kötelezve* is volt arra, hogy az ő ellenőrző felügyelő, szervező és elnöki hatáskörét betöltse s ezzel az önkormányzat működését s a törvénnyel és a közérdekkel való összhangját lehetővé tegye.

A főispán azonban *akadályozva* is lehetett abban, hogy kötelességeinek eleget tegyen s jogait gyakorolja. Minthogy a főispán betegsége, távolléte, vagy egyéb irányú elfoglaltsága nem lehetett ok arra, hogy az önkormányzat egész gépezete fennakadjon, — a mi jogunk erre az eshetőségre is gondolt s a főispán akadályoztatása esetén a főispáni jogok gyakorlását *a vármegye első* tisztviselőjére ruházta át.

S az első tisztviselőnek az a joga és kötelessége, melynél fogva a teendőinek ellátásában akadályozott főispánt ő helyettesítette, — vonta maga után a főispán egyik legfontosabb jogának tudniillik *a kandidációnak a korlátozását*. Minthogy az önkormányzat szempontjából rendkívül fontos volt, hogy a főispánt akadályoztatása esetén ki helyettesítse, — a törvényhozás a kandidáció szabályozásánál éles megkülönböztetést tett az *alispán* és a *többi*

tisztviselők kandidálása között. Az utóbbiak állásaira a főispán csak *három* jelöltet volt köteles kandidálni s a jelöltek személyét illetőleg korlátozva nem volt; — az alispáni tisztségre ellenben a tetszése szerint kiválasztott *három* jelöltön kívül mindig köteles volt a *lelépő régi alispánt* is kandidálni, úgyhogy a vármegye közönségének mindig módjában állott a bevált régi alispánt visszatartani s ezzel a főispán akadályoztatása esetén megfelelő helyettesről gondoskodni.

*

A mi jogunk azonban teljesen tisztában volt azzal, hogy az imént kiemelt biztosítékoknak is megvannak a maguk fogyatkozásai. Kiegészítette tehát e biztosítékokat — a főispáni állás olyatén szervezésével, amely egyaránt kielégíteni iparkodott úgy az állami egység — mint az önkormányzat követelményeit.

Az állami egység érdekében rendelkezett akképen, hogy míg a vármegye összes tisztviselői állásait önkormányzati és regionalis¹⁾ szervek, tudniillik a vármegyei közgyűlés és a főispán töltik be választás illetve kinevezés útján, — addig a vármegyék főispáni székeit az állam központi legfőbb szerve, az *uralkodó tölti be a főispáni tisztség adományozása s az örökös főispánoknak főispánságaikban való megerősítése vagyis lényegileg véve királyi kinevezés útján.*

S ugyancsak az állami egységet volt hivatva biztosítani az a rendelkezés is, mely szerint a kinevezett, illetve a méltóságában megerősített főispán épúgy *esküt* tartozott tenni, mint a vármegye tisztviselői; eltérés ettől a szemponttól mindössze annyiban volt, amennyiben a főispán esküje a későbbi fejlődés folyamán bírói dekretális esküből hűségesküvé alakult át s a főispán ezt a hűségesküt — ha csak a király másképp nem rendelkezett, — a király személyének képe-mása, a *királyi biztos* kezébe tartozott letenni.²⁾

Míg a főispáni állás szervezésének eddig kiemelt szabályai az állami egységet, — *a többiek az önkormányzatot voltak hivatva biztosítani.*

A mi jogunk szerint ugyanis a király nem nevezhetett ki főispánná tetszése szerint bárkit, hanem csak azt, aki a vármegye területén földbirtokkal rendelkezett s földbirtoka révén épúgy érdekelve volt a vármegye területén végbemenő közigazgatás és igazságszolgáltatás jóságában, mint a vármegyei Universitas bármelyik más tagja.

Sőt — minthogy a főispánnak az volt a hivatása, hogy a rendekkel szemben a királyi hatalom érdekeit képviselje s viszont a rendek érdekében közbenjáró legyen az államfőnél, — *a kinevezés a vármegye földesurainak egy nagyon kis körére: tudniillik a legbefolyásosabb és leggazdagabb mágnásokra szorítkozott.*

¹⁾ A regionális szervek féle elnevezést illetőleg lásd alább a francia önkormányzat ismertetésénél mondottakat.

²⁾ V. ö. *Erekly I.*: Tanulmányok a vármegyei önkormányzat köréből. 22—34. old.

Az, hogy a főispán maga is földesúr volt, mégpedig *rendszerint a vármegye legelső földesura*, — már egymagában is érdekközösséget teremtett a főispán, mint a vármegye *kormányzója*, s a tisztikar, illetve a *karok és rendek* között. S még szorosabbá tette ezt az érdekközösséget az a szabály, hogy a főispán ebben a minőségében semmiféle jogát nem gyakorolhatta és semmiféle kötelességét nem teljesíthette addig, amíg a vármegye karainak és rendjeinek egyeteme őt *főispáni székébe be nem iktatta*. Annak tehát, hogy a főispán mint a király és a rendek *közös bizalmi embere* az ő funkcióit elláthassa, két feltétele volt. — Mint a király bizalmi embere — a király személyének képmása a *királyi biztos kezébe tartozott letenni a hűségesküt*; s mint a karok és rendek bizalmi embere a hűségesküt a *vármegyei közgyűlés színe előtt tartozott letenni* s köteles volt magát a *karok és rendek egyeteme által* főispáni székébe ünnepélyesen beiktatni.

Az ekképen beiktatott főispán tisztsége már az eddigiekből kitűnőleg is több tekintetben az *önkormányzati tisztségekre emlékeztetett*. Valamint a vármegyei tiszttviselőknek, ugyanúgy a főispánoknak is a vármegyei karok és rendek *érdekközösségébe kellett tartozniok* s ezen érdekközösség garanciája gyanánt mindannyioknál egyaránt a *földbirtok szerepelt*.

S valamint a vármegyei tiszttviselőkre, ugyanúgy a főispánokra nézve is szabály volt, hogy a közfunkciók végzésére adott megbízást elfogadni s ennek jeléül az esküt letenni *kötelesség* volt. De volt a főispáni tisztségnek még egy az önkormányzati tisztségekkel közös jellemvonása. Tudniillik valamint a vármegyei tiszttviselők, ugyanúgy a főispánok *is ingyen, a pusztá megtiszteltetésért* voltak kötelesek a hatáskörükben foglalt funkciókat ellátni; — a főispáni *tisztségek tehát épúgy nobile officiumok jellegével bírtak, mint az alispánok, vagy a szolgabírák tisztségei*. Csakhogy bármily nagy volt a jelentőségük az imént kiemelt *közös jellemvonásoknak*, — a főispáni tisztségeket a vármegyei tisztségekkel azonos természetűeknek elismerni mégsem lehetett.

Messze kiemelte őket az önkormányzat nobile officiumai közül egyrészt az az *idő*, amelyre a főispánság adományozása szólt s másrészt a *megbízás tartalma*.

A vármegye ugyanis a tiszttviselőket tisztújítástól tisztújításig, tehát *előre meghatározott és rövid időre választotta*.

A király ellenben a főispánokat az adománylevelek tanúsága szerint *durante beneplacito regis*, — később pedig a modo in posterum, *vagyis határozatlan időre s épúgy bármikor elmozdíthatólag nevezte ki*, mint például a központosított Franciaország uralkodói az intendansokat s a mai köztársasági elnökök a prefeteket.

A főispáni adománylevél szövegén kívül azonban maga a törvényhozás is biztosította a király részére azt a jogot, hogy az általa adományozott főispánságokat bármikor tetszése szerint, de különösen »excessus gravior«

esetén visszavehesse, — a vármegyék részére pedig azt a jogot, hogy »bizonyos és való panasz esetén« a főispánok elmozdítását bármikor kérhessék.

Mindez azonban csak elvben volt így! A valóságban sem a király, sem a vármegyék nem éltek a fentebb jelzett jogaikkal, mégpedig azért nem, mert a főispánság adományozásának *igazi és végső oka gyanánt az a tekintély és befolyás szerepelt, amellyel csak a vármegyék legelső földesurai és leggazdagabb mágnásai rendelkezhettek. Ezt a tekintélyt és befolyást sem a király, sem a rendek nem nélkülözheték*; s erre a körülményre kell visszavezetnünk, hogy *a jogilag bármikor elmozdítható főispán tisztsége a valóságban életfogytig tartott*; — hogy számos vármegyében évszázadokon át ugyanazon családok tagjainál maradt meg; — s hogy több vármegyében örökös főispánsággá alakult át.

Ha már a megbízatás időtartama is messze kiemelte a főispáni tisztségeket a vármegyék nobile officiumai közül, — még inkább emelte a főispáni megbízatás jelentőségét a *megbízatás tartalma*.

A főispán úgy az adománylevelek, mint a reá vonatkozó törvények tanúsága szerint arra kapott megbízatást, hogy a tisztikar és az egész *vármegye feje és kormányzója legyen*. Mint ilyen, *kettős hivatást* tartozott betölteni. Egyrészt — mint a közgyűlésnek és a polgári és a büntető törvényszékeknek az elnöke — köteles volt mindenkinek egyaránt *igazságot szolgáltatni* s a vármegye összes főpapjait, zászlósurait, fő- és köznemeseit jogaikban és szabadságaikban megtartani; — s másrészt köteles volt a király jövedelmeinek hűséges kezelésére felügyelni; — a király parancsait tiszteletben tartani s a vármegye összes főpapjaival, zászlósuráival, fő- és köznemesseivel tiszteletben tartatni; — s a király ellenségeinek ellensége, barátjainak barátja lenni. S ezen kettős hivatásra építették fel az adománylevelek a vármegye összes Főpapjainak, Zászlósurainak, Fő- és Köznemesseinek azt a kötelességét, hogy a főispán előtt *törvényt álljanak*, magukat *végrehajtásainak alávevessék* s neki minden — az ő hatáskörébe tartozó, megengedett és szokott — dolgokban — *minden módon engedelmesséjének*.¹⁾

A főispán és a rendek közötti viszonynak ilyenén felfogására kell visszavezetnünk, hogy a mi jogunk a főispáni tisztséget *nem nobile officiumnak*, hanem *közjogi méltóságnak* tekintette s a rendek és a főispán közötti egyensúlyt tartva szem előtt, nemcsak az önkormányzatban foglalt *jogokat* osztotta meg közöttük, — hanem valamint a rendeket feljogosította arra, hogy az országgyűlés alsótáblájára *követeket* válasszanak, ugyanúgy feljogosította a főispánokat is arra, hogy mint állásaiknál fogva *valóságos mágnások a főrendiházban ülésse és szavazattal rendelkezzenek*.

De bármennyire kiemelkedett a vármegye nobile officiumai közül a főispán közjogi méltósága, — a rendi világ közjogászai valamennyien megjegyeztek abban, amit a főispán, a tisztikar s a vármegyei karok és rendek viszonyáról Cziráky hirdetett. Cziráky szerint ugyanis a főispán, mint a

¹⁾ V. ö. *Ereky I.*: Tanulmányok a vármegyei önkormányzat köréből. 272—274. old.

tisztikar s az egész vármegye feje, a tisztikarral s a vármegyei karokkal és rendekkel együtt *egy egységes egészet, egy úgynevezett »corpus morale«-t alkotott.*

Bármily nagy volt tehát az ellentét a vármegye alkotóelemei között a közfunkciók végzésére irányuló jogok és kötelességek *alapja* szempontjából, — az ösgyűlés jellegével bíró vármegyei universitas, az ezáltal választott bírák és tisztviselők s a király által kinevezett főispán *mégis egy testet alkottak* s ennek az *erkölcsi értelemben vett testnek a feje volt a főispán.*

*

Ha ezek után az angol grófsági s a magyar vármegyei szervezet közötti párhuzamból levonjuk a következtetést, — akkor az alábbi eltéréseket és egyezéseket kell megállapítanunk.

Az önkormányzatban foglalt közfunkciók ellátása a tisztviselők szempontjából mindkét rendszer szerint *kötelesség* volt; — s a közfunkciókat mindkét rendszer szerint olyan *ingyen, a pusztá megtiszteltetésért szolgáló tisztviselők látták el*, akiktől a törvény nem elméleti kvalifikációt követelt, hanem csak azt, hogy mint a grófság, illetve a vármegye *birtokosai* a grófság, illetve a vármegye területén végbemenő közigazgatás és igazságszolgáltatás *jóságában ők maguk is érdekelve legyenek.*

Az érdekelteknek ez az *önrendelkezése azonban lényegesen másképp alakult Angliában és nálunk.*

Míg az angol jog szerint csak az az érdekelt lehetett tisztviselő, aki az önkormányzat adóterheinek a viselésében *önmaga is résztvett*, — az angol szervezet tehát az állampolgárok közti *jogegyenlőségen alapult*; — addig a magyar jog szerint csak az az érdekelt lehetett tisztviselő, aki mint a kiváltságos karok és rendek tagja, *adómentességet* élvezett; — a magyar vármegyei szervezet tehát nem az állampolgári jogegyenlőségen, hanem a *rendi előjogokon és kiváltságokon épült fel.*

S végül míg az angol jog szerint az uralkodó volt az, aki az állam imperiumának egy-egy töredékét a tisztviselőkre átruházta, s következésképp az önkormányzatban foglalt kötelességek alanyai gyanánt nem a grófságok, hanem a tisztviselőkké kinevezett *egyes állampolgárok* szerepeltek; — addig a mi jogunk az állami imperium egy-egy töredékét a főispánokból és a kiváltságos karokból és rendekből álló *közjogi jogi személyekre ruházta át* s következésképp ezek voltak hivatva arra, hogy főispáni *kinevezés*, illetve főispáni kinevezéssel vagy kandidációval kombinált *választás* alapján a vármegye bírói és közigazgatási tisztségeit betöltsék.

Az angol grófsági önkormányzat a jogi személyiséget nem ismerő *állampolgári*, — a magyar vármegyei önkormányzat a jogi személyiségen felépülő *rendi önkormányzat* volt.¹⁾

¹⁾ V. ö. Cziráky A.: M. Conspectus I. k. 177. II. k. 677., 684., 693. §. Dr. Ereky I.: Tanulmányok a magyar vármegyei önkormányzat köréből. 40—116. old.

Az angol grófságok s a magyar vármegyék hatásköre.

Az önkormányzat különböző rendszereinek a kialakulására nemcsak a szervezés mikéntje gyakorol befolyást, hanem az is, hogy a tételes jog hogyan szabályozza az önkormányzat szerveinek *hatáskörét* s az állami szervekhez való viszonyát?

Akár az angol grófságokat, akár a magyar vármegyéket vegyük, — mindkét önkormányzati alakulat *hatásköre négyféle* funkciókat foglalt magában ; — tudniillik egyrészt az *igazságszolgáltatás*, a *közigazgatás* és a *kormányzat* körébe vágó s másrészt a *törvényhozással* kapcsolatos funkciókat.

Ami a *polgári igazságszolgáltatást* illeti, — az angol jog a magánjogi jogviták eldöntését annyira a londoni legfőbb bíróságokban központosította, hogy a grófságok szervei, tudniillik a sherifek és a békebírák csak *bagatell perekben* járhattak el ; — a nagyobb jelentőségű polgári perekben ennél fogva a grófsági önkormányzat szervei csakis azon a réven vehettek részt, hogy az angol jog fontosabb jogviták esetén éles megkülönböztetést tett *tény* — és *jogkérdés* között s a ténykérdést *esküdtekkel*, s a jogkérdést a londoni legfőbb bíróságok *bíráival* döntette el. A végletekig vitt központosítás mármost oda vezetett, hogy eredetileg azon grófságok voltak kötelesek Londonba megfelelő számú esküdteket küldeni, amelyeknek területén a felek közt jogvita támadt. Minthogy azonban az esküdtszéki eljárás a végletekig vitt központosítás mellett a pereket rendkívül megdrágította, — később utazó bírákat küldtek ki s a grófságok most már nem a londoni bíróságok, hanem az *utazó bírák* részére voltak kötelesek esküdtekről gondoskodni. A polgári igazságszolgáltatás ennek következtében *négyféle* kapcsolódott be az önkormányzatba : *a)* bagatell perekben maguk a sherifek, illetve a békebírák ítéleztek ; *b)* fontosabb perekben az esküdtek alap- és szolgálati lajstromait az önkormányzat szervei állították össze s ők gondoskodtak arról, hogy az esküdtek a kitűzött tárgyalási határnapon az utazó bírák előtt megjelenjenek ; — *c)* a ténykérdést a grófsági önkormányzat szervei, tudniillik az esküdtek döntötték el ; — s *d)* a grófság területén végbemenő polgári igazságszolgáltatás *összes kiadásait a grófsági önkormányzat viselte*.

*

Az angol joggal ellentétben a mi jogunk a decentralizáció álláspontjára helyezkedett s a polgári igazságszolgáltatást oly nagy mértékben *szétpontosította*, hogy a királyi tábla mint elsőfokú bíróság csakis a királyi fiscust érdeklő, — a megszakadási és olyan polgári perekben járt el, amelyekben okiratok, vagy kiváltságlevelek valódiságát kellett bizonyítani. — Az *összes többi polgári perekben elsőfokon a kerületi táblák* és — az exempt területektől eltekintve — a *vármegyék* ítéleztek. A vármegyék szervei azonban nemcsak

bagatell jogvitákat döntöttek el, mint az angol grófságok szervei; — hanem a *szolgabírák* hatásköre 3000 forint értékhatárig minden világos adóssági és zálogügyre, — az *alispáni székek* hatásköre 12.000 forint erejéig minden világos adóssági ügyre s értékre való tekintet nélkül minden zálogügyre, — s a *vármegyei törvényszékek, mint elsőfokú fórumok* hatásköre értékhatárra való tekintet nélkül minden olyan osztály iránti, illetve örökösödési perre kiterjedt, amelyben a per tárgyai gyanánt egyazon vármegyében fekvő javak szerepeltek.¹⁾

Minthogy a mi jogunk az esküdtszéki intézményt nem ismerte, — nálunk a polgári igazságszolgáltatás kétféleképp kapcsolódott be az önkormányzatba; — egyrészt aképen, hogy a vármegye hatáskörébe tartozó összes polgári perekben *vármegyei szervek* ítéleztek esküdtek és táblabírák bevonásával; — s másrészt aképen, hogy a vármegye területén végbemenő polgári igazságszolgáltatás összes költségeit a vármegyei önkormányzat viselte.

*

Ellentétben a polgári igazságszolgáltatással, a *büntető igazságszolgáltatás* terén az angol és a magyar jog egyaránt decentralizációra törekedett s oly nagy mértékben szétponosított, hogy a központban működő bíróságok csak kivételesen, tudniillik az *angol királyi tábla csak lázadás és árulás, — a magyar királyi tábla csak fелségсértés, hűtlenség és úgynevezett országgyűlési deliktumok esetén jártak el első fokon; — az összes többi büntetőügyek elsőfokon a vármegyei önkormányzat hatáskörébe tartoztak.*

Az ekképen szinte teljesen decentralizált büntető igazságszolgáltatás két részre vált szét: tudniillik egyrészt a kisebb jelentőségű s másrészt a súlyosabb bűncselekmények feletti bíraskodásra.

Kisebb jelentőségű bűncselekmények eseteiben Angliában elsőfokon 2—2 békebíró, — nálunk pedig szolgabíró és esküdt együttesen, mint *dualisztikus hatóságok jártak el* egy úgynevezett rövidútú, vagyis *sommás eljárásnak* a szabályai szerint.

Súlyosabb bűncselekmények esetén s nálunk ezenfelül akkor is, ha gyanúsított gyanánt tetten nem ért nemes ember szerepelt,²⁾ — az eljárás tagozódott s a gyanúsítottat az angol grófságokban vagy a coroner és az ő esküdtszéke,³⁾ vagy a nagy esküdtszék helyezte vád alá; — nálunk pedig a tetten nem ért nemes emberrel szemben a közkeresetet a tisztí úgyész

¹⁾ Világos adóssági ügyekben 1000 forinttól 3000 forintig a szolgabírónak, az alispánnak és a kerületi táblának egymással *konkuráló* hatásköre volt. E. Kelemen: Institutiones juris hung. privati. IV. k. 11. old.

²⁾ Nemes ember ügyében sommás eljárásnak csak akkor lehetett helye, ha ebbe ő és a tisztí úgyész is beleegyeztek. V. ő. Dombóváry Géza: A Nyáry-féle 1842-i Büntető-törvényszolgáltatási eljárás 45. old.

³⁾ Hirtelen és gyanus elhalálozás esetén.

indítványára csakis a *vármegyei közgyűlés* határozhatta el.¹⁾ S a vád felett az angol grófságokban vagy a grófsági *törvényszék*, vagy pedig egy Londonból kiküldött *utazóbíró* ²⁾ ítélte a 12 esküdttől álló kis esküdtszék igazmondása alapján ; — nálunk ellenben mindig a vármegyei törvényszék a sedes judiciaria ítélkezett annyi jogban járatos táblabíró bevonásával, hogy a tisztviselői elemmel szemben mindig a vármegye *bírái* voltak túlsúlyban.

Minthogy a mi jogunk az esküdtszékek útján való ítélkezést valamint polgári, ugyanígy büntető ügyekben sem ismerte, — a büntető igazságszolgáltatás is ugyanazon módzatok mellett kapcsolódott be az angol grófsági s a magyar vármegyei önkormányzatba, mint a polgári igazságszolgáltatás.

*

A hatáskör szempontjából a klasszikus selfgovernment és a magyar vármegyei önkormányzat legjellemzőbb vonása abból állott, hogy az egész ügynevezett *belső közigazgatás teendőit* ugyanazon önkormányzati szervek végezték el, mint akik *polgári és büntető jogviták esetén ítélkeztek*.

Az a *közigazgatási hatáskör* mármost, amelyet az angol grófságokban s a magyar vármegyékben egyaránt bírák töltöttek be, — szükségképen két részre vált szét : az *egyik* rész a grófság, illetve a vármegye elsőfokon ellátott funkcióit foglalta magában ; — a másik rész pedig azon funkciókat, amelyeket a grófságok és a vármegyék, mint az alsóbbrendű önkormányzati alakulatok *felettes hatóságai* láttak el.

Akár az angol grófságok, akár a magyar vármegyék *első fokon gyakorolt közigazgatási hatáskörét* elemezzük, a hatáskör alapja gyanánt mindkét jogban a *rendészet* szerepelt.

De bármennyire vitán felül állt a rendészet *alapvető jelentősége* a grófsági és a vármegyei közigazgatás összes többi ágaival szemben, — egyébként az angol és a magyar jog között a rendészet terén szinte áthidalhatatlan ellentétek állottak fenn. Míg Angliában, mint a világ legelső kereskedő és iparos államában a rendészet teendői is beláthatatlanul sokfélék voltak s az ipar, a kereskedelem és a forgalom követelményeihez alkalmazkodtak, — addig nálunk, mint túlnyomóan állattenyésztő és földműveléssel foglalkozó államban a rendészet tartalmilag összehasonlíthatatlanul szegényebb volt s elsősorban és legfőképen a mezőgazdaság, az állattenyésztés s a földesúr és a jobbágyság közti viszony által támasztott igényeket iparkodott kielégíteni.

Ezen tartalmi eltéréseken kívül nagy volt az eltérés a jogi szabályozás szempontjából.

¹⁾ Cziráky i. m. II. k. 211. old. Ettől a szabálytól csak akkor volt helye eltérésnek, ha az eltérésbe a vádlott és a tisztí ügyész beleegyeztek.

²⁾ Egymással konkuráló hatáskörük volt ; — abban, hogy melyikük járjon el, a megelőzés döntött.

Az angol békebírák már a kinevezési okmány alapján is jogosítva voltak arra, hogy a király békéjét, vagyis a jogrendet fenyegető *veszélyeket elhárítsák* s ebből a célból az érdekeltek szabályszerű meghallgatása alapján letartóztatást rendeljenek el vagy a jövő jó magaviselet biztosítása érdekében óvadékok adását és kezesek állítását követeljék. Az angol törvényhozás azonban nem elégedett meg ezzel a *generális felhatalmazással*; — hanem hogy a rendőri *önkényt* lehetőleg kiküszöbölje, évszázadok lefolyása alatt *sok száz törvényben* írta körül a rend szempontjából tiltott cselekedeteket és mulasztásokat; — a büntető záradékok *ezreiben* szabályozta a kiszabható büntetéseket;¹⁾ — s ugyancsak aprólékos gondossággal írta körül, hogy rendőrhatalomra engedélyekre mikor van szükség? — hogy rendőri parancsokat és tilalmakat kibocsátani mikor lehet? — s hogy a parancsok és a tilalmak megszegőit miképen kell büntetni?

De ezzel sem elégedett meg; hanem részletesen szabályozta azt az *eljárást is*, amelynek az ítélkezést, a parancsok és tilalmak kibocsátását s az engedélyezést meg kellett előznie; — s a szabályozásnál *a rendes bírói eljárást tartván szem előtt*, — a rendészeti szerveket is *nyilvános, szóbeli és kontradiktórius tárgyalásra, szabályszerű bizonyítás felvételre* s a tárgyalás folyamán történeteknek *írásba foglalására kötelezte*. S oly nagy súlyt fektetett az eljárás *alakiságaira*, hogy számos általános és különleges törvényben még a marasztaló ítéleteknek a formuláit is *szóról-szóra törvénybe iktatta* azért, hogy az alakiságok betartását mennél könnyebben lehessen ellenőrizni.²⁾

Az angol törvényhozás ugyanis a rendőri önkénnyel szemben az egyéni szabadság biztosítékait azzal tetőzte be, hogy a békebírákat a békebírói *köztörvényszékek*, ezeket pedig a *londoni legfőbb bíróságok ellenőrzésének vetette alá* s ebből a célból épúgy lehetővé tette a jogorvoslatok beadását rendészeti ügyekben, mint ahogy lehetővé tette polgári és büntető jogviták esetén.

*

A magyar törvényhozás a rendészetnek ily *kimerítő* s az egyéni szabadságot *ily nagy mértékben biztosító szabályozásra képtelen volt*; — részint azért, mert országgyűléseink különösen a XVII. század vége óta — csak nagy időközönként működtek s részint mert a király és a nemzet közötti örökös ellentétek az ilyen békés és nagyszabású törvényhozói munkát már eleve kizárták.

Erre az eltérésre kell visszavezetnünk az angol grófsági s a magyar vármegyei önkormányzat következő jellemvonásait.

Az angol békebírák a rendészet terén is túlnyomóan jogot alkalmaztak épúgy mint a polgári és a büntető igazságszolgáltatás terén; — a magyar

¹⁾ R. Burn: The Justice of the peace c. munkája öt hatalmas kötetben 8000 oldalon foglalja össze ábc-rendben a békebírákat érdeklő törvényeket. V. ö. Gneist i. m. 75. old.

²⁾ Gneist i. m. 331. old.

alispánok és szolgabírák ellenben csak a polgári és büntető igazságszolgáltatás terén alkalmaztak jogot, a *rendészet terén túlnyomóan diszkrécionális hatalommal jártak el*. Az angol békebírák a rendészet terén is megmaradtak bíráknak s a rendészet teendőit is a *bírói eljárás* szabályai szerint végezték; — a magyar alispánok és szolgabírák ellenben a rendészet terén, mint *közigazgatási tisztviselők* léptek fel s rövidútú sommás eljárásuk az egyéni szabadság biztosítékai szempontjából meg sem közelítette az angol békebírák eljárását.

*

A grófságok és a vármegyék közigazgatási hatásköre azonban nemcsak a *rendészetet* ölelte fel, hanem a belső közigazgatás összes többi ágaira is *kitert*. S ép ezért, valamint Angliában, ugyanúgy nálunk is a helyhatósági önkormányzat szervei voltak hivatva arra, hogy a polgári és büntetőbíróságok részére hivatalos helyiségekről, a rabok elhelyezése céljából fogházakról és börtönökről s egyáltalán az igazságszolgáltatás összes személyi, dologi és pénzügyi szükségleteinek a kielégítéséről gondoskodjanak, — vagyis a központi legfőbb bíróságoktól eltekintve, Angliában a grófsági, nálunk a vármegyei önkormányzat hatáskörébe tartozott az *egész igazságügyi közigazgatás*.

De ugyancsak a grófságok s nálunk a vármegyék voltak kötelesek kiállítani a honvédelem céljaira szükséges *fegyveres erőnek* azt a részét, amely Angliában mint milícia, nálunk mint nemesi felkelés a XVIII. században már mindinkább elvesztette a gyakorlati jelentőségét; — s ugyancsak az ő szerveiknek kellett közreműködniök, az *állandó hadsereg* toborzásánál; élelmezésénél; a hadsereg részére szükséges lovak és kocsik rekvirálásánál; a csapatok elszállásolásánál stb. Grófsági és vármegyei szervek végezték tehát mindazon hatósági teendőket, amelyek a *hadügyi közigazgatás* terén felmerülhettek s polgári hatóságok által voltak elintézendők. Eltérés mindössze annyiban volt, hogy míg a tárgyi jog szabályainak megsértése felett az angol grófságokban a békebírák köztörvényszékei a *bírói eljárás szabályai szerint döntöttek*, s ép ezért a békebírák, mint a hadügyi közigazgatás szervei is megmaradtak bíráknak; — addig nálunk kimerítő törvényes szabályozás hiányában tág tere nyílt a diszkrécionális hatalomnak s ép ezért alispánjaink és szolgabíráink a hadügyi közigazgatás terén sem mint bírák, hanem mint *közigazgatási hatóságok* működtek.

S mint látni fogjuk, — ugyanez a különbség állott fenn a két önkormányzati alakulat között a *pénzügyi közigazgatás* terén. T. i. valamint az angol, ugyanúgy a magyar jog is nagy súlyt fektetett arra, hogy a becslés alapján kivetett állami egyenes adók terhét az önkormányzati alakulatok és az adóalanyok között ne a kormány és az ő hivatalnokai, hanem *maguk az önkormányzati alakulatok osszák szét*, mégpedig a törvényhozás szerveinek a közreműködésével s bírói ellenőrzés mellett. Az angol jog szerint ugyanis a király

minden egyes grófságba egy-egy külön *becslő bizottságot* nevezett ki a parlament két házának hozzájárulásával. S mivel az uralkodók a bizottságok tagjaivá már a XVII. század vége felé is legtöbbszörre *békebírákat* neveztek ki s mivel később a becselő bizottságoknak minden békebíró *hivatalból* volt tagja, — lényegileg véve a *becslésen alapuló állami egyenes adókra vonatkozólag a pénzügyi közigazgatás teendőit a grófságok békebírái irányították és ellenőrizték.* Ők nevezték tehát ki a becselő biztosokat s a pénzügyi közigazgatás összes helyhatósági tisztviselőit; — s ha a kivetés, vagy a behajtás körül szabálytalanság történt, a pénzügyi közigazgatás jogvitái felett a békebírák, illetve ezeknek a köz-törvényszékei döntöttek a bírói eljárás alakiságainak a betartása mellett.¹⁾

Az angol joggal némileg megegyezve, — a hadi adót *a mi jogunk szerint is az országgyűlés osztotta szét a törvényhatóságok között.* Az egy-egy vármegyére eső kontingenst azonban nem külön kinevezett becselő bizottságok osztották szét, hanem a további szétosztást, vagyis az úgynevezett subrepartíciót *maga a vármegyei közgyűlés eszközölte.* Az ekképen megállapított kontingenseket az egyes jobbágyokra, illetve szabadosokra, részint a vármegyék és a mezővárosok tisztviselői, részint pedig — a külön portákkal rendelkező uradalmakban — a földesurak, illetve az ő gazdatisztjeik vetették ki s ugyancsak ők gondoskodtak a hadi adó behajtásáról és befizetéséről is. Mi sem természetesebb, minthogy jogvédelemben a mi jobbágyaink és szabadosaink is részesültek. De ebből a szempontból szinte áthidalhatatlan ellentét állt fenn a *jogegyenlőség elvén felépülő angol jog s a magyar rendi állam joga között.* Az angol jog szerint ugyanis a jogaiban sértett adóalany súlyosabb szabálytalanságok esetén kártérítést követelhetett vagy pedig kérhette a jogsértést elkövetett tisztviselőnek a megbüntetését; — s akár enyhébb, akár súlyosabb jogsértésekről volt szó, — *minden jogsértő határozatot megtámadhatott fellebbezéssel.* A mi jogunk ellenben az adóalanyokat csak a jogsértő közegek felelősségre vonása révén részesítette oltalomban; — a határozatokkal szemben fellebbezésre jogot nem biztosított. S ezenfelül, míg az angol jog szerint a felelősségre vonás céljából szükséges polgári keresetet vagy büntető feljelentést minden adóalany maga nyújthatta be; — addig nálunk a jobbágyok az adókivető és behajtó közegekkel szemben *személyesen* fel nem léphettek. T. i. akár tisztviselők, akár földesurak követtek el az adók kivetése, behajtása vagy befizetése körül jogsértéseket, — a mi jogunk sohasem a jogaiban sértett adóalanyt, hanem mindig a tisztí ügyészt jogosította fel arra, hogy a jogsértő közegek megbüntetése végett a megyei törvényszék előtt pert indíthasson.²⁾

*

¹⁾ V. ö. R. Gneist i. m. 557—562. old.

²⁾ A jogsértés »a politikai publicum delictumok közé tartozott; — a per pedig nem büntető, hanem polgári per volt«. »Delicta publica politica... — actione fiscali sed civili non criminali vindicantur.« E. Kelemen: Institutiones juris Hung. privati III. k. 748—752. old.

Akár az angol grófságot, akár a magyar vármegyét vegyük, — egyiknek a hatásköre sem szorítkozott a közigazgatásnak eddig kiemelt ágaira, tudni a *rendészetre s az igazságügyi, a hadügyi és a pénzügyi közigazgatásra*; — hanem kiterjedt az úgynevezett *jóléti* közigazgatásra is.

Csakhogy míg az angol jog a társadalom *jólétének* az emelését *ép oly fontosnak* tartotta, mint az állam *jogrendjének* a fenntartását, addig a mi jogunk — épúgy mint a többi kontinentális államok joga is — *elsősorban és legfőbben a jogrend fenntartására fektette a súlyt*. Erre a rendkívül jellemző ellentétre kell visszavezetnünk, hogy míg az angol jog a jóléti közigazgatás céljaira *külön önkormányzati alakulatokat szervezett* s ezen a révén az önkormányzatot *felsőbbségi és jóléti önkormányzatra választotta szét*, — addig a mi jogunk az önkormányzatnak ily értelemben vett bifurkációjára képtelen volt. S az ekkor még teljesen primitív jóléti közigazgatás teendőivel is a *vármegyei tisztviselőket bízta meg*. Ez az eltérés szükségképen kihatott a grófsági és a vármegyei önkormányzat hatáskörére is, amint ez kitűnik a következőkből.

A szegényekről való gondoskodás eredetileg mint mindenütt, úgy Angliában is az *egyház* feladatai közé tartozott. S az angol egyház a szegénységélyezés költségeit — épúgy, mint a többi államok egyházai — részint a saját bevételeiből, részint a gondjaira bízott alapítványok kamataiból s a hívők önkéntes adományaiból fedezte. Midőn az angol egyház az egyházi vagyon nagymérvű elkobzása következtében a XVII. század elején a szegények segélyezésére képtelenné vált, — az angol jog a szegénységélyezés régi egyházi rendszerével teljesen szakított s mindössze a szegényügyi *szervezetet* építette fel a régi egyházi alapokra. Az angol jog ugyanis, a szegénységélyezést a jótékonyság erényének a gyakorlásából *jogi értelemben vett köteleességgé alakította át*; — a szegénységélyezés terheit önkéntes adományok helyett a kényszer útján is behajtható *szegényügyi adóból* fedezte; — s az adó megfizetésére a szegénységélyezés régi *egyházi területi egységeinek t. i. a plébániáknak a lakosságát kötelezte*. A szegénységélyezés ennek következtében jótékonyságból *szegényügyi közigazgatássá* alakult át; — maguk a plébániák pedig a XVII. század elejétől kezdve *kettős minőségben*, t. i. részint mint az egyházi, részint mint a világi közigazgatásnak a területi és szervezeti egységei szerepeltek.

Mint az egyházi közigazgatás egységei a plébániák továbbra is megmaradtak impériummal felruházott közjogi jogi személyeknek; s mint ilyenek, a hívők ösgyűlésein önmaguk választották meg a plébániák két-két gondnokát és egyéb tisztviselőit s önmaguk szavazták meg a plébánia egyházi közigazgatásának céljaira az úgynevezett egyházi adót; — s ugyancsak önmaguk választották meg a becselő és számonkérő — a rendészeti és választott bírói bizottságokat abból a célból, hogy az adóalapot meghatározzák, az adó felhasználását ellenőrizték s bizonyos primitív rendőri és bírói funkciókat ellássanak.

Lényegesen másképp alakult a plébániák szervezete a *világi közigazgatás* terén. Az angol jog ugyanis a szegényügyi közigazgatás szervezésénél ugyanabban a szellemben járt el, mint a grófsági igazságszolgáltatás és közigazgatás szervezésénél. *Vagyis nem ruházta át az állam impériumának egy-egy töredékét az egyes plébániákra s következésképp nem a plébániák adófizetőinek összességére bízta, hogy a szegényügyi közigazgatás céljaira tisztviselőket válasszanak; — hanem az impérium egy-egy töredékét a szegényügyi közigazgatás terén is a király által kinevezett békebírák kezébe tette le s a terület szerint illetékes békebírák közül két-két békebíróat jogosított és kötelezett arra, hogy egy-egy évre szóló joghatállyal minden egyes plébánia részére 2—4 szegényügyi felügyelőt nevezzenek ki.* Az ekképen kinevezettek épúgy kötelesek voltak a megbízatást elfogadni s ingyen szolgálni, mint a békebírák. Ép ezért, valamint békebírákká, ugyanúgy szegényügyi felügyelőkké is csak azokat lehetett kinevezni, akik a megfelelő önkormányzati alakulat területén. A plébániák törvényben körülírt vagyoni kvalifikációval rendelkeztek. laktak s a világi szervezete ennek következtében épúgy a kinevezési rendszeren, a kötelező ingyenes szolgálaton s az önkormányzatban foglalt funkcióknak a helybeli vagyonos elemek által való ellátásán épült fel, mint a grófságok szervezete. Eltérés a két szervezet között mindössze annyiban állott fenn, amennyiben az angol jog a szegényügyi közigazgatásba az egyházi értelemben vett plébániai kerületnek 2 választott tisztviselőjét is bevonta s a plébániák egyházi gondnokait, mint *ex officio szegényügyi felügyelőket a kinevezett világi felügyelőkkel együttműködésre jogosította és kötelezte.*

S az ekkép kialakult plébániai szervezet és a grófságok békebírái között a szegényügyi közigazgatás teendőit következőleg osztotta meg:

a) A plébániai kerület egyházi és világi felügyelői voltak hivatva a *szegényügyi adó alapját* t. i. az ingatlanokból származó jövedelmeket megbecsülni, az adót kiróni és beszedni s a hátrálékok behajtása érdekében a szükséges lépéseket megtenni.

b) Ők kezelték a plébániai kerület összes bevételeit; — s ők használták fel a bevételeket részint arra, hogy a munkára képtelen szegények részére pénzbeli segélyeket utaljanak ki; — részint arra, hogy dologházakat építsenek; ezeket a kellő munkaeszközökkel ellássák; s a munkaképes felnőtt szegényeket dologházakban, a gyermekeket pedig mint iparostanoncokat elhelyezzék.

c) Nekik kellett minden egyes esztendőben számot adniok a plébániai kerület egész pénzkezeléséről. S végül

d) ők voltak hivatva ellenőrizni, hogy nem telepedtek-e le a plébánia területén idegen illetőségű szegények? — s ők voltak kötelesek kérni az idegen illetőségű szegények hazatoloncolását; — a szegénysegélyezés költségeinek az idegen plébániák által leendő megtérítését stb.¹⁾

¹⁾ V. ö. R. Gneist i. m. 691—694. old.

A szegényügyi felügyelőkkel szemben a *grófságok békebírái* mint felsőbbfokú hatóságok jártak el s a szegényügyi közigazgatással kapcsolatos teendőket vagy a békebírói kerületeknek kistörvényszéki ülésein, vagy a grófságok *negyedéves* — *illetve köztörvényszékein* végezték.

A terület szerint illetékes kistörvényszékek két-két bírása érvényesítette a szegényügyi adóajstromot s engedélyezte az adószedést; s ugyancsak két-két bírósági döntött az adóügyekben beadott összes *jogorvoslatok* felett; — rendelte el a nemfizető adóalannal szemben a végrehajtást; — vizsgálta felül a szegényügyi felügyelők számadásait; — határozott az összes illetőségi jogviták tárgyában stb.

A *negyedéves*, — *illetve a köztörvényszékeken* két-két békebíró döntött mint *elsőfokú fórum* minden olyan esetben, midőn két vagy több plébánia közt a segélyezett szegények *illetősége*, vagy a segélyezés költségeinek a *viselése* vált vitássá; — s ugyancsak a köztörvényszékek két-két bírása döntött, mint *felebbviteli fórum* akkor is, ha a kistörvényszékek határozatait akár az érdekelt szegények, akár a szegényügyi felügyelők *felebbezéssel* támadták meg.¹⁾

*

Bármennyire túlszárnyalta a XVIII. századbeli angol önkormányzat a kontinentális államok közigazgatását s köztük a miénket is a jóléti közigazgatás egyik ága, tudniillik a *szegénységélyezés terén*, — a *XVIII. századbeli angol közigazgatás fejletlenségét* mi sem bizonyítja kézzelfoghatóbban, mint az a *körülmény*, hogy az angol jog a jóléti közigazgatásnak manapság bámulatosan sokféle feladatai közül alig egynéhánynak a megoldását tekintette *közfeladatnak* s utalta az önkormányzat hatáskörébe. S ép ezért míg az önkormányzat rendőri természetű tevékenysége az egész közigazgatást s ezen belül a jóléti közigazgatásnak minden képzelhető ágazatát behálózta, — addig teremtvő, alkotó tevékenységet a jóléti közigazgatásnak csak egynéhány feladata körül, — tudniillik a szegénységélyezéstől eltekintve mindössze az *utak és hidak* építése és fenntartása, az *élelmiszerek és a munkabérek limitációja* s az *iparendelékek révén az ipari tevékenységnek egy meglehetősen kezdetleges szabályozása körül* fejtett ki. Az imént jelzett feladatok egyrésze oly nagy jelentőségre tett szert, illetve oly nagy áttekintést kívánt, hogy *megoldásukat a plébániák szerveire bízni nem lehetett*. Ezért utalta az angol jog a *hidakra vonatkozó összes közigazgatási teendőket*, a *különböző iparendelékek osztogatását*, *valamint az élelmiszerek és a munkabérek limitációját a békebírák negyedéves törvényszékeinek a hatáskörébe*. A gazdasági közigazgatás összes egyéb feladatainak a megoldását ellenben a *plébániákra* bízta, úgyhogy ezeknek a hatásköre nemcsak a szegényügyi, — hanem az egész *útügyi közigazgatást is* felölelte. Az *útügyi közigazgatás* azonban nemcsak abban egyezett meg a szegényügyi

¹⁾ V. ö. R. Gneist i. m. 694—699. old.

közigazgatással, hogy területi egységei gyanánt a plébániák szerepeltek, hanem a szervezés *alapelvei*, a plébániai és a grófsági szervek közötti *viszony* s a közigazgatás *költségeinek* az előteremtése szempontjából is. A plébániák ügyi felügyelőit ugyanis épűgy a békebírák nevezték ki ; a kinevezetteknek épűgy *kötelességűk* volt a megbízást elfogadni és ingyen szolgálni ; s az ingyenes szolgálat érdekében állásaik épűgy vagyoni *kvalifikációhoz* voltak kötve, amint ezt a szegényűgyi felűgyelőknél láttuk. S ugyancsak teljesen meg egyezett a szegényűgyi és az ügyi közigazgatás abban is, hogy az ügyi felűgyelők *jelettes* fórumai gyanánt a békebírák szerepeltek s hogy az utak építésének és fenntartásának költségeit is az ingatlanok birtokosai tartoztak viselni, úgynevezett *űgyi adó* alakjában.

Az angol jog azonban nem elégedett meg azzal, hogy a plébániai kerűleteket csakis a *szegényűgyi* és *űgyi* közigazgatás céljaira használja fel, — hanem felhasználta az *igazságszolgáztatás* és az *egész úgynevezett belsű közigazgatás céljaira* is. A békebíráknak tudniillik jogukban és kötelességűkben állott, hogy az egyes plébániák területén *rendűrséget* szervezzenek ; s hogy összes ítéleteiket és határozataikat a plébániáknek általuk *kinevezett rendűrei* vel hajtassák végre.

*

Míg az angol jog a szegénységűlyezést önként gyakorolt jűtékonyságból *kötelességgé* alakította át s mint a jűléti közigazgatás legfontosabb ágát külön e célból szervezett *önkormányzati alakulatok hatáskörébe* utalta, — a magyar jog a szegénységűlyezés eredeti természetén mitsem változtatott.

A magyar vármegyék hatásköréből ennek következtében a szegénűgyi közigazgatás teljesen hiányzott ; a jűléti, illetve a gazdasági közigazgatás többi feladatait illetűleg pedig a helyzet ugyanűgy alakult, mint az angol grűfságokban. Vagyis az önkormányzat rendűri természetű tevékenysége nálunk is kiterjedt a jűléti közigazgatás minden ágára ; — de az alkotó tereműtőtevékenység nálunk is csak egynéhány feladatnak a megoldására szorított. ¹⁾ Eltérés mindűssze annyiban volt, amennyiben a mi jogunk a jűléti közigazgatás ezen utűbb jelzett feladatainak a megoldása céljából semmiféle külön önkormányzati alakulatot létre nem hozott.

Ez az eltérés nem azt jelenti, hogy a mi jogunk a vármegyéknél alsűbbrendű önkormányzati alakulatokat egyáltalán nem ismert, — hanem azt, hogy a vármegyéknél alsűbbrendű önkormányzati alakulatok, pl. a kivált-

¹⁾ V. ő. a rendűszet különűbűzű ágaira vonatkozólag alkotott törvények csoportosítását, *Virozsil* i. m. II. k. 143—145. old. Cziráky szerint a rendűszet kiterjedt a malmokra ; az erűdők fenntartására ; az utakra és hidakra ; a közbiztonságra ; a közegűszsége ; a tizedűgyre ; a jobbágyok költűzkűdésére ; a mértékek és sűlyok ellenűrszésére ; az élelmi-szerek árának limitációjára ; s számos egyűb ügyre, amit felsorolni szerinte nagyon hosszadalmas volna. V. ő. i. m. II. k. 212. old.

ságos mezővárosok a magyar rendi közjog szerint nem publica, hanem privata jurisdictiok voltak s mint ilyenek nem *a közjogi, hanem a magánjogi értelemben vett önkormányzati alakulatok közé tartoztak.*

Az alsóbbrendű közjogi önkormányzat hiányára kell visszavezetnünk, hogy míg az angol jog a jóléti közigazgatás teendőit grófságok és plébániák közt osztotta meg, addig nálunk ugyanezen feladatokat — s köztük a közutak és hidak építését és fenntartását s az élelmiszerek és s munkabérek limitációját is — a *vármegyéknek* kellett megoldaniok. Eltérés a gazdasági közigazgatás ezen különböző ágai közt a hatáskör és annak mikénti gyakorlása szempontjából csak annyiban állott fenn, hogy míg az utak és hidak jókarbantartása az alispánnak, a limitáció a közgyűlésnek a hatáskörébe tartozott; — hogy míg az utak jókarbantartása kötelesség s a mulasztás olyan politikai publicum delictum volt, amely felett a tiszti ügyész keresete alapján a megyei törvényszék ítélt, — addig a limitáció nem kötelesség, hanem olyan jog gyanánt szerepelt, amelyet a vármegye legfőbb szerve, a közgyűlés minden bírói ellenőrzéstől menten diszkrécionális hatalommal gyakorolt.

*

Ha nagy volt az eltérés az önkormányzat angol és magyar rendszere között az igazságszolgáltatás és a közigazgatás szempontjából — még nagyobb és még jellemzőbb volt az eltérés a kormányzat terén.

Az angol grófságoknak ugyanis olyan testületi szerveik, amelyek akár választás alapján, akár mint ösgyűlések az összeség akaratát tudták volna kifejezésre juttatni, — nem voltak. A kormányzati funkciókat ennek következtében nem képviselőtestületek vagy ösgyűlések, hanem a király által kinevezett békebírák, vagyis királyi tisztviselők látták el, mégpedig vagy a békebírói kerületek kistörvényszéki ülésein, vagy az egész grófságra kiterjedő joghatállyal a negyedéves, — illetve a köztörvényszékek ülésein. De mivel mindkét fajta törvényszék egyaránt határozatképes volt akkor is, ha az ülésen csak két békebíró jelent meg, — *bármily fontos kormányzati funkciót két kinevezett királyi tisztviselő is elláthatott.*

Ellentétben az angol grófságokkal a mi vármegyéinknek nemcsak tisztviselőik, hanem a vármegye egyetemét mintegy megtestesítő *közgyűléseik* is voltak. Ép ezért nálunk nem 1—2 vármegyei tisztviselő, hanem a vármegye karainak és rendjeinek összesége, a XIX. században egy több száz tagból, sőt a nagyobb vármegyékben *több ezer tagból* álló közgyűlés¹⁾ látta el a kormányzati funkciókat — mégpedig a karhatalom szervezésétől s a vele való rendelkezéstől eltekintve *sokkal tágabb hatáskörben, mint az angol békebírák.*

¹⁾ Borsod, Pozsony, Szatmár, Heves vármegyékben és ezenfelül még 5 megyében 5—6000 nemes vett részt a tisztikar megválasztásában. V. ö. *Erekly I.*: A magyar helyhatósági önkormányzat 1. k. 10. old.

Ami a kormányzati funkciók közül a *jogalkotást* illeti, — valamint a mi vármegyei közgyűléseink, ugyanúgy az angol békebírák is bocsáthattak ki szabályrendeleteket ; — de mivel az angol jog az általánosan kötelező, vagyis az úgynevezett *extern jogforrások alkotását a parlamentben központosította*, — a békebírák általánosan, vagyis az egész lakosságot kötelező szabályrendeleteket nem alkothattak ; az ő jogalkotó hatáskörük csakis a nekik alárendelt *tisztviselőkre* terjedt ki, s ép ezért szabályrendeleteik is csak *ügyviteli utasítás jellegével bíró* intern jogforrások, vagyis szabályzatok lehettek.¹⁾

Jelentéktelen kivételektől eltekintve ugyanilyen álláspontra helyezkedett eredetileg a magyar jog is. De mivel a mi törvényhozásunk nem működött évről-évre rendszeresen, mint az angol törvényhozás s mivel nem a teremtő alkotómunkára, hanem a meglevő jogrend konzerválására fektette a súlyt, — a *folyton fejlődő élet szükségleteit szentesített törvények hiányában vármegyei szabályrendeletek útján kellett kielégíteni*. A vármegyei közgyűlések ennek következtében nemcsak ügyviteli utasítás jellegével bíró *intern* jogforrásokat, hanem általánosan kötelező *extern* jogforrásokat is alkothattak s ebbeli hatáskörük a XIX. század első felében oly nagy arányokat öltött, hogy az akkori centralisták felfogása szerint már az állam egységét is veszélyeztette.²⁾

S ugyanígy messze túlszárnyalták a mi vármegyéink a grófságokat a *szervezés terén*. Ezen a téren ugyanis az angol grófsági önkormányzat legjellemzőbb vonása abból állott, hogy az angol grófságoknak összes *jurisdiction*nal felruházott tisztviselőit a *király* nevezte ki ; — a békebírák ennek következtében csakis a mellékük beosztott *jogalmazószemélyzetet és a plébániák szegényügyi és ügyi felügyelőit*, valamint a *rendőri személyzetet*, tehát csupa *jurisdiction*nal *fel nem ruházott, illetve alantás tisztviselőket* nevezhettek ki. Ezzel szemben a magyar vármegyei önkormányzatot a szervezet szempontjából az jellemezte, hogy a király csak a főispánokat, ezek pedig csak a vármegyék *ordinarius notariusait és a táblabírákat* nevezhették ki ; — s ép ezért alapelv volt, hogy a vármegye összes többi akár *jurisdiction*nal felruházott, akár egyéb közigazgatási tisztviselőit főispáni kijelölés mellett, a bírákat pedig a kinevezett táblabírák közül a vármegyék közgyűlései választották.

S végül ami az önkormányzat szempontjából *legfontosabb kormányzati funkciót*, — tudniillik az önkormányzat *kiadásainak a fedezését s a pénzügyi kezelés eredményeinek az ellenőrzését* illeti, — az *utóbbi szempontból* az önkormányzat angol és magyar rendszere közt lényegbevágó különbség nem állott fenn. Annál nagyobb volt az eltérés a *fedezet* előteremtése körül.

¹⁾ V. ö. R. Gneist i. m. 377., 587. old.

²⁾ V. ö. Erekly I.: Jogtörténelmi és közigazgatási jogi tanulmányok I. k. 235—236. o.

Az angol jog ugyanis következetesen érvényesítette azt az elvet, hogy a nemzet gazdasági ereje felett egyedül és kizárólag a *parlament* rendelkezhetik. Ép ezért az önkormányzat adórendszerét is a parlament építette ki, még pedig olyan formán, hogy az adórendszer alapjává a *szegényügyi adót* tette meg s a többi önkormányzati adók — tudniillik a plébániákban az egyházi és az úti — s a grófságokban és a városokban a grófsági és a városi adók — *csakis mint a szegényügyi adó pótlékai szerepelhettek*. Az ekképen szerves összefüggésbe hozott adókat nem egységesen, hanem az angol törvényhozásra jellemző módon akképen szabályozta, hogy valahányszor egy-egy újabb fajta közszükséglet merült fel, mindannyiszor egy-egy újabb törvényt alkotott s azokat a célokat, melyeknek megvalósítása érdekében adót lehetett kivetni, *a legpontosabban megállapította*. Az angol parlamentnek erre az állandóan követett gyakorlatára kell visszavezetnünk, hogy a békebírák a grófságok lakosságának gazdasági erejét eredetileg 7 általános és számos speciális törvény alapján 47 különböző célra vehették igénybe s hogy az adótörvényeknek egy törvénybe s a grófsági adóba való összefoglalása után is a *grófsági adót csakis a törvényben kimerítően felsorolt célokra lehetett felhasználni*.¹⁾ A békebírák ennek következtében akkor, midőn a grófsági adó nagyságát meghatározták, — *nem adót szavaztak meg, hanem egyszerűen csak végrehajtották a törvény rendelkezéseit, vagyis jogot alkalmaztak*.

Ellentétben az angol joggal a mi törvényhozásunk a nemzet gazdasági ereje feletti rendelkezést kizárólag a maga számára lefoglalni nem tudta. Ép ezért, ha a vármegyékben olyan a multban nem ismert közszükségletek támadtak, amelyekre a vármegyéknek fedezetük nem volt, — a mi törvényhozásunk nem alkotott minden ilyen alkalommal külön-külön törvényeket; hanem megelégedett azzal, hogy a házi adóra vonatkozó törvényekben egy pár az *adóalanyokra*, az adóból fedezendő *egy-két kiadásra s az adó beszedésének és elszámolásának a módjaira vonatkozó szabályt állítson fel*. Ezen egy-néhány sporadikus rendelkezéstől eltekintve, a mi törvényhozásunk a vármegyei önkormányzat *házi adójának a kiépítését teljesen az egyes vármegyékre bízta*.²⁾ A *törvényben való részletes és kimerítő szabályozás hiányára kell visszavezetnünk*, hogy a mi vármegyei közgyűléseink a házi adó, vagyis az úgynevezett *domestica* megállapításakor nem a törvény rendelkezéseit hajtották végre, vagyis *nem jogot alkalmaztak*, mint az angol békebírák, — hanem *discretionális hatalmat gyakorolva, maguk rendelkeztek a misera plebs contribuens gazdasági ereje felett s az ezáltal fizetendő házi adót ők maguk szavazták meg*.

*

¹⁾ V. ö. R. Gneist i. m. 119—121. old.

²⁾ V. ö. például az 1486. évi 64.; — az 1537. évi 21.; — az 1542. évi 17.; — az 1543. évi 10.; — az 1715. évi 47.; — és 57.; — az 1723. évi 6.; — az 1729. évi 23. törvény-cikkeket stb.

Akár az angol grófságokat, akár a magyar vármegyéket vegyük, az igazságszolgáltatásra, a közigazgatásra és a kormányzásra irányuló hatáskört mindkét rendszer szerint a politikai hatáskör tetézte be.

De mivel az angol grófság olyan testületi szervvel, amely az összeség akarátának kifejezésére képes lett volna, nem rendelkezett, — az önkormányzat két rendszere között a *politikai hatáskör* szempontjából is fontos eltérések állottak fenn.

Az angol szokásjog megfelelő képviselőtestület hiányában a grófságok nagy esküdszékeit jogosította fel arra, hogy a meglevő jogszabályok hiányaira s bizonyos reformok szükséges voltára rámutassanak és a grófság lakosságának sérelmeit és kívánságait a Londonból kiküldött utazóbírák útján az állam központi legfőbb szerveinek tudomására hozzák.¹⁾

Nálunk ugyanezt a hatáskört — de sokkal nagyobb terjedelemben, a vármegyék *universalis congregatioi* töltötték be. A vármegyei közgyűlések ugyanis nemcsak az igazságszolgáltatással kapcsolatban, hanem ettől teljesen függetlenül is minden közérdekű politikai kérdést megvitathattak; s határozataikat egymással átírat, s az állam központi legfőbb szerveivel felírat alakjában közölhették. De ezenfelül megtehettek olyasmit is, ami az angol jog szerint mint látni fogjuk, tárgytalan volt. Tudniillik a kormány törvénytelen rendeleteit és határozatait is vita tárgyaivá tehatték s a vita eredményeképp felírhattak az országgyűléshez. S a vármegyéknek ezen a remonstrálásra irányuló joga alapján fejlődött ki, de nem mint jog, hanem mint pusztá gyakorlat a törvénytelen rendeletekkel szemben az engedelmesség megtagadása, vagyis az úgynevezett *passzív ellenállás*.²⁾

A politikai hatáskör legfontosabb része gyanánt azonban nem a felírás, hanem az angol grófságokban és a magyar vármegyékben egyaránt a *parlament*i képviselők, illetve az alsóházi követek választása szerepelt. De mivel az angol grófságoknak csak tisztviselőik és esküdszékeik voltak, képviselőtestületekkel vagy ösgyűlésekkel ellenben nem rendelkeztek, — az angol jog a kinevezett királyi tisztviselők egyikét tudniillik a *sheriffet*, kötelezte arra, hogy a grófsági törvényszéknek képviselőválasztó ülésére a választói joggal felruházott birtokosokat meghívja s a választási eljárást lefolytassa. A grófsági törvényszék azonban csakis mint a választás *színhelye* szerepelt s az ott megjelent választók összesége, mint ilyen a választások után *közfunkciókat többé el nem látott*. Ezért kell arra az álláspontra helyezkednünk, hogy a grófságok a parlamenti választások szempontjából nem imperiumot gyakorló *közigazgatási jogszemélyek* voltak, hanem egyszerűen, mint választókerületek szerepeltek. Az angol alsóház szervezete ennél fogva csak annyiban volt a grófsági

¹⁾ V. ö. H. B. Gerland i. m. 72., 523—525. old.

²⁾ V. ö. Cziráky i. m. II. k. 208. old. — Deák Ferenc: 1865. évi Képviselőházi Napló V. k. 162. old.; Erekly I.: A magyar helyhatósági önkormányzat I. k. II. kiad. 15. old.

önkormányzatra felépítve, amennyiben választók gyanánt azok szerepeltek, akik, mint a grófság birtokosai a grófsági önkormányzat adóterhét is viselték.

Lényegesen *máskép alakult az alsótábla és a vármegyei önkormányzat közötti viszony nálunk*. Az alsótábla tagjai közül ugyanis a vármegyei követeket *ugyanaz a vármegyei közgyűlés választotta*, mint amely a tiszti ügyész közkeresete alapján döntött, a vád alá helyezés tárgyában; — határozott fontosabb közigazgatási ügyekben; ellátta a kormányzati funkciókat; s gyakorolta a vármegye politikai hatáskörét. Vagyis míg az angol jog az imént kiemelt közfunkciók ellátását *megosztotta a nagy esküdtszék, a békebírák és a választóközönség között*, — addig a mi jogunk mindezen teendőket *egyetlenegy szervben*, tudniillik a vármegye egyetemét megtestesítő *közgyűlésben központosította*. S mivel ez a szerv nemcsak egyetlen egyszer, tudniillik az alsótáblai követek választása alkalmával látott el közfunkciókat, hanem mint a *vármegyei önkormányzat központi legfőbb szerve a követválasztás után is működött*, — erre a különbségre kell visszavezetnünk azt a szinte áthidalhatatlan nagy ellentétet, amely a törvényhozás szempontjából egyrészt az angol grófságok s másrészt a magyar vármegyék között fennállott. Míg ugyanis az egy-egy parlamenti cyclus alatt csak egyszer egybegyűlő angol választóközönség az ő képviselőinek működésére befolyást nem gyakorolhatott, — addig a mi időközönként folyton összeülő vármegyei közgyűléseink a választott alsótáblai tagok részére *utasításokat* adhattak; ezeket bármikor módosíthatták; s az utasítástól eltérő követet az országgyűlésről vissza is hívhatták.

Az angol grófságok s a magyar vármegyék viszonya az állami szervekhez.

Miután az angol grófságok s a magyar vármegyék szervezetét s az egyes szervek hatáskörét jellemeztük, — az alábbiakban még csak azt a kérdést kell tisztáznunk, hogy miképen alakult a viszony egyrészt ezen egy mástól annyira különböző szervezetű és hatáskörű *önkormányzati alakulatok s másrészt az állam szervei között?*

Az angol jog szerint az államfő, illetve a Lord Cancellár a grófsági önkormányzatot illetőleg mindössze egy olyan kormányzati funkciót gyakorolhatott, amelynek a kormány és a grófságok közötti viszony szempontjából jelentősége volt, — tudniillik *a szervezés* funkcióját. A grófsági önkormányzat szerveit ugyanis mint láttuk, a király nevezte ki s ugyancsak ő, illetve a Lord Cancellár volt az, aki a közfunkciók végzésére adott megbízást akár hivatalból, akkor a jogaikban sértett felek kérelme alapján visszavonhatta.

Minthogy az önkormányzat szervei, mint durante bene placite ki-nevezett tisztviselők jogilag csak addig láthatták el funkcióikat, amíg a királynak, illetve az ő kormányának tetszett, — *nehéz elképzelni szorosabb alárendeltségi viszonyt*, mint amilyenben a békebírák voltak a királlyal, illetve az ő kormányával szemben. Ez a szoros alárendeltségi viszony azonban

csak *látszat* volt s a grófságok kinevezett szervei — ha csak súlyos törvénysértéseket el nem követtek, — sokkal inkább szerepeltek a kormánnyal szemben *coordinált, mint subordinált* szervek gyanánt.

Az angol jog szerint ugyanis az államfő és a kormány a XIX. század közepéig¹⁾ egyaránt jogosítva voltak arra, hogy a törvények végrehajtása érdekében a törvényhozás külön felhatalmazása nélkül is *rendeleteket* bocsásanak ki s ezen a révén *ügyviteli utasítás* jellegével bíró jogszabályokat alkotnak. Mi sem természetesebb, minthogy ezen intern jogszabályok a békebírákat is kötelezték. Ennyiben tehát a kormány és a grófsági önkormányzat között a *főlé- és alárendeltség* viszonya állott fenn. Egyébként azonban a főlé- és alárendeltségi viszony nem tudott érvényesülni, mégpedig a következő okokból.

Az angol jog szerint olyan jogszabályt, amely az egyes embereket valaminek a megtevésére vagy abban hagyására köteleznél, avagy őket egyéni szabadságukban bármiképen korlátozná, — *csakis a király és a parlament együttesen alkothatnak*. Az angol törvényhozás azonban nemcsak *hangoztatta* az általánosan kötelező jogszabályok alkotásának a *parlamentben* való központosítását s a miniszteri felelősség révén nemcsak jogilag és politikailag iparkodott biztosítani a parlament jogalkotó hatáskörének a tiszteletben tartását; — hanem ennél is tovább ment s *gyakorlatilag is lehetetlenné tette, hogy általánosan kötelező jogszabályokat a törvényhozó hatalmon kívül mások is alkothassanak*. Ezt pedig az önkormányzatot illetőleg akképen érte el, hogy a közigazgatás szerveinek hatáskörét, a működésükben irányadó elveket, s eljárásuk alakításait *ezer és ezer törvényben a legapróbb részletekig szabályozta s következképp* azt a munkát, amelyet más államokban jogalkotó rendeletek útján a *kormányok* végeznek, — maga a törvényhozás látta el. Minthogy a parlamentnek ennyire intenzív munkássága mellett nemcsak jogilag, de tényleg is lehetetlen volt, hogy az *államfő és a kormány úgynevezett jogalkotó rendeletekkel kormányozzanak*, — a békebírákat soha sem lehetett elmozdítani azért, mert az *államfő, illetve a kormány rendeletével* szemben az engedelmességet megtagadták, hanem csak azért, mert nem tartották tiszteletben a *törvény rendelkezéseit*.

A kormány azonban nemcsak az általánosan kötelező jogszabályok alkotása terén nem szerepelhetett a grófságok *jelettes hatósága gyanánt, hanem egyes konkrét esetekben sem*. A királyi hatalommal szemben győztes parlamentek ugyanis *jélségsértés terhe alatt eltiltották*, hogy a kormány tagjai *jurisdictiont* gyakoroljanak. A jurisdiction hiánya pedig azt jelentette, hogy a kormány az önkormányzat szervei részére egyes konkrét ügyekben *érdemleges utasításokat nem adhatott s a már meghozott határozataikat soha és semmiféle címen felül nem bírálhatta*.

¹⁾ V. ö. J. Hatschek: *Englisches Staatsrecht* I. k. 611—621. old.

A kormány ennek következtében egyes konkrét esetekben hozott határozatok miatt is elmozdíthatta a békebírákat, de sohasem azért, *mert a kormány parancsai vagy tilalmai ellenére jártak el, hanem csak azért, mert megsértették a törvényt.*

S végül döntő befolyást gyakorolt a kormány és a grófságok közötti viszonyra az a körülmény, hogy az államfő a békebírákat csakis a vagyoniilag független elemek közül nevezhette ki s hogy a békebírák ingyen, a pusztá megfizetésért szolgáltak. A kormány ennek következtében *elmozdíthatta ugyan a békebírákat, de ezen a réven vagyoni existenciájukat nem veszélyeztette.*

Viszont azonban a békebírói tisztség nobile officium jellegéből következett, hogy az elmozdítás a békebíró egy a vagyonnál *sokkalta fontosabb javától, tudniillik erkölcsi existenciájától foszthatta meg.* Mivel pedig a dolog természetéből következett, hogy a kormány ezt a *legsúlyosabb* büntetést csak a *legsúlyosabb* visszaélések esetében alkalmazhatta, — ritka kivételektől eltekintve a *békebíró elmozdíthatatlan volt* — megbízatása életfogytig tartott — s a *kormányval szemben való függése a valóságban nem létezett.*

Az angol jog az önkormányzatnak ezt a függetlenségét *kétféleképen ellensúlyozta*; egyrészt azzal, hogy az önkormányzat hatáskörébe tartozó ügyeket a legapróbb részletekig *törvényileg* szabályozta; — s másrészt azzal, hogy a törvények tiszteletben tartása szempontjából az önkormányzat szerveit *épűgy és ugyanazon rendes bíróságnak a fennhatósága alá helyezte, mint az egyes magánembereket.* A rendes bíróság mármost három esetben szerepelhetett, mint az önkormányzat törvénytiszteletének a biztosítóka. Ha tudniillik a tisztviselő rosszhiszeműen járt el, vagyis ha tudva és szándékosan azért sértette meg a törvényt, hogy másoknak anyagi vagy erkölcsi kárt okozzon, maga pedig meg nem engedett előnyökre tegyen szert, akkor a rendes bíróság az önkormányzat tisztviselőit *büntetőjogilag* vonta felelősségre.

Ha a tisztviselő nem járt el rosszhiszeműen, de oly súlyosan sértette meg az eljárására vonatkozó szabályokat, hogy határozatát *coram iudice* vagyis tisztviselői minőségben hozott határozatnak nem, hanem csakis egy *magánember* ténykedésének lehetett tekinteni, — akkor a rendes bíróság az önkormányzat tisztviselőit *vagyoniilag* vonta felelősségre.

S végül, ha egyik eset sem forgott fenn, vagyis, ha a tisztviselő jóhiszeműen járt el s az eljárás legfontosabb alakításait is betartotta, de tévedésből, tudatlanságból vagy gondatlanságból a hatáskörre vagy az ügy érdemére vonatkozó anyagi jogszabályokat sértette meg, — akkor a rendes bíróság szabályszerű tárgyalás után *bírói parancsokat* bocsátott ki; — s mint a törvénytisztelet legfőbb őre vagy megparancsolta, hogy az önkormányzat szervei a törvényben előírt *kötelességeiket teljesítsék*, vagy *eltiltotta* őket a felek által sérelmezett eljárástól; — vagy hivatalos *megbízatásuk igazolására* hívta fel őket; — vagy magához vonta az elvileg vitás kérdést, hogy maga döntsön felette stb.

Lényegesen másképp alakult a viszony egyrészt a vármegyei önkormányzat s másrészt a magyar állam központi legfőbb szervei között.

A magyar vármegye tisztviselőit az ordinarius notariustól eltekintve — a vármegyei közgyűlés választotta; — s ha a tisztviselők törvénysértést követtek el, — a tiszti ügyész keresete alapján a vád alá helyezést is csak közgyűlés rendelhetette el. Ebből szükségképen következett, hogy a vármegye tisztviselői állásuk betöltésekor csak a *főispáni jelölés* révén nagyon kis mértékben, — az állásuktól való elmozdítás szempontjából pedig egyáltalán nem függtek a kormánytól; s ezt a függetlenséget csak növelte a szolgáltatnak *ingyenes* volta és a *vagyoni függetlenség*.

De bármennyire függetlenek voltak a kormánnyal szemben az egyes tisztviselők, — maga a vármegye *mint közjogi személy függött a kormánytól* s a vármegye közvetítésével megvolt a függő viszony a *tisztviselők* részéről is.

Ennek a függésnek pedig az az éles ellentét volt az oka, amely nálunk a Corpus juris betűi és a való élet között fennállott. A Corpus juris szerint ugyanis az általánosan kötelező jogszabályok alkotása nálunk épúgy *az országgyűlésben és a királyban* volt központosítva s a kormány nálunk épúgy csak *ügyviteli utasítás* jellegével bíró intern jogforrásokat alkothatott, mint Angliában.¹⁾

A valóságban azonban annak, hogy a kormány ezt az elvet tiszteletben tartsa — felelős kormány hiányában sem jogi, sem politikai biztosítékai nem voltak; — maga a törvényhozó hatalom pedig a közigazgatásnak anyagi és alaki szabályait *törvények* útján vagy *egyáltalán* nem vagy csak nagyon *töredékesen* szabályozta. A törvénybeli szabályozás hiánya szülte azt a helyzetet, hogy a kormány a folyton fejlődő élet követelményeit kielégíteni s e célból *törvénytől és kiegészítő* rendeleteket kibocsátani kénytelen volt. S ebből a kényszerhelyzetből a rendi korszak legnagyobb közjogászai is azt a következtetést vonták le, hogy a kormánynak a *törvénytől rendeletek kibocsátására egyenesen joga van*. Ebből — a Corpus jurisszal semmiképen össze nem egyeztethető — jogból szükségképen következett, hogy a vármegyék a *kormány törvénytől rendeleteit végrehajtani kötelesek voltak*²⁾ — s ha a végrehajtást mégis megtagadták, — akkor az államfő a passzív ellenállás gyakorlatával szemben a gradualis eljárás *gyakorlatához folyamodhatott*; — vagyis rendeleteit mind ünnepélyesebb formákban megismételhetette s ha ez sem használt, akkor *királyi biztost* küldhetett a vármegyébe, aki az önkormányzatot elkobozta s a tisztviselőkkel közvetlenül rendelkezett.³⁾

¹⁾ V. ö. Az 1790. évi XII. törvénycikket s ennek előmunkálatait. *Erekly I.*: Jogtörténelmi és közigazgatási jogi tanulmányok I. k. 198—204. old.

²⁾ V. ö. pl. *Cziráky i. m.* II. k. 208. old.

³⁾ 1870 előtt sem a passzív ellenállás, sem a gradualis eljárás nem volt jog; — mindkettő csak gyakorlat volt.

A Corpus juris és a valóság közötti ellentét azonban *még egy más irányban* is éreztette a hatását.

Minthogy a közigazgatás anyagi és alaki szabályait nálunk nem a törvényhozás állapította meg szentesített törvények alakjában, hanem részint a kormány és a vármegyék, részint a tisztviselők állapították meg rendeletek és szabályrendeletek, — illetve hatósági gyakorlat alakjában, — a közigazgatás nálunk vagy mint a törvéynél *alsóbbrendű jogforrások alkalmazása* vagy pedig és túlnyomóan, mint *discretionalis hatalomnak a gyakorlása jelentkezett*. Az ekképen kialakult közigazgatás azonban ismerhette és ismerte is a tisztviselők *vagyonjogi és büntetőjogi felelősségre vonását*; — de azt a magasabbrendű bírói ellenőrzést, amely nem a tisztviselő személye, hanem az ő *határozatai* ellen irányul, nem ismerte.

A rendes bírói ellenőrzésnek ily értelemben vett hiánya tette elkerülhetetlenül szükségessé, hogy a vármegyék kötelesek legyenek az ő jegyzőkönyveiket a helytartó tanácshoz felterjeszteni; — az államfő, illetve a kormányzások pedig jogosítva legyenek, a vármegyéktől kimutatásokat követelni; pénzkezelésüket ellenőrizni; s egyes konkrét esetekben, ha kell királyi biztos útján is vizsgálatot tartani.¹⁾

Vagyis, míg Angliában a közigazgatásnak törvények útján való kimerítő szabályozása az önkormányzatot a kormány fennhatósága alól kivette s a rendes bíró fennhatósága alá rendelte, — addig nálunk ép megfordítva a közigazgatás törvénybeli szabályozásának hiánya volt az oka annak, hogy a vármegyei önkormányzat határozatai a rendes bírói ellenőrzés alól kivéttek s a bírói ellenőrzés helyét a legfőbb felügyelet foglalta el.

*

Ha ezek után az angol grófsági és a magyar vármegyei önkormányzat közötti párhuzamból le akarjuk vonni a következtetést, akkor megállapíthatjuk, *hogy mindkét önkormányzat egy-egy külön rendszert képviselt*. Az angol rendszer annak az Amerikában is elterjedt *angolszász selfgovernmentnek volt a típusa*, amely rendi előjogokat és kiváltságokat el nem ismert s az önkormányzatot nem mint hatalmas közjogi jogi személyeknek a jogát, hanem mint az egyes *állampolgároknak a kötelességét* fogta fel;²⁾ — a kötelességek teljesítését azonban *a legapróbb részletekig törvényekben szabályozta*; — s a tör-

¹⁾ Cziráky i. m. II. k. 73. old.

²⁾ Az amerikai jog szakított a kinevezési rendszerrel s a választási rendszert fogadta el; — s ezenfelül elismerte a grófságokat *magánjogi értelemben vett jogi személyeknek*. De *közjogilag* az Amerikai Egyesült-Államok grófságai épúgy nem jogi személyek, mint 1888-ig az angol grófságok, mert az általuk választott tisztviselők nem a grófságoknak, hanem az *államnak* a tisztviselői; — s a grófságok a bírói gyakorlat szerint *közjogilag* nem mint jogi személyek, hanem, mint az állami közigazgatás és igazságszolgáltatás területi egységei szerepelnek. V. ö. F. J. Goodnow: Comparative administrative law I. k. 174—175. old.

vényben való szabályozás útján tette lehetővé, hogy az egyes állampolgárok az önkormányzatban foglalt funkciókat *a törvények korlátai közt, mint jogalkalmazó szervek vagyis mint bírák lássák el*; — s a rendes bíróságok ellenőrzése alá helyezve a kormánytól szinte teljesen függetlenül működjenek.

Ezzel szemben a magyar vármegyei önkormányzat a rendi előjogokon és kiváltságokon felépülő kontinentális önkormányzatnak volt az utolsó és legnagyobb szabású képviselője; — mert míg a kontinens többi államaiban a fejedelmi abszolutizmus a rendi önkormányzatot mindenütt elsorvasztotta s a decentralizációt mindenütt központosítással, az önkormányzati szerveket pedig mindenütt bürokratákkal váltotta fel — addig a mi jogunk a közigazgatást és az igazságszolgáltatást decentralizálta; — az önkormányzat céljaira a vármegyei karok és rendek Universitasai alakjában páratlanul nagyszabású *közjogi jogi személyeket szervezett*; — s ezen jogi személyeket jogosította fel arra, hogy az önkormányzatban foglalt közfunkciókat a saját választott szerveik útján lássák el. A mi jogunk tehát az önkormányzatot nem mint az egyes állampolgároknak a közzel szemben fennálló kötelességét, hanem mint a karokból és rendekből vármegyénkint megalkotott hatalmas *közjogi jogi személyeknek az állammal szemben fennálló jogát fogta fel*; — a jog gyakorlását azonban *törvények útján kimerítően nem szabályozta*; — s a törvénybeli szabályozás hiánya útján tette lehetővé, hogy bár a közigazgatás teendőit nálunk *is bírák látták el*, — a közigazgatás mégse jogalkalmazás, hanem diszkrécionális hatalom gyakorlása legyen; — hogy a vármegyék, mint a közigazgatást discretionalis hatalommal irányító jogi személyek a kormány fennhatósága alá kerüljenek; — s hogy az önkormányzatban foglalt funkciókat a kormány ellenőrzése mellett s a kormánnyal folytatott örökös küzdelem közepette lássák el.

De bármily nagy volt az eltérés a két rendszer között, — egy pár közös jellemvonásra is rámutathatunk.

Az önkormányzatban foglalt funkciókat mindkét rendszer szerint *ingyen, a pusztá megtiszteltetésért kellett ellátni*; — az ingyenesség révén az önkormányzat mindkét rendszer szerint *arisztokratikus* jelleget öltött; — s minthogy ez az arisztokratikus önkormányzat az egész decentralizált igazságszolgáltatást és az egész belső közigazgatást felölelte, — a közigazgatás és az igazságszolgáltatás teendőit mindkét rendszer szerint *ingyen a megtiszteltetésért szolgáló tisztviselők*, nem pedig rendszeresen fizetett s a fizetésükből élő hivatalnokok, vagyis *bürokraták látták el*.

S kiegészítette ezen imént kiemelt jellemvonásokat még egy közös jellemvonás tudniillik azon viszonynak a feltűnő *hasonlósága*, amely egyrészt a grófságok, illetve vármegyék, s másrészt a falvak, a mezővárosok és a városok önkormányzata közt állott fenn.

Az angol hűbéres községek s a magyar jobbágy- és nemesi községek önkormányzata.

Valamint az angol hűbéri, ugyanúgy a magyar rendi jogot is az jellemezte, hogy Angliában a freeholdereket s a földesúri ingatlanoknak egyéb időbelileg korlátolt birtokosait, — nálunk pedig »a jobbágyoknak nevezett *falusiakat*« a grófság, illetve a vármegye közvetlen joghatósága alól kisebb vagy nagyobb mértékben kivette s ezen sohasem teljes, hanem csak részleges exemptionnak megfelelően *elsőfokon a saját földesuruk joghatóságának vetette alá*. A földesúri magánhatalom azonban nemcsak az egyes hűbéresekre, jobbágyokra és zsellérekre, hanem az általuk alkotott *falusi községekre* is kiterjedt, de — az angol és a magyar jog szempontjából a következő lényeges eltérésekkel.

Az angol Lord öt különböző elnevezésű úriszéken gyakorolta az öt megillető jurisdíctiot. Ez az ötféle úriszék azonban ugyanazon egy úriszék különböző üléseinek volt az elnevezése s ezek közül is csak háromnak volt nagyobb jelentősége.

Ha az úriszék polgári peres vagy perenkívüli ügyekben járt el, — akkor majd mint Court Baron, majd mint Customary Court szerepelt a szerint, amint a felek a szabad hűbéresekre vagyis freeholderok vagy pedig az uradalom telekkönyvében bejegyzett parasztbirtokosok, tudniillik *Copyholderok* voltak ; — ha pedig az úriszék büntető ügyekben járt el, akkor mint büntető úriszék, mint *Court Leet* működött.

Polgári úriszéket a szabad és a paraszt hűbéresekre részére csak az a hűbérúr tarthatott, akinek legalább két szabad hűbérese, illetve legalább két a telekkönyvbe bejegyzett *paraszthűbérese* volt ; — aki ennyi hűbéres felett sem rendelkezett s következésképp, aki hűbéreseiből egy legalább két tagból álló esküdtszéket sem volt képes megszervezni, — az az úriszék tartásának a jogát, birtoka pedig a manor, vagyis az *uradalom* jellegét elvesztette.

Míg a polgári úriszék tartása egyike volt a hűbéri tulajdonjogban foglalt jogosítványoknak s ép ezért kivétel nélkül *minden* uradalomnak a Lordját megillette, — addig a büntető úriszék tartása a király által átruházott jog gyanánt szerepelt s ép ezért Court Leet-et csak az a Lord tarthatott, akit erre külön kiváltságlevél s esetleg az ősi szokás jogosított fel.¹⁾

Bármelyik úriszéket vegyük, — mindegyik a Lordnak, illetve az ő tiszttartójának elnöklete alatt s az általuk összeállított *esküdtszék* közreműködése mellett működött.

¹⁾ Amely uradalomban emberemlékezetet meghaladó idő óta tartottak büntető úriszéket, ott a kiváltságlevél megadását vélelmezték. V. ö. *Sidney and Beatrice Webb: English Local Government: The manor and the borough* 21. old.

S az esküdtek — a jury, illetve a homage — közreműködésére kell visszavezetnünk, hogy az az angol hűbérúr sohasem lehetett az ő falvainak abszolút hatalmú ura; — a falvaknak mindig volt önkormányzatuk s az önkormányzat terjedelme mindig az úriszék hatáskörének a terjedelmétől függött.

Polgári ügyekben az úriszék hatásköre a hűbéri birtokviszonyból származó összes perenkívüli és peres ügyekre s ezenfelül bizonyos kisebb jelentőségű személyes követelésekre is kiterjedt. A polgári úriszék tartotta tehát nyilván a birtokviszonyokban beállott összes változásokat; — ő döntött minden a hűbéri birtokviszony alapján keletkezett olyan jogvita felett, amelyben peres felek gyanánt a hűbérúr és az ő hűbéresei, vagy pedig kizárólag hűbéresek szerepeltek; és ezenfelül a polgári úriszék ítélkezett, minden olyan kötelmi természetű per felett, amelyben a követelés illetve a kár összege a 40 shillinget túl nem haladta.

Büntető ügyekben eredetileg az úriszékek hatásköre rendkívül nagyterjedelmű volt. Az angol jog azonban a súlyosabb bűncselekmények feletti ítélkezést már a XV. században kivette az úriszékek hatásköre alól s hatáskörüket folyton-folyvást kibővítve, — a büntető úriszékeket olyan bagatell bíróságokká fokozta le, amelyek a XVIII. században már túlnyomóan csak vádemelésre szorítkoztak s szabadságvesztés büntetést nem, hanem csak *pénzbüntetést* szabhattak ki.

Az úriszékek hatáskörének ez a fokozatos csorbitása egy rendkívül fontos és jellemző következménnyel járt. Amily mértékben kiszabadultak a falvak lakói az úriszékek joghatósága alól s a békebírák, illetve a központi legfőbb bíróságok joghatóságának vették alá, — ugyanoly *mértékben terjedt a jogegyenlőség*.

A parasztság felszabadítása ennek következtében századokkal előbb megkezdődött, mint Európa bármely más államában; ¹⁾ de mivel a felszabadítást az úriszékek hatáskörének a fokozatos megszorítása s az igazságszolgáltatás központosítása indították meg, — a jogegyenlőség is igen nagy részben mint a *bírói joggyakorlat* eredménye alakult ki. Erre a körülményre kell visszavezetnünk azon látszólagos ellentmondásokat, amelyek az angol jog fejlődését jellemzik. Bármennyire ellentétben van ugyanis a hűbéri birtokviszony a jogegyenlőséggel, — az angol törvényhozás a *hűbéri dologi* jogot s a földesurak *úriszékeit* soha el nem törölte; — az ingatlanokra vonatkozó dologi jog ma is a *hűbéri magánjog* alapelvein épül fel; s az *úriszékek* — mint például a birtokviszonyokat nyilvántartó hatóságok — ma is működnek. ²⁾

¹⁾ A röghöz kötött jobbágy már a XVII. század folyamán eltűnik. V. ö. J. Hatschek: *Englische Verfassungsgeschichte* 355. old.

²⁾ V. ö. Joshua Williams: *Principles of the law of real property* XXI. kiad. 44., 48., 457—484. old. G. Gerland: *Die englische Gerichtsverfassung* 119., 622., 721. old.

Az angol jog tehát nem akkép teremtett jogegyenlőséget, mint a kontinens legtöbb állama, hogy tudniillik a multnak a jogegyenlőség elvébe ütköző összes alkotásait eltörölte volna ; — hanem akképen, hogy a kiváltságos rendeknek, tudniillik a *főuraknak* a jogát az egész nemzetre kiterjesztette s a hűbéri *dologi* jogot, az elsőszülöttség elvén felépülő *örökjogot* stb. általános polgári joggá, a közrendűek jogává, vagyis *Common Law*-vá alakította át.¹⁾

Ez a sajátságos jogfejlődés a falvak *önkormányzatára* is kihatott még pedig két irányban. Mivel a falvak önkormányzata az *esküdtszék* intézményén épült fel, a falvak az úriszékek fennmaradása révén akkor is megtartottak egy bizonyos mérvű önállóságot a közigazgatás és a kormányzat terén, amikor önállóságuk az igazságszolgáltatás terén szinte teljesen megszűnt. S ez az önkormányzat nem röghöz kötött jobbágyok, hanem *szabad* emberek önkormányzata volt, akik minden fontosabb polgári és büntetőperükben ugyanazon rendes bíróságok és ugyanazon közönséges jog uralma alatt állottak, mint maga a földesúr s csakis a *birtokközösséggel együtt járó közös gazdálkodás révén voltak alárendelve az úriszék, illetve a földesúr és az ő esküdtszéke joghatóságának*.

A birtokközösség ugyanis bizonyos kormányzati és közigazgatási funkciók ellátását tételezte fel s ezeket a funkciókat sohasem a földesúr, illetve az ő tiszttartója egymagában, hanem mindig a birtokközösség tagjaival, illetve a belőlük megalakított *esküdtszékkel együttesen gyakorolta*. A földesúr és az ő esküdtszéke alkották meg tehát azon *by-law*-knak nevezett jogszabályokat, amelyek a három nyomásos gazdálkodás részletkérdéseit, a közös erdőkben és legelőkön a faizást, a makkoltatást és legeltetést szabályozták s a földesúr és a hűbéri birtokosok egymásközi viszonyát rendezték : a földesúr és az ő esküdtszéke alkották meg azt az egész szervezetet, amelyet e szabályok végrehajtása s a földesúr járandóságainak a beszedése feltételezett ; — a hűbérbirtokosokból álló esküdtszék *jelölt* tehát a bírói, a helyettes bírói, az esküdti, a kisbírói, a rendőri, az éjjeli őri, a pusztabírói és egyéb falusi tisztségekre, — s az úriszék elnöke, a Lord, illetve az ő tiszttartója eszközölte a *kinevezést* ; — a földesúr és az ő esküdtszéke állapította meg a következő év bevételeit és kiadásait, vetette ki a községi adót s ellenőrizte egyrészt a bevételek hovafordítását s másrészt a falu összes tisztviselőinek a működését ; — a földesúr és az ő esküdtszéke tartotta nyilván az uradalom telekkönyvében a hűbérbirtokosok személyében és birtokviszonyaiban beállott összes változásokat ; — s ugyancsak ők torolták meg a mezei rendészet körébe tartozó összes kihágásokat stb.

Ez az esküdtszékre támaszkodó falusi önkormányzat hasonlított a grófsági önkormányzathoz annyiban, amennyiben az összeséget érdeklő

¹⁾ V. ö. u. o. 179., 355. old.

funkciókat maguk a *közvetlenül érdekeltek* látták el s a mennyiben funkciók ellátása *kötelező és a szolgálat ingyenes volt*. Egyébként azonban különbözött tőle, mégpedig két szempontból: 1. Az angol grófsági önkormányzat a jogi személyiséget nem ismerő állampolgári önkormányzat volt. Ezzel ellentétben az angol falusi önkormányzat a falu jogi személyiségén épül fel. A falu ugyanis birtokközösségben élt s a közös birtok, mint a falusiak összességének vagyis a falunak, mint *jogi személynek* a birtoka szerepelt; s ugyancsak a falut, mint jogi személyt illette meg az a hatalom is, amelyet vele a földesúr az esküdtszék révén megosztott; hiszen az önkormányzatban rejlő hatalmat — mint kimutattuk — a földesúr hozzájárulásával maga a falu ruházta át az ő tisztviselőire. De 2. különbözött a grófsági önkormányzat a falusi önkormányzattól célja, illetve alapja szempontjából is. A grófsági önkormányzat céljai gyanánt ugyanis olyan közfeladatok szerepeltek, amelyek mint a rendészet, a pénzügyi és hadügyi közigazgatás stb. soha el nem avulhatnak; s amelyeket a grófságok békebírái a király által reájuk ruházott közhatalommal oldottak meg. Ezzel ellentétben a falusi önkormányzat céljai olyan elsősorban *magánérdekű* feladatok voltak, amelyek egytől-egyig a falusi birtokközösségből származtak s amelyeket a falusi önkormányzat a földesúri joghatóságban foglalt *magánhatalommal* oldott meg.

Az első helyen kiemelt eltérésre kell visszavezetnünk, hogy míg a grófságok klasszikus selfgovernmentje az önkormányzat különleges angol rendszere gyanánt szerepelt, — addig a falusi önkormányzat az *általános európai jogfejlődés keretébe illeszkedett be*; — s következésképp az *angol falvakban is az önkormányzat kontinentális rendszere érvényesült*.

S a második helyen említett eltérésre kell visszavezetnünk, hogy míg az angol grófságoknak *közjogi* alapokon nyugvó klasszikus selfgovernmentje 1888-ig fennmaradt, — addig a *magánjogi alapokon*, vagyis a *birtokközösségeken* *felépülő falusi önkormányzat* alapjával, a *birtokközösséggel együtt már a XVIII. század vége felé felbomlott* s hatáskörének roncsait a grófságok békebírái, a *plébániai tisztviselők és a különleges rendeltetésű ad hoc hatóságok ragadtak magukhoz*.¹⁾

*

A magyar földesúr úriszéke lényegesen különbözött az angol úriszéktől hatáskör és szervezet szempontjából egyaránt.

Míg az angol jog az úriszékeket polgári és büntető perekben egyaránt *bagatell* bíróságokká fokozta le s ezen a réven már századokkal ezelőtt utat tört a *jogegyenlőségnek*, — addig a Dósa György felett győzedelmes magyar nemesség akképen iparkodott jobbágyságait »*feltétlen és örökös szolgaságnak*« alávetni, hogy a magyar állam lakosságának közel $\frac{9}{10}$ részét kivette a nemesi bíróságok *közvetlen* joghatósága alól s a *legfontosabb* polgári és úrbéri perekben

¹⁾ V. ö. Sidney and Beatrice Webb i. m. 118—122. old.

is az úriszékek, mint elsőfokú bíróságok joghatóságának rendelte alá. Sőt ennél is tovább ment; s azon jobbágyság felett, akiknek földesurai palossjoggal voltak felruházva, — *a felségsértés és hűtlenség kivételével minden más bűncselekmény esetén még a büntető bíraskodást is az úriszékek, mint elsőfokú büntető bíróságok hatáskörébe utalta.* Ezekre a hatáskör szempontjából fennálló nagy eltérésekre kell visszavezetnünk, hogy a *jalusi önkormányzat* pusztán a bírói hatáskört tekintve Angliában összehasonlíthatatlanul kisebb terjedelmű volt, mint nálunk, — de amott *szabad* embereket illetett meg, — nálunk ellenben *jobbágyságot*.

S ugyanily lényeges eltérés állott fenn az angol és a magyar úriszékek közt a *szervezet* szempontjából is. Az angol úriszéknek szükségképen két alkotó eleme volt: egyrészt a földesúr, illetve az ő tisztartója s másrészt az esküdtszék; — s minthogy az esküdtszéket mindig a földesúr saját szabad vagy paraszt hűbéreseiből kellett megalkotni, — az angol földesúr kénytelen volt az ő hatalmát hűbéreseivel megosztani s az egész falusi önkormányzat a hatalomnak ezen megosztásán épült fel.

Ezzel szemben a magyar úriszék *három alkotó* elemet foglalt magában: a) a földesurat, illetve az ő gazdatisztjét; b) az úriszékre meghívott bíró-társakat; s c) a szolgabíróból és esküdtből álló törvényes bizonyosságot. E három alkotó elem közül a szolgabíró és esküdt csak *jelen* voltak az úriszéken egyrészt azért, hogy a bíró-társak meg nem jelenése esetén a bíraskodást a földesúr kívánságára átvegyék s másrészt azért, hogy a bíró-társak megjelenése esetén az úriszék eljárásáról a megyének jelentést tegyenek. A bírói hatalmat ennek következtében a földesúr, illetve az ő megbízottja s a három bíró-társ gyakorolta. A földesúr azonban nem volt kötelezve arra, hogy bíró-társait a saját jobbágyságai közül válassza ki; ezt csak kivételesen akkor tette meg, ha úriszékét a jogban járatos nemes emberekből megalakítani képtelen volt s ha mégis ragaszkodott ahhoz, hogy a tárgyalás megtartassék s hogy a tárgyalás eredménye felett ő, illetve a gazdatisztje, ne pedig a törvényes bizonyosság mondjon ítéletet.¹⁾

Az úriszékek imént vázolt szervezetén a törvényhozás mindössze 1836-ban változtatott; de csak arra az esetre, ha az úriszéknek földesúr és jobbágyság közötti perben kellett ítélnie. Ez esetben az elnöki tisztelet egy a földesúr által megbízott táblabírónak, a közbírói tisztelet pedig két meghívott törvénytudónak s a szolgabírónak és esküdtnak kellett ellátniok.

Minthogy a jobbágyságoknak bíró-társak gyanánt való alkalmazását az 1836-os törvényhozás sem tette kötelezővé, — az, hogy a jobbágyság, mint bíró-társak az úri bíraskodásban résztvegyenek, — *az egész rendi korszakon*

¹⁾ A Dózsa-féle parasztlázadás előtt a földesúr bíró-társai gyanánt rendszerint jobbágyságok szerepeltek; csak ha a felperes nemes volt, akkor nemesek. V. ö. Holub József: Zala megye története a középkorban I. k. 229. old. Vinkler János: A magyar igazságszolgáltatási szervezet stb. II. k. 234. old.

át a földesúr önkényétől függött. S erre a körülményre kell visszavezetnünk, hogy míg az angol falusi községek önkormányzata az úriszékek szervezetén épült fel, — addig a magyar jobbágyközségek önkormányzata az úriszékek szervezetétől függetlenül alakult ki.

Werbőczy Hármaskönyve maga is rámutat azon okok egyikére, amely a falvak önkormányzatának a kialakulásánál közrejátszott. A földesúr jóléte és hatalma ugyanis jobbágyainak számától és gazdálkodásuknak az eredményétől függött. A földesúr és az ő jobbágyságai között tehát nemcsak érdekellentét, de érdekközösség is állott fenn, — s ez az érdekközösség lehetett az oka, hogy a földesúr azon jobbágyságai felett, akik más földesurakkal avagy másoknak a jobbágyságaival szemben jogsértést követtek el, — olykor-olykor ítélkezni nem akart; — s ha ilyen esetekben az ítélkezésre bíróilag rákényszerítették, — akkor az érdekközösség tette érthetővé, hogy a bíraskodást nemcsak gazdatisztjeire, hanem falusbíráira is rábízhatta.¹⁾ Bármennyire a földesúr kezében volt tehát a földesúri joghatóság központosítva, — a földesurak hatalmuk egyes töredékeit átruházhatták az ő falvaikra; s ezt az érdekközösségtől eltekintve a legkülönbözőbb okokból tehették meg. Megtehették például azért, mert az úriszéken való bíraskodás nemcsak hatalmat, de munkát is jelentett s nemcsak anyagi előnnyel, de kiadásokkal²⁾ is járt; s a földesurak a saját munkaterhükön akartak enyhíteni s az úriszékek tartásával együttjáró kiadásoktól akartak szabadulni, midőn hatáskörük egyes töredékeit a falvakra ruházták át. Megtehették azért is, mert kitapasztalták, hogy a faluügyeit legmegfelelőbben maguk az érdekeltek intézhetik. S végül megtehették és igen sokan meg is tették azért, mert a birtokaik megmunkálásához szükséges munkaerőt csak telepítés útján tudták előteremteni s a telepítéssel megbízott vállalkozó, a soltész illetve a főnagy csak akkor fogadta el a megbízatást, ha a maga és jogutódjai részére s ezek révén a falu számára is az igazságszolgáltatás, a közigazgatás és a kormányzat terén bizonyos jogokat köthetett ki stb. De bármilyen okok játszottak közre az önkormányzat kialakulásánál, — ezen okok mérlegelése a földesúr legjobb belátásától függött. Következésképp ha minden hatalmat a maga számára tartott fenn, akkor az igazságszolgáltatás, közigazgatás és a kormányzat minden teendőjét a földesúr s az ő gazdatisztjei látták el; — s a falu lakosságának önkormányzata, illetve amint az 1836. évi XI. t.-c.-ben olvashatjuk, saját »különös bírója és esküdtjei« nem voltak. Ha ellenben hatalmának egyes töredékeit hajlandó volt átruházni, akkor a falu lakosságának lehetett önkormányzata s az önkormányzat terjedelme vagy a földesúr egyoldalú s rendszerint kiváltságlevélben megörökített akarat-elhatározásától, vagy a földesúr és a jobbágyközség közötti megállapodástól vagy a nemzedékek óta meggyökerezett és kölcsönösen tiszteletben tartott

¹⁾ H. K. III. r. 26. cím 7. §.

²⁾ A XIX. század első felében 400—500 forint kiadással járt.

ősi szokástól függött. A jobbágységek önkormányzatának terjedelme ennél fogva szinte *valvankint változott* s ezen a rendiséget jellemző particularismus csak a XVIII. században kezdett helyt adni az egész országra kiterjedő általános szabályozásnak a Mária Terézia-féle urbarium — s a rendiség utolsó évtizedeiben az 1836. évi IX. és X. törvénycikkek alakjában. S a Mária Terézia-féle urbarium óta válik — bár nehéz küzdelmek árán — szabállyá az az alapelv, — amelyre még az 1836. évi VI. törvénycikk 2. §-a is szükségesnek tartja hivatkozni, hogy jobbágységeknek csupán olyan községet lehet tekinteni, amelynek *»saját különös bírása és esküdtszékei vannak«*, vagyis amelyben a falu lakosságát önkormányzat illeti meg.

A Mária Terézia-féle urbarium az ily értelemben vett jobbágységek jogi személynek ismerte el, amely jogokat szerezhet és köteleességeket vállalhat, de köteleességeket csak a földesúr, mint adminisztratív tutelát gyakorló felsőbb hatóság jóváhagyásával.¹⁾

Az ekképen jogiszemélynek elismert jobbágységek szervezete a Mária Terézia-féle reform után is *a legkülönbözőbb módokon jött létre*. A jobbágységek egy részében a község bíróját, esküdtszékeit és kisbíráit egy-egy esztendőre a helybeli lakosok összesége választotta s a szervezésnek ezt a módját az illető községekben az 1836. évi IX. törvénycikk továbbra is fenntartotta. A többiekben ellenben *»különböző választási módok divatoztak«* s az 1836. évi IX. törvénycikk ezek közül csak egyet tartott fenn és tett általánossá; e szerint választói joguk nem az összes lakosoknak, hanem közülük csak azoknak volt, akik a helységben vagy annak határában *»háza vagy egyéb fekvő javakat bírtak«*.

A jegyzőt a község előljárósága fogadta fel a *szerződésben* kikötött időre.

Az imént vázolt primitív szervezés a községek egy részében a földesúr minden befolyása nélkül vagyis *szabadon* ment végbe s ezt a szabadságot az illető községek részére az 1836. évi IX. törvénycikk is biztosította. A többi községekben a választás a földesúr *kijelölése* alapján s a jegyző elbocsátása az ő *jóváhagyásával* ment végbe s ezen a szabályon az 1836. évi IX. törvénycikk mindössze annyiban módosított, amennyiben az esküdteknél és a kisbíráknál a jelölést megszüntette. .

*

Ha a mi jobbágységeink szervezését az angol falvak szervezésével egybevetjük, — két jellemző különbséget kell kiemelnünk.

Míg az angol falu szervezésében a földesúron kívül csakis az esküdtszék s ezen a révén a falu lakosságából esetleg csak *két szabad-* vagy parasztbirtok birtokosa vehetett részt, — addig nálunk az *összes birtokosok résztvehettek*. A mi falvaink szervezete tehát *demokratikusabb volt*.

¹⁾ Urbarium VIII. p.

Sőt mivel a szervezésben nemcsak a birtokosok, hanem sok jobbágy-községben »a helybeli lakosok *összesége*« is résztvehetett, — a magyar falu már a rendi világban túlnőtt a birtokközösség határain s a birtokosok falvából *a lakosok falvává, vagyis azzá alakult át*, amit a német jog *Einwohnergemeinde*-nek, a mi jogunk pedig a jobbágyközséggel szemben *politikai községnek* szokott nevezni. A modern értelemben község kialakulásában tehát a mi *jogunk megelőzte az angol jogot*.

Ezt a szervezés terén megindult fejlődést azonban jórészt illuzóriussá tette a magyar társadalomnak rendekre való tagozódása, ami a községi önkormányzat szempontjából két fontos következménnyel járt: *a) a jobbágyközség hatásköre a helybeli lakosok közül a nemesekre s az ő nemesi ingatlanaikra nem s legfeljebb és bizonyos vonatkozásokban csakis a jobbágytelken élő nemesekre terjedt ki; — s b) a községek egy töredéke a jobbágyközségek sorából teljesen kivált s egyenesen mint nemesi község szervezkedett.*

*

Akár egy, akár több nemes vérszerinti és egyéb jogutódjai szerepeltek compossessorok gyanánt, — a nemesi község kialakulásának nélkülözhetetlen feltétele volt, hogy az ugyanazon egy községben birtokos nemesek csak a házaikat s a határnak belterjesebb megművelésre alkalmas részeit, tudniillik a szántókat és réteket osszák meg egymás között; — a határ többi részeit ellenben, — tudniillik az erdőket legelőket és nádasokat, valamint a megosztásra jogilag alkalmatlan kisebb királyi haszonvételeket — *közösen birtokolják*. Ezen elemi feltételen, tudniillik a *részleges birtokközösségen* kívül a nemesi községek kialakulásának még *két* feltétele volt. A nemes birtokosok *összesége* ugyanis csak akkor szervezkedhetett curialis nemesi faluvá, ha a közös birtoklás nemcsak egy kisebb királyi haszonvételekre, például a kocsmatartásra, a malomjogra stb. vonatkozott, — hanem az erdőkre, legelőkre és nádasokra is kiterjedt, — s ha az ily értelemben vett közbirtokosok nem több szomszédos faluban széjjelszórtnak, mint kisebbség éltek, hanem egy-egy faluban az egész községi határt a magukénak mondhatták. Az ilyen faluban minden egyes compossessor *részleges birtokközösségben élő földesúr* volt s ezek közül a módosabbak saját zsellérek és jobbágyok felett is rendelkeztek. A zsellérek és jobbágyok azonban nem szervezkedtek külön *jobbágyközséggé*, hanem a közigazgatás, az igazságszolgáltatás és a kormányzat teendőit rájuk vonatkozólag is a *nemesi községgé szervezkedett közbirtokosság látta el*. A szervezkedés végeredményben mindig a compossessoratus tagjai közti *meg egyezés* alapján ment végbe; s minthogy a jogalap tudniillik az osztályos egyesség, a peregyesség s az ezeket kiegészítő későbbi szerződések végeredményben mind a *magánjog* körébe tartoztak, — ez a körülmény a szervezetre, a *hatáskörre és a vármegyéhez való viszonyra is kihatott*.

Bármilyen volt ugyanis a nemesi község szerveinek az elnevezése, — alapszerv gyanánt mindig egy *ösgyűlés* jellegével bíró testületi szerv, tudniillik a közbirtokossági *közgyűlés*, — bíró, illetve hadnagy gyanánt pedig egy afféle jószágigazgató, — Besenyőtelek nemesi községben például egy úgynevezett director — szerepelt, aki mellé a nemesi család, illetve a családok minden egyes ága megfelelő számban censorokat, coadjutorokat, illetve esküdteket választott s ezek alkották a nemesi község előljáróságát. Ezen a fontosabb folyó ügyeket intéző directoriumon kívül a legtöbb nemesi község közgyűlése számos egyéb tisztviselőt is választott, tudniillik a papi földek kezelésére és hasznosítására templombíró; az oklevelek őrzésére egy litterarius conservator s e mellé minden ágból 1—1 kulcsos atyafit; s ezeken kívül jegyzőt, gyámot, perceptort, pusztai felügyelőt, parasztbíró, éjjeli öröket stb. Mindezen szerveket a közgyűlés a vármegye kiküldöttjének jelenlétében teljes szabadsággal választotta s ezt a szabadságot csak 1836 óta lehetett egy felsőbb fórum kijelölése útján korlátozni, akkor tudniillik, ha a compossessorok a jelöltek személyében megegyezni nem tudtak. Ez esetben a vármegye illetékes szolgabírája jelölt ki három olyan alkalmas személyt, akik közül a közbirtokosoknak a bírót meg kellett választaniuk.

*

Mínthogy a jobbágyközségek jobbágysai és a nemesi falvak közbirtokosai egyaránt birtokközösségben éltek, — a falusi községek önkormányzata, valamint Angliában, ugyanúgy nálunk is a birtokközösségre vonatkozó elveknek a gyakorlati megvalósítására irányult; — s ép ezért épúgy magánjogi alapokon nyugodott, mint Angliában. Nálunk azonban a kétféle falu önkormányzata a benne foglalt funkciók szempontjából több tekintetben eltért egymástól, amint ez kitűnik a következőkből.

Ami az *igazságszolgáltatást* illeti, a közbirtokosoknak, mint nemeseknek jogvitái felett a *nemesi bíróságok* ítéleztek; a nemesi falu önkormányzata tehát a minimális jelentőségű kivételektől eltekintve, — az igazságszolgáltatásra azért nem terjedt ki, mert a közbirtokosok a vármegye joghatósága alól kivéve s magánjoghatóságnak alárendelve nem voltak; — a jobbágyközségeknek ellenben lehetett az igazságszolgáltatásra is kiterjedő önkormányzatuk, mert a jobbágyok a vármegye közvetlen joghatósága alól kivételve a földesurak magán joghatóságának voltak alárendelve; — s ép ezért eltekintve a nagyobbjelentőségű büntető jogvitáktól s azon polgári és úrbéri perekől, amelyek a jobbágyok és az ő földesuraik között támadtak s amelyekben 1836 óta a földesúr és az ő gazdatisztje nem, hanem csakis egy táblabírákból és jogtudókból összeállított s a törvényes bizonyossággal kiegészített öttagú úriszék ítélezhetett, — minden más perben a földesúr falusbírája is ítélezhetett, ha erre őt a földesúr kiváltságlevele, a faluval kötött szerződés vagy az ősi szokás feljogosította.

Ami a falu *igazgatását és kormányzatát* illeti, — mivel más volt a jogi természete az úrbéresek közt fennálló birtokközösségnek s más a nemesi közbirtokosságnak, — a birtokközösség természetéhez képest a falu igazgatása és kormányzata is módosult. Mindkét fajta faluban szabályozni kellett például, hogy a birtokközösség egyes tagjai a közös legelőre mennyi marhát hajthatnak ki, — makkoltatásra hány sertést tarthatnak — s a közös erdőben évente hány ől fát vágathatnak stb.? Ezenfelül azonban szabályozni kellett a jobbágyközségekben a földesúr és jobbágyok kölcsönös jogait és kötelességeit is; — a nemesi falvakban pedig az egyes közbirtokosoknak a közös épületek fenntartására és kijavítására, a gátak, töltések s egyéb védművek építésére és karbantartására s a folyók, tavak és mocsarak levezetésére és rendezésére vonatkozó kötelességeit is szabályozni kellett. Mint-hogy a jobbágyközségekben a földesúr egész gazdasági egzisztenciája a fent-érintett kérdések megfelelő szabályozásától függött, — a jobbágyközségek szabályrendeleteit a vármegye jóváhagyása mellett a *földesurak* alkották, úgyhogy a jobbágyközségek önkormányzatából a szabályrendeletalkotás hiányzott. Sőt a Mária Terézia-féle urbarium óta a földesurak szabályrendeletalkotó hatásköre is a minimumra szállt alá, mert az úrbéri jogviszonyt 1767 óta már nem a földesurak, hanem Mária Terézia urbariuma s az ezt fenntartó és módosító törvények szabályozták. A jobbágyközségekkel ellentétben a nemesi falvak önkormányzata a szabályrendeletalkotást is felölelte s mivel a közbirtokosok által alkotott szabályrendeletek rendszerint szerződések alakjában, vagy pedig szerződések alkotó részei gyanánt jöttek létre, s következésképp *szerződésszámba* mentek, — ezek semmiféle felsőbb jóváhagyásra rá nem szorultak.¹⁾

Valamint nagy volt a különbség a kétféle falu önkormányzata közt a jogalkotás — sőt mint kimutattuk, a szervezés terén is, — ugyanúgy nagy volt a különbség a községi háztartás terén is. Mindkét községnek egyaránt jogában és kötelességében állott, hogy a következő év költségvetési előirányzatát elkészítse s a hiányok fedezéséről gondoskodjék. De a jobbágyközségek a hiányokat adókból, a nemesi közbirtokosságok ellenben részint a jobbágyok szolgáltatásaiból, részint az egyes földesurak magánjogi természetű *hozzájárulásokból* fedezték. S ép ezért, míg a jobbágyközség az előirányzat és az adóztatás szempontjából egyaránt a földesúr adminisztratív tutelája alatt állott, sőt zárszámadásait is a földesúr és az ő tisztjei voltak kötelesek felülvizsgálni, — addig a nemesi falu földesurainak összesége a költségvetés előirányzása és a zárszámadás felülvizsgálata terén egyaránt függetlenül járt el s mindössze a rendes bíróságok ellenőrzése alatt állott.

De legjellemzőbb volt az eltérés a kétféle falu önkormányzata között a *közigazgatási* hatáskör szempontjából.

¹⁾ Fogarasi János: Magyarhoni magános törvénytudomány 7. old.

A jobbágyközségeknek egyik legfontosabb *kötelességük az volt*, hogy a házi és a hadi adót a földesurak ellenőrzése és jóváhagyása mellett kivessék s a földesúr minden beavatkozásától menten beszédjék; — a nemesi közbirtokosságok legfontosabb kiváltsága pedig abból állott, hogy semmiféle ilyen közadót a közbirtokosság tagjaira kivetni és tőlük beszédni nem tartoztak.

A nemesi községek szervei ennek következtében ezen a pénzügyi közigazgatás körébe tartozó funkciókat csakis a nemesi község lakosságának egy *töredékére*, tudniillik jobbágyaikra és zselléreikre vonatkozólag látták el.

*

A szervezés és hatáskör szempontjából fennálló eltérések a megyei és az állami szervekhez való viszonyra is kihatottak.

A nemesi község — mint láttuk — az egymásközt jogilag egyenlő nemes földesuraknak a szervezkedése volt s szervezete és hatásköre egyaránt a közbirtokosok magánjogi jogügyletein épült fel. Ép ezért, ha a közbirtokosok valamelyike az alapul szolgáló egység fontosabb rendelkezéseit megsértette, vagy a nemesi község szerveinek ellenszegült, a *szankciók* — Bessenyőtelken például 50 körmöci arany — kiszabása érdekében mindig a vármegyei törvényszékhez s esetleg ennek a felettes bírói fórumaihoz kellett fordulni. A jobbágyközség ezzel szemben földesúri joghatóság alatt álló jobbágyszervezet volt s hatásköre vagy a földesúr egyoldalú elhatározásán vagy egymásközt nem egyenlő személyeknek a megegyezésén s később a Mária Terézia-féle urbariumon és törvényeken épült fel. Erre az eltérésre kell visszavezetnünk, hogy jogsértés, illetve a jobbágyközségek önkormányzatának a megsértése esetén elsőfokon a földesúri úriszék ítélkezett s a jobbágyközség, mint magánhatalom alatt álló alakulat a nemesi bíróságok által nyújtott jogvédelmet csak másodfokon élvezhette; — de mivel a jobbágyokat illetőleg a jogvédelemnek az lett vona a legfontosabb célja, hogy a jobbágyokat s a jobbágyközségek önkormányzatát az ő földesuraikkal szemben vegye oltalomba s mivel a nemesi bíróságok erre a célra alkalmasak nem voltak, — a magyar jog legfelsőbb fokon a rendes bírói jogvédelmet kizárta s a *politikumnak* tartott úrbéri ügyekben a jogvédelmet legfelsőbb fokon nem a központi legfőbb bíróságokra, hanem a helytartótanácsra és a jobbágyság legfőbb védelmezőjére, magára a *királyra* bízta.¹⁾

Az angol mezővárosok önkormányzata.

A falvak és a városi törvényhatóságok között Angliában és nálunk egyaránt nagy számban voltak olyan átmeneti alakulatok, amelyek a hűbéres, illetve jobbágyközségek sorából már kiemelkedtek s a földesúri joghatósággal

¹⁾ V. ö. Dr. Alsó László: A nemesi község hatósága és szervezete.

szemben kisebb- vagy nagyobb mérvű önállóságra, sőt némelyek teljes függetlenségre tettek szert, de a grófsági szervek, illetve a vármegyék magasabbrendű joghatóságának még alá voltak rendelve s ép ezért nem a *municipalis*, illetve sz. kir. városok, hanem az úgynevezett *mezővárosok* sorába tartoztak.

Az angol jogtörténészek a mezővárosoknak három egymástól lényegesen eltérő csoportját különböztetik meg: tudniillik az *uratlan*, a *földesúri* és a *kiváltságos* mezővárosok csoportjait.

Az *uratlan* mezővárosok vagy annak köszönhették a kialakulásukat, hogy a várossá fejlődött falu kinőtt a földesúri joghatóság alól s a földesúr az őt megillető jogokat egyszerűen nem gyakorolta; vagy pedig annak, hogy a város a földesúr egész uradalmának a tulajdonjogát megszerezte s következésképp nem volt senki, aki a város felett földesúri joghatóságot gyakoroljon.

Az első esetben a város megtartotta a falusi önkormányzat egész szervezetét. A polgári igazságszolgáltatás teendőit tehát a háromhetenként üléselő polgári úriszék, a büntető igazságszolgáltatás teendőit pedig az évente kétszer üléselő büntető úriszék látta el. S ugyancsak az úriszékek esküdszékei akották a szükséges szabályrendeleteket; ők irányozták elő a költségvetést; ők vizsgálták felül a zárszámadásokat; s ők teremtték elő a megfelelő tisztviselők megválasztása útján a közigazgatás, az igazságszolgáltatás és a kormányzat egész szervezetét, — ugyanúgy, mint a falvakban. Mindössze egy, de rendkívül fontos eltérés volt. Az esküdszéket ugyanis nem a földesúr, illetve az ő tisztartója, hanem a *lelépő bíró* állította össze; — az új bírót s az összes többi tisztviselőket az ekképen összeállított esküdszék választotta a földesúr minden befolyásától menten. Minthogy a lelépő bíró mindig azok közül iparkodott az új esküdszéket összeállítani, akik őt mint a régi esküdszék tagjai bírónak választották, — a falvak folyton változó összetételű esküdszéke ezekben a mezővárosokban állandósult s az önkormányzatban foglalt hatalom, — épúgy, mint a municipiumokban — a birtokosok összeségéről azoknak egy kis töredékére, *egy önmagát kiegészítő zárt testületre* szállott át. De míg a municipiumokban maga a tételes jog bízta az önkormányzatot zárt testületekre, — addig az *uratlan* mezővárosok egy részében az önkormányzatban foglalt szervező és egyéb funkciókat jogilag az esküdszék látta el; — ez pedig csak *tényleg* volt zárt testület, jogilag minden évben *újából* alakult meg. Ilyen jogilag *falusi*, *tényleg municipális* szervezet látta el az önkormányzatban foglalt funkciókat nemcsak apró jelentéktelen városokban, hanem olyan hatalmas ipari centrumokban is, mint amilyen volt 1830 táján a 150.000 lelket számláló Birmingham.¹⁾ S az ilyen nagy ipari centrumok önkormányzata szinte azt mondhatnánk csak *mennyiségileg* különbözött a kisebb mezővárosokétól és a falvakétól, mert népességük száma következtében nem egy, hanem több polgári és büntető úriszéket voltak kénytelenek tartani.

¹⁾ V. ö. Sidney and Beatrice Webb i. m. 157—160. old.

De — mint jeleztük — létrejöhetett uratlan mezőváros olyan formán is, hogy az uradalom tulajdonjogát a várossá fejlődött falu szerezte meg. Tetburyben például az uradalom egy részét a londoni Citynek egy dúsgazdag alderman-je vette meg s végrendeletében ezt a részt jótékony és kulturális célok megvalósítása érdekében a városra hagyta; — az uradalom többi részét pedig maga a város vette meg. Midőn az uradalom kezelése miatt a XVII. század elején jogviták támadtak, — a város a vagyonkezelést szabályozta s az idevágó szabályokat a londoni cancelláriai törvényszék is jóváhagyta. A vagyonkezelésre vonatkozó jogszabályok az uradalom kezelésével egy bailiffet és 12 esküdt *»testvért«*, vagyis egy 13 tagból álló *kistanácsot* bízta meg; a kistanács megalakítása céljából pedig a huszonégyek kompániáját vagy társaságát vagyis egy 24 tagból álló *nagytanácsot* szerveztek; a kistanács a kebeléből kivált tagok helyeit a nagytanács tagjaival volt köteles betölteni; a nagytanács tagjait pedig a kis- és nagytanács együttesen választották. Lényegileg véve tehát két a *cooptatio* elve alapján szervezett zárt testület kezelte a város vagyonát. S mivel az uradalom tulajdonjogával együtt a földesúri *jurisdictio* is a városra szállott át, — ez a vagyonkezelésre hivatott *kétkamarás* szervezet ragadta magához a községi önkormányzatban foglalt egész hatalmat. A kistanács elnöke lett a város *főbírájává*; s a kistanács látta el mindazokat az igazságszolgáltatás, a közigazgatás és a kormányzat körébe tartozó teendőket, amelyeket a falusi községekben a földesúr s az úriszékek esküdtszékei láttak el.¹⁾

Tetburyben tehát az önkormányzatban foglalt közfunkciókat egy a falusi szervezettől lényegesen különböző municipális szervezet látta el, mégpedig nem csak tényleg, mint az uratlan mezővárosok első csoportjában, hanem *jogszabályok alapján*.

*

Az uratlan mezővárosokkal szemben a *földesúri mezővárosokat* az jellemezte, hogy az ilyen városoknak volt földesuruk; de az önkormányzatban foglalt funkciók megoszlottak egyrészt a földesúr és az ő büntető úriszéke s másrészt a város között. A megoszlás természetesen minden egyes mezővárosban a különleges helyi viszonyoknak megfelelően ment végbe úgy, hogy az önkormányzat terjedelme szinte városonként változott. A beláthatatlan sokféle árnyalat közül csak két jellemző példát, tudniillik Arundel mezővárosnak és Westminster mezőváros kerületének az önkormányzatát vázoljuk.

Arundelben a földesúr tudniillik a norfolki herceg a büntető bíráskodást a maga számára tartotta fenn; — a polgári és birtokközösségi perekben ellenben a bíráskodást a városnak engedte át. A földesúr polgári úriszéke ennek következtében mint ilyen megszűnt s *városi úriszékké*, esküdtjei pedig egy 12 tagból álló *zárt testületté*, tudniillik Arundel mezőváros polgárainak

¹⁾ V. ö. u. o. 152—155. old.

a társaságává (Company or society of Burgesses) alakultak át s — ezen cooptatio útján önmagát kiegészítő *kistanács*, tudniillik »a város polgármestere és polgárai« látták el polgári igazságszolgáltatáson kívül azon egyéb teendőket is, amelyeket a falusi községekben a polgári úriszékek szoktak elvégezni; ők látták el tehát az összes közigazgatási s mindazon kormányzati funkciókat, amelyek nem a földesúr büntető úriszékének a hatáskörébe tartoztak. Arundel földesura ugyanis minden évben megtartotta a maga büntető úriszékét; — s ennek az esküdszéke jelölt a polgármesteri állásra. A büntető esküdszéket azonban mindig a *lelépő polgármester* állította össze s akképen tartozott — 24 tagra kiegészítve összeállítani, hogy benne a *kistanács* többsége feltétlenül helyet foglaljon. A büntető esküdszék ennek következtében a kistanács ellenőrzése és befolyása mellett jelölt a kistanács tagjai közül két városi polgárt s ezek közül választották a város adófizetői a polgármestert. Az összes többi tisztviselőket a földesúr büntető úriszékének az esküdszéke választotta.¹⁾

Ha ezt a szervezetet az uratlan mezővárosok szervezetével egybevetjük, megállapíthatjuk, hogy a városi municipiumokat jellemző zárt testületek az úgynevezett corporatiók a földesúri mezővárosokban is kialakultak, de mivel a földesurak csakis a polgári bíraskodást voltak hajlandók a községeknek átengedni s a büntető bíraskodást továbbra is a maguk számára tartották fenn, — a municipális szervezet mellett részben a falusi önkormányzat szervezete is fennmaradt.

A földesúri mezővárosok között azonban nemcsak *kisvárosokat* találunk, hanem ezeknek a sorába tartozott a XVII. és XVIII. század folyamán a mai Londonnak, tehát a *fővárosnak* mind az a része, amely a londoni City északi részén kívül Middlesex grófságban terült el s »Westminster city és kerülete« néven a westminsteri apátnak és az ő konventjének a földesúri joghatósága alatt állott. Ezt a több mint 100.000 lakost számláló hatalmas nagy mezővárost az apátság polgári és büntető úriszékeinek, illetve ezek esküdszékeinek közreműködésével az apát és a convent által kinevezett *fő- és altisztartók, főbírák és főkapitányok, jegyzők és egyéb földesúri tisztviselők* kormányozták. Ez a teljesen földesúri szervezet s vele együtt »Westminster city és kerülete« különleges földesúri mezővárossá akkor alakult át, midőn 1585-ben a főtisztartói tisztséget a királyné első minisztere, Lord Burleigh látta el. A minisztert ugyanis meglepte a rohamos fejlődés; — s látva, hogy a földesúri tisztviselők képtelenek egy ilyen nagykiterjedésű és népességű községben rendet tartani s az utcák kövezéséről, tisztán tartásáról és világitásáról, a közegészség követelményeinek a kielégítéséről s a kereskedelem és ipar megfelelő szabályozásáról gondoskodni, — egy külön törvényben reformálta a szervezetet s a földesúri szervezetbe egy városi szervet, egy úgynevezett *polgári törvényszéket* illesztett be.

¹⁾ U. o. 174—178. old.

A polgári törvényszék szervezésénél a londoni City szervezetét tartotta szem előtt ; s ép ezért, a city mintájára Westminster mezővárost is *kerületekre* osztotta be s a 12 kerület mindegyikének élére egy-egy ingyen, a pusztá megtiszteltetésért szolgálni köteles tisztviselőt, vagyis a kor nyelvén szólva »burgess«-t »*polgárt*« állított. S ez a tizenkét nobile officiumot ellátó »*polgár*« a közülök kinevezett két »*chief burgess*«, »*főpolgár*« elnöklete alatt alkotta Westminster mezőváros »*polgári törvényszékét*«. A két »*főpolgárt*« és a 10 »*polgárt*« a Westminsteri apátnak, mint földesúrnak a mindenkori főtisztartója nevezte ki a mezőváros kereskedői és iparosai közül életfogytiglan ; — a 12 helyettes »*polgárt*« pedig maga a törvényszék választotta szintén a helybeli kereskedők és iparosok közül.

Az ekképen szervezett »*Court of Burgesses*«, »*polgári törvényszék*« azonban csak egy töredékét látta el a Westminster mezőváros önkormányzatában foglalt funkcióknak.

Az egyes »*polgárok*« hatásköre ugyanis mindössze abból állott, hogy mindegyik a maga kerületében ellenőrizte a mértékek és súlyok használatát, az élelmiszerek árusítását s a piaci rendészet szabályainak tiszteletben tartását ; — örködött, hogy minden egyes háztulajdonos kiköveztesse, tisztán tartsa és világítsa az utcának az utca közepéig az ő háza homlokzatára eső szakaszát ; — felvigyázott, hogy a rendőrök, az éjjeli őrkés az útmesterek lelkiismeretesen teljesítsék kötelességeiket ; s bárki részéről tapasztalt visszaélést, — bejelentette a *polgári törvényszéknek*. A polgári törvényszék hatásköre pedig csak arra szorítkozott, hogy az egyes »*polgárok*« hatáskörébe tartozó ügyekben szabályrendeleteket alkosson ; — a saját céljaira szükséges esküdtszéket összeállítsa ; az egyes kerületek rendőreit, éjjeli őreit és útmestereit kijelölje ; s a neki bejelentett kihágások felett a londoni City szokásai szerint bíraskodjék.

Az önkormányzat körébe tartozó minden *más* funkciót a westminsteri apátság, mint földesúr úriszékei s az ezek által alkalmazott *földesúri tisztviselők* láttak el.

Ha ezt a szervezetet a többi mezővárosok szervezetével egybevetjük kitűnik, hogy Westminster mezővárosának — ellentétben a többi mezővárossal — semmiféle olyan kormányzó szerve nem volt, a mely a municipális városok zárt korporációihoz volna hasonlítható. A fővárosnak az a része tehát, amely a londoni city-t körülövezte, — épúgy kivált a maga különleges szervezetével a mezővárosok közül, mint ahogy a londoni city municipiuma is kivált a többi városi municipiumok közül. De lényegesen különbözött a londoni City-től abban, hogy békebírói funkciókat végző saját tisztviselői nem voltak s ép ezért nem a grófságok joghatósága alól *kivett* városi municipiumok közé hanem a grófsági, tudniillik a *middlesex*i békebírák joghatóságának alárendelt *mezővárosok sorába tartozott*. S mint ilyen megegyezett a többi földesúri mezővárossal abban, hogy a mezővárosi

önkormányzatban foglalt funkciók egyrészét a *földesúr és az ő úriszékei* — a többit pedig — mint láttuk a polgári törvényszék fő- és helyettes-polgárai, de ezek is mint földesúri szervek látták el.¹⁾

*

Míg a földesúri mezővárosok szervezetét és hatáskörét a város birtokos lakosságával egyetértve maguk a földesurak, illetve egyetlen egy kivételes esetben a *törvény* szabályozta, — addig a mezővárosok harmadik csoportjában, tudniillik a *kiváltságos* mezővárosokban a szervezetet és a hatáskört részint az ősi szokás, részint királyi kiváltságlevelek állapították meg. A lényege a kiváltságos helyzetnek az volt, hogy a földesúr a város szervezetének a megalakításába vagy csak formailag avatkozott be akképen, hogy a teljesen szabadon választott tisztviselőktől az esküt az ő úriszéke vette ki; — vagy pedig ilyen formai beavatkozás sem volt lehetséges, mert a *király* az uradalmat, s a vele kapcsolatos egész polgári és büntető joghatóságot az *illető városnak adományozta*. Mindkét esetben egy önmagát kiegészítő zárttestület, tudniillik egy a polgármesterből és 12 polgárból álló városi *Corporatio* s az ez által szabadon választott *tisztviselők* látták el az igazgatszolgáltatás, a közigazgatás és a kormányzat terén az önkormányzatot megillető összes funkciókat; — sőt egyes kiváltságos mezővárosokban a *Corporatio* választotta a parlamenti képviselőket is, épúgy mint a municipális városokban.²⁾

*

A mezővárosok fentjellemzett három csoportjában csak ritka kivétel-kép fordult elő, hogy az önkormányzatba a *céhek* is beavatkoztak.

Ezen kivételes esetekben a mezőváros szabadságát csak azok szerezhették meg, városi polgárokká tehát csak azok lehettek, akiket valamely céh a tagjai sorába felvett. A céhek azonban nemcsak a mezőváros szabadságának megszerzésére, hanem a város szervezetére is befolyást gyakoroltak; — mert a fentjelzett kivételes esetekben a mezővárosoknak kétféle kormányzó szervei voltak; — tudniillik egyrészről a céhek tagjaiból alakult 24 tagú *kistanács* s másrészről a *földesúr és az ő úriszékei*.

E kétféle kormányzó szerv közül az egyik, tudniillik a kistanács választotta a város kamaráseit, akik mint a város végrehajtó közegei szerepeltek; s a kistanács és a kamarások alkották a városi szabályrendeleteket; ők kezelték a város vagyonát és összes alapítványait és iskoláit; — ők választották meg az útdadó felhasználására hivatott útmestereket; — s ha a kistanács soraiban üresedés állott be, — cooptatio útján ők töltötték be a megüresedett tagsági helyeket.

¹⁾ U. o. 211—223. old. R. Gneist: i. m. 460. old.

²⁾ V. ö. Sidney and B. Webb: i. m. 177—185. old.

S a másik fajta kormányzószervek közül a *földesúr* nevezte ki a városi közigazgatás fejtét, a *jobbírót* s ez és a kistanács együttesen látták el mindazokat az önkormányzatban foglalt közigazgatási és kormányzati funkciókat, amelyek nem kizárólag a kistanács és a kamarások hatáskörébe tartoztak; — s a *földesúr polgári és büntető úriszékei látták el* a hatáskörükbe tartozó ügyekben az igazságszolgáltatási teendőket.¹⁾

*

Ha az angol mezővárosok önkormányzatát a falusi községek önkormányzatával egybevetjük, akkor megállapíthatjuk, hogy a mezővárosi önkormányzat szervezete a fejlettségnek magasabb fokán állott mint a falusi önkormányzat szervezete; — de a szervezés legfőbb alapelvei s az önkormányzat tartalma mezővárosban és faluban egyaránt ugyanazok voltak.

A mezővárosi önkormányzat ugyanis épűgy a *kötelező és ingyenes* szolgálat elvén s a *jogi személyiségen* épült s ezen a révén épűgy a *kontinentális rendszert* követte, *mint a falusi önkormányzat*. S mivel a mezővárosok lakói is birtokközösségben éltek, — egyes abnormisan nagyranőtt mezővárosoktól eltekintve, *a mezővárosi önkormányzat tartalma gyanánt is a birtokközösségből származó problémák megoldása szerepelt*. A szervezet szempontjából mindössze egy lényeges eltérés volt egyrészt a falu és másrészt a fejlettebb mezővárosok között. Az utóbbiakban ugyanis a földesurak polgári úriszékei rendszerint *önmagukat kiegészítő zárttestületekké*, a kontinensen elterjedt kistanácsoknak a pendantjaivá alakultak át, mégpedig két okból; részint azért, mert az esküdtszék összeállításának joga a földesúr kezéből kisiklott s a lelépő bíró vagy polgármester kezében egy szűkebbkörű érdekközösségnek az eszköze gyanánt szerepelt; — részint pedig azért, mert a kistanács tagjai egytől-egyig a birtokközösség tagjai közül kerültek ki s mint minden termelésre, ipari feldolgozásra vagy forgalombahozatalra irányuló szövetkezés,²⁾ a kistanács is monopóliumra törekedett s a hatalom élvezetéből mindenkit kizárt, aki nem az ő akaratóból vagyis cooptatio útján lett a kistanács tagjává. S az angol mezővárosok kistanácsainak ebbeli törekvését lényegesen erősítette az a jellemző tulajdonságuk, hogy míg a kontinentális államokban a kistanács csak szerve volt a városoknak, addig Angliában mint saját vagyonnal rendelkező *külön jogi személy szerepelt*.

Az angol mezővárosi szervezet ezen imént kiemelt jellemvonásaiban kell keresnünk az okait az önkormányzat lehanyatlásának.

A XVIII. század nagy gazdasági forradalma, amely a birtokközösségeket szétrobbantotta s darabjait az egyéni tulajdon tárgyaivá alakította át, — valamint a falvak, ugyanűgy a kisebb mezővárosok önkormányzatát is

¹⁾ V. ö. S. and B. Webb i. m. 186—195. old.

²⁾ V. ö. S. and B. Webb i. m. 207. 297., 403. old. stb.

megfosztotta tartalmától. Ami pedig a valóban városias jellegű nagyobb mezővárosokat illeti, ezekben nemcsak a birtokközösség szűnt meg, hanem a közszükségleteknek régi *primitív* módon való *kielégítése is lehetlenné vált*. A rendőri szolgálatot például, amelyet a mezőváros minden állandó lakosa, hacsak exemptiot nem élvezett, — *ingyen volt köteles ellátni*, — minden jobb módú háztulajdonos rendszeresen fizetett *helyettes* útján láttatta el; s még az ekképen helyettesek útján szolgált rendőrök alkalmazása is vitássá lett s nem egy helyen a plébániai és grófsági szervekre szállott át.¹⁾ S hasonló nagy átalakulást látunk az utcák kövezése, világítása és tisztántartása terén. Míg a XVII. században még mindezen közérdekű teendőket az egyes háztulajdonosok *maguk* voltak kötelesek ellátni, illetve elláttatni s a városi szervek hatásköre a pusztá ellenőrzésre és büntetésre szorítkozott, addig — a XVIII. század folyamán az egyes háztulajdonosokra már csak a megfelelő adót vetik ki s a fentjelzett teendők ellátását *hatósági szervekre* bízzák. Ilyen hatósági szervek gyanánt azonban a kistanácsok azért nem szerepelhettek, mert sem ők maguk, sem a lakosság nem tekintette őket az *összeség* képviselőinek. Következésképp ha egy-egy város a kultúrának oly magas fokára emelkedett, hogy az utcák kövezését, világítását és tisztántartását s később a csatornázást, a vízzel való ellátást stb. hatósági szervekre kellett bízni, — akkor a lakosság érdekelt rétegei a parlamenthez fordultak s egy úgynevezett helyi törvény útján külön a kövezésre, külön a világításra, külön a csatornázásra stb. hivatott *ad hoc hatóságok* szervezését eszközölték ki.

Mindennek pedig az lett a következménye, hogy a mezővárosok önkormányzata a XVIII. század vége felé épűgy oszlásnak indult s a megmaradt hatáskör roncsain s az újonnan támadt feladatokon épűgy a grófságok békebírái, a plébániai szervek s az *ad hoc hatóságok* osztoztak, mint ahogy ezt a falusi önkormányzat jellemzésénél kimutattuk.²⁾

A magyar mezővárosok önkormányzata.

a) A részben szabad vagyis az úgynevezett földesúri mezővárosok.

Míg az angol mezővárosoknak három, addig a magyar mezővárosoknak két egymástól lényegesen különböző csoportját kell megkülönböztetnünk: az egyikbe a földesúri joghatóság alatt álló *részben szabad városok* vagyis az úgynevezett földesúri mezővárosok, a másikba a szabad kerületekbe való tömörülés révén a földesúri joghatóság alól kivett, vagyis a *teljesen szabad mezővárosok* tartoztak.

A földesúri mezővárosok kialakulását a földesuraknak arra a jogára kell visszavezetnünk, hogy az úgynevezett szoros jobbágyi köteléken tetszésük

¹⁾ S. and Webb i. m. 221—227. old. R. Gneist: Selfgovernment 451. old.

²⁾ V. ö. u. o. 184, 200—211. old.

és legjobb belátásuk szerint enyhíthettek s az ekkép kialakult enyhébb jogviszonyt kiváltságlevél adományozása vagy szerződés útján magukra és utódjaikra nézve kötelezővé tehették.

Ha a földesúr a szoros jobbágyi köteléket egyes természetes személyekkel szemben tette lazábbá, — akkor jobbágyainak adott szabadságot s ez a szabadság kétféle lehetett. Teljes szabadságot adott például törvényes leszármazóival együtt annak a jobbágyának, akihez a leánya férjhez ment s aki, illetve akinek törvényes leszármazói az ő nemesi birtokán gazdálkodtak. S nem teljes vagyis *minus plena szabadságot* adott azon jobbágyainak, akikhez semmiféle családi kötelék nem fűzte; — akiket tehát nem érzelmi, hanem bármiféle egyéb gazdasági vagy katonai okokból mentett fel a szoros jobbágyi kötelék alól. Az ilyen részben vagy teljesen felmentett jobbágyok a jobbágyság soraiból kiváltak s a jobbágyság és a nemesség közé ékelve, — az önjogú személyek legalsóbb rétegét: a libertimusok vagy agilisek, vagyis a szabadosok osztályát alkották.¹⁾

A földesúr azonban nemcsak egy-egy jobbágyot, hanem egy-egy falunak minden jobbágyát, illetve a jobbágy községet is felmenthette a szoros jobbágyi kötelék alól; — s az a szabadság, amelyre a jobbágyközségek egyrészt földesuraik akaratából s másrészt a szabad kerületekké való szervezkedés révén tettek szert, — valamint a természetes személyeknél, ugyanúgy nálunk is két féle, tudniillik vagy részleges vagy teljes volt.

Részleges szabadságra tettek szert azon községek, amelyeknek a jobbágyközségek jogállásánál *kedvezőbb* jogi helyzetét a földesúr és a község között létrejött s a felsőbb hatóság által jóváhagyott megállapodások, s a földesúr által egyoldalúlag adományozott kiváltságlevelek állapították meg. S *részleges* volt a szabadságuk azért, mert a földesurak csak enyhítettek a szoros jobbágyi kötelezettségeken, de azok alól teljes mentességet sohasem adtak. A mezővárosok által a földesurak részéről elérhető szabadság maximuma ugyanis abból állott, hogy egy részük pl. Szombathely, Rimaszombat, Nyíregyháza stb. örökre, — a többiek pedig rendszerint 32 esztendőre megváltották magukat a terményekben és munkában teljesítendő jobbágyi szolgáltatások alól; de továbbra is a földesúr joghatósága alatt maradtak, egyrészt azért, mert a váltság fejében kikötött pénzösszeget évről-évre meg kellett fizetniök s másrészt azért, mert egyes ritka kivételektől eltekintve, a földesúr úriszéke továbbra is az ő bírói fórumuk gyanánt szerepelt.²⁾ S még ezen részleges szabadság miatt is örökös torzsalkodás volt a városok és az ő földesuraik között s ez a jogbizonytalanság volt az oka, hogy a felszabadított községek egyrésze a jobbágyközségek sorába süllyedt vissza s a régi szabadságból esetleg csak az *oppidum* nevet, vagy még azt sem mentette meg; — a többiek pedig, ha szabadságukat másképp megvédelmezni nem tudták, —

¹⁾ E. Kelemen: Institutiones juris Hung. privati I. k. 300—301. old.

²⁾ V. ö. M. Schwartner: Statistik des Königreichs Ungern. II. kiad. II. k. 190. old.

oltalomért az uralkodóhoz fordultak s a maguk korántsem teljes szabadságának vitás részeit királyi kiváltságlevéllel erősítették meg. A földesurak és a községek közötti összeütközéseken kívül még számos más oka is lehetett annak, hogy a földesúri mezőváros jogállását legalább részben *királyi kiváltság-levélek* szabályozták. A sok közül csak két ilyen okot emelünk ki. Az egyik ok abból állott, hogy mezővárosaink egyrészének, mint pl. Göncnek valamikor a király volt a földesura s az általa adományozott kiváltságlevél a későbbi földesurakat is kötelezte; — a másik ok pedig abból állott, hogy a földesúri mezővárosok nem egyszer voltak kénytelenek olyan kérdéseket szabályoztatni, amelyeket földesuraik vagy nem tudtak szabályozni, mert a szabályozás a földesúri jogkörön kívül esett; vagy nem akartak szabályozni, mert a város által kért szabályozás a földesúr érdekeibe ütközött. Ép ezért, ha a mezőváros a területén élő nemesek jogállását részletesebben és pontosabban akarta szabályoztatni, mint ahogy ezt a törvényhozó szabályozta, — vagy ha a földesúr akarata ellenére is pallosjogra, illetve szabad ispánságra akart szert tenni, — akkor csak egy módon érhetett célt: a királyhoz fordult s királyi kiváltságlevelet eszközölt ki.

Kérdés mármost miben különböztek ezen szerződéses vagy kiváltságos, de mindig *földesúri* joghatóság alatt élő mezővárosok a jobbágyságuktól?

Erre a kérdésre *egységes* választ adni nem lehet; mert az, hogy a földesúr illetve az uralkodó a volt jobbágyságot mily mértékben szabadította fel, — mindenütt az adott viszonyoktól függött. De bármily nagy volt az eltérés a különböző mezővárosok között, a szabadság mérve szempontjából, — a felszabadítás mindig két irányban éreztette a hatását; tudniillik egyrészt azon *egyes jobbággyakkal* és nemesekkel mint természetes személyekkel szemben, akik magukat a mezőváros kötelékébe felvették; s másrészt az ő *összeségükkel*, a mezővárossal mint jogi személlyel szemben.

Ami a felszabadításnak az egyes emberekre gyakorolt hatását illeti, — a felszabadítás következtében lényeges különbségek támadtak a jobbágyságok és a mezővárosok *nem nemes* lakói közt *jogok* és kötelességek szempontjából egyaránt.

A jobbágyságok jobbággyai az ő épületeiket s az úgynevezett meliorációkat csakis a szolgabírák által megállapított becsáron adhatták el s ha ezen az áron az eladás nem sikerült, akkor elköltözés esetén épületeik s az összes meliorációk a földesúrra szálltak. A mezővárosok nemes és nem nemes lakói ellenben az ő házaikkal, szántóföldjeikkel, rétjeikkel és irtásaikkal szabadon rendelkezhettek; s amint pl. Sümeg mezőváros 1811-i *egyeségében* olvashatjuk, »vagyonukat 1811 előtt annak, akinek tetszett, sőt kótya-vegye által is szabadon adhatták el«; — 1811 után a püspök mint

¹⁾ V. ö. Dr. Iványi Béla: Gönc szabadalmas mezőváros története 10—11., 138—140. old.

földesúr elővételi jogának tiszteletben tartása mellett vagyonukat továbbra is szabadon adhatták el ugyan, de csak belsőknek; idegeneknek vagyis külsőnek csak a földesúr engedélyével. S amíg birtokaikat el nem adták, — addig birtokaik haszonvétele fejében sohasem a *jobbágyakéval* azonos, hanem a szoros jobbágyi kötelezettségnél mindig enyhébb *szolgáltatásokra* voltak kötelezve.¹⁾ Azok a jobbágyak tehát, akik egy mezőváros kötelékébe felvételtek, — a jobbágyság soraiból szükségképen kiváltak s egy magasabb társadalmi réteg tagjaivá, vagyis *szabadosokká* alakultak át; — azok a *nemesek* ellenben, akik egy mezőváros kötelékébe felvételtek, a mezőváros szabadságára is igényt tartottak s ezenfelül az ő magasabb rendű nemesi szabadságukat is megtartották.

De bármily nagy volt a különbség a mezővárosok *szabados és nemes* birtokosai között, — a birtokosok éles megkülönböztetést tettek egyrészt *önmaguk* és másrészt azok közt, akik a város kötelékébe *nem* tartoztak; — önmagukat egymás sodalis-einek vagyis tagtársainak, — a tagok összességét pedig egy nagyon jellemző műszóval *»a város társaságának«* tekintették. S ebbe a társaságba a tagokat a városi szabadság kisebb vagy nagyobb arányai szerint vagy a földesúr vette fel, vagyis ő adta meg az incolatust s ő incorporálta az új tagot; vagy pedig a városi vezetőség vette fel a földesúr kisebb-nagyobb beavatkozása mellett, esetleg teljesen önállóan. De bárki eszközölte a felvételt, — a városi szabadságnak lényeges alkotó eleme volt az, hogy a felvételnek mindig feltételei voltak. Ha pl. a földesúr adta az incolatust, a város a földesúrral kötött egyezményben rendszerint kikötötte, hogy az új tagok jogi helyzete sem kedvezőbb sem kedvezőtlenebb nem lehet, mint a régieké.²⁾ Ha pedig a város vezetősége vette fel az új tagokat, akkor statútumaiban ő állapította meg a felvétel feltételeit is. Ilyen feltétel rendszerint négy, illetve később öt volt: *a)* igazolni kellett, hogy a jobbágynek *»az ő földesurától semmiféle búsulása«,* a nemes embernek pedig semmiféle kívül való tartozása nincs»; — igazolni kellett azért, mert az esetleges tartozásért a városnak kellett felelnie, a város pedig semmiféle *»búsulást«,* illetve tartozást magára vállalni nem volt hajlandó; — a várost azonban félre is lehetett vezetni s ezért követelték meg *b)* hogy az, aki magát a *»város társaságába beadni«,* vagyis a társaságba magát felvétetni akarta, — egy vagy több kezest állítson; *c)* a kezeseknek nemcsak azért kellett kezességet vállalniuk, hogy a felveendő jobbágy vagy nemes senkinek sem tartozik és semmiféle polgári vagy büntető ítéletnek a hatálya alatt nem áll, hanem azért is, hogy a felveendő a felvételt *jellembeli tulajdonságai alapján tényleg meg-*

¹⁾ A gönciek pl. földesuruknak sem szántással, kapálással, aratással vagy takarással, sem marhával, — sem kézi sem ígás robottal, hanem csak limitált adózással s ezenfelül tizeddel és kilenceddel tartoztak. Eredmény: Göncön 1772 táján a hivatalos megállapítás szerint: jobbágytelek s következésképp jobbágy nem volt. *Iványi Béla* i. m. 144. old.

²⁾ V. ö. pl. Sümeg mezőváros 1811-i egyességének 2. pontját.

érdemi; később már a kezességgel sem elégedtek meg s ekkor kötötték ki, d) hogy csak azt lehet a város társaságába felvenni, aki a város területén házat vagy örökséget szerez; — s végül e) felvétel esetén a városnak egy bizonyos taksára volt jussa s ép ezért mindig meg kellett fizetni a város *jussát*, illetve »igazságát.«¹⁾

Bármennyire feltételekhez kötötte a város a városi társaságba való felvételt, sőt a pusztá letelepedést is, — minden mezővárosban tömegesen laktak — különösen a török hódoltság korában — olyan nemesek és jobbágyok, akik a városi társaság tagjai közé nem tartoztak.²⁾ A mezővárosok lakossága ennek következtében ép oly vegyes összetételűvé lett s ennek következtében a mezővárosokban is épúgy meg volt az a törekvés, hogy a városi lakosság minden rétegét a saját városi hatóságuknak rendeljék alá, — mint a szab. kir. városokban. Ez a törekvés azonban a mezővárosokat soha területiális alakulatokká átváltoztatni nem tudta, mert a nemesek büntető ügyeikben és ingóságaik tekintetében egész 1848-ig a mezővárosok joghatósága alól ki voltak véve; — s mert azok a nemesek és jobbágyok, akik a város területén laktak ugyan, de a város társaságába magukat fel nem vétették, — a városi önkormányzatban aktíve részt nem vehettek.

*

Ami a felszabadításnak a községekre mint *jogi személyekre* gyakorolt hatásait illeti, — a felszabadítás részint a szervezetet és a hatáskört, részint az egyéb szervekhez való viszonyt alakította át. Az önkormányzat szervezete szempontjából a mezővárosok két egymástól lényegesen különböző csoportba tartoztak.

Az egyik csoport továbbra is megtartotta a jobbágyközségek szervezetét s emezektől csak annyiban különbözött, hogy a szoros jobbágyi kötelezettségeknél enyhébb szolgáltatásokat a mezőváros mint *jogi személy* vállalta magára s a város nem nemes birtokosai ennek következtében nem jobbágyok, hanem *szabadosok* voltak.

Ugyanígy volt a második csoportnál is, de azzal a különbséggel, hogy az ide tartozó mezővárosoknak »*rite ordinatus magistratusuk*« vagyis olyan szabályszerűen rendezett tanácsuk volt, amelyen belül a szab. kir. városok tisztségeihez *hasonló tisztségek* kezdtek kialakulni.

Ez a bonyolultabb szervezet azonban kiváltságok és egyességek alapján jött létre. Természetes tehát, hogy a rendezett tanácsú mezővárosok közt szervezetük szempontjából rendkívül sok árnyalati különbség állott fenn épúgy, mint Angliában.

¹⁾ V. ö. *Iványi Béla* i. m. 84. old. Szerinte 1628 táján még a felvételnek a kezességen kívül feltételei nem voltak; — szerintünk azonban feltétel volt mindaz, amiért a kezesnek kezességet kellett vállalnia.

²⁾ V. ö. 1647. évi 78. art. 13. §.; — *Iványi Béla* i. m. 76—79. old.

A legkevésbé fejlett szervezetű mezővárosokban a szervezet *egykamarás* volt s a magistratust — a földesúrtól kisebb vagy nagyobb mértékben függve s néhol teljes önállósággal — a városi társaság *választói alakították meg*. A legfejlettebb szervezetű mezővárosokban a szervezet szinte teljesen azonos volt a szab. kir. városok szervezetével s a kétkamarás rendszernek rendkívül sokféle változata alakult ki.

A szervezet azonban nemcsak városonkint, hanem ugyanazon városon belül is változott. Gönc mezőváros élén pl. a mohácsi vész után úgy, mint előbb is a főbíró állt, aki a melléje választott és — épúgy, mint Angliában — »*polgároknak*« nevezett négy esküdt tisztviselővel és nyolc senatorral kormányozta a várost. A bírót a senatorok választották maguk közül, vagy a város társaságából; — az esküdteket és a senatorokat pedig ügylátszik a város közönsége, a concivisek választották.¹⁾ Ezt a kezdetleges egykamarás szervezetet már 1651 körül²⁾ a kétkamarás szervezet váltotta fel. Göncnek ugyanis már 1651-ben volt egy úgynevezett tribunus plebise, aki mindig mint az electa communitas, vagyis a *nagytanács* elnöke szerepelt; — s 1683-ban tényleg *két testületi* szerv kér adóelengedést, tudniillik a tanács és a communitas; 1749-ben pedig a két kamara jelenlétében »in praesentia dominorum senatorum et plebeae communitatis« állapítják meg a jegyző fizetését.³⁾ S ez a kétkamarás szervezet a XVIII. század folyamán már meglehetősen bonyolult módon következőleg jött létre. A lelépő főbíró és a senatus minden év végén egy tribunus plebist és 32 electort választott; s ezek 33-an szerepeltek, mint electa communitas s ők alkották a plebsnek vagyis a közrendűeknek a kamaráját az úgynevezett *külső vagy nagytanácsot*. A közrendűek kamarája a főbírói tisztségre 3 férfit candidált, még pedig a lelépő főbíró és 2 senatort; s ezek közül választotta ugyancsak a közrendűek kamarája a következő esztendőre az új főbíró, akit megerősítés végett a lelépő főbíró tartozott a földesúr tisztjeinek bemutatni. A földesúr által tisztségében megerősített új főbíró és az új nagytanács együttesen alakították meg az urak kamaráját, vagyis az úgynevezett *belső vagy kistanácsot* olyan formán, hogy megválasztották a 8, illetve 1780 óta a 11 senatort s a *négy esküdt városi polgárt*.⁴⁾ S ugyanígy a nagytanács alakította meg a kistanácsot a többi fejlettebb szervezetű mezővárosokban is azzal az egy eltéréssel, hogy a püspöki és a kiváltságos mezővárosok legnagyobb részében a kistanács választásakor egy külön e célból kiküldött *kir. biztos elnökölt*.⁵⁾ Minthogy ezek szerint az új nagytanácsot évről-évre a régi kis-

¹⁾ V. ö. Iványi Béla i. m. 138. old.

²⁾ Iványi szerint csak a XIX. század folyamán, de ez a szöveg adataiból kitűnőleg téves. V. ö. u. o. 136. old.

³⁾ V. ö. Iványi Béla i. m. 51., 54., 137. old.

⁴⁾ U. o. 134. old.

⁵⁾ V. ö. A. v. Virozsil: i. m. III. k. 142. old.

tanács állította össze, az új kistanácsot pedig az új nagytanács választotta, — nálunk épúgy a *cooptatio* elve érvényesült, s a *cooptatio* révén a kis- és nagytanács épúgy *zárt testületekké alakul át, mint Angliában.*

Ami a fejlettebb szervezetű mezővárosok ezen két alapszervének egymáshoz való viszonyát illeti, ez többé-kevésbbé ugyanúgy alakult, mint a szabad királyi városokban. A két tanács tehát egyrészt mint két *külön kamara* szerepelt s mint ilyen mindkettő egyaránt résztvett a határozathozatalban, ha a város vagyonát vagy háztartását érdeklő fontosabb ügyekről volt szó; — s másrészt a kistanács nemcsak határozó, hanem *végrehajtó* szerv is volt.

A végrehajtásban foglalt funkciókat azonban megosztották a tanács tagjai közt, mégpedig körülbelül úgy, mint a szabad királyi városokban. Az igazságszolgáltatás teendőit tehát a kistanács elnöke, vagyis a főbíró látta el a maga mellé vett bírótársakkal; — a gazdasági ügyeket a nagytanács elnöke, vagyis a tribunus plebisnek nevezett fürmender vagy oeconomus intézte, aki a szabad királyi városok konzuljának, illetve polgármesterének felelt meg;¹⁾ — s a rendészet teendőit majd a kistanácsnak egy erre a célra kijelölt tagja, majd a kistanácstól függő, de a tanácsba fel nem vett hadnagy látta el. A végrehajtásra hivatott egész szervezet a *főbírónak* volt alárendelve, aki épúgy mint az oeconomus és a hadnagy a város fejlettsége szerint több vagy kevesebb alsóbbrendű tisztviselőnek, portio- és taksaszedőnek, erdőinspektornak, jegyzőnek, strázsamesternek a közreműködését vette igénybe. Mindezen *egyedi* szervek közül azok, akik a kistanács tagjai voltak, — lényegileg véve — *ingyen, a pusztá megtiszteltetésért* tartoztak a várost szolgálni, — mert az, hogy a főbíró és az ő tisztviselő vagyis »polgártársai« szolgálataik fejében adómentességet élveztek s esetleg a bírságokból is kaptak egy bizonyos hányadot, — tisztségeik nobile officium jellegén mitsem változtatott. S valószínűleg ez a nobile officiumi jelleg volt az oka, hogy azokat, akik a »polgárságra« megválasztattak s ezt a súlyos terhet egy esztendőn át viselték, — a következő esztendőben a tisztségnek újból való elfogadására *kötelezni nem lehetett.*²⁾

Az ekkép szervezett önkormányzat *tartalma* elsősorban és legfőképen a földesúrral kötött egyességektől, illetve földesúri és királyi kiváltságselevelektől függött s ép ezért szinte városról-városra változott. Nagy általánossággal azonban a következő funkciókat foglalta magában.

A földesúri mezőváros, mint magánjogi értelemben vett jogi személy a csak *részben szabad* jogi személyek közé tartozott s mint ilyen nemesi

¹⁾ V. ö. Iványi Béla i. m. 136. old.

²⁾ Iványi Béla: i. m. 136. old.

javakat nem szerezhették; — *nem nemesi* javai s kisebb királyi haszonvételei¹⁾ ellenben lehettek s ezekre vonatkozólag illetékes szervei útján jogügyleteket köthetett s per esetén akár felperesi, akár alperesi minőségben perbe szólhatott.

A rendi világ felfogása szerint a földesúri mezőváros mint magánjogi értelemben vett jogi személy látta el azon funkciókat is, amelyeket ma közjogi természetű funkcióknak tekintünk; — mint ilyen vagyis mint privata jurisdictio szolgáltatott tehát igazságot, s mint ilyen látta el a közigazgatás és a kormányzat teendőit is.

A földesúri mezővárosok önkormányzata az *igazságszolgáltatást* illetőleg rendszerint csak a polgári perenkívüli és peres eljárásra szorítkozott; s csak ott, ahol a város főbírája egyúttal szabad ispán is volt, ahol tehát a mezőváros pallosjoggal volt felruházva, — terjedt ki a büntető igazságszolgáltatásra is.

A polgári perenkívüli eljárást illetőleg két fontos jogot kell kiemelnünk: a) A mezővárosoknak hiteles pecsétjük volt s ép ezért a városiak a város erre illetékes szervei előtt egymásközt, illetve a városi ingatlanokra vonatkozólag érvényesen köthettek jogügyleteket s ezeknek az örökös erősségére elegendő volt a város által pecsétje alatt kiadandó hiteles levél.²⁾ b) Ritka kivételkép egyes kiváltságos mezővárosoknak követelések betáblázására alkalmas nyilván könyvek is voltak; ³⁾ — a legtöbb azonban csak úgynevezett *fundalis* könyveket vezethetett. A városi ingatlanokra vonatkozó jogügyleteket ezen városi *telekkönyvekbe* kellett beíratni, de közölni kellett az uradalommal is, hogy »az ő fundalis könyvében is feljegyeztetvén, a birtokbeli változásokról az uradalomnak is tudomása lehessen.«⁴⁾

A peres igazságszolgáltatást illetőleg csak két általános szabályt emelünk ki; — az egyik szerint büntető bíráskodást csak a pallosjoggal felruházott mezővárosok gyakorolhattak; — a másik szerint pedig a mezővárosokban lakó nemesek a mezőváros polgári és büntető igazságszolgáltatása alól ki voltak véve. De már ez az utóbbi szabály mindenütt egyformán érvényesülni nem tudott s Göncön például a városi főbíró hatásköre a paraszti telken lakó nemeseknek a városi telkeikre vonatkozó jogvitáira, ugyanezeknek a nem főbenjáró bűnügyeire, sőt tettenkapás esetén az ő főbenjáró bűnügyeikre is kiterjedt.⁵⁾

Ezen imént jelzett korlátokon belül a mezővárosok bíróságainak polgári és büntető hatásköre a kiváltságlevelek és szerződések szerint min-

¹⁾ Göncnek például italmérési, mészárszéktartási és malomjoga volt stb. V. ö. *Iványi Béla* i. m. 174. old.

²⁾ V. ö. például Sümeg mezővárosnak és a veszprémi püspöknek, mint földesúrnak 1811. évi transactionalis contractusát. 2. pont.

³⁾ *E. Kelemen*: i. m. I. k. 305.

⁴⁾ V. ö. Sümeg mezőváros 1811-i egyességének 2. pontját.

⁵⁾ V. ö. *Iványi B.* i. m. 140—141. old.

denütt más és másképen alakult. A *legkevésbbé fejlett* hatáskörű mezővárosokban alig multa felül egy-egy falusi bíróság hatáskörét, úgyannyira, hogy a jogviták legnagyobb része felett első fokon is a földesúr úriszéke illetve gazdasztjei ítélkeztek; legfejlettebb hatáskörű mezővárosokban pedig a földesúr egész polgári és büntető joghatósága a város magisztrátusára szállott át úgyannyira, hogy a földesúr és az ő gazdasztjei a város területén mint elsőfokú bírói fórumok *egyáltalán* nem működhettek. S a hatáskörnek ezt a *teljes és kizárólagos voltát juttatják kifejezésre* azok a kiváltságlevelek, amelyek szerint a földesúr tsztjei a városban *benn nem lakhatnak* s az igazságszolgáltatásba a polgárok akarata s a város szabadságai és szokásai ellenére *bele nem avatkozhatnak*.¹⁾

*

A közigazgatási hatáskör egyrészt a birtokközösségből és a háromnyomásos gazdálkodásból származó problémák megoldását s a mezei rendészetet ölelte fel; — s másrészt a kezdetleges városi rendészet különböző ágait például a piaci, a közegészségügyi és az erkölcsrendészetet s ezen felül a jóléti közigazgatás terén a városi iskolák, kórházak és menházak irányítását és ellenőrzését s a céhek feletti felügyeletet foglalta magában.

Ezt a városonkint változó bírói és közigazgatási hatáskört mindenütt a kormányzati hatáskör tetézte be, melynél fogva a mezőváros erre hivatott szervei statutumokat alkothattak; — a közfunkciók ellátásához szükséges szerveket megválaszthatták, irányíthatták és ellenőrizhették; — költségvetési előirányzatokat állíthattak össze s örködhettek ezeknek a tiszteletbentartása felett; — nagybirtokos földesuraik részére bizonyos számú darabontot, csatlóst, egyszerűen fegyveres erőt állíthattak ki, illetve kötelesek voltak kiállítani; ²⁾ s később midőn a katonai szolgálat kötelezettsége elavult, — rendfenntartás céljából polgári és nemesi karhatalmat szervezhettek ³⁾ stb.

*

Az imént vázolt hatáskör gyakorlása szempontjából a földesúri mezőváros elsőfokon az ő földesurának s másodfokon a megyei törvényszéknek a joghatósága alatt állott.

A városi bíróságok ítéleteit ugyanis — ha csak a kiváltságlevél másképp nem rendelkezett s felelbbviteli forum gyanánt például egy szabad királyi

¹⁾ Például Göncben. V. ö. u. o. 11., 41. old.

²⁾ V. ö. 1723. évi decr. 74. art.-át.

³⁾ A legtöbb mezővárosban a katonai szolgálati kötelezettség volt alapja a jobbágy-szolgálatok alóli mentességnek, illetve a libertinust megillető szabadságnak. V. ö. E. Kelemen i. m. 301. old.

város bíróságát ki nem jelölte,¹⁾ — az úriszékhez s ettől a sedriához, püspöki mezővárosokban közvetlenül a sedriához, büntető ügyekben pedig 1790 óta a királyi táblához lehetett felebbezni; közigazgatási és kormányzati téren ellenben valamennyien a földesúr ellenőrzése és adminisztratív tutelája alá tartoztak. Amennyiben a földesúr az igazságszolgáltatás terén a privilégiumban megállapított fórumok elé a felebbezést meg nem engedte, a sértettek — ha nem voltak nemesek — akkor is egy nemesi fórumhoz, tudniillik a királyi táblához fordulhattak oltalomért. Amennyiben pedig a földesúr nem egyesek jogait, hanem a város önkormányzatát sértette meg, a város a megyei tisztí ügyész pártfogása mellett az úriszék előtt perelhette a saját földesurát s az úriszék határozatával szemben a megyei sedriához felebbezhetett. Jogsértést azonban nemcsak a földesúr követhetett el a mezővárossal szemben, hanem az utóbbi is a földesúrral, illetve a megyével szemben. S akár a város maga követett el ilyen a földesúr vagy a megye joghatóságát sértő hatalmi túlkapasokat, akár az ő egyes tisztviselői megbízottjai vagy kiküldöttjei, — excessusaik miatt mindig a várost, »velut una persona«-t vagyis mint jogi személyt kellett perbe venni; mégpedig — ha a városnak volt kiváltságlevele, akkor a megyei törvényszék előtt s ha nem volt kiváltságlevele, akkor a földesúr úriszéke előtt. Súlyos excessusok esetén azonban a legfelsőbb fórumhoz, tudniillik magához a törvényhozáshoz lehetett fordulni s a törvényhozás a várost mint jogi személyt büntetésképp kiváltságainak elvesztésére s a jobbágyi állapotba való visszahelyezésre ítélfelhette.²⁾

b) *A szabad kerületek s önkormányzatuknak a községi önkormányzatra gyakorolt hatása.*

Akár az angol, akár a magyar jogot vegyük, — mindegyik felhasználta az önkormányzat fejlesztésére azt az eszközt, hogy bizonyos egymással szomszédos falvakat, mezővárosokat, sőt kivételesen városi municipiumokat is — egy magasabbrendű egésszé, Angliában liberty-vé, szabad járássá, az úriszékek hierarchiává, nálunk úgynevezett szabad kerületekké foglalt össze.

Az összefoglalás kettős eredménnyel járt: tudniillik kivétel nélkül minden esetben növelte az önkormányzatot, mert azok, akik egy-egy liberty-hez vagy szabad kerülethez tartozó falu, mezőváros, vagy város kötelékébe fel voltak véve, nemcsak az illető falu, mezőváros, vagy város önkormányzatában, hanem a liberty, illetve a szabad kerület önkormányzatában is részt vettek; — s ezen felül, ha nem is mindig — de sok esetben az egyes községek jogállását is kedvezőbbé tette s nálunk például — mint látni fogjuk —

¹⁾ Göncön például felebbezni lehetett Kassa város bíróságához; de ez csak ritka kivételként történt meg s csak a XVI. században. *Iványi B.*: i. m. 165. old.

²⁾ V. ö. *E. Kelemen* i. m. I. 302. old. 1638. évi decr. 67. art.

a jászkún és a hajdú kerületek mezővárosait a részleges szabadságot élvező földesúri mezővárosokkal szemben a földesúri hatóság alól teljesen kivett, vagyis a földesúri joghatóság szempontjából *teljesen szabad mezővárosokká alakította át.*¹⁾

Ami mármost az angol szabad kerületeket illeti, — ezek vagy egy-egy nagyobb uradalomnak, vagy egy — esetleg több olyan szabadjárásnak a területén alakultak ki, amelyeknek egész területe egy földesúrnak a hűbéri tulajdonában állott s mint ilyen a grófsági törvényszék joghatósága alól kivéve, a földesúr *magasabbrendű joghatóságának vettett alá.* Az ilyen nagyobb birtoktestek területén ugyanis az úriszékek s a városi törvényszékek egész sorozata működött s ezen alsóbbrendű bíróságokkal szemben magasabbrendű bíróságok gyanánt az uradalmak központjában tartott Grand leetek, *uradalmi főtörvényszékek* stb. jártak el. Az alsóbb- és magasabbrendű fórumok közti viszony meglehetősen bizonytalan volt ; — néha abban nyilvánult meg, hogy az ügyeket kisebb vagy nagyobb fontosságuk szerint az alsóbb-, illetve magasabbrendű fórumok látták el ; — néha abban, hogy az alsófokú bíróság mulasztása — pl. az igazságszolgáltatás megtagadása — esetén a felsőbbfokú fórum járt el ; s néha abban, hogy a felsőbbfokú fórum egyenesen mint *felelősségi* fórum szerepelt. Bármelyik eset fordult elő, a felsőbbfokú bíróság esküdtszékét mindig az egyes *községek* esküdtjeiből kellett megalakítani ; ezek tehát az esküdtszék összes bírói, közigazgatási és kormányzati funkcióiban résztvettek.

Mindezen szabad kerületek azonban — bár formailag soha el nem törölték őket — már a XVIII. század folyamán lehanyaglottak s a XIX. század ötvenes éveiben teljesen megszűntek ; — mindössze egy olyan szabad kerület maradt fenn, amely — bármennyire jelentéktelen hatáskör birtokában — de még 1907 táján is működött, t. i. a Liberty of Cinque Ports, az *öt kikötő* kerülete. Ez a szabad kerület eredetileg 5, később 7 törvényhatóság jellegével bíró kikötővárosból állott, s ezeknek jelenleg 8 mezőváros és 24 falu van alárendelve. Az önkormányzat központi legfőbb szervei gyanánt egyrészt *egy 70 tagú tanács* szerepel, amelybe minden városi municipium 10—10 tagot küld ki ; — s másrészt a *doveri várparancsnok*, mint a szabad kerület kormányzója. A szabad kerület szerveinek hatásköre eredetileg a grófsági szervek hatáskörével volt azonos s az azonosságot az tette elkerülhetetlenné, hogy az öt kikötő kerülete a környező grófságok hatásköre alól kivételt s mint exemptiot élvező liberty maga volt kénytelen a grófsági önkormányzatban foglalt funkciók ellátásáról gondoskodni. Innen van, hogy a kerület kormányzója eredetileg *katonai főparancsnok*, *fősheriff* és *Curtos rotulorum* volt egy személyben. A grófságoktól az öt kikötő szabad kerülete mindössze abban különbözött, hogy a tételes jog az eredetileg öt, később *hét városi törvény-*

¹⁾ V ö. E. Kelemen i. m. I. k. 301. old.

hatóság összeségét is városi törvényhatóságnak tekintette; s ép ezért a kormányzó nemcsak főparancsnok, fősheriff és Custos rotulorum volt egy személyben, hanem mindezekén felül a kerület polgármestere gyanánt is szerepelt.¹⁾

*

Ha az angol liberty-ket a magyar szabad kerületekkel egybevetjük, két szembeötlő különbségre kell rámutatnunk. A szabad kerületeknek nálunk sokkal több válfaja volt, mint Angliában; — s míg Angliában a szabad kerületek önkormányzata már a XVIII. század folyamán szinte teljesen megsemmisült, — addig nálunk a legfontosabb szabad kerületek az önállóság legmagasabb fokára csak a XVIII. század vége felé jutottak el, — s mint a rendi világ önkormányzati alakulatai — egyes kisebb jelentőségű kivételektől eltekintve, — csak 1848-ban szűntek meg.

A magyar szabad kerületeket négy csoportba foglalhatjuk össze; az elsőbe tartoztak azok, amelyek jobbágyközségekből s kivételesen mezővárosokból állottak, de a községek önkormányzatát csak *egy bizonyos vonatkozásban* növelték; — a többi szabad kerületek az önkormányzatra több irányban gyakoroltak befolyást. Ide tartoztak: a) azon szabad kerületek, amelyek nemesi községekből, b) azok, amelyek mezővárosokból állottak s c) azok, amelyek sz. kir. városokat, illetve városi törvényhatóságokat is foglaltak magukban. Az első csoport *alatta* maradt a tulajdonképeni szabad kerületeknek; a második és negyedik csoport pedig *tuldszárnyalta* őket. Ezért foglalkozunk előbb az első, második és negyedik csoporttal s csak azután *a tulajdonképeni szabad kerületekkel*.

Az *első* csoportba tartozó szabad kerületeket az jellemzi, hogy a falvak, illetve kivételesen a mezővárosok bíróságaitól csak *bizonyos fajta* ügyekben lehetett a szabad kerület bírói fórumához felebbezni; — s hogy ez a fórum, illetve az úriszék az illető ügyekben mint *legvégső fórum szerepelt*. A herceg Eszterházy-féle *szádvári* uradalom jobbágyközségeinek *»füstös törvényétől«* pl. az egyes falvak bíráiból megalakított *»vidéki törvényszékhez«* s ettől az *úriszékhez* lehetett felebbezni, de csak a szőlőbirtokra vonatkozó ügyekben és akképen, hogy 1769-ig az úriszék határozatait *semmiféle felsőbb bírósághoz* tovább felebbezni nem lehetett. Az u. n. *hegyaljai* kerületben pedig az egyes mezővárosoknak, mint pl. Tokajnak, Tarcának, Mádnak a bíróságaitól egyenesen a kerület *úriszékéhez* lehetett felebbezni; de a szőlőbirtokra vonatkozó ügyekben 1769-ig az úriszék volt a legvégső fórum s attól tovább felebbezni nem lehetett.²⁾

Ami a *második* csoportba tartozó szabad kerületeket illeti, — csupa *nemesi* községből álló kerületünk *három* volt, t. i. a *turopolyai* kerület, a *szepesti lándzsások* kerülete és *Kővár vidéke*.

¹⁾ V. ö. S. and B. Webb i. m. 372—380. old.

²⁾ V. ö. E. Kelemen i. m. I. k. 299. old.

E három kerület jogállását nem lehet találóbban jellemezni, mint az 1802. évi dec. 10. art.-ának a szavaival, amely a szepesi lándzsások kerületét »comitatus minor«-nak nevezte. Kisebb-nagyobb eltérésekkel e három kerület mindegyike egy-egy »kis vármegyét« alkotott s szervezetük és hatáskörük egyaránt a nemesség önkormányzati alakulataira, a szó valódi értelmében vett vármegyékre emlékeztetett. A legfontosabb eltéréseket a következő három pontban foglalhatjuk össze :

1. A kerületi önkormányzat legfőbb alapszerve, a congregatio részint a tisztikar tagjaiból, részint a nemesi községek választott és instructioval ellátott *követeiből* alakult meg ; a kerületi önkormányzat szervezete tehát *a nemesi falvak községi önkormányzatán épült fel.*

2. A szepesi comitatus minor és a turopolyai kerület a megfelelő anyavármegyéknek voltak alárendelve ; s ez az alárendeltség a közigazgatás és a kormányzat terén abban nyilvánult meg, hogy a határozathozatal az anyavármegyét s a végrehajtás a kerületi szerveket illette meg ; — az igazságszolgáltatás terén pedig azt jelentette, hogy a kerületi bíróságok határozatait a szepesi, illetve zágrábi vármegyei törvényszékhez lehetett feleltetni.

S végül 3. a szepesi lándzsások önkormányzatából a politikai hatáskörnek egyik legfontosabb része, tudniillik az alsó táblai *kövek választása* teljesen hiányzott ; a turopolyai kerület önkormányzatában pedig meg volt ugyan, de abban a formában, hogy a kerületet az országgyűlés alsó tábláján mindig a kerület *comes curialis-a képviselte.*¹⁾

A negyedik csoportba két szabad kerület tartozott : egyrészt a *fiúmei* magyar tengervidéki kerület s másrészt a *királyföld.* Amaz — mint az angol öt kikötő kerületének pendantja — két szabad királyi várost és egy kamarai kerületet, — emez a szabad királyi városok és szász székek egész sorozatát foglalta össze egy magasabbrendű egészszé, de a következő lényeges eltérésekkel.

A *tengervidéki* kerületnek saját önkormányzata nem volt ; — az azonban, aki a kerület kormányzója gyanánt szerepelt, — mint Fiúme szabad város főkapitánya, maga is hozzá tartozott Fiúme szabad város szervezetéhez s mint főkapitány elnökölt az 50 patriciusból álló nagytanácsnak vagy másképp *kapitányi tanácsnak* s az ebből megalakított *törvényszéknek* az ülésein s ő nevezte ki egyrészt a kapitányi első bírót s másrészt a városi törvényszék első bíróját. A kerületi és városi szervezet összeforradása a hatáskörre is kihatott ; míg ugyanis a felsőtáblán az egész kerületet a fiúmei kormányzó, — addig az alsó táblán az egész kerületet Fiúme és Buccari városok követjei képviselték.

Ellentétben a fiúmei tengervidéki kerülettel a Királyföldön nemcsak a kerület kötelékébe tartozó *községeket és székeket* illette meg önkormányzat,

¹⁾ V. ö. E. Kelemen i. m. I. k. 279—280. old. A. v. Virozsil i. m. II. k. 381., III. k. 120. old.

hanem magát a *kerületet* is. Ez a kerületi önkormányzat azonban szervezet és hatáskör szempontjából egyaránt különbözött úgy a vármegyék, mint a többi kerületek önkormányzatától. A szervezet lényegesen eltért a vármegyei szervezettől abban, hogy épúgy mint a többi kerületek szervezete, ez is a *községek önkormányzatán* épült fel. De lényegesen eltért a többi kerület szervezetétől is, mert nemcsak falvakat és mezővárosokat, hanem szabad *királyi városokat* is foglalt magában s ezen egymástól különböző alkotó elemeket székekké s ezeket egy egész politikai nemzetnek a szervezetévé foglalta össze. A Királyföld ennek következtében nem egységes, hanem *összetett törvényhatóság* volt, amelyen belül az egyes szász székek és szabad királyi városok is rendelkeztek a magyar vármegyékre és városokra emlékeztető önkormányzattal, de mindezeken felül önkormányzat illette meg az egészet, tudniillik a *szász nemzet egyetemét* is. Erre a magasabbrendű összetett önkormányzatra kell visszavezetnünk, hogy míg az egy-egy törvényhatóságot alkotó kerületekben az alsótáblai követeket a kerületek, addig az erdélyi egykamarás országgyűlésre kiküldendő követeket nem a királyföld egyeteme mint kerület, hanem a királyföld egyes székei és szabad királyi városai választották; — s hogy az ekképen választott követek nem egy *törvényhatóságnak*, hanem a szász nemzet *egyetemének* a képviselői gyanánt szerepeltek.



Miután a szabad kerületek három csoportját jellemeztük, — az alábbiakban a szó tulajdonképeni értelmében *vett szabad kerületekkel*, illetve ezeknek a mezővárosok önkormányzatára gyakorolt hatásával kell foglalkoznunk.

Azt a részleges szabadságot, amelyre az úgynevezett földesúri mezővárosok tettek szert, — fokozni, sőt egy bizonyos szempontból teljessé is lehetett tenni azáltal, hogy bizonyos egymással szomszédos mezővárosok s a közbeeső falvak *egy magasabbrendű egészszé szervezkedtek*. A szervezkedés már egymagában is növelte az illető mezővárosok szabadságát, mert polgáraik nemcsak a saját mezővárosuknak, hanem a magasabbrendű *egésznek*, tudniillik a *szabad kerületnek* az önkormányzatában is részt vehettek. S a földesúri hatalom alóli mentesség szempontjából teljessé vált a mezővárosok szabadsága akkor, ha ők maguk továbbra is szabados városok maradtak ugyan, de összességük, mint szabad kerület a szabados jogi személyek sorából kiemelkedett s *nemes jogi személlyé* lett.

Nem teljes, hanem csak *fokozott* szabadságra tettek szert azon mezővárosok, amelyek a *tiszai koronai*, s a *nagykikindai kamarai kerületeknek*, valamint a *XVI. szepesi város kerületének a kötelékébe tartoztak*. E három kerület közül az első két kerület megmaradt uradalomnak s ép ezért a kerületi szervezet mellett a pallosjoggal felruházott *úri székek* szervezete is fennmaradt. A harmadik kerület ellenben *tartománnyá* alakult át s mint ilyennek csakis tartományi szervei, tudniillik adminisztrátorja és grófja,

ülnökei, jegyzői, ügyészei, adószedői s egyéb tartományi tisztviselői voltak ; úriszéke ellenben nem volt. Az úriszékek helyét ugyanis a szepesi tartomány *törvényszéke* foglalta el, amelynek elnöke gyanánt a szepesi gróf, s ülnökei gyanánt a négy tartományi ülnök s az egyes mezővárosok kidüldöttjei szerepeltek.

A *mezővárosok* önkormányzata e három kerület közül az első kettőben gyarapodott a legkisebb mértékben. A gyarapodást az idézte elő, hogy a kerületi kapitányt három évenként, a tíz kerületi szenátort pedig életfogytiglan a mezővárosok magisztrátusai választották. S a választási rendszerre kell visszavezetnünk, hogy a tiszai koronai s a nagykikindai kamarai kerületek mezővárosai maguk is részt vettek azon közigazgatási és kormányzati teendőkben, amelyeket más mezővárosokkal szemben a földesurak és az ő úriszékeik láttak el. — Egyébként azonban jogi helyzetük a *földesúri* mezővárosok jogi helyzetétől miben sem különbözött. A tiszai koronai és a nagykikindai kamarai területek portái ugyanis Bácsbodrog és Torontál vármegyék portáitól elkülönítve nem voltak ; — az országos közadók szempontjából tehát ezen kerületek mezővárosai és a megye többi községei között épúgy nem tettek különbséget, mint a földesúri mezővárosok és a többi községek között.

S ami még fontosabb, — e két kerületben, a mezővárosok bíróságainak polgári ítéleteit épúgy az *úriszékekhez* s innen a sedriához, büntető ügyekben pedig az úriszék ítéleteit épúgy a kir. táblához lehetett felebbezni, amint ezt a pallos joggal fel nem ruházott földesúri mezővárosoknál láttuk.

A tiszai koronai és a nagykikindai kamarai kerületek mezővárosai tehát *földesúri* joghatóságnak voltak alárendelve s bár földesuraik gyanánt nem magánemberek, hanem a szentkorona, illetve a király szerepeltek — a pénzügyi különállás hiánya s az úri bíraskodás következtében még sem a teljes, hanem csak a *fokozott szabadságot* élvező földesúri mezővárosok közé tartoztak.

A tiszai és a nagykikindai kerületek mezővárosai s a teljesen szabad jászkún és hajdú mezővárosok között, mintegy *átmenetet* alkotott a XVI. szepesi város. Ezek mint látni fogjuk a közigazgatás és az igazságszolgáltatás terén teljes szabadságot élveztek, s ezt egyrészt a választási rendszernek s másrészt a szepesi tartomány pénzügyi és igazságügyi önállóságának köszönhették.

A szepesi tartomány szervei közül ugyanis mindössze egynek az állását töltötték be *kinevezés* útján, tudniillik az adminisztrátort a király nevezte ki ; a többi tartományi tisztviselőt ellenben s a tartományi törvényszék ülnökeinek egyrészét a mezővárosok kis tanácsai választották. Az ekképen szervezett szepesi tartomány portái el voltak különítve Szepes vármegye portáitól. Következésképp, ha kevesebb országos közadó folyt be, mint amennyit kivetettek — a tartomány hiányát Szepes vármegyére is, a vármegyei hiányt pedig a szepesi tartományra is kivetni nem lehetett ; a szepesi tartomány

az országos közadókból reá eső összeget Szepes vármegyétől függetlenül vetette ki és hajtotta be s ezen a réven a pénzügyi közigazgatás terén olyan a vármegyétől független önkormányzatra tett szert, amelyben a választási rendszer révén az egyes mezővárosok is részt vehettek. S ugyanígy sőt még kedvezőbben alakult a mezővárosok jogi helyzete az igazságszolgáltatás terén. Ha ugyanis a felperes és alperes a szepesi tartománynak ugyanazon mezővárosában laktak, akkor első fokon a városi tanács, ha különböző mezővárosokban laktak, vagy ha büntető ügyekről volt szó, — akkor első fokon a tartományi törvényszék ítélkezett; s a városi tanács ítéleteit a tartományi törvényszékhez, ennek az ítéleteit pedig polgári perekben a személynöki székhez, büntető ügyekben a kir táblához lehetett felebbezni. Az ekképen szabályozott igazságügyi autonómia két fontos következménnyel járt; egyrészt az általuk választott ülnökök révén maguk a mezővárosok is részt vehettek a tartományi törvényszék ítélkezésében; — s másrészt mivel a tartományi törvényszék helyettesítette az úriszékeket, — a szepesi tartomány mezővárosai semmiféle úriszék joghatóságának alárendelve nem voltak s mint ilyenek pusztán a földesúri joghatóságot tekintve, teljes szabadságot élveztek.

A rendi világ azonban a XVI. szepesi város szabadságát teljes szabadságnak nem fogadta el, mégpedig azért nem, mert teljes szabadságot *nemesség* nélkül elképzelni nem tudott. S ha nem egyedül a közigazgatási jogot tartjuk szem előtt, hanem az alkotmányjogot is figyelembe vesszük, — akkor tényleg el kell fogadnunk azt az álláspontot, hogy a XVI. szepesi város csak átmenetet alkotott a teljesen szabad *jászkún és hajdú* városokhoz. S az utóbbiaknak teljes volt a szabadságuk azért, mert nemcsak semmiféle *magán* földesúr avagy vármegye joghatóságának nem voltak alárendelve, hanem összeségükben, mint kiváltságos szabad kerületek *a nemes jogi személyek* közé tartoznak s épúgy, mint *a szabad királyi városok* az országgyűlés alsó táblájára követeket küldhettek.

E két szabad kerület közül a *hajdú kerület* szervezete volt az egyszerűbb, mert ez a kerület nem darabolódott szét alkerületekre, hanem hat mezővárosból álló *homogén* egészet alkotott; — a jászkúnkerület ellenben 18 mezővárost, 9 falut és 62 pusztát magában foglaló három alkerületre, tudniillik a Jászságra s a Nagy- és Kiskúnságra vált szét.

Abból indulva ki, a miben a két kerület megegyezett, — mindkét kerületben találunk egyrészt egy olyan szervezetet, amely a *mezővárosi* önkormányzat céljait szolgálta s *lényegileg véve a többi mezővárosnak szervezetével volt azonos*, s másrészt egy olyan szervezetet, amely a kerületi önkormányzat céljait szolgálta s egyrészt *egyedi* s másrészt *kollegiális* szervekből állott. *Egyedi* szervek voltak a jászkúnoknál *a)* a nádor, mint az ő örökös főispánjuk és legfőbb bírójuk; *b)* az ezáltal kinevezett nádori főkapitány, aki a nádort s *c)* az ugyancsak a nádor által kinevezett nádori alkapitány, aki a főkapitányt helyettesítette; — s *d)* a kerületi ülnökök, jegyző, ügyész

és adószedő stb., akiket a kerületi közgyűlés javaslatára a nádor által kandidáltak közül a kerületi közgyűlés választott. S *testületi* szervként szerepelt a jászkún kerület egyetemét képviselő kerületi közgyűlés.

A hajdúknál a kerületi önkormányzat szervezete a jászkún szervezethez hasonlított s eltérés mindössze annyiban volt, hogy a kerület élén nem a nádor, hanem a kerületi főkapitány állott s hogy ezt és az alkapitányt a király nevezte ki.

A legfontosabb eltérést azonban a két kerület szervezete közt az okozta, hogy a jászkúnoknál a mezővárosok és a kerület közé *egy harmadik fajta szervezet*, tudniillik a *jászsági, a nagykúnsági és a kiskúnsági alkerületek szervezete ékelődött be*, amely egy-egy kerületi kapitányból s egy, illetve a jászságban két *ülnekből* s több tiszteletbeli *ülnekből* s a *kisgyűlésből* állott. A kerületi kapitányokat a kisgyűlések javaslatára a nádor kandidálta s a kisgyűlések választották.

Az ekképen szervezett kerületek *közigazgatásijogilag a vármegyékhez* hasonlítottak, mert több községből voltak össze téve s hatáskörük jelentékeny része a községi közigazgatás ellenőrzésére s azon rendészeti, pénzügyi és hadügyi közigazgatási és kormányzati funkciók ellátására irányult, amelyek több községet együttesen, illetve az egész kerületet érintették; — alkotmányjogilag ellenben a *sz. kir. városokhoz hasonlítottak*, mert lakóik, illetve az egyes mezővárosok a kerületi önkormányzat révén teljesen szabadokká váltak ugyan, de nem egyenként, hanem csak összességükben mint jogi személyek voltak nemesek.

Ez a sajátságos jogi helyzet a mezővárosok önkormányzatára is kihatott s bizonyos vonatkozásokban csökkentette, egyébként azonban növelte az ő önkormányzatukat. Csökkentette annyiban, amennyiben a *jus gladii* nem őket, hanem a jászkún alkerületeket s a hajdú kerületet illette meg; — a jászkún és a hajdú mezővárosoknak tehát büntető hatáskörük nem volt és nem is lehetett; — s csökkentette a mezővárosok polgári hatáskörét is, mert tanácsaik magánjogi jogviták felett csak akkor ítélezhettek, ha mindkét peres fél ugyanazon város területén lakott; — következésképp, ha a peresfelek két különböző város területén laktak, akkor az alkerületnek, ha pedig különböző alkerületekben laktak, akkor a kerületnek a szervei bíraskodtak. Ezzel szemben azonban *tartalmassabbá* vált a jászkún és a hajdú mezővárosok önkormányzata azért, mert *felebbviteli fórumaik* gyanánt s egyáltalán az egész kerület *önkormányzati szervei* gyanánt olyan egyedi és testületi szervek, tudniillik az alkerületi és kerületi kapitányok, ezeknek az *ülnekei* s a kis- és közgyűlések szerepeltek, — akiknek a kinevezésére, illetve megválasztására a mezővárosok tanácsai is befolyást gyakoroltak.¹⁾

*

¹⁾ V. ö. E. Kelemen : i. m. I. k. 273—299. old. A. v. Virozsil : i. m. I. k. 191—198., III. k. 119—125. old.

Ha az angol és a magyar mezővárosok önkormányzata közti párhuzamból le akarjuk vonni a következtetést, akkor az alábbi tételeket állíthatjuk fel. Mindkét fajta önkormányzat a kötelező ingyenes szolgáltatón s a jogi személyiségen épült fel s ép ezért ugyanazon egy rendszernek, tudniillik az önkormányzat *kontinentális rendszerének a kiegészítő részét* alkotta. S mindkét fajta önkormányzat igen nagyrészen *magánemberek* által adományozott kiváltságokon s a földesurakkal kötött egyességeken épült fel s annyira a *helyi* viszonyokhoz alkalmazkodott, hogy a mezővárosok szervezetét, hatáskörét s a földesúrhoz és a megyei, a grófsági és az állami szervekhez való viszonyát *általános szabályok alakjában országos érvényű jogforrások csak ritka kivételpé szabályozták*. Ennek pedig kettős következménye volt: egyrészt a falu és a sz. kir. város, illetve municipium között *rendkívül sokféle átmeneti alakulat képződött* s majd minden mezővárosnak más volt a szervezete, a hatásköre, a földesúrhoz s a megyéhez, vagy a grófsághoz, illetve az állami szervhez való viszonya; — s másrészt, valamint a falvak ugyanúgy a mezővárosok önkormányzata is *túlnyomóan magánjogi alapokon épült fel*.

De nemcsak az önkormányzat *jogalapját* kell igen nagy mértékben a magánjogban keresnünk; — hanem egyes ritka kivételektől eltekintve magánjogi volt az a hatalom is, amelynek a mezővárosok alá voltak rendelve; — sőt igen nagy mértékben *magánjogi vonatkozásúak voltak azok a funkciók is*, amelyeket a mezővárosok szervei elláttak. Angliában ugyanis az uratlan és némely kiváltságos mezővárostól, — nálunk pedig a jászkún és a hajdú mezővárosoktól eltekintve, — *minden mezőváros a földesúr joghatósága alatt állt*; az önkormányzat legfontosabb része gyanánt pedig nálunk és Angliában egyaránt az úgynevezett *gazdasági önkormányzat szerepelt*.

Az angol municipális testületek s a magyar szabad királyi városok önkormányzata.

A mily könnyű meghatározni a magyar sz. kir. városok fogalmát, ugyanoly nehéz éles határvonalat vonni egyrészt az angol *mezővárosok* és másrészt a mi sz. kir. városainknak megfelelő *municipális korporációk* között.

A magyar sz. kir. városok összesége egy külön rendet alkotott, amelynek számbeli megerősödése a többi rendeket a legnagyobb aggodalommal töltötte el. Pontosan meghatározták tehát eredetileg az ősi szokás útján, később szentesített törvényekben, hogy a községek részéről a városi rendbe való bejutásnak mik a feltételei? S a fokozatos fejlődés folyamán három feltétel alakult ki.

a) Amely község sz. kir. várossá akart lenni, annak le kellett folytatnia az eliberatio vagyis a megváltási eljárást. Meg kellett tehát egyeznie a földesurával abban, hogy a földesúr mekkora kárpótlás ellenében haj-



landó a város feletti joghatóságról s az úrbéri jövedelmekről lemondani? — s a megállapított kárpótlást ki kellett fizetnie. Ezen *első* feltétel teljesítésének az lett a következménye, hogy a földesúr joghatósága megszűnt s úriszékeinek hatáskörét teljes egészében a város saját bírósága vette át.

b) Ki kellett eszközölnie, hogy a saját földesurának joghatósága alól felszabadult város a földesurak szervezett összességének, a *vármegyének* a joghatósága alól is kivétték. Ezen második helyen említett feltételt csak királyi kiváltságlevél útján »*per privilegium eliberationis*» lehetett teljesíteni; — s a kiváltságlevél kibocsátásának részint az volt a következménye, hogy a városi szervek hatásköre az exemptio arányában megnövekedett, részint az, hogy a városok a király, mint földesúr joghatósága alá kerültek s ép ezért felsőbbfokú fórumuk gyanánt, nem a vármegye, hanem vagy a király, vagy pedig az ő kincstárnoka a tárnokmester járt el.

c) A XV. század eleje óta a királyi városok egy részét meghívták az országgyűlésre. A meghívások következtében a meghívott királyi városok a király, mint földesúr joghatósága alól felszabadultak s mint a szent koronának kollektíve nemes tagjai szabad és királyi városokká s összességükben a királyság *negyedik rendjévé* alakultak át. Ettől fogva kellett minden olyan községnek, amely sz. kir. várossá akart lenni, kieszközölnie azt, hogy a követküldés jogával felruháztassék, illetve amióta ezt csak a törvényhozó hatalom tehetette meg, azt, hogy a *törvénytárba* becikkelyeztessék.

Amely község e három feltétel közül csak az *elsőnek* tudott eleget tenni, az mezőváros maradt; amely község a másodiknak is eleget tett, de — mint Pécs, Eszék és Versecz — becikkelyezését kieszközölni nem tudta, — az a mezővárosok sorából ugyan kiemelkedett, de csak mint átmeneti alakulat, mint *királyi* város szerepelhetett. A szó valódi értelmében vett sz. kir. várossá tehát csak az a község válhatott, amely *mind a három feltételnek* eleget tett.¹⁾

Míg nálunk minden kétséget kizárólag meg lehetett állapítani, hogy mely községeket kellett sz. kir. városoknak tekinteni, — addig az angol városi törvényhatóságok 1833-i reformjakor maga a parlament által kiküldött bizottság sem volt képes a városi törvényhatóságokat kimerítően felsorolni s róluk meghatározást adni.²⁾ S ezt a sajátságos helyzetet három okra kell visszavezetnünk: a) Az angol törvényhozás a hűbéri dologjogot s vele együtt a Lordok úriszékeit mind a mai napig fenntartotta s a hűbériség ezen maradványait akkép egyeztette össze a jogegyenlőséggel, hogy az úriszékeket — mint láttuk — bagatell bíróságokká, — legújabbán a birtokviszonyokat nyilvántartó hatóságokká fokozta le. A hatáskör illetén szabá-

¹⁾ A szabad királyi városok keletkezését illetőleg rendkívül értékes adatokat tartalmaz *Iványi Béla*: Eger város rangemelési törekvései c. tanulmánya. Lásd Városi Szemle 1930. évf. 37—70. old.

²⁾ V. ö. S. and B. Webb : i. m. 262. old.

lyozása mellett a földesúri joghatóság alá tartozás nem jelentett szolgaságot és nem állt ellentétben a szabadsággal. Ezért találunk 1833-at megelőzőleg — valamint a mezővárosok ugyanúgy a városi törvényhatóságok közt is — olyanokat, amelyeknek egész önkormányzata a *földesúri joghatóságra volt visszavezethető*; s ezért kell arra az álláspontra helyezkednünk, hogy az angol municipális corporationnak a földesúri joghatóság alóli *mentesség nem volt fogalmi kelléke*. b) Az angol uralkodók a parlament alsóházát a városok útján iparkodtak majorizálni. Ebből a célból nagyon sok városi törvényhatóságot felruháztak azzal a kiváltsággal, hogy a parlament alsó házába képviselőket válasszanak. De ezzel a kiváltsággal nem *minden* városi törvényhatóságot ruháztak fel; — s másfelül megadták e kiváltságot olyan községeknek is, amelyek soha a városi törvényhatóságok közé nem tartoztak. A képviselők választására irányuló jogosultság tehát a városi törvényhatóságnak nem volt fogalmi kelléke. c) Az angol városi törvényhatóságok épúgy ki voltak véve a grófságoknak, mint a mi sz. kir. városaink a vármegyéknek a joghatósága alól. De nálunk a mentesség a hatáskör bizonyos részeitől, mint ritka kivételektől eltekintve *teljes* volt és a fejlődés folyamán mindinkább *egyenlővé* lett. Angliában ellenben az exemptiok kisebb vagy nagyobb arányokat öltöttek s a régi városi önkormányzat fennállásának még a legutolsó évtizedeiben is városonként változtak.

A mentesség arányaiban való eltérésekre kell visszavezetnünk, hogy a városi törvényhatóságok meghatározásánál a helyes álláspont oly nehezen tudott érvényesülni. A városi törvényhatóságokat ugyanis a mezővárosoktól egyedül és kizárólag az különböztette meg, hogy míg emezek a grófságoknak voltak alárendelve s ép ezért sohasem voltak feljogosítva arra, hogy a grófsági önkormányzatban foglalt funkciókat a saját szerveikkel láttassák el, — addig a városi törvényhatóságok kisebb vagy nagyobb mértékben, de mindig ki voltak véve a grófságok joghatósága alól s következésképp mindig jogukban állt, hogy mentességük arányában *bizonyos grófsági funkciókat a saját szerveikkel végeztessenek*.¹⁾

Ha az angol városi törvényhatóságoknak azt a meghatározását fogadjuk el, amely a grófságok joghatósága alóli *mentességet tartja* fogalmi kelléknek, — akkor megállapíthatjuk, hogy a magyar szabad királyi városok és az angol municipális corporatiók közt *lényeges* eltérések voltak. Szabad királyi várossá ugyanis csak olyan község lehetett, amely a földesúr és a vármegye joghatósága alól felmentetve, a törvénytárba való becikkelyezés révén jogot nyert arra, hogy az országgyűlés alsó táblájára követeket küldhessen; municipális corporatio gyanánt ellenben olyan község is szerepelhetett, amely földesúri joghatóság alatt állott s a parlament alsóházába képviselőket nem választhatott, de a *grófságok joghatósága alól akár kisebb, akár nagyobb mértékben kivételezett*.

¹⁾ V. ö. S. and B. Webb i. m. 262—267. old.

Az angol municipális testületek és a magyar szabad királyi városok tagsága.

Miután kiemeltük azon legfőbb különbségeket, amelyek az angol és a magyar városi törvényhatóságok között a fogalmi kellékek szempontjából állottak fenn, — az alábbiakban először *összetételüket* és *szervezetüket* s azután *hatáskörüket* s a megyei, illetve grófsági és az állami szervekhez való *viszonyukat* fogjuk egybevetni.

Az angol városok egy csekély töredékében a város kötelékébe csak azok tartoztak, akik a város területén akár adás-vétel, akár örökösödés útján *ingatlanvagyonra tettek szert*. De ezen legtöbbször földesúri joghatóság alatt álló városi törvényhatóságokban a polgári telkek tulajdonjoga egy-magában csak ritka kivételkép volt elegendő ahhoz, hogy valaki a város kötelékébe tartozónak tekintessék; rendszerint szükség volt arra is, hogy az úriszék esküdtszéke az illető birtokost a hűségeskü kivétele mellett a város kötelékébe felvegye.

A közel kétszáz városi corporatio között körülbelül hatvan olyan város akadt, amelyben a városi szabadság és a *céhrendszer* között majd lazább, majd szorosabb összefüggés állott fenn. A céhrendszer lehanyatlása következtében a XVIII. század folyamán már csak húsz olyan városi törvényhatóságot találunk, amelyben vagy a céhbeli tagság volt — mint például a londoni City-ben — a *városi szabadság megszerzésének*, vagy pedig megfordítva, a városi szabadság megszerzése volt a *céhekbe való felvételnek a nélkülözhetetlen feltétele*.

A fentemlített hatvan város közül a többi negyven municipiumban a céhek valamelyikébe való tartozás később már nem állt ily szoros összefüggésben a városi szabadság megszerzésével; — mert a város szabadságát egyrészt azok is megszerezhették, akik hét éven át mint tanoncok szolgáltak egy a városban lakó s a városi szabadság birtokában levő freeman-nél; — s másrészt azok is, akik freeman-ektől származtak, freeman-ek özvegyeit vették feleségül, vagy pedig a freeman-eknek, tudniillik a város *szabad embereinek a sorába* néhol díjfizetés ellenében, másutt díjtalanul *felvették*.

Az eddig kiemelt városoktól eltekintve, — a többi városban a város kötelékébe való tartozás teljesen független volt úgy a városi telkek tulajdonjától, mint az iparral vagy kereskedelemmel való foglalkozástól, úgy-hogy a kötelékükbe való tartozás jogalapja gyanánt egyrészt a városi szabadság *adományozása*, illetve *megvétele*, az úgynevezett *cooptatio* s másrészt az ekképen felvettektől való *származás*, az özvegyeikkel kötött *házasság* stb. szerepelt.

A városok a kötelékükbe való felvételnél diszkrécionális hatalommal jártak el; — s ha akarták, akár a város és az angol királyság minden lakosát felvehették a város kötelékébe s általános választói jogot hozhattak be; — ha akarták megszoríthatták a felvételt s vagy kizárták például a római

katolikusokat, illetve a disszentereket vagy esetleg évtizedeken át senkit sem vettek fel. Erre a legutóbbi lehetőségre kell visszavezetnünk azt a rendkívül jellemző ténytet, hogy körülbelül ötven városi törvényhatóságnak *egyetlen egy freeman-je, vagyis szabad embere sem volt* s a törvényhatóság abból a 10—12 emberből alakult meg, akik mint a város magistratusa szerepeltek s akik a soraikban beálló hiányt cooptatio útján egészítették ki. De bármily nagy volt az eltérés a városi kötelékbe való tartozás *jogalapjai* szempontjából a különböző városok között, — abban valamennyien megegyeztek, hogy városi törvényhatóság gyanánt sohasem a város lakossága, hanem *mindig egy helybeliekből s esetleg vidékiekből is álló testület szerepelt*. Ez a testület nem *territoralis* kényszeralakulat volt, mint a mai város, amelybe a törvény parancsa alapján mindenki beletartozik, aki a város területén lakik s amelyből a város egyetlen lakosát sem lehet kizárni; — hanem a szó szoros értelmében vett személyes egyesülés, ami okirataink nyelvén szólva *városi társaság*, az angol okiratok szerint *municipális corporatio* volt. S a személyes egyesületi jelleg abban nyilvánult meg a legfeltűnőbben, hogy az angol városi törvényhatóságoknak *népük* nem volt, hanem csak *tagjaik* voltak; hogy a tagokat a legkülönbözőbb jogcímen ugyan, de mindig *fel kellett venni*; — s ha a felvettek nem úgy viselkedtek, amint a jog és a Corporatio érdekei megkívánták, — akkor büntetésből a tagok sorából ki is lehetett őket taszítani.¹⁾

S bizonyos eltérésekkel hasonló elvek érvényesültek a mi szabad királyi városainkban is.

Ezek is *személyes* egyesülés jellegével bíró városi társaságok voltak, amelyekbe a tagokat nálunk a kis- és nagytanács *együttesen* vette fel, de csak akkor, ha »a bíró és a tanácsbeliek megállapították, hogy a városi társasághoz illendők«²⁾ s ha a felvételkor megfeleltek a következő feltételeknek:

a) igazolniok kellett a felvétel jogcíme gyanánt vagy azt, hogy iparral, illetve kereskedelemmel foglalkoznak vagy azt, hogy megfelelő nagyságú városi telkük van;

b) igazolniok kellett, hogy a közterhek viselésében részt venni képesek;

c) le kellett fizetniök, ha idegenek voltak, akkor a felvételért járó taksát teljes egészében, ha polgárok fiai voltak, akkor a rendes taksánál jóval kevesebbet;

d) esküt kellett tenniök a magistratus iránti engedelmességre, a királyhoz és a hazához való hűségre és arra, hogy a város érdekeit megvédelmezik s tőlük telhetőleg előmozdítják; — s végül

¹⁾ V. ö. S. and B. Webb i. m. 292—302. old.

²⁾ V. ö. Kolozsváry és Óvári: Corpus Statut. Hung. municipalium I. k. 29. old.

e) ki kellett eszközölniök, hogy neveiket a városi társaság tagjainak közhitelű névjegyzékébe beiktassák s az ennek megtörténtét igazoló okiratot részükre a város hiteles pecsétje alatt kiállítsák.¹⁾

S az ekképen felvetteket jogellenes vagy a város érdekeit sértő magatartás esetén épúgy ki lehetett a városi társaságból zárni, mint bármely egyesületből. Nálunk például és Erdélyben egyaránt alapelv volt, hogy a városi polgárt csakis a város és a tanácsos urak ajánlatára lehet nemesíteni. Aki e szabály megsértésével akart szerezni vagy szerzett nemességet, — »annak a házáat, örökségét megbecsülték, kifizették s az ilyen rebellist a civilis társaságból teljesen kiküszöbölték.«²⁾

Az angol municipális testületek szervezete.

Az angol municipális corporatiók egy csekély töredéke — mint láttuk — akkor is megmaradt *földesúri* joghatóság alatt, amikor faluból vagy mezővárosból városi törvényhatósággá alakult át. Az angol városi önkormányzatnak erre a jellemvonására kell visszavezetnünk, hogy a városi törvényhatóságoknak egy csekély töredékében a polgári és büntető *úriszékek* akár ezen elnevezés alatt, akár mint városi törvényszékek továbbra is fennmaradtak s az úriszékeket, illetve a városi törvényszékeket — a szerint, amint a várost is magában foglaló uradalom a földesúr tulajdonában maradt vagy pedig vétel útján a város tulajdonába ment át, — *vagy a földesúr vagy maga a város tartotta.*

A földesúri joghatóság alatt álló városi törvényhatóságoktól, mint ritka kivételektől eltekintve, — a többi városi törvényhatóság területén az úrihatóság megszűnt s az úriszékek hatáskörét olyan városi bíróságok vették át, amelyek minden földesúri hatóságtól teljesen függetlenül működtek.

A XVI. század közepe táján azonban VII. Edward az összes súlyosabb bűncselekményeket kivette az úriszékek hatásköre alól s falvakban, mezővárosokban és városi törvényhatóságokban egyaránt *a grófságok békebíráinak a hatáskörébe utalta.*

Minthogy ez a reform a városokat a büntető igazságszolgáltatás terén önállóságuktól szinte teljesen megfosztotta volna, — a városi törvény-

¹⁾ E. Kelemen i. m. I. k. 266. old., jegyzet. Frank: A közigazgatás törvénye. I. k. 144. old.

²⁾ V. ö. Kolozsvári és Óvári i. m. I. k. 87. old. Pozsonyban 1467 táján a városi polgárjog megszerzése volt az előfeltétele a céhbe való felvételnek. 86. old. V. ö. Király János: Pozsony szabad királyi város joga a középkorban. Ugyanigy 1595 táján Kolozsvárott; V. ö. Kolozsvári és Óvári i. m. I. k. 242. old. Kassán 1705 táján megfordítva van: a céhbeli tagság megszerzése, illetve a remek munka examenje és approbációja az előfeltétele annak, hogy a concivisi praerogatívákat meg lehessen szerezni. U. o. II. 2. k. 345. old. A szöveg a fejlődés legvégső stádiumát tünteti fel.

hatóságok kisebb vagy nagyobb mértékben valamennyien kivették magukat a grófságok békebíráinak a joghatósága alól s valamennyien kieszközölték, hogy a területükön elkövetett többé vagy kevésbé súlyos bűncselekmények felett *exemptioik arányában békebírák gyanánt a saját köztisztviselőik bírskodjanak*. A városi igazságszolgáltatás szervezete ennek következtében bonyolultabb lett s a polgári és büntető úriszékek, illetve a városi törvényszékek mellett *egy olyan magasabbrendű bírói szervezet is kialakult*, amely a bírói tisztségek betöltésének módjától eltekintve, a grófságok bírói szervezetétől csak egy tekintetben tért el. Míg ugyanis a grófságok közt nem volt egyetlen egy sem, amelyben a békebírákon, mint egyedi szerveken és a békebírói kisgyűléseken mint dualisztikus bíróságokon kívül ne lettek volna negyedéves törvényszékek is, — addig a városi törvényhatóságok egy részében, — tudniillik negyven városban a békebírói szervezet csonka volt; — mert a városi tisztviselők csakis mint egyes békebírák, illetve mint békebírói kisgyűlések működhettek; — a többiben ellenben — tudniillik 140 városban — a békebírói szervezet teljesen ki volt építve, mert a városi tisztviselők úgynevezett negyedéves törvényszékeket is tarthattak.¹⁾

*

Míg a grófságok egész szervezete királyilag kinevezett békebírákból állott és semmiféle olyan testületi szervet nem ismert, amely akár mint ösgyűlés, akár mint képviselőtestület vagy tanács a grófság lakóinak vagy birtokosainak az egyetemét képviselte volna, addig a városi törvényhatóságokban ilyen képviselőre hivatott testületi szervek *már a középkorban kialakultak*. S minthogy a városi törvényhatóságok önmaguk választották meg azokat, akik mint a városi tanácsok tagjai, a városok akaratát kifejezésre juttatták és végrehajtásáról gondoskodtak, minthogy tehát az önkormányzatban foglalt közhatalmat a városi tanácsra nem a király, hanem *maga a város ruházta át*, — a városi törvényhatóságok épúgy *jogi személyek gyanánt szervezkedtek, mint a falvak, a mezővárosok és a városok Európaszerte mindenütt*.

A városi törvényhatóságok önkormányzata ennek következtében Angliában is a *kontinentális rendszer alapelveinek megfelelően alakult ki a következőképen*.

A városi tanács a városi törvényhatóságok egy csekély töredékében, tudniillik azon 15—20 városban, amelyek földesúri joghatóság alatt állottak, — *az úriszékek esküdtszékeiből alakult ki ugyanazon módon, mint a mezővárosokban*. A többi, összesen körülbelül 160 városi törvényhatóságban a városi tanácsok tagjait eredetileg azok választották, akik a közterhek viselésében résztvettek, úgyhogy eredetileg a városi törvényhatóságok szervezete demokratikus volt.

¹⁾ S. 'and B. Webb. i. m. I. k. 280. old.

Az eredetileg széles terjedelmű választói jog azonban a XVI. és XVII. század folyamán lényegesen átalakult, mégpedig olyan okoknak a hatása alatt, amelyek a városok túlnyomó nagy részében *szűkebbre* szorították s esetleg teljesen megsemmisítették az adófizetők választói jogosultságát, a többi városban ellenben *kiterjesztették*, szinte azt mondhatnánk, az általános választói jog határáig.

A legrégibb és legfontosabb ok gyanánt *a céhek kialakulása* szerepelt. Azok ugyanis, akik a céhek révén egy-egy iparágon belül befolyásra és hatalomra tettek szert, — ugyanazt a befolyást és hatalmat a városi törvényhatóság ügyeinek az intézésében is érvényesítették. Ennek pedig az lett a következménye, hogy a városi tanács választásánál aktív választói jogra szert tenni csak azok tudtak, akik valamely céhnek a tagjai, a céh szabad emberei, vagyis *freeman*-ek voltak. A céhrendszer azonban a városi törvényhatóságok *kétharmad* részében vagy egyáltalában nem tudott gyökeret verni vagy már a XVI. és a XVII. században elsorvadt. Mindössze hatvan olyan városi törvényhatóság volt tehát, amelyben a céhrendszer egész 1833-ig éreztette a városi önkormányzatra gyakorolt hatását; — de ezek közül is csak húsz városban *érezte* a hatását közvetlenül; — a többiben a céhrendszer csak közvetve a tanonckodás, mint a városi szabadság egyik jogcíme révén s majd minden városban más és más eredménnyel érvényesült.

Az iparilag *fejletlen* városokban a céhrendszer a városi tanácsot oligarchikus szervezetté alakította át; mert a választói jogot a céhekbe való felvételtől tette függővé s ezen a révén a lakosság legnagyobb részének a választói jogát elkobozta. A kereskedelem és az ipar *gócpontjaiban* ellenben a céhrendszer demokratikus irányba terelte a fejlődést, mert a tanonckodás vagy pedig a céhek tagsága révén rendkívül sokan szerezhették meg a város szabadságát s vehettek részt az önkormányzatban. A londoni Cityben például 1832 táján 89 céhnek 40.000 tagja gyakorolt választói jogot, de olyan formán, hogy a választók e hatalmas tömege két részre vált szét; s az egyik rész közel 28.000 szabad embert, vagyis *freemant* a másik rész pedig 12.000 magasabbrendű tagot vagyis *liverymant* foglalt magában; — amazoknak csak aktív választói joguk volt, de ezen az alapon is csak a város véneinek az alderman-nek és a városi tanácsosoknak a választásában vehettek részt; — emezeknek pedig passzív választói joguk is volt s a sheriffeket és a parlamenti képviselőket is ők választották, a lord mayort pedig ők jelölték a *freeman*-ek teljes kizárásával.

A céhrendszeren kívül nagy befolyást gyakorolt a választói jogra a városi törvényhatóságok tanácsainak az a joga, melynél fogva egyeseket akár ingyen akár pénzért a város kötelékébe felvehettek. Ez a jog ritka kivételkép, demokráciára vezethetett azon városokban, amelyek a városi szabadságot bőkezűen és helybelieknek osztogatták; — rendszerint azonban az oligarchiának kedvezett, mert a legtöbb város tanácsa a választók szá-

mának apasztására törekedett s ép ezért városi szabadságot is csak nagyon keveseknek, illetve tömegesen csak olyanoknak adományozott, akik mint vidékiek a városi önkormányzatban részt nem vehettek.

Akár a céhrendszer, akár a városi szabadsággal való fukarkodás idézte elő a választók számának apadását, a lakosság zömének az önkormányzatból való kizárása sok elégedetlenségre és perlekedésre adott alkalmat. A bíróságok azonban — a XVII. század folyamán még teljesen az udvartól függtek s ennek a politikai céljait szolgálva, — rendszerint a választói jog kiterjesztése ellen foglaltak állást s ezzel maguk is hozzájárultak ahhoz, hogy aktív választói joggal csak nagyon kevesen — esetleg csak a városi tanács tagjai ruháztattak fel s hogy a választói jognak ezen végletekig vitt megszorítása révén a választást a városi tanácsok önkiegészítése a *cooptatio* váltott fel.¹⁾

S ahol nem nyílt alkalom arra, hogy a városi tanácsok a választói jog elkobzását bírói ítéletek útján szentesíttessék, ott egyenesen az uralkodókhoz fordultak s tőlük eszközöltek ki olyan kiváltságleveleket, amelyek a választók számát a *minimumra* korlátozták. S minthogy az ily csekélyszámú választóval rendelkező városok voltak az udvari politikának *legbiztosabb* támaszai, — a Stuartok már nem várták be, hogy a meglevő városi törvényhatóságok forduljanak hozzájuk a választói jogot megszorító kiváltságlevelekért, hanem ők maguk osztogattak ilyen kiváltságleveleket azért, hogy a parlament alsóházában mennél nagyobb és biztosabb többségre tehesseknak szert. S ez a politika, amely a városi törvényhatóságok számát közel kilencvennel emelte, s a grófságok képviselőivel szemben a városi képviselők részére sokszoros többséget biztosított, a többi okokkal kombináltan idézte elő, hogy körülbelül 50 városnak egyetlen egy választója sem volt s a városi tanács önmagát *cooptatio* útján kiegészítő »select body«-vá, vagyis zárt testületté alakult át s mint ilyen nem a város szerve gyanánt, hanem a városon belül, mint ettől teljesen elszakadt külön jogi személy szerepelt.

S azt a jogfosztást, amely a középkor városi demokráciáit városi oligarchiákká és sok helyütt zárt testületekké alakította át, — betetézte a XVII. század felekezetileg türelmetlen törvényhozása. Az 1661-i és 1672-i Corporation és Test act-ek ugyanis a városi tanácsok és a városi tisztviselők választása szempontjából az aktív választói jogot ugyan érintetlenül hagyták, de a passzív választói jogból mindenkit kizártak, aki az angol király szupremáciájának kizárólagosságára s a római pápa szupremáciájának a tagadására meg nem esküdött, az átlényegülés dogmáját írott nyilatkozatban meg nem tagadta s a választást megelőző év folyamán az úrvacsorában az anglikán egyház szertartásai szerint részt nem vett. Ez a rendszabály

¹⁾ S. and B. Webb i. m. 274. old.

több mint másfél száz esztendőn át mindenkit kizárt a városi tanácsok tagjai és a városi tisztviselők sorából, aki nem az állam-vallás hívei közé tartozott, hanem róm. katolikus, dissenter vagy pedig zsidó volt¹⁾

*

Akár szűkebb, vagy tágabb választói jog, akár cooptatio alapján jött létre, — maga a városi tanács mindig a polgármesterből, mint elnökből, — a városi törvényhatóság vezető tisztviselőiből tudniillik az ügyészből, a bíróból, a sheriffből, a kamarásból, — itt-ott a fő-, illetve altisztartóból — s ezenfelül városonkint különböző számú *tagokból* állott.

Körülbelül 60 városban a tagok jogállása egyenlő volt s ép ezért az ilyen rendszerint 12—12 tagból álló városi tanácsok, mint az *egykamarás rendszer tipikus megtestesítői szerepeltek*.

109 városban a tagok jogállása közt *lényeges különbség* állott fenn. A tagok közül ugyanis egy töredék — rendszerint 12 tag — akár a polgármester bizalmából, akár cooptatio alapján, de mindig életfogytig arra volt hivatva, hogy magasabbrendű bírói funkciókat lásson el, vagyis mint békebíró működjék; — hogy a polgármesternek a határozatok hozatalakor tanácsot adjon s őt a végrehajtásnál támogassa; — hogy akadályoztatása esetén, vagy az ő megbízása alapján a polgármestert helyettesítse stb. Minthogy ezen tagok rendszerint a volt polgármesterek s egyáltalán a tekintélyesebb »*polgár*« tagok közül kerültek ki, ezen tagok mint a polgármesterrel egyenlőek, mint az ő »*pares*«-ei, illetve »*testvérei*« szerepeltek.²⁾ Ezen magasabbrendű tagok *hat városban* ismét két csoportra váltak szét s az egyik csoport az aldermaneket, a másik a tanácsosokat foglalta magában. S a magasabbrendű tagoknak tudniillik az alderman-eknek vagy pedig ezeknek és a tanácsosoknak oldalán, mint az ő segédek működtek az ő adjunktusai — tudniillik 24 vagy 48 városi »*polgár*«. Ezek a magasabbrendű tagokkal szemben alsóbbrendű tagok voltak azért, mert sem békebírák nem lehettek, sem mint a polgármester helyettesei polgármesteri funkciókat el nem láthattak s mindössze az ülés és a szavazás jogát gyakorolhatták.

A tagoknak ezen egymástól lényegesen különböző *két csoportja* — három várostól eltekintve — soha sem külön-külön, hanem mindig együttesen tanácskozott, úgyhogy a fentemlített 109 város közül 106 városban az *úgynevezett burkolt kétkamarás rendszer állott fenn*.

A különböző jogállású tagok mindössze Norwichben, Ipswichben és a londoni Cityben ülésztettek külön; — de a három város közül is mindössze Norwichben alakult ki a *kétkamarás rendszer* a maga teljes tisztaságában; mert Norwichben a sheriffek és az alderman-ek a *polgármesternek*, a tanácsosok

¹⁾ U. o. 366—391. old.

²⁾ U. o. 364. old.

pedig az ő *speakerüknek* vagyis *szószólójuknak* az elnöklete alatt épúgy két külön házat alkottak, mint az angol parlament felső- és alsó háza. S valamint a parlament két háza, ugyanúgy a külön ülésező két városi tanács is *üzenetek* útján közölte egymással határozatait; — s ha nézeteltérés támadt közöttük, ezek is küldöttségek útján próbálták áthidalni az ellentéteket s csak ha így sem sikerült egymással megállapodniok, akkor tartottak úgynevezett együttes üléseket.¹⁾

Míg 60 városi törvényhatóságban az egykamarás rendszer s 106 városban a *burkolt*, — három városban pedig a *nyílt kétkamarás* rendszer volt érvényben, — addig 20 városban egy egészen más természetű rendszer jutott uralomra. E húsz városban a városi önkormányzat szervezete szorosan egybeforrott a céhek szervezetével. A céhek tagjaiból ugyanis egy köztörvényszék, egy úgynevezett Court of Common Hall alakult ki, amelynek ülésein a céhek minden tagja megjelenhetett, amely tehát nem választás alapján szervezett képviselőtestület, hanem a céhek tagjainak *ösgyűlése* volt. Ez az ösgyűlés gyanánt működő *köztörvényszék* egy pár városban, mint *városi tanács* szerepelt; másutt pedig az egy vagy kétkamarás városi tanács mellett, mint olyan külön kormányzó szerv működött, amely csak a hatáskörébe utalt fontosabb közigazgatási ügyekben hozhatott határozatot s egy pár főbb tisztviselőt választott. Ez az utóbbi eset forgott fenn többek közt a londoni Cityben is, melynek bámulatosan fejlett szervezete a következő testületi szervekből tevődött össze.

Az egész szervezet alapjául a 26 kerületnek 26 kerületi gyűlése szolgált, amely kerületi gyűléseken minden adófizető megjelenhetett, akár fel volt véve valamely céh tagjai közé, akár nem.

A kerületi gyűlés alakította meg a kerület esküdtszékét, amely kisebb jelentőségű kihágások esetén mint vádzsüri szerepelt; ez töltötte be a kerület rendőreinek, kikiáltóinak és jegyzőinek az állásait; — a Lord Mayor elnöklete alatt ez választotta meg minden esztendőben szent Tamás napján egy-egy esztendőre a kerület tanácsosait; — s valahányszor üresedés állott be, ez választotta meg életfogytiglan a kerület alderman-jét. S az alderman, az ő helyettese és a kerületi tanácsosok alkották a *kerületi széket*, amely italmérési engedélyeket osztogatott, kivetette az adót, irányította az adók beszédését, s intézte a kerület összes folyó ügyeit.

Az egyes kerületek kerületi székeivel szemben az egész városi törvényhatóság szervei gyanánt egyrészt a *két kamarára szétvált városi tanács* vagyis az *Aldermanek* és a *Tanácsosok székei* s másrészt a *köztörvényszék* szerepeltek.

Az aldermani szék a Lord Mayor elnöklete alatt a kerületek 26 alderman-jét vagyis a kerületek vénjeit foglalta magában s egyes tagjai útján a kerületeket, összeségében pedig, mint testületi szerv a City-t kormá-

¹⁾ V. ö. S. and B. Webb i. m. 363—369., 531—547. old.

nyozta; — kinevezte például a recordert; felügyelt a börtönökre; gyakorolta az utalványozás jogát; jóváhagyta a kinevezéseket és választásokat; döntött a választások törvényességére vonatkozó jogviták felett; s a két kamarás rendszer következtében, mint felső ház vétő jogot gyakorolt a City alsóházával mint szabályrendeletalkotó orgánummal szemben.

Alsóház gyanánt »a közrendűek« háza vagyis a Tanácsosi szék működött, amely a Lord Mayor elnöklete alatt a 26 kerület egy-egy aldermenjéből s kerületenkint átlag nyolc-nyolc, összesen tehát körülbelül 200 tanácsosból állott. A Tanácsosi szék eredetileg mint a Lord Mayor és az aldermanek tanácsadó testülete szerepelt; később azonban két fontos kormányzati funkció ellátását ragadta magához, tudniillik betöltötte a fontosabb tisztviselői állások egy részét s általánosan kötelező jogszabályokat vagyis szabályrendeleteket alkotott.

A két kamarára szétvált városi tanács mellett mintegy harmadik kamara gyanánt a Köztörvényszék vagyis az úgynevezett *Court of Common Hall* működött, amely a többi városok köztörvényszékeitől két szempontból tért el: tudniillik a) a Lord Mayor elnöklete alatt a 26 aldermant is magában foglalta; s b) ülésén nem jelenhetett meg a céhek valamennyi tagja, — hiszen a londoni City 89 céhének 40.000 tagja volt, — hanem ezek közül csak a céhek *díszgyenruháinak* viselésére jogosított magasabbrendű tagok, tudniillik a 12.000 liveryman. Ez a népgyűlésszámba menő hatalmas testület bármely közérdekű kérdést megvitathatott, tehát politikai hatáskörrel is fel volt ruházva. Tulajdonképeni hivatása azonban arra irányult, hogy megválassza a Corporatio számadásainak átvizsgálása céljából a négy auditort; hogy betöltse a kamarások és hídmesterek tisztségeit; s hogy megválassza a londoni City és Middlesex grófság két közös sheriffjét. S betetőzte ebbeli jogait az a legfontosabb joga, melynél fogva a sheriffi tisztséget viselt 6—7 alderman közül ő jelölte ki azt a kettőt, akik közül az alderman-ek széke vagyis a *City felső háza* megválasztotta a City koronázatlan királyát tudniillik a City főpolgármesterét a Lord Mayort.¹⁾

*

A XVIII. század városi törvényhatóságai eredetileg egytől-egyig falvak vagy mezővárosok voltak s agrár jellegüket akkor is megőrizték, mikor a grófságok joghatósága alól akár részben akár egészben kivétettek.

Az agrár jellegre s a grófságok hatásköre alóli *mentességre* kell visszavezetnünk, hogy a városi törvényhatóságok egyedi szervei funkcióik természet szerint három csoportra váltak szét: az *első* csoportba tartoztak azok, amelyek a falusi, a *másodikba* azok, amelyek a mezővárosi s a *harmadikba* azok, amelyek a grófsági tisztviselők funkcióit látták el.

¹⁾ V. ö. S. and B. Webb i. m. 360—367., 576—581. old.

A falusi eredetű szervek közül a legalsóbb rendűeket mindenütt fel-
találjuk, de azzal a különbséggel, hogy míg a legalsóbbrendű egyedi szervek
a falvakban ingyenes szolgálatra kötelezett *tisztviselők* voltak, addig a városi
törvényhatóságokban az erdő- és mezőőrök, az éjjeli őrök, a kisbírák és
rendőrök állandóan fizetett szolgákká alakultak át.

A falusi községek magasabbrendű szervei közül a bírák, a polgár-
mesterek és az esküdtek a városi törvényhatóságoknak is nélkülözhetetlen
szervei voltak; de míg a falvakban a bíró, illetve a polgármester mindig
egyedi szerv gyanánt működött, — addig 40 városi törvényhatóság élén
2—2 bailiff állott, a polgármesteri tisztség tehát *dualisztikus* alapon volt
szervezve. Ami pedig a falusi községek legmagasabbrendű egyedi szervét
illeti, — a *tisztartói* tisztséget a városi törvényhatóságoknak csak egy kis
töredékében tudniillik ott találhatjuk fel, ahol a városi törvényhatóság,
mint ilyen is megmaradt a *földesúr joghatósága alatt*. Az ilyen városokban
a földesúr stewardja, a tisztartó elnökölt a városi törvényszék ülésén s
ex officio látta el mindazon teendőket, amelyek a grófságokban a békebírák
hatáskörébe tartoztak. A tisztartó állását egynéhány városban a földesúr,
illetve az uralkodó, — a legtöbb városban ellenben maga a városi korporáció
töltötte be, mégpedig az utóbbi rendszerint úgy, hogy *két tisztartót* választott.
Tudniillik *főtisztartóvá* egy közéleti nagyságot, egy lovagot vagy főrendet,
a legtöbbször azonban a város földesurát választotta meg s ez szerepelt
az udvarnál mint a város *patrónusa*; — az altisztartói állásra pedig egy
kiváló gyakorlati jogászt, egy barristert nyert meg s ez, tudniillik a Recorder
volt hivatva arra, hogy mint a földesúr képviselője az újonnan megválasztott
polgármestertől az esküt kivegye; hogy mint békebíró a negyedéves gyűlések
büntetőfő tárgyalásain részt vegyen; hogy minden nehezebb jogi kérdésben,
mint a város legfőbb jogtanácsosa szerepeljen stb.¹⁾

A mezővárosi tisztviselők közül az alsóbbrendűek, tudniillik az útmes-
terek, az élelmiszervizsgálók, a bor- és sörkostolók, a vámszedők stb. épúgy
megszűntek ingyen szolgáló *tisztviselők* lenni, mint az alsóbbrendű falusi
szervek; — de nem szolgákká, hanem rendszeresen fizetett *hivatalnokokká*
alakultak át.

A magasabbrendűek — tudniillik a pénztáros, az ügyész és a titkár
a városi törvényhatóságokban is a főtisztviselők sorában foglaltak helyet.
Közülök a titkár sok városban egyéb funkciókat is ellátott s mint a béke-
bírák, a városi tanács és a legkülönbözőbb bíróságok jegyzője, mint coroner
sheriff, alügyész vagy levéltáros és kivételesen mint a különböző bíróságok
elnöke szerepelt; — de soha a városi tanács ülésén, mint ennek szavazattal
felruházott tagja részt nem vehetett.

Ami végül az egyedi szervek közül a *harmadik* csoportot illeti, — a
városi önkormányzat egyik legértékesebb jogosítványa abból állott, hogy

¹⁾ U. o. 321—323. old.

néhol a grófságok *békebíráinak* s a *békebírói kisgyűléseknek*, — másutt pedig a *negyedéves gyűléseknek*, a *coronereknek*, a *sheriffeknek* s a londoni Cityben a *Lord lieutenantnek a teendőit* is nem a királyilag kinevezett szervek, hanem mindig a városi törvényhatóságok által *választott* szervek tudniillik vagy a város főtitisztviselői és az aldermanek vagy *külön e célból választott tisztviselők* látták el.

A városok túlnyomó nagy többsége az *első* megoldást választotta s a békebírói funkciók végzésével az aldermaneket és a város főtitisztviselőit, — a coroner és sheriff funkcióival pedig csak az utóbbiakat bízta meg. Ez a megoldás két fontos következménnyel járt: a) minthogy a városi tanács tagjai közül csak az aldermanek lehettek békebírák, — a városi tanács tagjai a városok nagy többségében *magasabb és alsóbbrendű* tagokra váltak szét s vagy a *burkolt* vagy a *nyílt kétkamarás rendszer* honosodott meg; — b) azok a főtitisztviselők, akik a békebírói, a sheriffi és a coroneri teendőket ellátták, — tudniillik a titkár, a tiszttartó, a kettős polgármesterségek viselői tudniillik a bailiff-ek s első sorban és legfőképen a polgármester — messze kiemelkedtek a főtitisztviselők közül s a polgármester, mint aki az önkormányzatban foglalt legfontosabb jogokat gyakorolta, — századokon át, mint a *város »Lordja«* szerepelt.¹⁾

A városi törvényhatóságok egy csekély töredékében, tudniillik azon 19 testületi grófságban, amelyek a nem testületi grófságok joghatósága alól — a hadügyi közigazgatástól eltekintve — *teljesen kivétettek*, — a coronerek és sheriffek teendőit *külön e célból választott* tisztviselők látták el; sőt a 19 testületi grófság közül *háromban* t. i. Haverfordwestben, Berwikben és a londoni Cityben, amelyek a hadügyi közigazgatás terén is teljes exempciót élveztek — a Lord Lieutenant teendőit is egy *külön e célból kinevezett* városi Lord Lieutenant illetve a londoni City-ben egy *külön e célból szervezett* bizottság végezte; — s a londoni City-ben, ha jogilag nem is, de *tényleg* a bizottság elnöke a Lord Mayor szerepelt a City katonai főparancsnoka gyanánt.²⁾

A magyar szabad királyi városok szervezete.

Ha az angol városi törvényhatóságok szervezetével a magyar sz. kir. városok szervezetét állítjuk szembe, — akkor mint legjellemzőbb vonást a magyar sz. kir. városok szervezetének *egyöntetűségét* kell kiemelnünk. Az egyöntetűség nem azt jelenti, hogy a mi városaink szervezete egymással *teljesen* megegyezett; — sőt ellenkezőleg a rendi világot jellemző particularizmus oly nagy arányokat öltött nálunk is, hogy két teljesen egyenlő szervezetű várost felmutatni lehetetlen. De míg Angliában szinte áthidalhatatlan

¹⁾ U. o. 307—311. o d.

²⁾ U. o. 330—573. old.

ellentétek állottak fenn például a földesúr joghatósága alatt álló s az ez alól felszabadult városok között s az utóbbiak sorában a demokratikus és oligarchikus szervezetű, az *egykamarás* s a burkoltan vagy nyíltan *kétkamarás* rendszerű városok között, — addig nálunk szervezeti szempontból ennyire áthidalhatatlan ellentétek sohasem állottak fenn. A magyar jogfejlődést ugyanis, valamint a városi jogok terén ugyanúgy a városok szervezetének, hatáskörének s az állam egyéb szerveihez való viszonyának a szabályozásánál is az *egységre* való törekvés jellemezte. S ez a törekvés volt az oka annak, hogy valamint a különböző városi jogok egy *harmonikus egésze* olvadtak össze s a particularizmus a legfőbb alapelvek egységét soha meg nem bontotta,¹⁾ — ugyanúgy a szervezet is a legfontosabb jellemvonások szempontjából *egyformán* alakult ki, mégpedig egy több mint *félezer* esztendőn át tartó fejlődés eredményeképp.

A mi királyi városaink legfőbb alapszerve gyanánt eredetileg mindenütt egy-egy testületi szerv szerepelt, s ez a testületi szerv mindenütt egy elnökből, tudniillik a bíróból vagy polgármesterből, s ezenfelül *12 esküdt polgárból* állott. Eredetileg ez az egyetlen egy testületi szerv látta el az önkormányzatban foglalt összes funkciókat, úgyhogy eredetileg a mi városaink az *egykamarás* rendszert követték. A kétkamarás rendszer kialakulását az a körülmény vonta maga után, hogy a bíró és a 12 esküdt fontosabb s különösen a város háztartását érdeklő kérdésekben nem merték magukra vállalni a felelősséget. Hogy tehát a felelősséget megosszák, egybehívták mindazokat, akiknek a város területén ingatlanaik voltak, illetve akik a közterhek viselésében részt vettek s ezen úgynevezett *kommunitással együtt határoztak*. Minthogy a bírót és az ő esküdt *»testvéreit«* a kommunitás választotta s minthogy fontosabb ügyekben a bíró és az esküdtek a kommunitás tagjaival együtt döntöttek, — a mi városaink szervezete eredetileg épúgy *demokratikus* volt, mint Európaszerte mindenütt. Lényegileg véve már a kommunitás közreműködése is két testületi szerv közt osztotta meg a hatalmat. De még szembeötlőbb lett a kétkamarás rendszer kialakulása, midőn a kommunitás tagjai a folytonos gyűlésezéstől szabadulni óhajtvá, — kisebb *választmányokat* alkottak s ezeket bízták meg azzal, hogy fontosabb ügyekben a bíróval és a 12 esküddel *együtt* határozzanak. Az átalakulás azonban nem ment végbe mindenütt egyszerre és egyformán. Némely városban például Selmechen s a selmeci jog hatása alatt álló városokban már az Árpádok korában kialakult egy a község véneiből álló külső vagy nagytanács; másutt a kialakulás jóval később következett be. Néhol — mint például IV. Béla idejében Selmechen — határozatlan volt a tagok száma s csak az idősebbek és tekintélyesebbek lehettek tagok; másutt a szám határozott volt s a nagytanács mint vigintiquator viratus, mint sexaginta viratus, mint centum viratus,

¹⁾ Wenzel G.: Magyarország városai és városjogai. 40. old. Nevezetes per lőcsei polgárok között. 9. old.

vagyis mint a huszonnégyek, a hatvanok, Kolozsvárott hivatalosan is mint »száz uraimék«, vagyis mint a százak szerepelt.¹⁾ Néhol a selecta vagy electa communitas vagyis a nagytanács mellett még századokon át működik a közfunkciók ellátásának harmadik tényezője gyanánt vagy a városi társaság a maga egészében, tudniillik a kommunitás, mint *ösgyűlés*; vagy pedig egy ebből kialakult nagyobb számú *választmány*, Pesten például a kis- és nagytanács mellett a *centum viratus*.²⁾ A rendi világ vége felé azonban az ösgyűlések és a nagyobb választmányok közreműködése háttérbe szorul, illetve megszűnik s kialakul a belső és a külső tanácsból álló *tiszta kétkamarás rendszer*.

A két kamara mindegyike ugyanazon egy — mégpedig nemességgel felruházott — *jogi személynek* a szerve volt. Ezért nevezik a reánk maradt jegyzőkönyvek és statutumok az egyiket, tudniillik a belső- vagy kistanácsot *nemes magisztrátusnak*, a másikat pedig, tudniillik a külső- vagy nagytanácsot vagyis electa communitast, *nemes községnek*.³⁾

Amaz a kétkamarás országgyűlés felsőházához hasonlított; — s ha sz. kir. városaink jegyzőkönyveit és statutumait követve, magát a sz. kir. várost »*respublica*«-nak nevezzük, — akkor nem fog meglepni bennünket, hogy például »az igen híres« kassai és kolozsvári republikák protokollumai a belső- vagy kistanácsot az *urak*, a *senátorok* tanácsának, illetve *consulatusnak* nevezték; — a külső- vagy nagytanács pedig az országgyűlés alsóházához hasonlított; s ezért nevezték a jegyzőkönyvek őket a közrendűek, vagyis a *plebs* tanácsának, Kolozsvárott egyenesen *alsó tanácsnak*.⁴⁾

E két tanács közül a kistanácsot mint láttuk — eredetileg az egész kommunitás választotta; — amióta azonban a nagytanács is kialakult, a választás módja is megváltozott. Selmezbányán például már IV. Béla idejében szabály volt, hogy a kistanács esküdtjei a község véneivel egybe- gyűlve, minden esztendőben Gyertyaszentelő Boldogasszony napján bírót választottak azok közül, akik már legalább egy éven át tagjai voltak a kistanácsnak; s az újonnan választott bíró — s a régi kistanácsnak az a négy tagja, akiket az új bíró maga mellé vett, — válogatta ki az új kistanács 12 tagját, a 12 esküdte. Kolozsvárott 1537 táján 200 forint pénzbüntetéssel sujtották mindazon bírakat és esküdteket, akik a kis- és nagytanács megalkotásának a következő szabályait be nem tartották: Minden esztendőben az

¹⁾ V. ö. Codex dipl. Arp. cont. III. k. 210. Sopronban 1585-ben a nagytanácsot »die Herrn Vier und zwanzigernek« — Komáromban 1761-ben »sexaginta viri«-nek — Kolozsvárott 1595-ben száz uraimnak nevezik. V. ö. *Kolozsvár és Óvári: A magyar törvényhatóságok jogszabályainak gyűjteménye*. V. 2. k. 56., 535. I. k. 240. old.

²⁾ *Kolozsvár és Óvári: A magyar törvényhatóságok jogszabályainak gyűjteménye* IV/2. 750. old.

³⁾ Kassa város jegyzőkönyvei éles megkülönböztetést tesznek a *nemes város képviselő testületei* és az *egydi* szervek között; — amazokat következetesen *nemes-eknek*, az egyedi szerveket következetesen *nemzetes-eknek* címezi.

⁴⁾ *Kolozsvár és Óvári i. m.* II/2. k. 155., 209., I. k. 208. old. 236. old.

Úr születésének vigiliáján a bíró és az esküdtek vagyis a kistanács először is a centum viratus tagjainak létszámát voltak kötelesek 100-ra kiegészíteni; a nagytanács tagjait tehát a *kistanács* választotta, mégpedig életfogytiglan. Ezután a bíró köteles volt pecsétjét letenni; a centumvirek pedig kötelesek voltak az új bírót és az esküdteket megválasztani; — a kistanácsot tehát a nagytanács választotta, mégpedig 1—1 esztendőre. S nagyjában véve ugyanígy ment végbe a két tanács megalakítása Kassán és számos más sz. kir. városban is.¹⁾

Bármily nagy eltérések álltak fenn eredetileg a kis- és nagytanács szervezése körül, — a fejlődés a XVIII. században mindenütt oda vezetett, hogy a kistanács tagjait egy önmagát kiegészítő zárt testület, — az angol select body-knak megfelelő electa vagy selecta communitas választotta.

Az ekképen létrejött két kamara közül a kistanácsban a bíró, illetve a főbíró, — a nagytanácsban pedig az electa communitas szószólója a Vormund vagy Fürmender, vagyis a *tribunus plebis* elnökölt.

S a tribunus plebis volt az, aki minden egyes esztendőben — rendszerint a bíróválasztás után s esetleg évente még kétszer vagy háromszor — *egybe-hívta* a nagytanácsot; — s ugyanígy mint a mi rendi országgyűléseink alsó táblái tették, összeállította az electa communitas-szal együtt a »község« sérelmeit és kívánságait; — s rendi országgyűléseink petitiois eljárásának megfelelően, — a bíró és a szenátor urak, vagyis a kistanács elé terjesztette az ő kérelem vagy panasz formájába öltöztetett *articulusait*. Pest sz. kir. városában például 1745-ben — »miután a magisztrátus restaurációján (»Gott seie Dank!«) szerencsésen átestek«, — a két Vormund és a választott polgárság »legalázatosabban« a város »parancsoló Uraihoz« fordulnak s mint alattvalók »ganz unterthänig« 17 pontba foglalva terjesztik postulatu-maikat a tekintetes és bölcs városi magisztrátus elé, akárcsak a mi rendi országgyűléseink a király elé. A magisztrátus pedig — akár csak a rendi világ uralkodója — resolutioban felel a kérelmekre s amit elfogad, az mindenkit kötelez.²⁾ A kezdeményezés azonban nemcsak a fürmendertől, illetve a külső tanácstól indulhatott ki, hanem kivételesen a belső tanácstól is. Szegeden plédául 1723-ban a bíró terjeszt elő proposíciót; a külső tanács és a selecta communitas a bíró indítványának meghallgatása után tanácskozássra »in cubicula sua recesserint«, a saját külön termükbe vonultak vissza s a tanácskozás végeztével — akár csak a mi rendi országgyűlésünk alsó-táblája, vagy Norwich városának nagytanácsa — *egy öttagú küldöttség* útján közölték a belső tanáccsal az eredményt; s a belső tanács a külső tanács álláspontját elfogadta.³⁾

¹⁾ Árpádk. új okmánytár III. k. 210. old. Kolozsváry és Óvári i. m. I. k. 176., II/2. k. 220. old.

²⁾ Kolozsváry és Óvári i. m. II/2. k. 271., 276., 263. Articuli supplicatorii II/2. k. 103. old.

³⁾ V. ö. u. o. III. k. 746. old.

Az ekkép létrejött artikulások — épúgy mint a magyar törvénytár artikulusai — jogszabályokat is foglalnak magukban; — a legtöbbjük azonban — ellentétben a törvénytár artikulusaival — konkrét vonatkozású s mint ilyen részint sérelmeket orvosol, vagy kérelmeket teljesít; részint 1—1 évre szóló hatállyal a kormányzat és közigazgatás legfőbb irányelveit jelöli ki; részint a tanács tagjainak magatartását szabályozza a legapróbb részletekig.

A kérelmi forma azonban itt is csakhamar elveszti eredeti jelentőségét. Kassán például a Nemzetes Fűrmender Uram és a »nemes község« nemcsak kéri a nemzetes bíró uramat és az ő nemes tanácsát, hogy az artikulusokat elfogadja és végrehajtsa; hanem »tisztre és hitre kötelezi és kényszeríti is.¹⁾ A nagytanács tehát a kérelmi forma ellenére is egyenrangú tényezőjévé lesz az artikulusok alkotásának, épúgy mint a király mellett a mi rendi országgyűléseink. S valószínűleg ennek az egyenrangúságnak a kivívására céloz Sopron városának 1687-i statútuma, amely azt állítja, hogy a magyar királyság minden sz. kir. városában bevezették az úgynevezett *status democraticus*; ez pedig szerinte abból áll, hogy a nagytanácsnak minden az egész várost érdeklő közügyben a kistanáccsal konkuráló hatásköre van.

A két tanácsnak tehát minden fontosabb közügyben épúgy egymással egyetértve kellett határoznia, mint a mi rendi országgyűléseink felső és alsó táblájának. A XVIII. század folyamán azonban a szabály módosult s amint már Kassa városának 1713-i statútumából is kitűnik, — a XVIII. század elején a kistanács a juridikai és a politikai dolgokban *egymagában* járt el; — s a fűrmender és a nagytanács számára csak az oeconomiat vagyis a város háztartását érdeklő ügyeket tartotta fenn, mint olyan ügyeket, amelyek a két tanács *együttes hatáskörébe tartoztak.*²⁾

Bármennyire hasonlított a két tanács egymáshoz való viszonya s az ebből folyó *supplikációs* eljárás az országgyűlés és a király közötti viszonyhoz és a gravaminális eljáráshoz, — az eljárást illetőleg egy szinte áthidalhatatlan *ellentét* állott fenn közöttük.

Rendi országgyűléseink mindenkor *palam et publice* a legnagyobb nyilvánossággal tanácskoztak és hozták meg határozataikat, úgyhogy eljárásuk egyik legfőbb alapelve gyanánt már ősidők óta a nyilvánosság szerepelt.

Ezzel szemben városaink eljárásának egyik legfőbb alapelve gyanánt *ősidők* óta s egészen 1848-ig a nyilvánosság teljes kizárása, vagyis a *titkosság* szerepelt. A sok idevágó s minduntalan visszatérő artikulus közül csak egyet emelünk ki. Kassa város 1657-i artikulusai szerint például az a ház, amelyben

¹⁾ U. o. II/2. k. 259., 275. old.

²⁾ V. ő. u. o. V/2. k. 312. old.; II/2. k. 370., 414. old.

a két tanács tanácskozik, — a *titokház* ; — s mivel »sok panaszok hallattatnak ezen titokházból akár mely titoknak idő előtt való kirepülésében«, — elrendelik, hogy akár *tanácsbeli* akár *községbeli* személy vagyis akár a kis, akár a nagytanács tagja szegi meg a titoktartás köteleességét, — »az ily személy süvege régi szokás szerint a nemes tanácsházból kivettessék.«¹⁾

*

Valamint az angol, ugyanúgy a magyar városok is *falvakból* vagy *mezővárosból* alakultak át sz. kir. városokká. S ép ezért az egyedi szerveknek lényegileg véve nálunk is *három* csoportját lehet megkülönböztetnünk.

Az *első* két csoportba tartoztak azok, akik már a falvakban és a mezővárosokban is ismert funkciókat végeztek ; — a harmadik csoportba pedig azok, akik egyrészt a *városi* közigazgatást jellemző *különleges* funkciókat látták el s másrészt azok, akik a falusi eredetet teljesen levetkőzve, mint a város legfőbb *kormányzó, igazságszolgáltató és közigazgató szervei szerepeltek.*

A falusi közigazgatás teendőit ellátó szervek közül a legalsóbbrendűek tudniillik az erdő- és mezőőrök, az éjjeliőrök, a kisbírák, a rendőrök ingyen szolgáló tisztviselőkből a mi sz. kir. városainkban is rendszeresen fizetett *szolgákká* alakultak át. A magasabbrendűek ellenben megmaradtak tisztviselőknek; de mint ilyenek két részre váltak szét, tudniillik *tisztbéliekre* és *tanácsbéliekre.* A tanácson kívülállókhoz, vagyis az ügynevezett tisztbéliekhez tartoztak pl. az udvarbírák, akik a nemes város jószágaira, a marhaállományra ügyelnek fel;²⁾ a szőlőinspektorok ; — s a régebben ügynevezett grófok, akik a sz. kir. városnak, mint földesúrnak a falvaiban ispáni teendőket láttak el, akiknek tisztségeit azonban némely városokban, mint például Sopronban a tanács tagjaival töltötték be.³⁾

A *mezővárosi* közigazgatás teendőit ellátó tisztviselők közül az alsóbbrendűek, tudniillik a búzatisztek, a bortisztek, a sertisztek, a pálinkatisztek,⁴⁾ a húslátók, a látómesterek stb. a sz. kir. városokban épúgy megszűntek ingyenszolgáló tisztviselők lenni, mint az alsóbbrendű falusi szervek ; — de nem szolgákká, hanem rendszeresen fizetett *hivatalnokokká* alakultak át.

A magasabbrendűek pedig tudniillik a számadók, a perceptorok, az exemtorok, a vásárbírák, a fő- és vizenótáriusok, az iskolák inspektorai,⁵⁾

¹⁾ U. o. II/2. k. 234. old. Szegeden 1729-ben a magistratus nyilvános ülésében — a külső tanács és az esküdt selecta communitas jelenlétében — alkot statutumot. U. o. 739., 744. old.

²⁾ Kassa 1712. V. ö. *Kolozsváry és Óvári* i. m. II/2. k. 368. old.

³⁾ 1507 táján Sopron szabad királyi város nyolc falujának a grófjaivá a tanács nyolc tagját választották meg. Lásd *Kolozsváry és Óvári* : i. m. V/2. k. 11. old. Kassát illetőleg u. o. II/2. k. 218. old.

⁴⁾ U. o. II/2. k. 273., 292. old.

⁵⁾ U. o. II/2. k. 240. old.

az egyházi tisztek, a kamarások stb. a főtisztviselők sorában foglaltak helyet ; de mint tisztbeliek soha a tanács ülésein, mint ennek szavazattal felruházott tagjai részt nem vehettek.

S végül ami az egyedi szervek harmadik csoportját illeti, — ide tartoztak egyrészt a kórházi tisztek, a koldusbírák, a kapudeákok,¹⁾ az építő tisztbeli urak stb.,²⁾ akiknek a működése magasabbrendű közegészségügyet és fejlettebb kultúrát, nagyobb tömegnyomort s bástyákkal, mint fogyasztási adóvonallal körülvett nagyobb várost tételezett fel ; — s másrészt idetartoztak a főbíró, illetve a városok egy részében a polgármester és az ő adjunktusai, tudniillik a bíróval, illetve a polgármesterrel szemben engedelmisségre kötelezett *senátorok*, mint a város tulajdonképeni urai és kormányzói ; — tribunus plebisnek nevezett fürmender, aki a főbíró, illetve polgármester után, mint a város legelső főtisztviselője szerepelt ; — a város fegyveres erejének a feje a városkapitány ; — s végül némely nagyobb városban, mint például Szegeden a bécsi és pozsonyi ágensek, akik a városi reszpublika ügyeiben az udvárnál s az udvari dicasteriumoknál jártak el.³⁾

*

A fentebbiekben vázolt szervezet eredetileg sokkal bonyolultabb volt ; — mert nem egy sz. kir. városunk több faluból tevődött össze, vagy pedig közigazgatásilag több fertályra vált szét s ehhez képest a szervezet területileg is tagozódott. Ugyanazon egy városnak például több bírāja, a fertályoknak pedig — a városkapitánynak alárendelten — külön fertálymestereik voltak stb.⁴⁾ Ez a területi széttagoltság azonban — legalább is a bírói, illetve a polgármesteri tisztséget illetőleg — már nagyon korán, még a XIV. század folyamán megszűnt. Ellenben továbbra is befolyást gyakoroltak a szervezet alakulására, egyrészt a hatáskör terjedelme s másrészt a város társadalmának nemzetiségekre, felekezetekre és rendekre való tagozódása.

A hatáskör túlságos nagy arányaira kell visszavezetnünk, hogy a bírói funkciókat végző szerv kénytelen volt a jogviták egy részét helyettesére, illetve az ügynevezett *pénzbíróra* átruházni s ezen a réven alakult át a bíró *judex primarius*-sá, a város főbírájává.

Több városban azonban a főbíró még így sem volt képes a hatáskörében foglalt összes funkciókat ellátni. Pest város nagytanácsa például 1725-ben

¹⁾ U. o. II/2. k. 235. old.

²⁾ »Mivel számadásról esik emlékezet... értetik pedig itten a kapusoknak is jövedelme ; — az kapudeákok és vásárbírák tartozzanak a nemes tanács és a nemes község előtt számotadni et quidem de vinis eductis erga quietantias...« V. ö. Kassa szabad királyi város 1700-i statutumát. *Kolozsváry és Óvári* i. m. II/2. k. 328. old.

³⁾ V. ö. Szeged szabad királyi város 1724-ben a főbíró és a többi tisztviselők fizetését szabályozva, a bécsi agens fizetését 100 forintban, a pozsonyiét 50 forintban állapítja meg. V. ö. *Kolozsváry és Óvári* : i. m. III. k. 729., 739., 744. old.

⁴⁾ V. ö. például *Király János*: Pozsony város joga a középkorban. 37. old.

azzal a kérelemmel járul a kistanács elé, hogy próbáljanak a bírói hivatal terhén enyhíteni s ebből a célból vagy egy idősebb tanácsbélit bízzanak meg az igazságszolgáltatással; ... vagy pedig ha ez a megoldás nem volna megfelelő — akkor engedjék meg a nagytanácsnak, hogy a főbíró mellé *polgármestert* választhasson. S a kistanács — feltéve, hogy a nagytanács hajlandó lesz a költségeket viselni — az utóbbi megoldást fogadta el.¹⁾

A szervezet ennek következtében a nagyobb városokban *bonyolultabb* lett. A *főbíró* és *helyettese* — a maguk mellé vett tanácsosokkal, mint városi törvényszék látták el a nótáriusnak és helyettesének, mint jegyzőkönyvvezetőnek közreműködése mellett a *polgári és büntető igazságszolgáltatás* teendőit. A *magister civium*nak vagy *consul*nak nevezett polgármester intézkedett mindannyiszor, valahányszor a város gazdálkodását érdeklő, vagy pedig a kevésbé fontos közigazgatási ügyekben kellett a város akaratát végrehajtani. S a *városkapitány* látta el a rendészet teendőit. E három *főtisztviselő* közé egy *sajátságos jogállású negyedik főtisztviselő* ékelődött be, aki a főbíró után, mint a város *legelső tisztviselője* s a főbíróval együtt, mint a város *előljárója* szerepelt; tudniillik a nagytanács szószólója, a választott közönség gyámja, Vormundja, illetve fürmendere az úgynevezett *tribunus plebis*. Ez volt hivatva arra, hogy mint a nagytanács elnöke a kistanács előtt proposíciókat tegyen s a választott község gravamenjeit és postulatumait előterjessze; — ennek kellett gondoskodnia arról, hogy a kistanács minden évben s ha kell többször is felolvastassa a város privilégiumait és statutumait, nehogy azok feledésbe merüljenek; — neki kellett örködni a felett, hogy a város szabadsága is az összes városi jogszabályok megtartassanak s a közigazgatás és igazságszolgáltatás minden évben úgy menjen végbe, amint ezt a bíróválasztás után alkotott *artikulusok* előre megállapították; — politikai ügyekben neki kellett érvényesíteni az *electa communitas* álláspontját; — gazdasági ügyekben pedig neki kellett örködnie a felett, hogy a város jövedelmei meg ne fogyatkozzanak. Ebből a célból jogosítva és kötelezve volt arra, hogy a kistanács ülésein az úgynevezett tisztteliek választásánál jelen legyen; a kandidálás és a szavazás törvényessége felett őrködjék; a város jövedelmeinek megfogyatkozását megakadályozza; s minden tiszttől számadást követeljen. S ha a kis- és nagytanács között »e diametro ellentét támadt«, — »formund uram tartozott, mint jó *mediator* magát a két fél között közben vetni«. S végül, ha egyes magánembereknek voltak panaszaik vagy kívánságaik, — az egyesek érdekében is ő volt köteles, mint szószólójuk a kis- és nagytanács előtt a megfelelő proposíciókat megtenni.²⁾

¹⁾ Kolozsváry és Óvári i. m. IV/2. k. 670—671. old.

²⁾ V. ö. a XVII. század elejétől Komárom szabad királyi városnak »Instructio Hungarica domini tribuni plebis« című statutumát. Kolozsváry és Óvári: i. m. V/2. k. 80—83. old., továbbá u. o. II/2. k. 309., 369. old. stb.

A hatáskör gazdagságán kívül bonyolulttá tette sz. kir. városaink szervezetét a városi *társadalom tagozódása*. A városi társadalom ugyanis felekezetek szerint különböző vallású, például »róm. katolikus és luteránus statusokra«, — Komáromban *polgári, nemesi és katonai* rendekre s nagyon sok városban nemzetiségek szerint *magyar, német és rác nációkra* vált szét. Ez a társadalmi szétagoltság a testületi és egyedi szervekre egyaránt kihatott. Ami a testületi szerveket illeti, — Kolozsvárott például 1537 táján szabály volt, hogy a centumvirek egyik fele százsz, a másik fele magyar legyen s hogy a tanácsteremben váltakozva minden magyar mellett egy százsz foglaljon helyet.¹⁾ Pest városában 1743 táján két — tudniillik egy magyar és egy német — tribunus plebist kellett választani s szabály volt, hogy e két tisztviselőnek a jogai és a fizetése egyenlőek.²⁾

Ami pedig az *egyedi* szerveket illeti — Kolozsvárott 1537 táján a bírót felváltva az egyik esztendőben a magyarok, a másikban a szászok közül kellett választani; — Komáromban pedig 1682 táján szabály volt, hogy a *nemesi, a katonai* és a *városi* rend mindegyike élén egy-egy külön úgynevezett nemesbíró, seregbíró és városbíró gyakorolja az önkormányzatban foglalt közhatalmat.³⁾

Ez az *egyenjogság* a különböző felekezetek és nemzetek között azonban évszázados küzdelem eredménykép alakult ki, mert eredetileg például az északkeleti városokban a német elem teljesen háttérbe szorította a magyart; — s csak az 1609. évi decr. 51. art-a rendelte el 2000 frt. pénzbüntetés terhe alatt, hogy a bírói és egyéb tisztségeket vallásra és nemzetiségre való tekintet nélkül *egyenlően* kell osztogatni.

S ép ezért, ha párhuzamot vonunk az angol és a magyar jog között, akkor meg kell állapítanunk, hogy míg Angliában egész a XIX. század elejéig a felekezeti *türelmetlenség* elve érvényesült s az önkormányzat tisztségeiből mindenkit kizártak, aki nem az államvallást követte, — addig nálunk már a XVII. század eleje óta a felekezetek és nemzetiségek közti *jogegyenlőség* elve érvényesült.

Míg ebből a szempontból a mi jogunk messze felette állt az angol jognak, — addig abból a szempontból, hogy az önkormányzat szervei az ő közfunkcióikat ingyen, a pusztá megtiszteltetésért látják-e el, vagy pedig fizetésért, — az angol jog messze túlszárnyalta a mi jogunkat.

Az ingyenes szolgálat elve nálunk csak a *nagytanács* tagjait illetőleg érvényesült. De még ezekre vonatkozólag sem ellentmondás és kivétel nélkül. A kolozsvári nagytanács például 1592-ben rendes fizetést kért a centumvirek részére s csak a magistratus ellenszegülésén mult, hogy ez a követelés nem teljesült. De még a nagytanács egyes tagjai között is voltak

¹⁾ Kolozsváry és Óvári: i. m. I. k. 177. old.

²⁾ U. o. IV/2. k. 728. old.

³⁾ V. ö. u. o. IV/2. k. 728. old., I. k. 176. old., V/2. k. 338. 436. old.

olyanok, akik funkcióik ellátásáért fizetést kaptak. Kassán például 1714 táján rendszeres fizetést adtak a nagytanács minden olyan tagjának, aki valamely *tisztséget* látott el; s ezenfelül megfizették úgy a *nagytanács* elnökét, mint az ő *helyettesét*. Természetesen még kevésbbé tudott érvényesülni az ingyenes szolgálat elve a kistanácson belül. A kassai főbíró 1712-ben — a sportulákon, a természetbeli járandóságokon s azon kívül, hogy lakóháza az adó, a dézsma és a beszállásolás alól mentes volt, — 400 frt., a fürmender 200 forint, a szenátorok három fizetési osztályba sorozva 170, 150, illetve 130 forint, a főnótárius 100 forint, a vicenótárius pedig 50 forint *évi salariumot* kaptak. Pesten, midőn a tanácsülések számát hetenként kettőről háromra kellett emelni, — megfelelően emelték »a tanácsbéli atyafiak« ¹⁾ vagyis a bíró és a szenátorok fizetését is. Szegeden pedig 1724-ben a fizetésen, a naturaliakon s az adómentességen kívül minden tanácsbéli részére megszavazták egy-egy városi *kocsmának* a jövedelmét azzal, hogy amely tanácsbéli kocsmát tartani nem akar, az kárpótlásul 30 rhenus forintot kap stb.²⁾

Az angol városi municipiumok és a magyar szabad királyi városok hatásköre.

Míg az angol városi törvényhatóságok s a magyar sz. kir. városok *szervezetileg* ugyanazon egy rendszerhez, tudniillik a városi önkormányzat continentális rendszeréhez tartoztak, — addig a *hatáskör* szempontjából szinte áthidalhatatlan ellentét állott fenn közöttük. De ebből a szempontból is különbséget kell tennünk egyrészt azon hatáskör között, amely magánjogi — s másrészt azon hatáskör között, amely közjogi személyiségüknek volt a következménye.

Ami a hatáskör *első* részét illeti, — mindkét fajta úgy az angol, mint a magyar önkormányzat megegyezett abban, hogy a város az egyes polgárok jogaitól és kötelességeitől elkülönített *saját jogokra és kötelességekre* tehetett szert s szervei útján jogügyleteket köthetett s mint felperes vagy alperes perben állhatott. Ennek a képességnek *két* következménye volt. Valamiképen külsőleg is kifejezésre kellett juttatni, — hogy a jogügyletet nem egyes természetes személyek kötik meg s hogy felperes vagy alperes gyanánt nem egyes emberek szerepelnek, hanem maga a város, mint *jogi személy*; — minthogy ezt külsőleg kifejezésre juttatni csakis a *pecsét útján* lehetett, ezért szerepelt a magyar és angol jogban egyaránt a város jogi személyiségének szimbóluma s egyáltalán a város egyik *legfontosabb kiváltsága gyanánt az, hogy a városnak saját pecsétje volt*. A másik következmény az önkormányzatban nyilvánult meg s abból állott, hogy az angol és magyar város önkormányzatának egyaránt fel kellett ölelnie a *vagyonkezelést*, illetve azt, amit a mi jogunk ökonomiának nevezett, tudniillik a *gazdálkodást*. Eltérés a két jog

¹⁾ V. ö. Kolozsváry és Óvári : i. m. II/2. k. 367—369. old.

²⁾ U. o. IV/2. k. 727. old. »Rathsverwandter«. U. o. III. k. 729. old.

között mindössze annyiban állott fenn, amennyiben az angol városok a jogi személyiséggel való felruházást, vagyis az úgynevezett *incorporatiót* mindig azért eszközölték ki, hogy a holtkézi törvények uralma alól szabaduljanak s ingatlanokat királyi engedély nélkül is szerezhessenek; — a mi városaink ellenben a sz. kir. városi jelleg kivívásakor ilyen célt maguk elé nem tűzhettek, mert bár meglévő ingatlanaikat megtarthatták, sőt magszakadás esetén polgáraik minden vagyona, a nemes koncivisek vagyonából pedig a városi telkek reájuk háramlottak, — egyébként fekvő jószágokat mint sz. kir. városok sem szerezhettek.¹⁾

De bármily nagy volt ebből a szempontból a különbség jogilag, — tényleg az angol és a magyar városok egyaránt tekintélyes ingatlan vagyonnal, föld- és házbirtokkal s ezenfelül különböző üzemekkel — Angliában például dokkokkal és kikötőkkel, nálunk pedig gyógyszertárakkal, sernevelőházakkal stb. — rendelkeztek. S amennyiben uradalmaik voltak, ez esetben az angol és a magyar városok egyaránt elláthatták grófiaik vagy tisztartóik útján mindazon hatósági funkciókat, amelyeket a többi földesurak az ő úriszékein láttak el.²⁾

Míg a hatáskörnek ezen része szempontjából az angol és a magyar városok között számbavehető különbség fenn nem állott, — addig a hatáskör másik része, tudniillik *a közjogi jogi személyiségből folyó hatáskör szempontjából* az angol városi önkormányzat mint egy teljesen különálló rendszer tűnik fel; — a magyar városi önkormányzat pedig mint a *continentalis rendszernek* egyik változata szerepel.

A közjogi hatáskör — valamint a grófságokban és a vármegyékben ugyanúgy a városokban is — a perenkívüli és a peres igazságszolgáltatást, a közigazgatást, a kormányzatot és a politikai hatáskört foglalta magában.

Ami az igazságszolgáltatást illeti, — a perenkívüli hatáskör abból állott, hogy az örökvallások, egyességek és szerződések írásbafoglalására, a betáblázások elrendelésére s az iktatásokra a városok területén Angliában és nálunk egyaránt a városoknak erre hivatott szervei voltak illetékesek.³⁾

A perenkívüli hatáskör tehát az angol és a magyar városokban lényegileg véve egyenlő volt.

Nem így a *peres* igazságszolgáltatás terén!

¹⁾ V. ö. J. Hatschek: *Englisches Staatsrecht* I. k. 45. old. — 1542. évi pozsonyi decr. 33. art.; — 1608. a. c. decr. 6. art.

²⁾ V. ö. S. and B. Webb : i. m. 276. old. Kassának az 1697-i art-ok szerint patikája van s vitás, hogy házilag kezeltessek-e, mint a múltban, vagy árendára bocsáttassék? 1609-ben pedig elrendelik, hogy a tanács a városi sernevelőház részére serfőzőket fogadjon fel. Kolozsváry és Óvári i. m. 11/2. k. 315., 151. old.

³⁾ Nálunk 1814 óta a fassiók, a tranzakciók s bármiféle egyéb tranzaktusok bármely szabad királyi városban csak akkor voltak érvényesek »si per ipsas partes solennissatae coram iudicio... exhibitae fuerint«. V. ö. E. Kelemen : i. m. I. k. 260. old.

A *polgári* perek elbírálása Angliában oly nagy mértékben központosított, hogy a városi törvényszékek soha nagyobb jelentőségű polgári perekben nem ítélezhettek; — sőt a XVIII. század folyamán még ez a *bagatell* hatáskör is megszűnt. A városi törvényszékek szervezete és eljárása ugyanis annyira elavult, hogy a XVIII. század folyamán vagy a felek fordultak a londoni legfőbb bíróságokhoz s ők kérték, hogy pereikben a városi törvényszékeknek az eljárást *tiltsák* meg s helyettük a központi legfőbb bíróság szervei járjanak el; — vagy pedig a város lakossága eszközölte ki, hogy a parlament egy úgynevezett *helyi* törvény útján egy olcsóbban, gyorsabban és egyszerűbben dolgozó olyan modern bíróságot állított fel, amely a városi *corporatio szervezetén teljesen kívül állott.*¹⁾

Míg a polgári peres hatáskör a XVIII. század folyamán *teljesen* elsorvadt, — addig a büntető hatáskör mindaddig fennmaradt, míg az angol törvényhozás a közigazgatást és az igazságszolgáltatást egymástól el nem választotta; — de terjedelme a grófságok alóli mentességnek az arányaitól függött s ép ezért majd minden városban másképen alakult. Negyven városnak például nem voltak negyedéves törvényszékeik, hanem csak úgynevezett kistörvényszékeik; — ezekben tehát a városi törvényszékek csak *bagatell* bűnügyek felett ítélezhettek, mégpedig néhol a grófságok békebíróival konkurrálva, másutt kizárólagosan. A többi 149 város közül 15 város a fej- és jószágvesztéssel sujtható bűncselekmények, vagyis az úgynevezett felony-k kivételével minden bűncselekmény felett ítélezhetett; — 87 város bíróságainak a hatásköre felony-kra is kiterjedt, de a bíróság nem szabhatott ki halálbüntetést vagy tagcsonkítást; — 47 városban pedig a büntető hatáskör korlátlan volt s ezeknek a bíróságai a legsúlyosabb büntetéseket is kiszabhatták.²⁾

Míg az angol városi törvényhatóságok igazságszolgáltató hatásköre a magánjogi jogvitákra vonatkozó részében teljesen elsorvadt, — büntetőjogi részében pedig szinte városról-városra változott, — addig nálunk a városi törvényszékek hatásköre *minden olyan polgári és büntető*, sőt a bányavárosokban minden olyan *bányaügyi jogvita eldöntésére kiterjedt, amelyben alperes vagy vádlott gyanánt a város kötelékébe tartozó városi polgár szerepelt.* A hatáskör tehát az összes városokra kiterjedően *egységesen* volt szabályozva, illetve helyesebben a történelmi fejlődés, valamint az anyagi jognak és az eljárásnak, ugyanúgy a hatáskörnek a szabályozása terén is *egységes alapelvek kifejeződésére* vezetett; — s az egységesen alakult polgári és büntető hatáskör révén egyaránt *a legmesszebbmenő decentralisatio elve érvényesült.*

S ezen az angol városokénál sokkal nagyobb terjedelmű igazságszolgáltató hatáskör mindössze egy szempontból volt korlátok közé szorítva. A szabad kir. városokban lakó, illetve a városok kötelékébe tartozó nemesek

¹⁾ V. ö. S. and B. Webb. i. m. 343. old.

²⁾ U. o. 280—285., 382. old.

ugyanis csakis az ő városi telkeiket s a bányavárosokban ezenfelül a bányatelkeket illetőleg voltak a városi törvényszékek hatáskörének alávetve ; a többi magánjogi s az összes büntetőjogi jogvitáik felett a *nemesi bíróságok* ítélkeztek.

A nemeseknek ez az exempcioja azonban mindig szálla volt a mi szabad kir. városaink szemében ; hiszen egyik legfőbb törekvésük mindig arra irányult, hogy hatáskörüknek a maguk területén mindenkit alávéssenek s hogy a saját területükön más, mint városi szervek hatósági funkciókat el ne láthassanak. Nehogy a városban lakó parasztok *idegen* bíróságok joghatósága alá kerüljenek, ezért rendelik el Marosvásárhely szabad kir. város statutumai, hogy a parasztok a városon kívül lakó nemesek részére robotmunkát ne vállaljanak ; — s hogy a szervezeti és hatásköri egységet s a városon belül az egyenlőséget megbontani ne lehessen, — ezért rendelik el ugyancsak Marosvásárhely statutumai, hogy aki exempciót vagy nobilitást akarna szerezni vagy szerezne — természetesen a városi tanács megkerülésével —, annak házáat, örökségét meg kell becsülni, ki kell fizetni s — amint már láttuk — az ilyen rebellist a civilis statusból ki kell küszöbölni.¹⁾

A szabályszerűen megszerzett exempciót azonban a város köteles volt tiszteletben tartani. A nemeseknek ez az exempcioja bizonyítja, hogy a mi szabad kir. városaink nem területiális alakulatok, hanem személyes egyesületek, — vagyis úgynevezett városi társaságok voltak ; — hiszen bíróságaik hatásköre nem attól függött, hogy a vitára okot adó jogügyletet például hol kötötték meg s a bűncselekményt hol követték el? — hanem attól, hogy az alperes az illető szabad kir. város város társaságába tartozó polgár volt-e, s a vádlott a polgári rendhez tartozott-e vagy sem ?

Az angol városi korporációk a hatáskört tekintve ugyanúgy személyes egyesületek voltak, mint a mi szabad kir. városaink. De mivel a rendiség Angliában már századokkal előbb szűnt meg, mint nálunk, — az angol városok ebbeli jellege nem nyilvánulhatott meg abban, hogy a hatáskör az alperesek és a vádlottak rendi hovatartozásától függjön, — hanem e helyett megnyilvánult abban, hogy az angol jog a városok *szervezeti egységét* megbontva ugyanazon egy város területén a helyi hatóságok egész *sorozatát hozták létre*. Az ilyen irányú fejlődés nyomait már az igazságszolgáltatás terén is látjuk, hiszen ugyanazon egy város területén a grófság és a városi korporáció bírói szerveinek konkurráló hatáskörük volt, polgári perekben pedig az úgynevezett *helyi törvények* alapján külön helyi bíróságok működtek. De a mi szemeinkben, akik a közigazgatás és az igazságszolgáltatás elválasztásához vagyunk hozzászokva, — ez nem feltűnő. Ellenben annál feltűnőbb a hatáskör szétDarabolása s a szervezeti és területi egység hiánya a közjogi önkormányzat egyéb ágaiban s különösen a közigazgatás terén.

¹⁾ V. ö. Kolozsváry és Óvári i. m. I. k. 37., 87. old. 1649. évi decr. 15. art.

Az angol *egyházi* közigazgatás területi egységei, az úgynevezett plébániai kerületek nem estek egybe a világi közigazgatás területi egységei közül a *városokkal*, mert ugyanazon egy város *több* plébániai kerületet is foglalhatott magában s viszont ugyanazon plébánia hatásköre a városon *kívül* eső területekre is kiterjedhetett. A plébánia és a városi törvényhatóság önkormányzata ennek következtében elvált egymástól s habár a polgármester és az aldermanek a vestry-nek is tagjai voltak, — *jogilag más szervezet látta el az egyházi s más a világi önkormányzat teendőit.*¹⁾

Ezzel szemben nálunk a szabad kir. városok szabadságának époló értékes része volt az, hogy a város maga választhatta s az ő saját *»tisztjének«* tarthatta a plébánost,²⁾ — mint az, hogy maga választhatta és a saját tisztjének tarthatta a bírót és az esküdteket.

Az pedig, hogy a szabad kir. város a saját területén, mint kegyúr szerepelt, — a városi önkormányzat *tartalmára* is kihatott. A városi szervezet évenkénti újjáalakítása után a nagytanács legelőször rendszerint az egyházra s azután, — minthogy az iskola a respublikának, tudniillik a városnak és az egyháznak egyaránt szemináriuma volt,³⁾ — az iskolára vonatkozó sérelmeit és kívánságait terjesztette a kistanács elé, s ezeknek az orvoslását, illetve teljesítését követelte. 1663-ban például a kassai nagytanács arra kérte a nemzeti bíró uramat és az ő nemes tanácsát: intesse meg a praedicatorokat, hogy a szent szakramentumokat gyakrabban adminisztrálják; — az iskolák felügyelőit felhivatta, hogy az iskolákat szorgalmasabban vizsgálják, hogy »Isten anyaszentegyházának eziránt is jó nevedése lehessen«; — »kívánta, hogy a tót ecclesia részére lelki tanítót szerezzenek«; — a prédikátorokat pedig felhívta, »hogy az ispitályokban is szolgálják ki a szentségeket és az ottan lévő szegénységnek is hirdessék Isten igéjét«, mert »sokan vannak, akik képtelenek a templomba« való bemenetelre. 1687-ben — miután az első articulusban a templomról való gondoskodást ajánlta a tanács figyelmébe s a luteránusok részére is templomról gondoskodott, — a 19. articulusban bizottságot küldött ki a *plébániai tisztek számadásainak a megvizsgálására*. 1692-ben — miután az első articulusban a kassai templom reparációját követelte, — a 2. artikulusban felkérte a bírót és az egész magistratust, hogy »a templomban a nemes tanács székeit gyakorlatlanság miatt por be ne fogja« s »szent misére, prédikációkra, processiókra szorgalmasan járjanak.« 1698-ban pedig leltárat készíttetett a kassai Szent Erzsébet-templomának kincseiről; — gondoskodott, hogy »a keresztségekről való matrica nevű

¹⁾ S. and B. Webb i. m. 290. old. 2. jegyzet, 370. old. 3. jegyzet, 421—422. old.

²⁾ Régebben a plébános és bizonyos fokig a segédlelkészek és a tanító is a város tisztviselőinek tekintettek s valamint a város polgári tisztviselője a vármegye joghatósága alól, ugyanúgy a plébános is az esperes joghatósága alól ki volt véve s közvetlenül a püspöknek, sőt néhol az esztergomi érseknek volt alárendelve. V. ö. Szalay József *Városaink* a tizenharmadik században, 65. old. Demkó Kálmán i. m. 28—31. old.

³⁾ V. ö. Kolozsváry és Óvári i. m. II/2. k. 184. old.

könyvet» »jó rendben vezessék«; — s elrendelte, hogy az anyakönyvvézetésre felügyelő »egyháztsízt uraiméknak régi rendelt fizetésük meglegyen«.¹⁾

Míg tehát Angliában az egyházi és világi közigazgatás legalsófokon az egyházközségek és a városi korporációk külön önkormányzatai révén *szerzetileg elváltak egymástól*, — addig nálunk a *kettő egybeforrott*.

S ugyanígy *széttagoltságot* tapasztalhatunk a *világi* közigazgatás terén is Angliában s *egységet* nálunk. S ezt a rendkívül jellemző ellentétet két körülményre kell visszavezetnünk, tudniillik egyrészt a *szegénységélyezés* angol és magyar rendszerei között fennálló *eltérésekre* s másrészt arra az álláspontra, amelyet az angol és a magyar jog a városi privilégiumokat illetőleg elfoglaltak.

Az angol jog — mint láttuk — a *szegénységélyezést* mint jótékonytságot megszüntette s közhatalommal megvalósítandó *állami feladattá*, vagyis szegényügyi *közigazgatássá* alakította át. — A szegényügyi közigazgatás területi egységei azonban nemcsak a grófságokat, hanem a városokat is behálózták s itt is épúgy önkormányzati alakulatok jöttek létre minden egyes plébánia területén, mint a grófságokban. A szegényügyi önkormányzat ennek következtében már Erzsébet királyné kora óta *bifurkálta* a városi önkormányzatot; — s bár a plébániák szegényügyi szervezetének a város polgármestere és aldermanjei is tagjai lehettek s bár a plébániák szegényügyi szervei a város békebíráinak voltak alárendelve, — *lényegileg a városi korporáció mellett mégis annyi külön ad hoc hatóság alakult ki ugyanazon egy város területén, ahány plébániai kerületre vált szét a város területe*. Minthogy a mi jogunk a szegénységélyezést jótékonytságnak hagyta meg, nálunk *minderről szó sem lehetett*.

Az ellentétet az angol és a magyar városok között tovább fejlesztette a városi privilégiumokra vonatkozó állásfoglalás.

Az angol városok privilégiumait illetőleg alapelv volt, hogy a városi korporáció csak olyan közcélokat tűzhet ki maga elé s csak olyan közcélok megvalósítása érdekében róhat a polgárookra kötelességeket s követelhet tőlük közszolgáltatásokat, amely közcélok megvalósítására őt privilégiuma *kifejezetten feljogosítja*. A XVII. század forradalmi után azonban a királyok a már meglevő privilégiumokon nem változtathattak. Ép ezért, ha szükségessé vált, hogy a városok az ő területükön valamely addig nem ismert közcélt valósítsanak meg, — akkor a parlamenthez kellett fordulniok s minden újonnan felmerült közcél megvalósítása érdekében egy külön *helyi törvény* alkotását kellett kieszközölniök. Ez a privilégiumokra vonatkozó álláspont, amelyet gyakorlatilag a londoni legfőbb bíróságok juttattak érvényre azzal, hogy a városi korporációknak minden, a privilégium korlátján túlterjedő — vagyis ultra vires határozatát megsemmisítették²⁾ — az

¹⁾ V. ö. Kolozsváry és Óvári : i. m. II/2. k. 224., 239., 271., 275., 287., 288., 317. old.

²⁾ V. ö. J. Hatschek: *Englisches Staatsrecht* I. k. 54., 61. old.

angol városi önkormányzat egységét teljesen szétrobbantotta. A XVIII. századot megelőzőleg kelt privilégiumok ugyanis csak arra jogosították fel a városi törvényhatóságokat, hogy a grófságok alóli exempciojuk arányában *a hadügyi, a pénzügyi és az igazságügyi közigazgatásnak és a rendészetnek a teendőit lássák el*; — de nem jogosították fel őket olyan közcélok megvalósítására, illetve olyan közszükségletek kielégítésére, amelyek a városokban csak a XVIII. század folyamán kezdtek mint *a köznek a feladatai* felmerülni; vagyis nem jogosították fel őket arra, hogy utcáikat kiköveztessék, világítsák és tisztántartsák; hogy dokkokat, csatornákat és vízvezetéseket építsenek; hogy közutakat és rakpartokat közköltségen létesítsenek; hogy a vásárjogot a köznek a céljaira aknázzák ki; hogy az ingyen szolgáló éjjeliőröket rendszeresen *fizetett* őrkkel helyettesítsék stb. — Ép ezért, ha valamely város a műveltségnek oly magas fokára emelkedett, hogy ilyen közcélok megvalósításáról volt kénytelen gondoskodni, — akkor a város lakosságának a *parlamenthez* kellett fordulnia egy olyan külön *helyi törvény* megalkotása érdekében, amely az illető közszükséglet kielégítésére s az ehhez szükséges *hatósági funkciók ellátására felhatalmazást ad*. A XVII. században azonban a legtöbb városi korporáció zárt testületté lett s mint ilyen, a néppel való érintkezést szinte teljesen elvesztette. Ép ezért — ha új közszükségleteket kellett kielégíteni, — a lakosság csak nagyon kevés városban kérte azt, hogy a parlament *a városi korporáció* hatáskörét bővítse; hanem a legtöbb helyen *külön ad hoc hatóságok szervezéséért folyamodott*; — s az e tárgyban a XVIII. század folyamán alkotott 700 helyi törvény a legtöbb esetben minden egyes közszükséglet kielégítése érdekében *külön helyi hatóságokat szervezett*. Bár a város polgármestere és aldermanjei mint kisebbség ezekben ad hoc hatóságokban is helyet foglalhattak, — a közigazgatás *ilyetén szervezése mégis megbontotta a helyhatósági önkormányzat egységét és több rendkívül fontos következménnyel járt*:

a) Ugyanazon egy város területén a helyi érdekű közigazgatás teendőit több egymástól független helyi hatóság u. n. Improvement Commissioners, vagyis a jóléti bizottmányok látták el, amelyek részint cooptatio útján egészítették ki önmagukat, részint az illető célra adózók választása alapján jöttek létre s a szegényügyi adó alapján külön-külön adókat vetettek ki;

b) a különböző helyi hatóságok, illetve önkormányzati alakulatok hatásköre egymástól *különböző* területi egységekre terjedt ki úgyannyira, hogy a városnak, mint igazi személyes egyesülésnek területe egyáltalán nem is volt; ¹⁾

¹⁾ A londoni City területe például a sheriftség szempontjából két grófság területét, a vásárjog szempontjából egy hét mérföld átmérőjű körzetet, a szén után járó illeték szempontjából egy a saját területénél ötszázszorta nagyobb területet ölelt fel; — a Themze pedig nyolcvan mérföld hosszúságban állt a city fenhatósága alatt. A parlamenti választójog szempontjából a városoknak határuk egyáltalán nem volt; mert a britt királyság területén bármely britt állampolgárt felruházhattak választói joggal, tekintet nélkül arra, hogy hol tartózkodott? V. ö. S. and B. Webb i. m. 289. és 571. old.

c) a hatáskör és a területi egységek szempontjából *valóságos káros* támadt; — s végül

d) alapelvvé lett, hogy az angol városnak *általános felhatalmazása minden helyi érdekű közszükséglet kielégítésére nincs* s következésképp hatásköre csakis a törvényekben *taxative* felsorolt közügyek intézésére terjedhet ki.¹⁾

*

Az angol joggal ellentétben a mi jogunk épúgy, mint az összes többi kontinentális államok joga — arra az álláspontra helyezkedett, hogy a városok az ő privilégiumaik alapján a helyi érdekű közszükségletek kielégítése körül csak azt *nem tehetik meg*, amitől őket privilégiumaik *kifejezetten eltiltottak*. Következésképp, ha a mi városainkban merültek fel olyan *helyi érdekű* köz-célok, amilyenek a privilégium alkotásakor még ismeretlenek voltak vagy legalább is nem mint a város által megvalósítandó célok szerepeltek, — *akkor a mi városaink külön felhatalmazás nélkül is megtehettek mindent, amit a köz érdekében szükségesnek tartottak*. A mi városainkban tehát semmi szükség sem volt arra, hogy a városi kis- és nagytanács mellett külön helyi hatóságok alakuljanak ki s a város *szervezeti és területi egységét megbontsák*. Ami pedig a hatáskört illeti, alapelvvé lett, hogy a városnak a helyi érdekű közigazgatás terén *generális felhatalmazása van* mindannak a megtevésére, amitől a tételes jog kifejezetten el nem tiltja; a város hatásköre tehát nem a *taxativ* felsorolás, hanem az elvi általánosítás rendszere alapján van megállapítva.²⁾

*

A szervezet és hatáskör széttagoltsága Angliában és egysége nálunk a *kormányzati* funkciókra is kihatott. Mindkét fajta város egyaránt jogosítva volt arra, hogy a tételes törvények s nálunk a nemesi kiváltságok korlátai között statutumokat alkosson; — a szükséges egyedi és testületi szerveket választás, illetve kinevezés útján létrehozza; ³⁾ — a költségvetési előirányzatot megállapítsa; — a számadásokat felülvizsgálja; — s a szükséges katonai, később rendőri fegyveres erőt megszervezze. De ebbeli funkcióikat csakis a hatáskörükbe tartozó ügyekben gyakorolhatták: az angol városi korporációk tehát csak nagyon kis terjedelemben; — a magyar szabad kir. városok ellenben minden olyan akár országos, akár helyi érdekű ügyben, amely az igazságszolgáltatást vagy a közigazgatást illetőleg hatáskörükbe tartozott s ha helyi érdekű ügy volt, *abból kifejezetten ki nem vététt*. A kormányzati funkciók ellátása azonban nemcsak *ügyek* szerint volt, illetve

¹⁾ S. and B. Webb i. m. 395. old. Fr. J. Goodnow: Comparativ administrative law. I. k. 41—43. old.

²⁾ Fr. J. Goodnow i. m. I. k. 43—45. old. J. Hatschek i. m. I. k. 48. old.

³⁾ A választásokra néhol a hatalmasabb főurak vagy mint Selmechbányán, a bányagrófok épúgy befolyást gyakoroltak, mint Angliában a városok főtisztartói, illetve patrónusai. V. ö. Demkó K. i. m. 33. old.

lehetett korlátok közé szorítva, hanem *személyek* szerint is. Az angol városi korporáció statútumai például az idegeneket, — a mi városaink statútumai pedig a nemeseket *nem kötelezték*:¹⁾ a statútum alkotás szempontjából mindkét fajta város a *személyes egyesülések*, a *városi társaságok* körébe tartozott.

*

A városok közjogi önkormányzatát Angliában és nálunk egyaránt a politikai hatáskör tetézte be. De ebből a szempontból is lényeges különbség állott fenn az angol és a magyar jog között. Míg Angliában meglehetősen nagy számban voltak olyan városi korporációk, amelyek a parlamentbe képviselőket *nem* választhattak, — addig nálunk mindössze három olyan város volt, tudniillik Pécs, Versec és Eszék, amelyek becikkelyezés hiányában az alsótáblára követeket nem küldhettek. S míg Angliában az úgynevezett parlamenti városok tízszer annyi képviselőt választottak, mint amennyi őket a népesség arányában megillette s ép ezért a többség politikájának legfőbb támaszait a városok alkották, — addig a mi jogunk nemcsak a szabad kir. városok számának az emelését akadályozta meg, hanem a XVIII. század vége felé szavazati joguk értékét is leszállítva, a 49. szabad kir. várost csak egy votum curiatumra jogosította a vármegyék 52 szavazatával szemben.²⁾

Az angol municipális testületek s a magyar szabad királyi városok szerveinek az állami és egyéb szervekhez való viszonya.

Valamint a hatáskör, ugyanúgy a grófságokhoz, a megyékhez s az állami szervekhez való viszony szempontjából is nagy eltérések álltak fenn az angol és a magyar városok között.

Az angol város és a grófság közötti viszony az exempcio terjedelmétől függött. Teljes volt pl. az exempcioja Haverfordwest-nek, Berwick-nek s a londoni City-nek, — mert ezek a megfelelő grófságok joghatósága alól a hadügyi közigazgatás szempontjából is kivétettek; mindössze a hadügyi közigazgatásra nem terjedt ki, de egyébként teljes volt az exempcioja 16 városnak; s ezen, összesen 19 város — exempciójának kivételesen nagy terjedelme következtében — *önmagában alkotott egy-egy úgynevezett testületi grófságot*. A többi város *egyszerű municipium* maradt s majd kisebb, majd nagyobb mértékben annak a grófságnak rendeltetett alá, amelybe a város területe beékelődött.³⁾

Lényegileg véve így volt nálunk is, de azzal az eltéréssel, hogy a mi városainknak a vármegyék alóli exempcioja *egyenlő* volt. Ebből az egyenlőségből következett, hogy a szabad kir. városok, mint *nemes jogi személyek* vala-

¹⁾ V. ö. E. Kelemen i. m. I. k. 261. old.

²⁾ V. ö. Ereky I.: Jogtörténelmi és közigazgatási jogi tanulmányok. II. k. 12—13. old.

³⁾ S. and B. Webb i. m. 330. old.

mennyien egy-egy vármegye tagjai közé tartoztak s ép ezért nemesi kiváltságaik alapján a vármegyei közgyűlésre követeket küldhettek. S ugyancsak az egyenlőségből következett, hogy amennyiben a szabad kir. várost, mint nemest s az ő jobbágyait illető jogokról vagy kötelességekről volt szó, — *akkor valamennyi szabad kir. város a megfelelő vármegye joghatóságának volt alárendelve.* A vármegyék pénzügyi hatásköre például azon közszolgáltatásokat illetőleg, amelyeket az összes földesurak jobbágyaitól lehetett követelni, — a szabad kir. városoknak, mint földesuraknak a jobbágyságra is kiterjedt. Az 1545. évi decr. 35. art-a szerint ugyanis a szabad kir. városok birtokait azon vármegyék testétől, amelyekben e birtokok fekszenek, elszakítani nem szabad ; — s ezért van az 1545. évi törvény szerint a vármegyéknek joguk arra, hogy a szabad kir. városokat a vármegyékkel közös terheknek, főképen a kamaranyereségnek s minden egyéb adónak a fizetésére a szokott büntetésekkel rákényszeríthessék. *A saját városi területükön végbemenő közigazgatás, igazságszolgáltatás és kormányzat szempontjából ellenben a szabad kir. városok függetlenek voltak* s mindössze egy tekintetben, tudniillik az élelmiszerek és a munkabérek limitációja tekintetében rendeltettek alá a vármegyéknek.

*

Ami az állami szervekhez való viszonyt illeti, — az angol városi korporációkkal szemben a központi kormány épúgy nem gyakorolhatott hatósági jogokat, mint a grófságokkal szemben. A kormányhatósági ellenőrzést és irányítást tehát pótolni kellett s az angol jog pótolta is két irányban. Egyrészt a korporációk egész igazságszolgáltatását, közigazgatását és kormányzatát *a rendes bíróságok ellenőrzésének vetette alá*; — s másrészt a parlamentet bízta meg azzal, hogy a városi önkormányzat tiszteletben tartása s a városoknak a kormánytól való függetlensége felett őrködjék s a mennyiben új közszükségletek merültek fel, a városok magisztrátusai részére, illetve az ad hoc hatóságok részére a szükséges felhatalmazásokat külön helyi törvény alakjában megadja.

Nálunk a sz. kir. városok és a központi szervek közötti viszony teljesen másképp alakult!

A mi sz. kir. városaink közül ugyanis a tárnoki városok a tárnoki, a személynőkiek a személynöki szék ellenőrzése alatt állottak. De az ellenőrzés csak az *igazságszolgáltatásra* szorítkozott és soha sem tudott átalakulni *közigazgatási bíráskodássá.*

A városi közigazgatás és a kormányzat ennek következtében nem bírói, hanem *kormányzati* ellenőrzésnek vették alá s ezt az ellenőrzést politikai ügyekben a *helytartó* tanács s gazdasági ügyekben az *udvari* kamara gyakorolta. E két dikasztérium azonban, illetve a személyesen kormányzó uralkodó nem szorítkozott a pusztá ellenőrzésre és az adminisztratív tutela gyakor-

lására, hanem az önkormányzat *szervezésére* is befolyást gyakorolt. S ép ezért, míg Angliában a városi választások a kormánytól *teljesen függetlenül* mentek végbe, — addig nálunk az electa kommunitás csak akkor gyakorolhatta a választás jogát, ha erre a királytól, illetve az udvari kamarától *engedélyt* kapott; — s ekkor is csak azok közül választhatta meg úgy a saját elnökét, tudniillik a tribunus plebist, mint a tanácsbeli tisztviselőket, akiket egy külön e célból kiküldött királyi biztos, — vagy pedig ha királyi biztos nem küldetett ki, — akkor a *városi szenátus* *kandidált*.

Minthogy a fennjelzett két dicasterium a király személyes kormányzása következtében kizárólag az *uralkodótól* függött, — az országgyűlés a városi önkormányzat tiszteletben tartása felett csakis a rendi államjog szellemében örköndhetett. A városi követek ugyanis épúgy az országgyűlés elé terjesztették az ő gravamenjeiket és postulatumaikat, ha előjogaikat és mentességeiket a helytartó-tanács, az udvari kamara vagy a kiküldött királyi kamarai bizottságok megsértették, — mint ahogy a magyar királyság többi rendjei is panaszt emeltek és kívánságokkal álltak elő, ha a sz. kir. városokból álló negyedik rend az ő előjogaikat vagy kiváltságait sértette meg. Az országgyűlés pedig — ha a többség a sérelmek orvoslását és a postulatumok teljesítését szükségesnek tartotta, — mint a törvényhozó hatalom egyik tényezője megtette a szükséges lépéseket; — s ha a nehézkes gravaminális eljárás eredményre vezetett, — akkor a király és az országgyűlés helyi vagy országos törvényeket alkotott s ezen a városi önkormányzatra vonatkozó törvényekben orvosolta a sérelmeket, s teljesítette a kívánságokat.

*

A fenti párhuzamból kitünőleg az angol városi törvényhatóságok önkormányzata csakis a *hatáskör* és a *központi szervekhez való viszony* szempontjából tüntetett fel olyan jellemvonásokat, amilyeneket a kontinens egyetlen egy államában sem lehetett feltalálni. Egyébként azonban vagyis szervezetileg az angol városi önkormányzat épúgy a kontinentális rendszer *egyik árnyalata* gyanánt szerepelt, mint a magyar sz. kir. városok önkormányzata a *maga teljes egészében*. A magyar városi önkormányzat ugyanis csak annyiban különbözött a kontinens többi államainak a városi önkormányzatától, amennyiben ezt a magyar rendeknek az állami *egységre* való törekvése és a rendi *alkotmányosság* elkerülhetetlenül szükségessé tették.

Az állami egységre való törekvés vonta maga után, hogy nálunk nemcsak a városi jogok olvadtak össze egy harmónikus egésszé az egész Európában páratlan tárnoki jog alakjában,¹⁾ hanem valamennyi városunk önkormányzata *ugyanazon legfőbb alapelveken* épült fel; s következésképp bármily

¹⁾ V. ö. Wenzel G.: Nevezetes per lőcsei polgárok közt. 9. old. U. a. Magyarország városai és városjogai 40—47. old.

nagy volt az eltérés a rendi világ partikularizmusa miatt a részletekben, — a legfőbb alapelvek szempontjából a városaink önkormányzatára vonatkozó jogszabályok is *egy harmonikus egészet* alkottak.

S az alkotmányosságra kell visszavezetnünk, hogy nálunk az uralkodók a városi szabadság eredeti alapjait, tudniillik a privilégiumokat önkényűleg el nem kobozhatták s tetszés szernt nem módosíthatták; — s hogy a városi önkormányzat alapjai gyanánt nemcsak a privilégiumok és az ősi szokás szerepeltek, hanem szentesített törvények is.

De bármennyire *egységesebb* volt s bármennyire *szilárdabb* alapokon épült fel jogilag a mi városaink önkormányzata, — a német, olasz és flandriai eredet s a hazai németsegnak századokon át tartó befolyása a mi sz. kir. városaink önkormányzatát is a kontinentális rendszer egyik *változatává* tették meg.

S mint a kontinentális rendszernek a *német városi önkormányzathoz* legközelebb álló változatánál egészen természetes volt, hogy valamint az angol, ugyanúgy a magyar változat is osztozott *az egész kontinentális rendszer sorsában*. A XVIII. század folyamán ugyanis — egyes ritka kivételektől eltekintve — a városi önkormányzat Európaszerte mindenütt elsorvadt s mindenütt az illető államokra *jellemző* okokból.

Minthogy ezen okok szoros összefüggésben álltak az alkotmánnyal, — a városi önkormányzat lehanyaglása szempontjából külön kell vizsgálnunk az *abszolút fejedelmi hatalom alatt élő s külön az alkotmányos államokat*.

Az *abszolút fejedelmi hatalom* mindenütt a rendiség ellen fordult s a rendi önkormányzat romján erőteljes centralizáció útján iparkodott a *modern egységes államot kiépíteni*. Néhol azonban az uralkodók a XVIII. század folyamán még nem érték el azt a célt, amit maguk elé tűztek — mert az állami hatalom még nem volt olyannyira ellenállhatatlanul erős, mint amilyenné ők akarták kifejleszteni. Az ilyen államokban az uralkodók az állami egységnek és mindenhatóságnak dobták oda áldozatul a városok önkormányzatát.

A porosz uralkodók például — midőn a demokratikus városi önkormányzatot olygarchikussá alakították át, — elsőízben ők maguk nevezték ki a városi belső tanács tagjait azzal, hogy a megüresedett tagsági helyeket királyi jóváhagyással maga a belső tanács fogja betölteni; — a XVIII. század folyamán azonban a belső tanács önkiegészítése pusztá jelöléssé fokozódott le; az uralkodói jóváhagyás királyi kinevezéssé alakult át; s a városi tisztviselők, akiknek a soraiba Nagy Frigyes több kiszolgált *altisztet* is kinevezett, egytől-egyig akaratnélküli bábokká váltak vagy a központi kormány vagy ennek rettegett *commissarius loci*-ja, az *adóügyi tanácsos* kezében.¹⁾

¹⁾ C. Bornhak: Preussisches Staatsrecht. II. kiad. II. k. 117. old. — Stier-Somló: Handbuch des kommunalen Verwaltungsrechts in Preussen. 7. old.

Az adóügyi tanácsosok ugyanis nemcsak a városok *pénzügyeit* hozták rendbe, hanem a városi közigazgatás egyéb ágait is *teljes egészükben magukhoz ragadták*. A városok önkormányzata ennek következtében *teljesen megszűnt*; — a városok közjogilag az állami közigazgatásnak pusztá *területbeosztásaivá*, egyébként pedig olyan *magánjogi* értelemben vett *társaságokká* fokozódtak le, amelyeknek szabályrendeletei nem *egyoldalúan*, mint a város *parancsai* vagy *tilalmai*, hanem az érdekeltek *hozzájárulása* alapján, mint *szerződések* köteleztek.

Míg a porosz uralkodókat a városi önkormányzat elsorvasztásánál kizárólag a királyi hatalom *erősítése* irányította s a központosítás, mint egy modern nagyhatalom kiépítésének az eszköze szerepelt, — addig Franciaországban, amely már a XVIII. század elején mint az állami egység és mindenhatóság prototípusa szerepelt, — az uralkodók a XVIII. század folyamán a központosítást nem az állami *egység és mindenhatóság kiépítésére*, hanem arra használták fel, hogy a városokat megzsarolhassák s ezen a réven bevételekre tegyenek szert. A városi önkormányzat választási rendszere ugyanis öszerintük örökös pártoskodásra és rendzavarásokra vezetett; — a választási rendszert tehát *megszüntették* s az összes városi tisztviselői állásokat *apáról fiúra átszálló örökös tisztségekkel alakították át*. De ezt nem azért tették, hogy az állítólagos visszaéléseknek elejét vegyék, hanem azért, hogy a tisztviselői állásokat — valamint a pénzügyi közigazgatás terén, ugyanúgy a városi önkormányzat terén is — *áruba bocsáthassák*. Amely város megvette a tisztviselői állásokat, az maga tölthette be őket; — amelyik nem tudta a követelt összeget előteremteni, — annak tisztségeit a király töltette be s azoknak adományozta, akik az áruba bocsátott tisztségeket megvásárolták.¹⁾

Lényegileg véve ugyancsak a központi hatalom korrupciója tette tönkre a városi önkormányzatot a modern alkotmányosság szülőházájában, Angliában is.

Amint már jeleztük, — a XVI. és XVII. század angol uralkodói maguk is hozzájárultak a városi kiváltság-levelek revíziója révén ahhoz, hogy a régi városok túlnyomó nagy többségében a középkor virágzó *demokratikus önkormányzatát olygarchikus* önkormányzat váltsa fel. A revideált kiváltság-levelekben ugyanis a nagy tömegeknek az önkormányzatra gyakorolt hatását a legtöbb városban kiküszöbölték s minden hatalmat olyan zártkörű városi tanácsok, úgynevezett select bodyk — kezébe tettek le, amelyek a tanácsban megüresedett tagsági helyeket cooptatio útján és életfogytiglan *önmaguk* töltötték be. De ezzel sem elégedtek meg; — hanem amint már jeleztük — VII. Henriktől II. Károlyig *kilencvennel* növelték a városi törvényhatóságok számát s az *új* törvényhatóságok közül 65-ben rendkívül megszorították az aktív választói jogot; — 35 városban pedig 7—10 városi polgárt válasz-

¹⁾ A. Esmein: Cours élémentaire d'Histoire du droit français XIV. kiad. 594. old.

tottak ki s ezekből s az ő cooptatio útján kijelölendő *jogutódaikból* alakították meg a városi korporációt. Az önkormányzatban foglalt hatalom ennek következtében nem a *városokat* illette meg, hanem ezen 7—10 tagból álló zárt testületeket. S amint jeleztük, mindezt azért tették meg, mert a városi törvényhatóságok képviselőket választhattak a parlamentbe; s mert az uralkodók a városi képviselők révén remélték, hogy a parlamentben többségre tehetnek szert. Minthogy a parlamenti többség előteremtésének ezen rendkívül kényelmes eszközéhez az uralkodók, az arisztokrácia és a politikai pártok a Stuartok bukása után is ragaszkodtak, — hiába zajlott le két nagy forradalom, hiába állottak be világtörténelmi jelentőségű változások az angol uralkodók jogállásában s az angol kabinetnek a politikai pártokhoz való viszonyában, — az angol városi törvényhatóságok legnagyobb részében az olygarchikus szervezet továbbra is fennmaradt. Ez pedig — a demokratikus szervezetű városoktól eltekintve, — a XVIII. század folyamán két következménnyel járt. A városok lakosságának növekedésével lassankint két millióra emelkedett azoknak a száma, akik az olygarchikus szervezetű városokban az önkormányzatból kizárattak. Az a csekély számú olygarchia pedig, amely az önkormányzatban részt vehetett, — egy néhány város kivételével mindenütt elhanyagolta az ő tulajdonképeni hivatását; s a mint a városi önkormányzat reformja tárgyában kiküldött parlamenti vizsgálóbizottság hivatalosan is megállapította: »az olygarchikus városi szervezet sem a rend fenntartásával, sem a börtönök igazgatásával, sem az utcák és terek világításával, sem a város legelemibb közszükségleteinek a kielégítésével nem törődött s egyedül pártpolitikai célokat szolgált.« S mintegy jutalmul a tett politikai szolgálatokért, — »szabadon osztogatta szét rokonok, barátok és politikai elvtársak között a város területén megüresedett egyházi és világi tisztségeket; — pazar lakomákra költötte el a város bevételeit; — eltékozolta a jótékonycélra szánt alapítványok vagyonát; — s minden képzelhető formában lealjasította és korrumpálta a városi önkormányzatot.«¹⁾

*

Míg Angliában a parlamenti korrupció, illetve a képviselőválasztások vonták maguk után a városi önkormányzat elsorvadását, — addig a mi rendi országgyűléseink — mint látni fogjuk — csak annyiban hibáztak, amennyiben a városi önkormányzatot *reformálni* képtelenek voltak. Az elsorvadást azonban nem ők, illetve a követválasztások, hanem — a rendi világ legnagyobb statisztikusa és közjogásza, tudniillik Schwartner Márton szerint — *egészen más természetű okok idézték elő.*²⁾ Legvégső ok gyanánt a városok

¹⁾ V. ö. Th. E. May: »The constitutional History of England.« XIII. kiad. I. k. 332. old., III. k. 280—281. old.

²⁾ Schwartner M. szerint a magyar szabad királyi városok lehanyaglásának okait egy magyar Montesquieunek vagy Gibbonnak kellene behatóbb kutatás tárgyává tenni. Ő a maga részéről nagyjában a szövegben ismertetett okokat hozza fel. V. ö. M. v. Schwartner: Statistik des Königreichs Ungern. II. k. 242—244. old.

nagy részének *gazdasági* lehanyaglása szerepelt. A sz. kir. városokat ugyanis az a sajátságos helyzet virágoztatta fel, hogy országunk a XVIII. század elejéig szinte állandó *csatatér* volt s ép ezért az ipar és a kereskedelem csak azon községekben tudott gyökeret verni, amelyek — mint a sz. kir. városok — *bástyákkal* körülvéve a kereskedők és iparosok részére *biztos menhelyekül* szolgáltak; — amelyekben — mint a sz. kir. városokban — a kereskedők és iparosok *nagyszabású céhekké* szervezkedve, rendkívül előnyös *monopolisztikus* helyzetre tudtak szert tenni; — s amelyekben — mint a sz. kir. városokban — a szervezett ipar és kereskedelem az *árukirakás* és az *árumegállítási kiváltságai* révén nagy közgazdasági előnyökre tehetett szert.¹⁾ Ez a városok szempontjából oly rendkívül előnyös helyzet azonban megváltozott. A XVIII. század elejétől kezdve 1848-ig Magyarországon ellenséges haderő a közbiztonságot többé *huzamosabb ideig* nem veszélyeztette. Az ipar és a kereskedelem ennek következtében a sz. kir. városok falain *kívül* is terjeszkedni kezdett; — s mennél jobban elterjedt, — a sz. kir. városok *bástyái* s az ő közgazdasági *kiváltságaik* annál inkább elvesztették értéküket; *monopolisztikus* helyzetük pedig annál inkább megszűnt.

Ha figyelembe vesszük ezen felül azt a romboló hatást is, amelyet Schwartner Márton szerint egyrészt az osztrák gyáriparnak mindinkább fokozódó *versenye* s másrészt a városokban mindinkább elharapódzó *fényűzés* idéztek elő, — akkor megérthetjük, miért tartotta Schwartner a sz. kir. városok anyagi helyzetét a XIX. század elején *ép oly roskatagnak*, mint amilyen roskatagok voltak az őket körülvevő *bástyák és várjak?*

A gazdasági lehanyatlást egy néhány városunk a szerencsés földrajzi fekvés s a változott viszonyokhoz való alkalmazkodás révén ellensúlyozta ugyan; — de sem városaink, sem a dikasztériumok azokat a lényeges különbségeket — amelyek a *tények* világában város és város között támadtak, — *figyelemre nem méltatták.*

Bár nagy számban voltak olyan városaink, amelyekben a 6—10.000 forintnyi hadiadót még *fegyveres erővel* is csak nehezen lehetett behajtani, — valamennyi városunk ragaszkodott ahhoz, hogy bírójának *12 tagú tanácsa* legyen s a tanács minden egyes tagja *legkevesebb* 200—300 forint évi fizetést kapjon.

S ez a sok városban *túlméretezett* és *túldrága* szervezet mindenütt *titkosan működött.* Mi sem természetesebb, minthogy a nyilvánosság *kizárásának* is megvoltak a maga káros következményei. Hiszen csak titkos eljárás mellett volt lehetséges, hogy akkor, — midőn Selmec kivételével minden városunk el volt adósodva — számos városunk *alacsony* kamatra *kölcsön* adta a pénzét, — ő maga pedig kiadásainak fedezése céljából *magas* kamatra *adósságokat* vett fel.²⁾

¹⁾ V. ö. Demkó Kálmán: A felső-magyarországi városok életéről a XV—XVII. században. 59—61. old.

²⁾ Schwartner M. i. m. 244. old.

Az ilyen gazdálkodás — párosulva azzal a szokással, hogy a jövedelmező városi tisztségeket a kis- és nagytanács tagjai közt kellett megosztani, — sok viszálykodásra és gyűlölködésre adott okot a város két testületi szerve: a kis- és nagytanács között.¹⁾ S a sok áldatlan harcnak az önkormányzat szempontjából több rendkívül hátrányos következménye volt.

A dikasztériumok — nem téve különbséget város és város között, — az összes sz. kir. városokat a legszigorúbb ellenőrzés alá helyezték; s a adminisztratív gyámkodást annyira túlzásba vitték, hogy a városoknak minden 50 forintot meghaladó kiadásukhoz az udvari kamara jóváhagyására volt szükségük. Ez a végletekig vitt gyámkodás az önkormányzatot merő látszattá jekozta le.

A kis- és nagytanács közötti viszony azonban sokszor annyira elfajult, hogy a dikasztériumok a kétkamarás rendszer csődjéből egy még messzebbmenő következtetést voltak kénytelenek levonni.

Ha tudniillik a politikai vagy gazdasági okok miatti gyűlölködés teljesen megbénította az önkormányzatot, — akkor kamarai, illetve királyi biztosokat küldtek a városokba. S minthogy a biztosságok költségeit a városoknak kellett megfizetniök, — a kamarai és királyi biztosok gyakori kiküldetése következtében számos sz. kir. városunk gazdaságilag még kritikusabb helyzetbe jutott, mint amilyenben eredetileg volt. S minthogy minden hatalmat a biztosok ragadtak magukhoz, — sz. kir. városaink befelé az önkormányzatnak még a látszatát is, — kifelé pedig, tudniillik az országgal és az országgyűléssel szemben minden tekintélyüket elvesztették. S tekintélyük teljes lehanyatlására kell vissza vezetnünk, hogy a XVIII. század vége felé az országgyűléseken már az összes sz. kir. városoknak csak egy szavazatuk volt — hogy követeik semmiféle fontosabb kérdésben a sz. kir. városok álláspontját érvényesíteni nem tudták — s hogy tekintély és szavazati jog hiányában a városi követeik jogállása szinte »gúny« számba ment.²⁾

*

Az Európaszerte lehanyatlott városi önkormányzat fogyatkozásait seholsem tudták kiküszöbölni.

Angliában minden gyökeres reformot már eleve lehetetlenné tett az a körülmény, hogy a képviselők túlnyomó nagy többsége városi képviselő volt s mint ilyen a korrupt városi önkormányzatnak köszönhetette mandátumát.

¹⁾ »Igen nagy taplója a gyűlölségnek a nemes tanács és község között a fölötté való confidens conversatio«. Kassa szabad királyi város 1692. vi 296. art. »Tolláltassék az az nem régen bevett nemes községet sértő regula, hogy : »nekünk (tudniillik a tanácsnak) reliquáltak az authoritást, azért mi köze hozzá nemzetes főrmender uramnak és az nemes községnek?« (tudniillik a nagy tanácsnak). Kassa 1698-i 13. art. V. ö. Kolozsváry és Óvári i. m. II. k. 296., 338. old. V. ö. A pesti kis- és nagytanácsot illetőleg. U. o. IV/2. k. 701. old.

²⁾ Ereký I.: Jogtörténelmi és közigazgatási jogi Tanulmányok. II. k. 13. old.

Nálunk a király és az országgyűlés s az utóbbin belül a felső- és az alsótábla, — az alsótáblán pedig a vármegyék és a városok közötti örökös és kiegyenlíthetetlen ellentétek, — a rendi előjogokhoz való makacs ragaszkodás és országgyűléseinknek meddő sérelmi eljárása vágták útját minden reformnak.

Ami pedig az abszolút uralom alatt élő államokat illeti, — ezekben az abszolutizmus, midőn az önkormányzatot kiölte, — egy sajátságos ellentmondásba keveredett. Az abszolutizmus ugyanis a tartományi és városi önkormányzat kipusztítása útján minden olyan köteletséget levett a rendek vállairól, amelyeknek teljesítésével a rendek kiváltságait kiérdemelhették volna; kiváltságait ellenben meghagyta, mert a kiváltságos rendekben látta a trón legbiztosabb támaszait.

Ily körülmények között a gyökeres reform előfeltételeit csak egy olyan világtörténelmi jelentőségű nagy forradalom teremthette meg, amely a jogegyenlőtlenségen s a rendi előjogokon felépült egész abszolutisztikus vagy oligarchikus állami berendezkedést lerombolta s tengernyi vér árán és sok tévedés után egy új államnak: a jogegyenlőség elvén felépülő modern alkotmányos államnak rakta le az alapjait.

Bár ezt a nagy munkát a francia forradalom végezte el s bár az állami egységgel s az állami nagysággal összeegyeztetett modern önkormányzat legfőbb alapelveit legelőször a francia forradalom államférfiai hirdették, — a modern önkormányzat Franciaországban mégsem máról holnapra, mint forradalmi alkotás jött létre. A francia forradalom kísérleteit ugyanis, — amelyek egytől-egyig elhibázott túlzásoknak bizonyultak, — majdnem négy évtizeddel később követték a mérsékelt és maradandó reformok. S ezután még közel száz esztendőnek kellett elmúlni, míg a mai francia községi és megyei önkormányzat teljesen kialakult. S ez alatt a száz év alatt majd a francia törvényhozás és irodalom termékenyítette meg a többi európai államok jogrendszereit; — majd a francia forradalomnak a külföldön kipróbált eszméi tértek vissza szülőhazájukba azért, hogy őket az önkormányzatra lassanként ránevelt francia nemzet megvalósíthassa.

Ez a kölcsönhatás az oka annak, hogy a modern önkormányzat legfőbb alapelveit és mibenlétét kutatva — a francia önkormányzatot behatóan fogjuk ismertetni, — a többi államok önkormányzatánál ellenben csakis a legfontosabb és legjellemzőbb eltéréseknek a kiemelésére fogunk szorítkozni.

Az önkormányzat reformja Franciaországban.

Az ancien régime uralkodói voltaképpen csak fél munkát végeztek akkor, midőn a városok és tartományok önkormányzatát elsorvasztották s ezen az áron az állam egységét megteremtették.

Fél munkát végeztek azért, mert csak az önkormányzatot kobozták el, azokat az előjogokat és kiváltságokat ellenben, amelyeken a rendi világ városi

és tartományi önkormányzata felépült, — továbbra is fenntartották. Addig ugyanis, míg a rendi előjogok és kiváltságok fennmaradtak, — az állami egységnek csak egy biztosítéka lehetett: a fejedelmi abszolutizmus. S ép ezért, mihelyt a fejedelmi abszolutizmus megdőlt, a városokban és tartományokban, nyomban feléledhetett az a törekvés, hogy előjogaikra és kiváltságaikra hivatkozva, *önkormányzatuk visszaadását követeljék* s ezen a réven *annyi külön kis államra darabolják szét Franciaországot*, mint ahány város és tartomány a történelmi fejlődés folyamán a francia állam területén kialakult.

A nagy forradalom államférfiai tudatában voltak annak a veszélynek, amely az állami egységet a rendi előjogok és kiváltságok részéről fenyegette. Ép ezért, midőn a fejedelmi abszolutizmust megdöntötték, — nyomban gondoskodtak az állami egységnek egy az abszolutizmusnál sokkal hathatósabb biztosítékáról s ezt tették akkor, midőn a francia állam egységét a fejedelmi abszolutizmus helyett a francia *nemzet egységére* iparkodtak felépíteni.

Az előjogok és kiváltságok s az ezeken felépülő rendi önkormányzat *mindkét fajta* egységgel ellentétben állottak. — De míg a városi önkormányzatot elsősorban és legfőképen az *állami* egységgel nem lehet összeegyeztetni, addig a tartományi önkormányzat az *állami és nemzeti egységet* egyaránt veszélyeztette.

Erre a lényegbe vágó eltérésre kell visszavezetnünk, hogy bár a francia törvényhozás a városi és a tartományi önkormányzat eltörlésekor *egyaránt radikálisan járt el*, — a modern *községi* önkormányzat alapjainak a lerakásánál a történelmi multat egy bizonyos határig mégis tiszteletben tartotta; — a modern *megyei* önkormányzat kiépítésénél ellenben a történelmi multtal teljesen és véglegesen szakított.

A városi önkormányzat eltörlése és a modern községi önkormányzat kialakulása Franciaországban.

A rendi államokban azok, akiknek rokontermészetű előjogaik és kiváltságaik voltak, — szükségképen szervezkedtek s hatalmas közjogi korporációkat hoztak létre. Minthogy ezen közjogi jogi személyek a francia forradalom politikusainak a felfogása szerint az egyesek *egyéni szabadsága s az állami és a nemzeti egység szempontjából igen könnyen veszélyessé válhattak*, — a francia alkotmányozó nemzetgyűlés minden a rendi világból származó *köztestületet* eltörölt s törvénybe iktatta, hogy az *új francia alkotmány a köztestületek megsemmisítésén épül fel.*¹⁾ Ezen rendi eredetű szervezetek között azonban olyanok is voltak, amelyeket egyszerűen csak eltörölni nem lehetett, mert époly *nélkülözhetetlen egységei* voltak az államnak,

¹⁾ V. ö. L. Duguít; Traité de droit constitutionnel. II. kiad. V. k. 197. old.

mint maga az ember. Az állam ugyanis emberekből áll; — az emberek azonban képtelenek arra, hogy egymástól elszigetelten éljenek s akarva, nem akarva, már évezredek óta kisebb-nagyobb csoportokban egymásnak a szomszédságában telepednek le s úgynevezett *földrajzi egységeket*, tudniillik *helységeket* alkotnak. *Semmiféle forradalom sem volt képes arra, hogy a francia államnak ezen földrajzi egységeit eltörölje.*

Az évszázados jogfejlődés azonban lényeges különbségeket idézett elő egyrészt a helységek s másrészt az egyes helységeken belül a helységek lakói között. A forradalmi törvényhozás az ekkép támadt jogegyenlőtlenséget szüntette meg akkor, midőn az egyes *helységeknek* s ezeken belül a helységek *lakóinak* minden előjogát és kiváltságát eltörölte s úgy a helységek, mint ezeknek lakói között *egyenlőséget* teremtett.

A *helységek* előjogainak és kiváltságainak az eltörlése szükségképen azzal a következménnyel járt, hogy a rendi világot jellemző partikularizmus s vele együtt a falvak egy részében a magánjogi, — a városokban pedig a közjogi önkormányzatnak minden változata rombadőlt s a romok helyén *egy teljesen más szellemtől áthatott modern önkormányzat* kezdett kialakulni, amelynek jogalapja gyanánt nem a *kiváltságlevél*, — *hanem a szuverén nemzeti akarat, tudniillik a törvény szerepelt.*

A francia törvényhozás ezen modern önkormányzat alapjainak a lerakásakor abból a sajátos természetjogi felfogásból indult ki, hogy valamin minden *embernek* megvan az elidegeníthetetlen joga a *szabadságra*, — ugyanúgy minden *helységnek* is megvan a joga az *önkormányzatra*. Csakhogy míg az egyes embernek a szabadságra irányuló jogát az emberi jogok deklarációja alakjában *törvénybe* iktatta, — addig az *önkormányzatra vonatkozólag semmiféle alapjogot törvénybe nem iktatott.* De hogy egy ilyen alapjogféle lebegett a szemei előtt, — az világosan kitűnik az alkotmányozó nemzetgyűlésnek a *községi önkormányzatra vonatkozó rendelkezéséből.* Az alkotmányozó nemzetgyűlés ugyanis — tekintet nélkül arra, hogy az önkormányzat feltételei megvoltak-e vagy sem, — *kivétel nélkül minden helységet önkormányzattal ruházott fel*, — mégpedig — az egyetlen Párizstól eltekintve, — *minden helységet egyforma önkormányzattal.* Ennek a páratlanul nagyszabású forradalmi újjáépítésnek tulajdoníthatjuk, hogy *míg a rendi világban mindössze 300 egynéhány városnak volt közjogi önkormányzata*, — addig a jogegyenlőség elvén felépült új Franciaországban *40.000 helység tett szert közjogi önkormányzatra*; — s mint-hogy a szervezet arányaitól eltekintve, az önkormányzat mind a 40.000 helységben egyforma volt, — *40.000 helység alakult át — egymástól rendkívül különböző faluból és városból — egymástól jogilag miben sem különböző községgé.*

A forradalom azonban nemcsak az egyes *helységeknek*, hanem ezeken belül a helységek *lakosainak* az előjogait és kiváltságait is eltörölte s ezek között is jogegyenlőséget teremtett. Ez pedig — az előbb jelzett reformmal kombinálva — *több rendkívül fontos változást idézett elő.*

Míg a rendi világban a falvak magánjogi s a városok közjogi önkormányzatának hatásköre csakis egy bizonyos rendnek, — illetve társadalmi osztálynak a tagjaira terjedt ki s ép ezért azok, akik az illető rend vagy osztály kötelékén kívül álltak, földbirtokaikkal egyetemben *mentességet* élveztek, — *addig a nagy forradalom óta a községi önkormányzat hatásköre a község határain belül minden személyre és minden dologra kiterjedt*, mégpedig nem az egyes községeket megillető előjogok, hanem az összes községekre vonatkozó törvények parancsai s a törvényhozás által alkalmazott *kényszer* alapján.

Míg továbbá a rendi önkormányzatban aktíve csak azok vehettek részt, akiket erre az ő *különleges kiváltságaik* feljogosítottak, — addig a nagy forradalom óta a *községi önkormányzatban a község egész felnőtt férfilakossága* résztvehet. A nagy forradalom óta tehát az önkormányzat hatásköre 40.000 község révén az egész francia nemzetre s az egész francia állam területére kiterjed; — az önkormányzatban pedig 40.000 község révén a francia nemzet képviseletében a francia állam egész felnőtt *férfilakossága résztvehet*.

Minthogy a hatáskör s az önkormányzatban való részvétel szempontjából nem a társadalom egyik vagy másik rétegéhez való tartozás, vagyis nem valamely személyes tulajdonság, — hanem az a döntő, hogy az illető a község *területén lakjék*, illetve a község *területén* hosszabb időn át tartózkodjék, vagy ott adót fizessen, — a rendi világ falvai és városai *mint túlnyomóan személyes egyesületek megszűntek s helyükbe a modern értelemben vett község lépett*. A modern község pedig olyan önkormányzattal felruházott s a területén tartózkodók szempontjából *kötelező területi* alakulat, amelyben az önkormányzat közhatalma felett választások alakjában a *község népe rendelkezik*.

*

Miután kiemeltük, mily korszakalkotó változást idézett elő a községek önkormányzata szempontjából az előjogok és kiváltságok lerombolása s a jogegyenlőség meghonosítása, — lássuk, miképen alakította át a francia jog a községi önkormányzat *szervezetét*, az *egyes szervek hatáskörét* s az *állami szervekhez való viszonyát*?

Ami a *szervezetet* illeti, — a francia alkotmányozó gyűlés a rendi világ városi önkormányzatának oligarchikus szervezetével szakítva, *nyomban és minden átmenet nélkül a legtúlzóbb demokráciába csapott át*. Az önkormányzatban foglalt közhatalmat ugyanis az általános és közvetlen választói jog alapján a felnőtt férfilakosság összeségének a kezébe tette le s ezeket jogosította fel arra, hogy egyrészt a kistanácsot, mint a községnek határozat hozatalra hivatott szervét s másrészt a polgármestert és nagyobb községekben a segédpolgármestereket, mint a község végrehajtószerveit megválasszák.

A kistanács azonban csak kisebbségszerű ügyekben határozott ön maga; — fontosabb ügyekben köteles volt magát a tekintélyesebb választók közül kétszer annyi választóval kiegészíteni, mint ahány tagból a *kistanács* állott. Az ekkép létrejött *nagytanács* határozott az önkormányzat összes fontosabb ügyeiben s ez választotta a kis- és nagytanács elnökét, a polgármestert s ennek adjunktusait, a segédpolgármestereket; ez választotta a község érdekeinek szószólóját, a prokurátort, a község titkárát és pénztárosát s egyáltalán a község összes tisztviselőit.

Míg a határozathozatalra hivatott szervezet mindenütt *dualisztikus* volt s kis- és nagytanácsból állott, — addig a *végrehajtásra* hivatott szervek szempontjából lényeges különbség állott fenn a kisebb és a nagyobb községek között.

A polgármesterek ugyanis csak kisebb községekben láthatták el a végrehajtás funkcióit egymagukban, mint *egyedi szervek*; — a nagyobb községekben a segédpolgármesterekkel együtt, mint *kollégiumok* működtek.

Ha ezt a szervezetet a rendi világ városi önkormányzatának a szervezetével egybevetjük, — kitűnik, hogy a nagy forradalom törvényhozása voltaképpen a rendi önkormányzatnak s elsősorban és legfőképpen a *németalföldi városoknak* a szervezetét fogadta el s mindössze két tekintetben módosította: egyrészt a kisebb községekben nem testületi, hanem *egyedi* szervekre bízta a végrehajtást; s másrészt a kinevezés rendszerével teljesen szakítva, az összes egyedi és testületi szervekre kiterjesztette a választási rendszert.¹⁾

*

A szervezeti reformokkal vetekedett jelentőségben a *hatáskör* reformja. A forradalmat megelőzőleg ugyanis a városok és az abszolúthatalmú uralkodók egyaránt arra törekedtek, hogy a városokban végbemenő közigazgatásnak és igazságszolgáltatásnak minden teendőjét az ő saját szerveikkel, illetve ezeknek az irányítása mellett láttassák el.

A városok tehát az igazságszolgáltatás terén s a közigazgatásnak országos ügyeiben is *önállóak* akartak lenni s az állam központi legfőbb szerveit a pusztá *felügyeletre* akarták korlátozni. Az uralkodó és a kormány pedig nemcsak az igazságszolgáltatás és az országosérdekű közigazgatás terén, hanem helyiérdekű ügyekben sem akart elismerni semmiféle önállóságot s a pusztá felügyelettel meg nem elégedve, — *helyiérdekű ügyekben is magához akarta ragadni a közigazgatás szerveinek az irányítását*. Minthogy a rendi világ városi önkormányzata a középkorban az állam *egységét* bontotta meg, — a fejedelmi abszolutizmus pedig az újkorban kiépítette ugyan az egységes államot, de az önkormányzatnak szinte teljes megsemmisítése

¹⁾ É. Flourens: Organisation judiciaire et administrative de la France et de la Belgique. 140., 141. old.

arán, — a nagy forradalom alkotmányozó gyűlése összhangot próbált teremteni az *állami egységre és az önkormányzatra való törekvések között*. S ezt az összhangot azzal érte el, hogy a város területén gyakorolt közhatalmat az önkormányzati alakulatok és az állam között megosztotta, mégpedig kettős alapon.

Egyrészt az önkormányzatra is alkalmazta a francia állam alkotmányának azt a legfőbb alapelvét, mely szerint a hatalmakat s ezek között a bírói és a végrehajtó hatalmat egymástól el kell választani. S másrészt éles megkülönböztetést tett a közigazgatásnak azon céljai és feladatai közt, amelyek az *egész nemzetet s azok között, amelyek elsősorban és legfőképen csakis a nemzetnek egy-egy töredékét, tudniillik egy bizonyos községet érdekelnek*.

A *hatalmak elválasztása* az önkormányzatra alkalmazva azt jelentette, hogy a községi önkormányzat szervei ebben a minőségükben a közigazgatás és az igazságszolgáltatás teendőit együttesen el nem láthatták; s minthogy más szerveknek kellett ellátniok a közigazgatás és más szerveknek az igazságszolgáltatás teendőit, — a hatalmak elválasztásából szükségképen következett, hogy az önkormányzat hatásköréből az *egyik funkció, tudniillik az igazságszolgáltatás kivált*. A hatáskörnek ez a módosítása azonban valóssággal *forradalmi újítás* volt; — hiszen a rendi világ városaiban az önkormányzat *legértékesebb* jogosítványa gyanánt mindenütt az a kiváltság szerepelt, melynél fogva a városi polgárok magánjogi és büntetőjogi jogvitái felett *csakis a városi önkormányzat saját szervei* ítélkezettek.

Minthogy a hatalmak elválasztása következtében az igazságszolgáltatás kizárólag *állami* feladattá alakult át, — ebből szükségképen következett, hogyha az állam *célszerűségi* okokból kivételt tett s bizonyos kisebb jelentőségű polgári vagy büntető jogvitákat a községi szervek hatáskörébe utalt, akkor a községi szervek nem mint az önkormányzat szervei a községek által reájuk ruházott hatáskörben, hanem mint *állami szervek az állam által reájuk ruházott hatáskörben jártak el*.

A forradalmi törvényhozás azonban nem elégedett meg azzal, hogy az önkormányzat hatásköréből csakis az *igazságszolgáltatást* ragadja ki, — hanem a *közigazgatással együtt járó munkát és hatalmat* is megosztotta egyrészt az állam s másrészt a községek között. Az alkotmányozó nemzetgyűlés ugyanis arra az álláspontra helyezkedett, hogyha az egész nemzetet érdeklő közszükségleteket kell kielégíteni, avagy ha az egész államot érdeklő feladatokat kell megoldani, — akkor a *közigazgatás minden szerve egy akaratnak, tudniillik a központi legfőbb szervek akaratának tartozik engedelmeskedni*. Minthogy ezt az egy akarat által való irányítást s vele szemben az engedelmességet az állam *egysége* követeli meg s a *nemzeti szuverénitás, illetve az alkotmányosság teszi elfogadhatóvá*, — a modern *egységes és alkotmányos állam országosérdekű ügyekben önkormányzatot el nem ismerhet*. Erre az álláspontra kell visszavezetnünk, hogy a francia alkotmányozó nemzetgyűlés

a modern egységes és alkotmányos állam alapjainak a lerakása alkalmával az önkormányzat közigazgatási hatáskörét lényegesen átalakította s csakis azokat az ügyeket, célokat és szükségleteket utalta a községi önkormányzat körébe, amelyek elsősorban és legfőképen nem az államot, mint egészet, hanem annak csak egyes töredékeit, tudniillik a községeket érdeklik s mint ilyenek a községek saját belügyei közé tartoznak. Ez a módosítás azonban époly forradalmi újítás volt, mint az, amely az önkormányzat köréből az igazságszolgáltatást kűszöbölte ki.

Hiszen az előjogokon és kiváltságokon felépülő rendi önkormányzatnak az volt épen a lényege, hogy az országosérdekű feladatok megoldását is magához tudta ragadni s ép ezért az országosérdekű közigazgatás épúgy beletartozott a rendi értelemben vett önkormányzat hatáskörébe, mint a saját belügyeknek az intézése. A francia alkotmányozó nemzetgyűlés azonban minden rendi széttagoltságnak véget vetett s az önkormányzatot akképen egyeztette össze az ő legfőbb céljával, tudniillik a francia állam egységével, hogy az önkormányzat hatásköréből az országosérdekű ügyek intézését kivette.

A törvényhozás azonban képtelen minden országosérdekű feladatot állami szervekkel megoldatni s országosérdekű ügyekben is kénytelen a községi szervek közreműködését igénybe venni. Innen van, hogy a francia forradalmi törvényhozás felfogása szerint a községi szerveknek kétféle hatáskörük van: az egyik a helyiérdekű ügyekre vonatkozik s ezekben a községet önállóság, illetve önkormányzat, az állam központi legfőbb szerveit pedig csak felügyelet illeti meg; — a másik pedig országos érdekű ügyekre vonatkozik s ezekben a község szervei, mint delegált szervek minden önállóság nélkül s a központi szerveknek nemcsak felügyelete alatt, de ezeknek az irányítása — vagyis utasításai és parancsai — szerint is kötelesek eljárni; — ezekben az ügyekben tehát a községet önkormányzat nem illeti meg.¹⁾

Az önkormányzat hatáskörének a visszaszorítása azonban még ezzel sem ért véget. Az alkotmányozó nemzetgyűlés ugyanis a községek magánjogi jogi személyiségét elvileg érintetlenül hagyta; — gyakorlatilag azonban a községnek, mint magánjogi értelemben vett jogi személynek a jelentőségét roppant leszállította azzal, hogy a községi közvagyon legnagyobb részét a község lakosai között osztotta szét. Ez a végletekig vitt individuális világnézet, amely csak egyes embereket akart a tulajdon áldásaiban részesíteni s a tulajdont túlnyomóan, mint egyéni tulajdont ismerte el, döntő befolyást gyakorolt a községi önkormányzat hatáskörére. A forradalmi törvényhozás ugyanis sehol sem sorolja fel azokat az ügyeket, amelyek mint helyi érdekű ügyek a községek saját hatáskörébe tartoznak, hanem elvi álláspontra helyezkedve minden úgynevezett belügyet a községek hatáskörébe utal. A forradalmi törvényhozás tehát a községek hatáskörének megállapításánál nem a taxatív felsorolás, hanem az elvi általánosítás rendszerét

¹⁾ U. o. 140. old.

alkalmazza; — s ép ezért alapelv, hogyha a községben valamely eddig ismeretlen olyan közszükséglet támad, amelynek kielégítése első sorban csakis a község lakóit érdekli, — a községek nem kénytelenek a törvényhozáshoz fordulni s tőle az illető közszükséglet kielégítésére felhatalmazást kérni, — hanem jogosítva vannak minden ilyen helyiérdekű közszükségletet a törvényhozásnak egyszersmindenkorra szóló generális felhatalmazása alapján a saját hatáskörükben kielégíteni. Ez a generális hatáskör azonban csak annyiban érvényesülhet, amennyiben a helyi érdekű közszükségleteket megfelelő gazdasági tevékenység útján maguk az egyes polgárok ki nem elégíthetik. A francia forradalom törvényhozása ugyanis nemcsak az állam egységét helyezte az önkormányzat fölé, hanem az egyesek egyéni szabadságát s az egyének szabad gazdasági érvényesülését is. Ezért helyezkedett arra az álláspontra, hogy a községeknek a vagyoni jogi forgalomból lehetőleg ki kell kapcsolódnia s a gazdasági erők szabad versenyét semmiféle községi magán- vagy közüzem útján nem szabad befolyásolniok. Az individuális világnézetnek erre a túlzásaira kell visszavezetnünk, hogy a francia községek mező- és erdőgazdasági üzemei elsovadtak s ezen úgynevezett történelmi üzemek az ő régi nagyjelentőségüket soha vissza nem nyerhették.

A községek önkormányzata a fennkiemelt három oknak tudniillik a hatalmak elválasztásának, a helyi és országos ügyek közötti különbségtételnek s a túlzásbavitt individuális világnézetnek a hatása alatt mindössze arra szorítkozott, hogy a község saját szervei kezelték a megmaradt mező- és erdőgazdasági üzemeket; ők fedezték a helyiérdekű közigazgatás összes költségeit, ők hajtották végre a helyiérdekű közmunkákat; ők örködték az utakon, köztereken és a középületeken a tulajdon szentsége, a közegészség és a közbiztonság felett; s ők irányították a község közigazgatásának a működését.

Ha a községi önkormányzatnak ezt a hatáskörét a rendi világ városainak a hatáskörével egybevetjük, nyomban kitűnik, hogy a forradalmi törvényhozás községi önkormányzata a régi városi hatáskörnek csak egy kis töredékét foglalta magában. De míg a régi hatáskör az uralkodó kegyéből ajándékozott kiváltság volt, amelyet az uralkodó tetszése szerint bármikor visszavonhatott, — az új szerényebb hatáskört illetőleg a francia törvényhozókat — mint láttuk —, egy egészen más szellem hatotta át. Az ő felfogásuk szerint ugyanis a községeknek egyenesen joguk volt arra, hogy ezt a szerényebb hatáskört betöltsék — s ez a joguk épúgy a természetjog alapján illette meg őket, mint a szabadságjogok az egyes állampolgárokat. S ezen most már a tételes jogszabályokban is kifejezésre jutott jog teszi a községeket az államon belül a közélet önálló tényezőivé, a belügyekben való önállóság teszi meg őket az állam negyedik úgynevezett municipális hatalmává.

De bármennyire önálló hatalom gyanánt fogta fel a forradalmi törvényhozás a municipiumokat, önállóságuk az állam egységét meg nem bonthatta.

oly nagymértékben, mint a községekben. Az a szerv ugyanis, amely helyi-érdekű ügyekben lett volna hivatva határozni, tudniillik a *képviselőtestület* évente csak egyszer ülésezett s ép ezért helyi- és országosérdekű ügyekben egyaránt a végrehajtásra hivatott direktórium ragadott magához minden hatalmat. A direktóriumra szállt át például az intendánsok hatáskörének oroszlánrésze; — s többek közt ezek látták el a *pénzügyi* közigazgatással s az állami javak *elidegenítésével* járó teendőket; s ezek szerepeltek egyrészt mint *közigazgatási bíróságok* s másrészt, mint a községek felett *adminisztratív tutelét gyakorló hatóságok*.

Sajátságosan alakult a megyei képviselőtestületeknek és direktóriumoknak az állami szervekhez való viszonya. Az államfőnek, illetve az ő kormányának tudniillik jogában állott, hogy a megye testületi szerveit ellenőrizze s törvénybe vagy állami érdekbe ütköző határozataikat megsemmisítse. De sem az államfőnek, sem a kormánynak nem volt a megye területén olyan szerve, aki mint a végrehajtó hatalomnak a központ által kinevezett képviselője, a törvény vagy államérdeksértő határozatokat *megtámadja* s a központi kormány parancsainak és tilalmainak érvényt szerezzen. S a szervezetnek erre az elemi nagy hibájára kell visszavezetnünk, hogy a megyék s az ellenőrizésük alatt álló községek mindegyike, mint *egymástól független külön kis állam szerepelt s a máról-holnapra forradalmi úton előteremtett önkormányzat csakhamar általános anarchiává fajult el*.

A napoleoni reform.

A forradalom III. évében újból reformálták tehát az önkormányzatot: az 5000-nél kevesebb lakosságú községeket például kantonokká foglalták össze s az önkormányzatra képtelen törpe- és kisközségek helyett a belőlük alakított 6000 községi kört ruházták fel önkormányzattal; a megyékbe és a kantonokba pedig a központi kormány képviselőjében nemzeti kommisszáriusokat és ágenseket küldtek ki stb.

De semmiféle törvényhozói rendelkezés sem tudott változtatni azon a tényen, hogy az abszolút uralkodóknak 150 éven át tartó központosítása a francia népből az önkormányzathoz szükséges *erkölcsi tulajdonságokat és képességeket majdnem teljesen kiölte*. S következképp hiába hirdették az alkotmányozó nemzetgyűlés törvényhozói, hogy minden különálló emberi településnek természetes joga van az önkormányzatra, s hogy ezen jog birtokában a községek egy különálló municipális hatalmat alkotnak stb., — a forradalom VIII. esztendejében a *napoleoni reform az önkormányzatra irányuló minden természetes jogot elkobzott* s az összes municipiumokat elsöpörve, — *egy a világtörténelemben páratlanul nagyszabású központosítást léptetett életbe*.

A napoleoni reform éles megkülönböztetést tett tanácskozás, közgazgatási bíraskodás és cselekvés között ; — s mindhárom funkció ellátását más és más szervekre bízva, azt az álláspontot juttatta érvényre, hogy tanácskozni és bíraskodni *többen* vannak hivatva s ép ezért ezt a két funkciót *testületek* hatáskörébe kell utalni ; — cselekedni ellenben csak egy ember képes, s ép ezért a végrehajtás csakis *egyedi* szervek hatáskörébe tartozhatik. A napoleoni reform is tért engedett tehát a testületi szervek működésének, de egyrészt csak olyan funkciók ellátását bízta rájuk, amelyeknek ellátására alkalmasak voltak ; — s másrészt gyökeresen átalakította a létrehozataluk módját. *A választási rendszer ugyanis a forradalom alatt rendkívül sok visszaélést idézett elő s az egész önkormányzatot korrumpálta.* A napoleoni reform tehát szakított a választási rendszerrel ; — s részint azért, hogy a korrupciót kiirtsa, részint azért, hogy a testületi szerveket *egy* akaratként, tudniillik a *központi kormány* akaratának a képviselőivé tegye, — a testületi szervek tagjait a központi kormánnyal, illetve az államfővel nevezette ki ; s a különböző természetű funkciók elválasztása, az egyedi és testületi közgazgatás kombinációja s a kinevezési rendszer alapján a községek és a megyék közigazgatását következőleg alakította át :

A cantonok közigazgatási hatáskörét megszüntetve, az 5000-nél kisebb népességű helységeket ismét önállósította s Párizstól eltekintve, Franciaországnak mind a 40.000 községében két-két szervre bízta a közigazgatás teendőinek az ellátását ; — tudniillik egyrészt a polgármesterekre s ezeknek a népesség száma szerint egy vagy több adjunktusára s másrészt a községi képviselőtestületekre. A tisztviselők és a képviselőtestületi tagok közül az első konzul nevezte ki a nagyobb városok polgármestereit és ezek adjunktusait ; — s a megyefőnökök nevezték ki, egyrészt az 5000-nél kisebb népességű községek polgármestereit s másrészt az összes községek képviselőtestületeinek a tagjait.

Bár a községi képviselők kinevezése az önkormányzatot egymagában is illuzóriussá tehetné volna, — a reform ezzel sem elégedett meg.

A képviselőtestületek hatáskörét ugyanis kizárólag *helyiérdekű* ügyekre — tudniillik a községi vagyon kezelésével, a községi kölcsönökkel s egyáltalán a községi háztartással kapcsolatos fontosabb ügyekre korlátozta ; de ezek közül is bizonyosügyekben, például a községi zárszámadások tárgyában csak tanácskozást engedett meg s a határozathozatalt a felettes hatóságnak — a zárszámadások tárgyában például a járási főnököknek — a hatáskörébe utalta. — S ezenfelül kivétel nélkül minden ügyben csak akkor engedte meg akár a pusztá tanácskozást, akár a tanácskozáson kívül a határozathozatalt is, ha a polgármester az e célból szükséges *kezdeményező lépéseket megtette.* A kezdeményezésnek illetén szabályozása következtében a községi képviselőtestületeknek önállóságuk nem volt s az, hogy hatáskörüket gyakorolhatják-e, vagy sem, — a kinevezett polgármesterektől függött.

Míg a képviselőtestületek csakis helyiérdekű ügyekben járhattak el, — a *polgármesterek* hatásköre a helyi és az országos érdekű ügyekre egyaránt kiterjedt. — Eltekintve tehát a nagyvárosoktól, amelyeknek külön rendőrkapitányaik voltak, a polgármesterek látták el a rendészet körébe vágó összes hatósági funkciókat ; — s mint cselekvésre kizárólag hivatott szervek, ők hajtották végre úgy az országos, mint a helyiérdekű közigazgatás terén a törvényeket és rendeleteket, a felsőbb hatóságok parancsait s a képviselőtestületek határozatait.

A polgármesterek azonban a járási főnököknek s ezek a megyefőnököknek voltak alárendelve, úgyhogy végeredményben a megye összes községeiben egy akarat volt az irányadó, tudniillik a megyefőnök akarata.

*

A napoleoni reform azonban nemcsak a *községi* közigazgatás terén honosított meg egy olyan nagyszabású központosítást, amelyet sehol, még a XVIII. századnak abszolút uralom alatt álló Franciaországában sem ismertek, — *hanem kiterjesztette a végletekig vitt centralisatiót a megyékre is.*

A megyéket tudniillik cantonok helyett ismét *járásokra* osztotta fel s a központi járások kivételével minden járás élére egy-egy *járási főnököt* s a megyék és a központi járások élére *egy-egy megyefőnököt* állított olyanformán, hogy a járási főnökök funkcióit a központi járásokban a megyefőnökök látták el s a központi járásoknak saját járási főnökeik nem voltak.

A reform a megyékben és a központi járásokban minden hatalmat a *megyefőnökök*, a vidéki járásokban pedig minden hatalmat a *járási főnökök* kezébe tett le, de akképen, hogy a járási főnökök épúgy alá voltak rendelve a megyefőnököknek s épúgy kötelesek voltak ezeknek az utasításait követni, mint az egyes községek polgármesterei. A járási főnökök és a polgármesterek alárendeltségéből szükségképen következett, hogy akár helyi, akár országos érdekű közigazgatásról volt szó, — *a közigazgatásban megnyilvánuló hatalom minden egyes megyében egy ember, tudniillik a megyefőnök kezében összpontosult.*

S a hatalomnak ezen összpontosításán az sem változtatott, hogy a napoleoni reform látszólag engedményeket tett az önkormányzat javára, mert minden megyefőnök mellett megyefőnöki tanácsot s megyei képviselőtestületet szervezett. E két testületi szerv ugyanis a megyefőnök hatalmát a közigazgatás terén sohasem tudta korlátok közé szorítani s arra, hogy a közigazgatásnak önálló tényezőjévé váljék — *szervezeténél és hatáskörénél fogva egyaránt alkalmatlan volt.* A megyefőnöki tanács és a megyei képviselőtestület tagjait tudniillik egyaránt a központi hatalom szervei nevezték ki és mozdították el ; s a szervezetnek ilyenén szabályozása következtében mindkét testületi szerv a *központi hatalomtól* függött. S ezt a függő viszonyt csak fokozta a *hatáskör* szabályozása. A megyefőnöki tanácsnak ugyanis

kettős hatásköre volt; egyrészt mint elsőfokú közigazgatási bíróság ítélkezett bizonyos taxatívra felsorolható jogviták felett s mint bíróság önálló volt; — s másrészt minden olyan fontosabb kérdésben, amelynek megoldása az országos érdekű közigazgatás körébe tartozott, — véleménnyel és javaslattal támogatta az ő elnökét, tudniillik a megyefőnököt; — s ép ezért a közigazgatás terén csak segédszerve volt a megyefőnöknek. S ugyanilyen alárendelt jogállásuk volt a megyei képviselőtestületeknek is, mert ezeknek a hatásköre mindössze abból állott, hogy véleménnyel és tanáccsal támogathatták a megyefőnököt helyiérdekű ügyekben.

Minthogy a megye területén — a megyefőnöki tanácstól, mint elsőfokú közigazgatási bíróságtól eltekintve — csak egy közhatalommal felruházott szerv volt, tudniillik a megyefőnök s mintegy a megyefőnökök csak addig tarthatták meg az első konzul, illetve később a császár által reájuk ruházott hatalmat, ameddig az államfő bizalmát el nem veszítették, — *a napoleoni reform a helyi és országos érdekű közigazgatásban megnyilvánuló minden hatalmat az egész állam területén egy ember, tudniillik a császár kezébe tett le.*

Ez a végtelékig vitt absolut centralisatio azonban csak addig tudott minden vita és ellentmondás nélkül érvényesülni, amíg a császárság meg nem szűnt. A császárság bukása után nyomban megkezdődött a küzdelem úgy az elmélet emberei, mint a politikusok részéről azért, hogy a centralisatiót enyhítsék. A centralisatio ellentétének, tudniillik a decentralisationnak egész irodalma támadt; — s azok, akik a decentralisatio jelszava mellett a közigazgatás reformjáért küzdtek, — a valóságban a *modern önkormányzat francia rendszerének alapelveit fejtették ki és foglalták rendszerbe.* S ezen alapelveknek két szempontból volt nagy jelentőségük. Egyrészt döntő befolyást gyakoroltak az önkormányzat *belga rendszerének* s a belga hatás révén a *continentalis rendszer egyéb árnyalatainak a kialakulására;* s másrészt előre megjelölték azokat a reformokat, amelyeket a francia törvényhozás nem máról holnapra, hanem csak lassan és fokozatosan több mint egy évszázadon át tartó történelmi fejlődés eredményeképp valósított meg.

A községi önkormányzat mai rendszere Franciaországban.

A községek egymáshoz való viszonya.

Ha a törvényhozás a községeket önkormányzattal akarja felruházni, — akkor mint minden az államnál alsóbbrendű territorialis önkormányzati alakulatnál *öt* kérdést kénytelen szabályozni. Tudniillik szabályoznia kell 1. a községeknek egymáshoz s 2. a község területén tartózkodó egyes embereknek a községhez való viszonyát; — s ezenfelül szabályoznia kell 3. a községek szervezetét; — 4. az egyes községi szervek hatáskörét; — s végül 5. a községi szerveknek az állami szervekhez való viszonyát.

Ami a községek egymáshoz való viszonyát illeti, — alapelv, hogy a községi önkormányzatban foglalt közfunkciókat a saját területén és a saját népességére vonatkozólag *minden község a saját szervei útján önmaga látja el*. Ettől az alapelvtől csak akkor lehet eltérni, ha a községek az önkormányzatban foglalt közfunkciókat akár a célszerűtlen területbeosztás miatt, akár bármiféle egyéb okból vagy egyáltalán nem tudják ellátni, vagy pedig el látják, de nem úgy, amint a közérdek megkövetelné.

Az ilyen helyzetben levő községek vagy az államhoz fordulnak *államsegélyért* s erről a megoldásról majd akkor lesz szó, ha a francia községi önkormányzat egyik legjellemzőbb vonásának tudniillik a túlzásba vitt egyenlősítésnek a hátrányaira fogunk rámutatni; — vagy megállapodásra lépnek a szomszédos községekkel abból a célból, hogy akár egy vagy több, akár pedig minden helyiérdekű közszükségletüket egyesült erővel elégítsék ki.

Ha a megállapodás, csak egy vagy több, de *nem minden* helyiérdekű közszükségletre vonatkozik, — akkor a községnek, mint territorialis jogi személynek sem a területében, sem a népességében változás be nem áll s mindössze a községi szervek hatásköre változik; — ezért tárgyaljuk ezt a megoldást majd akkor, amikor a községi önkormányzat hatáskörét s ezzel kapcsolatban a községközi társulatokra és érdekszövetségekre vonatkozó szabályokat fogjuk ismertetni.

Ha ellenben a megállapodás *az összes helyiérdekű közszükségletekre* kiterjed, — akkor már nem a hatáskörben, hanem *magukban a községekben mint territorialis jogi személyekben áll elő változás*, mégpedig vagy úgy, hogy a megállapodást kötő községek *mindegyike fennmarad*, vagy úgy, hogy közülök egy vagy több község, mint *ilyen megszűnik*. A megállapodást kötő községek mindegyike fennmarad s mégis változás áll be a községek összetételében, ha az egyik község *területének és népességének egy részét egy másik községhez csatolják*. A megállapodást kötő községek közül egy vagy több mint önálló község megszűnik, *egy azonban továbbra is fennmarad*, ha az önkormányzatra képtelen község egy nagyobb és fejlettebb községbe, vagy ha a nagyvárosok környékét alkotó községek az illető *nagyvárosba beolvadnak*. S a megállapodást kötő községek mindegyike megszűnik, ha két vagy több önkormányzatra képtelen község egyesül s belőlük egy teljesen új, de önkormányzatra *képes* község alakul ki.

Akár egyes területrészek átcsatolásáról, akár egész községeknek a beolvadásáról vagy egyesüléséről legyen szó, — mindezen esetekben a községek közti megállapodás célja *a szétforgácsolt erők egyesítésére irányul*.

De történhetik megállapodás egy községnek a különböző helyiségei, illetve körzetei között az ellenkező célból, tudniillik azért is, hogy egyes részek az anyaközségtől elszakadjanak s *önálló községekké alakuljanak át*.

Bármily célból s akár községek, akár egyes körzetek közt jöjjön létre a megállapodás, — az ilyen területváltozásra irányuló jogügyletek *mindig*

*közjogi természetűek s leginkább a területek átengedésére vonatkozó nemzetközi szerződésekhez hasonlítanak.*¹⁾

De míg a nemzetközi szerződések önmagukban idézik elő az államok területének csonkítását, vagy növekedését s becikkelyezésüknek csak a belső államjog szempontjából, illetve mint szerződésileg elvállalt kötelességnek van fontossága, — *addig a községek közti megállapodások önmagukban változást előidézni képtelenek s a területváltozást nem ők, hanem a megfelelő felsőbb fórumok közigazgatási aktusai idézik elő.* A megállapodások ennek következtében csak előkészítik és megkönnyítik a megfelelő közigazgatási aktus kibocsátását, de annak korántsem nélkülözhetetlen feltételei. A területváltozást ugyanis az érdekeltek *akarata ellenére, illetve akkor is el lehet rendelni, ha az érdekeltek egymással megegyezni nem tudnak.*

Minthogy a községek területrészeinek átcsatolása, a beolvadás, az egyesítés s az új községek létesítése rendkívül sok *magánjogi és közjogi természetű* jogvitára adhatnak alkalmat, — a törvényhozás kénytelen a legfontosabb kérdéseket szabályozni.

Az idevágó szabályok kétfélék s egyrészt a területváltozásokra vonatkozó *alaki* s másrészt a velük kapcsolatos *anyag*i jogelveket állapítják meg.

Ami az *alaki* jogot illeti, — az eljárás kétféleképp indulhat meg tudniillik egyrészt az érdekelt községek képviselőtestületeinek, avagy az érdekelt területrészek választói közül legalább egyharmadrésznek a *kérelmére*, — s másrészt a megyefőnök elhatározása alapján *hivatalból*.

Akár kérelmekre, akár hivatalból indult meg az eljárás — a megyefőnök mindig enquet-et köteles tartani s ennek az eredményét, valamint az érdekelt községi és járási képviselőtestületek véleményét köteles a megyei képviselőtestület elé terjesztetni.

Ha az eljárás *új községek* létesítésére irányult, — akkor az e célból szükséges közigazgatási aktust csakis a *törvényhozás* bocsáthatja ki.

Ha az eljárás nem új községek létesítésére, hanem területrészek *átcsatolására*, avagy községek *beolvasztására*, vagy *egyesítésére* irányul, — akkor különbséget kell tennünk a szerint, amint a kibocsátandó közigazgatási aktus a *megyék, járások* vagy *kantonok* határait is megváltoztatja, vagy pedig csak a *községek* határaiban idéz elő változást. Az előbbi esetben törvényt kell alkotni; — az utóbbi esetben államfői rendeletet kell kibocsátani. De erre sincs szükség s a megyei képviselőtestület is dönthet a területváltozások tárgyában, ha az érdekelt községek *ugyanazon* kanton területén fekszenek s képviselőtestületeik a területváltozás feltételeire vonatkozólag megegyeztek.

Ami az *anyag*i jogszabályokat illeti, — ezeknek kellene szabályozniok mindazon vitás kérdéseket, amelyek a területváltozással kapcsolatban az

¹⁾ V. ö. M. Hauriou: Précis de droit administratif. 183. old. — Stier-Somló: Handbuch des kommunalen Verfassungsrechts in Preussen. 184. old.

érdekelt községek vagy körzetek magánjogi jogosítványaira, a községi szabályrendeletek kötelező erejére, a községi adókra, a községi képviselő-testület és a községi tisztviselők megbízatásának időtartamára vonatkoznak stb.

A francia jog a magánjogi vitás kérdéseket illetőleg arra az álláspontra helyezkedik, hogy a községi határ változása a *községek s a közjogi körzetek magánjogi jogaiban és kötelességeiben változást elő nem idézhet*. A bekebelezett község vagy az átcsatolt körzet például a bekebelezés, illetve átcsatolás ellenére is kizárólagos tulajdonosa marad az ő összes javainak. Ez alól a szabály alól csakis azon épületek és egyéb ingatlanok vétetnek ki, amelyek közhasználatra vannak szánva; az ezekre vonatkozó tulajdonjog ugyanis az átcsatolás vagy bekebelezés után nem az átcsatolt vagy bekebelezett résznek a lakosságát, hanem a *község egészét* illeti meg.

A közjogilag vitás kérdések közül a francia jog csakis a szervezetre és a hatáskörre vonatkozó bizonyos kérdéseket szabályoz, midőn kimondja, hogy a képviselőtestületek mandátuma minden területváltozás esetén megszűnik s következésképp minden változás esetén új képviselőtestületet és vele együtt új tisztikart kell választani.

A községeknek a területükön tartózkodó egyes emberekhez való viszonya.

A jogegyenlőségen felépülő mai modern községnek semmiféle előjogokkal és kiváltságokkal felruházott *polgársága* nincs; — a modern községnek csak *népe* van s a nép egyes tagjainak a községhez való viszonyát a jogok és kötelességek *egyenlősége* jellemzi.

De bármennyire a jogegyenlőséget teszi meg a francia jog a modern községi jog egyik legfontosabb alapelvevé, — a község népe a községgel szemben fennálló jogok és kötelességek szempontjából mégis több egymástól lényegesen különböző rétegre válik szét.

Az első rétegbe azok tartoznak, akik nem teszik meg a községet az ő egész magán- és közéleti tevékenységük központjává, vagyis nem *laknak állandóan* a község területén, hanem csak ott tartózkodnak, — a *másodikba* pedig azok tartoznak, akik állandóan a község területén laknak.

A jogegyenlőségből következik, hogy a község hatásköre mind a két rétegre kiterjed s hogy mind a két réteg tagjai egyaránt jogosítva vannak a községi közintézeteket és közüzemeket igénybevenni s kötelezve vannak a közterhekhez hozzájárulni. De a jogok és kötelességek szempontjából már *eltérések* is vannak a két réteg között. Ami a jogokat illeti, — a községtestületek közt vannak olyanok, amelyek mint a közjótékonyság, illetve mint a szegényügy közigazgatási szervei szerepelnek. Ezekkel szemben az említett két réteghez tartozók közül senki sincs jogosítva arra, hogy szegénység címen segélyezést követeljen; — a *szegénységélyezésre irányuló alanyi közjog* nincs.

De a francia jog szerint a szegénységélyezésnek két nélkülözhetetlen feltétele van : az egyik az, hogy a segélyezésre igényttartó szegény a *község állandó lakója* legyen s a másik az, hogy község szegényeinek a *nyilvántartásába felvétessék*. S ebből az utóbbi szempontból van különbség a *község ideiglenes és állandó lakói* között. Amazoknak nincsen joguk arra, hogy a szegények nyilvántartásába felvétessenek, ezt tehát nem is követelhetik ; — ezeknek a tételes jog szerint joguk van arra, hogy a nyilvántartásba felvétessenek s azt követelhetik is.

Ami a *köteleességeket* illeti, — ebből a szempontból is állhat fenn különbség az *ideiglenes és az állandó lakosság* között ; — s ez a különbség abból áll, hogy a község az ő háztartásának összes pénzbeli szolgáltatásokból és naturaliakból álló terheit *elsősorban és legfőképen az állandó lakosság vállára kénytelen rakni, a közterheket tehát túlnyomó nagy részben az állandó lakosság viseli*.

Az imént kiemelt két rétegen kívül van még a község népének egy harmadik rétege s ebbe tartoznak azok, akik mint választók a községi képviselőtestületet az aktív és passzív választói jog gyakorlása révén létre hozzák s a községi önkormányzatnak *nobile officium* jellegével bíró tisztviselői állásaira megválaszthatók.

Ezt a réteget a francia jog, mint látni fogjuk az *érdekeltség* elve alapján azok közül válogatja ki, akik egyrészt a községi s másrészt az állami köz- igazgatás jóságában érdekelve vannak s akikben megvan az a képesség, hogy érdekeiket képviseljék és megvédelmezzék.

A francia községek választóközönségei ennél fogva a francia állam nagykorú, férfi állampolgáraiból tevődnek össze s két részre válnak szét ; — az egyikbe azok tartoznak, akik állandóan a község területén laknak s a választói jog szempontjából ilyeneknek kell tekinteni azokat is, akik mint látni fogjuk hosszabb időn át a község területén tartózkodnak ; — s a másikba tartoznak azok, akik a község területén hosszabb idő óta adót fizetnek. Amazok alkotják a *helybeli választóközönséget* s ez szerepel a község népének *harmadik rétege* gyanánt ; — s emezek alkotják a *vidéki választóközönséget*. A választóközönség e két része között jogilag mindössze az a különbség áll fenn, hogy a községi képviselőtestület tagjainak $\frac{3}{4}$ részét a *helybeliek* közül kell megválasztani ; — a vidékiek tehát legfeljebb mint $\frac{1}{4}$ résznyi kisebbség szerepelhetnek.

A községi önkormányzat uniformizálása.

A francia törvényhozás a községi önkormányzat szabályozásánál ma is épúgy a végletekig vitt egyenlősítésére törekszik, mint 1789 táján, illetve nagy Napoleon alatt.

A túlzásba vitt uniformizálásra kell visszavezetnünk, hogy a francia jog a községi önkormányzat szervezetének, hatáskörének s az állami szervekhez való viszonyának a megállapításánál az egyes községek *történelmi*

multját, a jelenben pedig a községek lakosságának *foglalkozás* szerinti összetételét, a *földművelés*, *ipar*, a *kereskedelem és a forgalom* fejlettségének a fokát s az *adózőképeség* mérvét teljesen figyelmen kívül hagyja s az önkormányzatra befolyást gyakorló sok és sokféle tényező közül mindössze egyből, tudniillik a *népesség számából von le következtetéseket*.

De még ezen egyetlenegy szempont figyelembevételénél sem jár el következetesen; — mert a népesség számát csakis a szervezet arányainak a megállapításánál veszi figyelembe; — a hatáskör s az állami szervekhez való viszony szabályozásánál ellenben — egyes jelentéktelen kivételektől eltekintve, — figyelmen kívül hagyja; — s mert a szervezet arányait is csak *bizonyos határok* között állapítja meg a népesség száma szerint s a jelzett határok kijelölésénél sem jár el egyöntetűen.

A népesség száma ugyanis a szervezet arányaira annyiban gyakorol befolyást, amennyiben a képviselőtestületi tagoknak, s a polgármesterek adjunktusainak és pótajunktusainak a száma a *községek lélekszámától függ*.

Ez a függés azonban csakis bizonyos határok közt tud érvényesülni, mert a képviselőtestületi tagok száma az 500 lelken aluli községek közül a legkisebbekben sem lehet kevesebb tíznél s a 60.000 lelken felüli községek közül a legnagyobbakban sem emelkedhetik túl a harminchaton.

Az mármost, hogy a francia jog 500 lelken alul és 60.000 lelken felül a lakosság lélekszámát a szervezet arányainak megállapításánál figyelmen kívül hagyja, — sajátságos következményekkel jár.

Franciaországnak közel 38.000 községe között 22.000 olyan községet találhatunk, amelyekben a lakosság lélekszáma az 500-at túl nem haladja. Minthogy ezen községekben a választók és a választhatók száma is csekély, — a francia törvényhozás törvénybe iktatja ugyan, hogy fel- és lemenők, testvérek és sógorok ugyanazon egy képviselőtestületet tagjai nem lehetnek; — de mivel a rokonságra vonatkozó kizáró ok figyelembevétele esetén az 500 lelken aluli községekben a képviselőtestületet megalkotni nem lehetne, — a szabály alól az *ötszáz lelken alúli községeket kiveszi*. A rokonok kizárására vonatkozó szabályt tehát 38.000 község közül csak 16.000 községre alkalmazza, a nagytöbbségre ellenben, tudniillik *22.000 községre nem alkalmazza*.

*

Még inkább kitűnik a *túlzásba vitt egyenlősítés* képtelen volta abban a 374 községben, amelyekben a lakosság száma az 50 lelket sem múlja felül. Ezekben a népképviselési elv merő fikcióvá lesz, mert az úgynevezett választóközönség alig 10 egynéhány emberből áll, a választók tehát a képviselőtestület megalakításakor önmagukat kénytelenek községi képviselőkké megválasztani.

*

Mi sem természetesebb, mint hogy a lakosság számával a lakosság adózó képessége is csökken; — az a 22.000 község ugyanis, amelyeknek a létszáma az 500-at túl nem haladja, — évente átlag csak 50 frank községi pótdadót tud fizetni; s ezen 22.000 községen belül 1700 olyan község akad, amelyekben a pótdadból származó évi bevétel átlagban még a 10 frankot sem múlja felül.

Ezekben az önkormányzatra anyagi erők csekélységénél fogva képtelen községekben az önkormányzat költségeit az állam kénytelen fedezni államsegély alakjában. A végletekig vitt egyenlősítés tehát nemcsak a képviselőtestületek összetételére s a képviselői elv megvalósítására gyakorol káros befolyást, hanem magát az önkormányzatot is kivetkőzteti a maga igazi mivoltából, mert a saját erejére támaszkodó valóságos önkormányzatot közel 22.000 községben államsegélyen tengődő fictiv önkormányzattá alakítja át.

*

S ugyancsak káros befolyást gyakorol a túlzásba vitt egyenlősítés a nagyvárosok önkormányzatára. A polgármesterek adjunktusainak és pótdjunktusainak száma ugyanis ép úgy a népesség számától függ, mint a községi képviselők száma. De míg a községi képviselők száma a 60.000 léleknél többet számláló községekben nem emelkedhetik s a maximális szám 36-ban van megállapítva, — addig az adjunktusoknak, tudniillik a polgármesteri funkciókat ellátó segéd és kisegítő polgármestereknek a száma a 60.000-nél népesebb községekben is emelkedhetik s a 260.000 lelket számláló községekben éri el a maximumot, tudniillik a 18-at.

Következésképp mennél nagyobb valamely község, — a polgármesteri funkciókat ellátó képviselőtestületi tagok száma is annál nagyobb s egy 260.000 lelket számláló községben már túlszárnyalja azon községi képviselők számát, akik polgármesteri funkciókat nem látnak el.

A képviselőtestület egyik legfontosabb hivatása azonban abból áll, hogy a polgármestert s az ő adjunktusait ellenőrizze. Mennél nagyobb tehát valamely község s következésképp mennél fontosabb érdekek fűződnek ahhoz, hogy az ellenőrzés hatályos legyen, — az ellenőrzés annál nagyobb akadályokba ütközik s a 260.000 lélekszámon felüli községekben például teljesen illuzóriussá válik azért, mert az ellenőrzésre hivatott képviselőtestületekben voltaképpen az ellenőrzöttek vannak többségben.¹⁾

*

A végletekig vitt egyenlősítés alól a francia jog eredetileg csak egy községet vett ki, tudniillik Párizst; — 1851 óta azonban Lyont, 1908 óta Marseille-t s legújabban Toulont, Nizzát, Strassburgot, Metzét és Mühl-

¹⁾ Hogy az egyenlősítés a szó valódi értelmében vett nagyvárosokban nagyobb zavarokat elő nem idéz, ennek két oka van; — egyrészt az, hogy Franciaországnak 100.000-nél népesebb községe feltűnően kevés, mindössze tizenöt van; — s másrészt az, hogy ezeknek több mint fele, tudniillik a szövegben felsorolandó nyolc község különleges jogszabályok uralma alatt áll.

hausent is kiveszi. A világháború után tehát már *nyolcra* emelkedett azon községek száma, amelyeknek különleges viszonyait a francia törvényhozás az önkormányzat szabályozásánál figyelembe veszi.

Ha ezen nyolc községtől egyelőre eltekintünk, — akkor a *francia községi jog egyik legjellemzőbb vonásaként azt a sajátos negatívumot kell kiemelni, hogy a francia jog a falu és a város féle megkülönböztetést s a falvak és a városok különböző típusait, például a kis és nagyközségeket nem ismeri*; — a francia jog csak *községeket* ismer s akár 100, akár 100.000 legyen a lakosok száma, s akár falusi, vagy városi legyen a községek jellege, — a *francia törvényhozás mind a 38.000 község szervezetét, hatáskörét s az állami szervekhez való viszonyát egyformán szabályozza.*

Ez az egyformaság az oka annak, hogy a francia községi önkormányzat rendszere oly meglepően egyszerű, világos és könnyen áttekinthető.

Bármily nagy legyen ugyanis a különbség egy 20 vagy 30 lakosból álló törpeközség s egy többszázezer lakosból álló hatalmas *ipari centrum* között, — a francia jog szerint mindegyiknek egyaránt *két* alapszerve van: a képviselőtestület és a polgármester; — s a szervezésre vonatkozó szabályok a fent elsorolt 8 község kivételével mind a két alapszervre vonatkozólag *mind a 38.000 községben ugyanazok.*¹⁾

A községi képviselőtestület szervezete.

A *képviselőtestület* szervezését illetőleg a francia jog *három rendkívül jellemző alapelvből* indul ki. Az egyik alapelv még a *napoleoni reformokra* vezethető vissza s e szerint csak *csékély tagszámú testületek alkalmasak arra, hogy közigazgatási természetű funkciókat ellássonak.* Erre az alapelvre kell visszavezetnünk, hogy a francia jog a községi képviselőtestületek tagjainak minimális számát *10-ben s a maximális számot 36-ban állapítja meg.*

A *másik két alapelv* véglegesen csak a napoleoni rendszer bukása után akkor tudott kialakulni, amikor a napoleoni centralizációval együtt maga a *kinevezési rendszer* is elbukott. Ami mármost az 1831-ben meghonosodott *új rendszert* illeti, — ez 1884-ig két lényeges változáson ment át. A *censusos választói jog* helyébe az 1848-i forradalom hatása alatt az *általános egyenlő és közvetlen*, de csak a *férfiakra* szorítkozó választói jog lépett s a választói jognak ilyenén szabályozása a világháború után is fennmaradt.²⁾

A *másik lényeges változás* pedig abból állott, hogy 1848 után több-
 ízben próbálták az általános választói jog hatásait a *legtöbb adófizetők* révén ellensúlyozni. 1882 óta azonban a virilizmussal végleg szakítottak s azóta alapelv, hogy a községi képviselőtestületeknek más, mint az általános választói jog alapján választott tagjaik nem lehetnek.

¹⁾ V. ö. M. Hauriou i. m. 181. old.; — H. Berthélemy i. m. 191. old.

²⁾ V. ö. M. Hauriou: Précis de droit constitutionnel 102. old.

A francia községek képviselőtestületeinek tehát *nincsenek kinevezett* tagjaik; *nincsenek érdekképviselési alapon kinevezett vagy választott* tagjaik; — s *nincsenek* olyan tagjaik sem, akik a képviselőtestületben az általuk viselt *hivatal* alapján, vagy pedig a *legtöbb adófizetés ténye*, illetve a legtöbb adófizetők *bizalma* alapján foglalnának helyet. A *francia községi önkormányzatot a tiszta népképviselési alap jellemzi.*

*

A népképviselési elv községben és államban egyaránt azt jelenti, hogy a közhatalom egyedül és kizárólag a francia nemzetet, illetve ennek az egyes francia községekben lakó töredékeit illeti meg.

S ép ezért valamint az állam, ugyanúgy a községek sorsának az intézésében is csak azok vehetnek részt aktíve mint választók, akik hozzátartoznak a *francia néphez, akik polgárai a francia államnak.*

Abból, hogy választói joguk *csakis* a francia állam polgárainak lehet, szükségképen következik, hogy a választói jog legfontosabb feltétele, tudniillik az állampolgárság szempontjából a parlamenti és a községi választói jog közt különbség nincs; — s valamint az államban, ugyanúgy a községekben sem lehet választói joguk egyrészt a *Franciaországban lakó vagy ott adót fizető külföldieknek*, s másrészt a *francia állam területén székelő vagy ott adót fizető jogi személyeknek.*

*

Már az állampolgárságból, mint a községi választói jognak nélkülözhetetlen feltételéből is kitűnik, hogy a francia jog az állam és a községek sorsának az intézése között szoros összefüggést hoz létre, mert valamint az állam, ugyanúgy a községek sorsának az intézését is *kizárólag a francia állampolgáira bízza.*

De még inkább kitűnik a szoros összefüggés, ha a választói jog egyéb feltételeit is figyelembe vesszük. Tudniillik akár községi, járási vagy megyei, akár országos választásokról legyen szó, — a francia jog a választói jogot községben, járásban, megyében és államban egyaránt mint *általános egyenlő és közvetlen választói jogot szabályozza* s minden francia állampolgárnak megadja, aki a 21. életévét betöltötte s a férfi nemhez tartozik.

Minthogy a francia jog az eddigiek szerint csakis a *férfinemhez* való tartozást, az *önjoguságot* s a francia *állampolgárságot* teszi meg a választói jog feltételéivé, ebből az következnek, hogy a francia jog a közigazgatási és parlamenti *egységes* választói jog szabályozásánál csakis az *állam* érdekeit tartja szem előtt s a községek és a megyék érdekeit figyelmen kívül hagyja. Ez azonban nem áll, mert akár közigazgatási, akár parlamenti választói joga csak annak lehet, aki valamely francia községgel szorosabb kapcsolatban

áll s ezen a réven érdekelve van abban, hogy az illető község közigazgatása a jog szabályainak s a közérdek követelményeinek megfelelően. Ez az érdekeltség a francia jog szerint csak azoknál forog fenn, akik a választói névjegyzék kiigazításának esztendejében március 31-én

1. akár életviszonyaiból, akár hivatali alkalmaztatásukból kitűnőleg állandóan valamely francia község területén laknak ;

2. hat hónapja valamely francia község területén tartózkodnak; vagy pedig

3. bármily rövid ideje tartózkodnak az illető község területén, de ott az egyenes adófizetők, illetve a természetbeli szolgáltatásokra kötelezettek névjegyzékébe öt esztendeje fel vannak véve.

Ezeket az úgynevezett helybeli választókat a választók névjegyzékébe hivatalból kell felvenni.

De van az érdekelteknek még két csoportja, akiket a választók névjegyzékébe szintén fel kell venni. S ilyenek

a) azok, akik nem tartózkodnak ugyan a községben, de ott az egyenes adót fizetők vagy pedig a természetbeli szolgáltatásokra kötelezettek névjegyzékébe öt év óta fel vannak véve; s

b) azon külföldön tartózkodó francia állampolgárok, akik katonai szolgálati kötelességüknek eleget tettek, magukat a francia konzulátusok valamelyikének anyakönyvébe bejegyeztették s a választók névjegyzékébe való felvételüket abban a községben kérték, amelyben állítási kötelességüket teljesítették.

Ezeket az úgynevezett *vidéki* választókat a választók névjegyzékébe nem hivatalból, hanem csakis az ő kérelmükre kell felvenni.

A választói jog imént kiemelt feltételeiből világosan kitűnik, hogy a francia jog akkor, midőn a közigazgatási és a parlamenti választói jogot egységesen szabályozta, — az állam és az önkormányzati alakulatok érdekeit egyaránt figyelembe vette. — Választói joga ugyanis csak annak lehet, aki mint valamely községgel szorosabb kapcsolatban levő állampolgár nemcsak az állam, hanem az államon belül egy bizonyos község sorsának a mikénti alakulásában is érdekelve van.

Az egységes szabályozás természetesen a választói jogból s a választói jog gyakorlásától való *kizárásra* is kihat.

Akár közigazgatási, akár parlamenti választásokról legyen szó, — nincs választói joguk azoknak, akiket bizonyos bűncselekmények miatt jogerősen elítéltek; akik csődbe jutottak; vagy akiket mellékbüntetésként hivatalvesztésre ítélték; — s akár közigazgatási, akár parlamenti választásokról legyen szó, egyik fajta választásnál sem gyakorolhatják a választói jogukat azok, akik tényleges katonai szolgálatot teljesítenek; — akik le vannak tartóztatva; — akiket elmebetegség miatt gyógyintézetbe szállítottak stb.

Az aktív választói jog egységes szabályozásából szükségképen következik, hogy a francia jog a passzív választói jogot s a passzív választói jog gyakorlásának *legelemibb* feltételét is egységesen szabályozza. Általános alapelv tehát, hogy azokat, akiknek aktív választói joguk van s akik a törvényben körülírt magasabb korhatárt elérték, — meg is lehet választani, mégpedig akár a községi vagy megyei képviselőtestületnek, akár a parlament bármelyik házának a tagjaivá, de csak akkor, ha a francia állampolgár legszentebb kötelességét teljesítették, ha tudniillik az újoncozásra vonatkozó törvény rendelkezésének eleget tettek.¹⁾

De a passzív választói jog szempontjából már eltérések is vannak a közigazgatási és a parlamenti választások szabályai között, mégpedig egyrészt a korhatár s másrészt a passzív választói jog gyakorlásából való kizárások szempontjából.

Ami a korhatárt illeti, akár közigazgatási, akár parlamenti passzív választói joga csak annak lehet, aki 25. életévét betöltötte. Ezen általános szabállyal szemben mindössze egy kivétel van: a szenátoroknál ugyanis a korhatár 40 esztendő.

Ami pedig a passzív választói jog gyakorlását illeti, általános szabály, hogy a kizárás okai mindkét fajta választásoknál azonosak. Következésképp megvan a passzív választói joguk s mégsem léphetnek fel jelöltek gyanánt és nem választhatók meg sem községi, sem megyei, sem országgyűlési képviselőkké — Franciaország marsalljai kivételével — a *tényleges szolgálatot* teljesítő katonák. Ami a *tényleges katonák* kizárását illeti, ki kell emelnünk a francia közjognak azon egyik legfontosabb alapelvét, mely szerint a közhatalom a polgárságot illeti meg s a katonaság csak eszköz a polgári hatalom kezében. Erre az alapelvre kell visszavezetnünk, hogy a francia jog az imént kiemelt kizáró okot az állam *egész területére* kiterjeszti, úgyhogy *tényleges katonák* az ő passzív választói jogukat az állam területén sehol sem gyakorolhatják. S ezért nevezzük a *tényleges katonák* kizárását a passzív választói jog gyakorlásából *abszolút kizárásnak*. Ezen abszolút kizáráson kívül azonban van még egy úgynevezett relatív kizárás is. A francia jognak tudniillik alapelve, hogy a közhatalom, illetve az állam, a megye és a község sorsa feletti döntés *az állam, a megye illetve a község politikai közfunkcionáriusait* illeti meg s a közszolgálati alkalmazottak hivatása mindössze arra irányulhat, hogy a politikusok, mint a hatalom birtokosai által alkotott *törvényeket, rendeleteket* s az ezeknek és a közérdeknek a korlátai közt kibocsátott *határozatokat végrehajtsák*. Ép ezért valamint a *tényleges katonák*, ugyanúgy a polgári közszolgálat alkalmazottjai is ki vannak zárva a passzív választói jog gyakorlásából; — de ellentétben a *tényleges katonákkal, nem valamenynyien*, hanem csak azok, akiket a törvények *kimerítően* felsorolnak s nem

¹⁾ M. Hauriou: Précis de droit constitutionnel. 651. old.

az állam *egész területén*, hanem csak azon kerületekben, amelyekben köz-funkcióikat ellátják. Nem jelölhetők és nem választhatók meg például sem községi, sem megyei, sem országgyűlési képviselőkké a több megye területén funkcionáló úgynevezett *regionális* tisztviselők közül a fellebbviteli törvényszékek elnökei és bírái; az akadémiák rektorai; az erdőigazgatók stb. — az egy-egy *megye* területén funkcionáló tisztviselők közül a megyei és járási főnökök; a megyei főtitkárok; a megyei mérnökök és útmesterek; — az egy-egy *járási* területén funkcionáló tisztviselők közül: a törvényszékek elnökei és bírái, a járási mérnökök és útmesterek stb.

De mint jeleztük a passzív választói jog gyakorlásából való kizárás szempontjából a közigazgatási és a parlamenti választásokat illetőleg *eltérések* is vannak.

Az eltéréseket három csoportba foglalhatjuk össze; s ezek közül az első csoportba tartozó eltérések a *polgári közszolgálat* alkalmazottjaira, a második csoportba tartozók a *községek politikai hatalmának a birtokosaira* s a harmadik csoportba tartozók az *anyagilag függő helyzetben levő* választókra vonatkoznak.

Ami mármost az eltérések *első csoportját* illeti, — a parlamenti passzív választói jog gyakorlásából ki vannak zárva, ellenben községi képviselőkké megválaszthatók a *regionális* tisztviselők közül: az akadémiák rektorai; — az egy-egy megye területén működő tisztviselők közül az akadémiái felügyelők és a pénzügyigazgatók; — s az egy-egy *járási* területén működő tisztviselők közül a tanfelügyelők. S viszont politikai parlamenti választói jogukat gyakorolhatják, — de községi képviselőkké nem választhatók meg az egy-egy *megye vagy járási* területén működő tisztviselők közül a megyefőnöki és járásfőnöki hivatalok alkalmazottjai, az egy-egy *kanton* területén működő tisztviselők közül a körzeti útmesterek; — s az egy-egy község területén működő tisztviselők közül a községi *elemi iskolák tanítói*, s — eltekintve a községgel szerződéses viszonyban levő orvosoktól, ügyvédektől és mérnököktől, akik a passzív választói jog gyakorlásától nincsenek kizárva, — a *községek összes fizetett alkalmazottjai*. Ha az első csoportba tartozó eltéréseket elemezzük, akkor kitűnik, hogy a francia jog a közigazgatási és parlamenti passzív választói jog gyakorlásából egyaránt kizárt tisztviselőkn kívül egyéb tisztviselőket csak két okból zár ki a községi képviselőtestületből; — vagy azért, mert a községet ellenőrző *jelsőbb* hatóságoknál vannak alkalmazva, vagy pedig azért, mert fizetésüket a *községtől* kapják. Amazokat azért nem engedi községi képviselőkké megválasztani, mert a községgel szemben az ellenőrzés hatékonyságát veszélyeztetnék; — emezeket pedig azért, mert a francia jog a fizetett tisztviselőt a *politikai hatalom gyakorlásából államban, megyében és községben egyaránt kizárja* ugyan, de a kizárást a községekben sokkal *hathatósabb* módon juttatja érvényre, mint az államban. Míg ugyanis a fizetéssel járó állások betöltése a parlamenti tagság szempontjából csak *összeférhetetlenséget* idéz elő, de a passzív választói jog gyakorlásától ki nem zár, — addig a községekben

a fizetett községi alkalmazott összeférhetetlen helyzetbe nem is juthat, mert községi képviselővé meg sem választható.

Az eltérések második csoportja a községek politikai hatalmának a birtokosaira vonatkozik s ezeket akarja rákényszeríteni arra, hogy bizonyos tilalmak áthágásától tartózkodjanak, kötelességeiket pedig teljesítsék. A francia jog ugyanis megadja a községeknek s mint látni fogjuk a megyéknek is az önkormányzatot ; — de egyrészt féltékenyen őrködik a felett, hogy az önkormányzat az állam *egységét* meg ne bonthassa s másrészt az önkormányzatot nemcsak jognak tekinti, hanem egyúttal *kötelességnek* is.

Az önkormányzat igen könnyen federalizmusra vezethetne, ha akár valamely megyei vagy községi képviselőtestület egymagában, akár pedig több megyei vagy több községi képviselőtestületnek a megbízottjai együttesen akkor ülésezhetnének, amikor jónak látják ; — nem pedig csak akkor és olyan feltételekkel, amikor és amilyen feltételekkel az ülésszakok tartását s az egyes ülésszakokon belül az ülésezést a törvényhozás megengedi. Ép ezért a federalizmus ellen védekezik a törvényhozás, midőn az ülésszakokat s az ülések tartásának idejét és feltételeit pontosan szabályozza s minden ülésszakon kívül való vagy pedig egyéb okokból törvényellenes ülésezést, illetve minden felosztatott ülésnek a folytatását szigorúan eltiltja s szankció gyanánt kimondja, hogy azokat, akik a tilalmat áthágják, — *egy bizonyos időn át a községi, illetve a megyei képviselőtestületek tagjaivá megválasztani nem lehet.* A községi és a megyei közhatalom birtokosai azonban nemcsak a fentjelzett *tilalmakat* kötelesek tiszteletben tartani, hanem minden törvény által előírt *kötelességüket* is pontosan és lelkiismeretesen tartoznak teljesíteni. Aki ez ellen a szabály ellen vét s védelmére elfogadható okot felhozni nem tud, — *egy éven át községi, illetve megyei képviselővé meg nem választható.*

Ami végül az eltérések *harmadik* csoportját illeti, — valamint a többi állam, ugyanúgy Franciaország törvényhozásában is megvan a törekvés arra, hogy csak olyanokat engedjen képviselőkké megválasztani, akik anyagilag függetlenek. Csakhogy míg a többi államok törvényhozásai következetesen, addig a francia törvényhozás a legnagyobb mértékben következetlenül jár el akkor, midőn a parlament tagjaitól nem követeli meg, a községi és megyei képviselőktől ellenben megköveteli, hogy anyagilag függetlenek legyenek. Erre a következtetésre kell visszavezetnünk, hogy azokat, akik a közsegélyezésben részesülnek, akik a községi közterhek viselése alól fel vannak mentve s akik mint házicselédek egész munkaerejüket mások rendelkezésére kénytelenek bocsátani, — országgyűlési képviselőkké és szenatorokká meg lehet választani, — a községi és megyei képviselőtestületek tagjaivá ellenben nem lehet megválasztani.¹⁾

*

¹⁾ M. Hauriou: Précis de droit constitutionnel. 632—648. old.

A közhatalom gyakorlásában való részvételt nemcsak a passzív választói jog hiánya s a gyakorlásából való kizárás akadályozhatja meg, hanem az is, ha valaki a képviselőséggel *összeférhetetlen* helyzetbe kerül.

Az, hogy a francia jog az önkormányzatot épügy a népképviselő elvére építi fel, mint az állam sorsának az intézését, — az összeférhetetlenség szabályozására is kihat. Alapelv ugyanis, hogy a parlamenti és az önkormányzati összeférhetetlenség szabályai ugyanazok.

De itt is vannak eltérések!

Mínthogy a parlament képviselőházának s a szenátusnak a hatásköre az állam *egész* területére kiterjed, — az önkormányzati alakulatoké ellenben az állam területének csak *egy-egy töredékére*, — ebből szükségképen következik, hogy a politikai összeférhetetlenség csak egyféle lehet s következésképp minden megkülönböztetés tárgytalan; — az önkormányzati összeférhetetlenség ellenben kétféle lehet, tudniillik *abszolút* és *relatív*.

A parlament szempontjából minden az állam pénzén fizetett köztisztviselői állás összeférhetetlen a képviselőséggel és a szenátorsággal egyaránt; s ez alól a szabály alól csakis az ideiglenes természetű megbízások és a törvényben felsorolt közfunkcionáriusok állásai vétetnek ki.

Lényegileg véve ugyanezen az alapelven épül fel az önkormányzati összeférhetetlenség is. De különbséget kell tenni egyrészt az olyan összeférhetetlenség közt, amely a képviselői mandátum és a tisztviselői állás *együttes megtartását* Franciaország minden önkormányzati alakulatában lehetetlenné teszi; — ez az úgynevezett *abszolút összeférhetetlenség*; — s ilyen helyzetben vannak az idegen¹⁾ megyebeli megyefőnökök, járási főnökök megyei főtítkárok, megyefőnöki tanácsosok, a rendőrbiztosok s a rendőrség tagjai. — S különbséget kell tennünk másrészt azon összeférhetetlenség között, amely a képviselői mandátum és a fizetett tisztviselői állás *együttes megtartását* csak abban az egy járásban vagy megyében teszi lehetetlenné, amelynek területén az illető köztisztviselő működik; — ez az úgynevezett *relatív összeférhetetlenség* s ilyen helyzetben vannak a megyékben a megye fizetett alkalmazottjai s a járásokban a járási mérnökök stb. A községekben a relatív összeférhetetlenség ismeretlen azért, mert a fizetett községi alkalmazottat községi képviselővé még csak *megválasztani* sem lehet; — az összeférhetetlenség tehát az ő szempontjukból tárgytalan.²⁾

Elvileg véve nemcsak a fizetéses tisztviselői állás idézhet elő összeférhetetlenséget, hanem az is, ha valaki a közfunkciónak választáson alapuló ellátását halmozza. A tételes jog azonban csak akkor tiltja a halmozást, ha választás alapján *hasonló* természetű közfunkciók ellátásáról van szó. Ilyen hasonló természetű közfunkciókat politikai választások alapján csakis

¹⁾ Saját megyéjében a megyefőnök nem kerülhet összeférhetetlen helyzetbe, mert meg sem választható.

²⁾ U. o. 651. old.

a parlament két házának a tagjai : a képviselők és a szenátorok láthatnak el. A parlamentnek két külön kamarára való szétválasztása s ebből folyólag a kamarák funkcióinak hasonlósága az oka annak, hogy senki egyidőben a képviselőház és a szenátus tagja nem lehet. Ellentétben a parlamenti választásokkal az önkormányzati választások alapján a testületi szervek egész sorozata lát el hasonló természetű közfunkciókat, mégpedig rendszerint egyidőben. Erre az időbelileg egybeeső működésre kell visszavezetnünk, hogy senki egyidőben két vagy több megye, illetve két vagy több község képviselőtestületének a tagja nem lehet.

Míg a hasonló természetű közfunkciók ellátásának halmozása tilos, — addig a *különböző természetű közfunkciók ellátásának halmozása meg van engedve*. Ez alól a szabály alól csak egy kivétel van : tudniillik senki sem lehet egyidőben járási és megyei képviselő. Egyébként a szabály érvényesül s ezért nem kerül összeférhetetlen helyzetbe az, aki egyidőben tagja a *községi és a megyei* képviselőtestületnek s ezen felül a parlament képviselőházának vagy a szenátusnak.

S végül összeférhetetlenséget idézhet elő a rendszeresen fizetett állandó álláson s a képviselőségek halmozásán kívül a *rokonság*. De ez az összeférhetetlenség csak a községekben s ezek közül is csak az 500 léleknél népesebb községekben fordulhat elő. Az ilyen községekben a képviselőtestület tagjai közt fel és lemenők, testvérek és sógorok egyidőben helyet nem foglalhatnak ; — s a rokonok valamelyikének a képviselői megbízatásáról *feltétlenül le kell mondania*.

*

A passzív választói jog gyakorlásából való kizáráson s az összeférhetlenségen kívül még egy oka lehet annak, hogy valaki, akinek a passzív választói joga megvan, — a községi képviselőtestületben, mint annak a tagja közfunkciókat el nem láthat. — A francia jog ugyanis nagyobb mértékben tekinti a községi közigazgatás jóságában érdekeltnek azt a választót, aki a község területén lakik vagy tartózkodik, — mint azt a választót, aki csak adót fizet a községben, *de másutt lakik vagy tartózkodik*. Minthogy pedig az önkormányzat szempontjából lényegesnek tartja, hogy a helyiérdekű ügyekben azoké legyen a hatalom, akiket a helyiérdekű ügyek megfelelő elintézése első sorban és legfőképpen érdekel, — ezért mondja ki, hogy a községi képviselők választásában a *helybeli* és a *vidéki* választók egyaránt résztvehetnek ugyan, de a községi képviselőtestületnek háromnegyed részben helybeli választók közül kell megalakulnia ; — következésképp, ha a vidéki választók közül választottak száma a képviselőtestület taglétszámának egynegyedét túlhaladja, — az egynegyed részen felül választott vidékieknek a képviselőtestület tagjai közül ki kell válniok, mégpedig üléseik sorrendjében.

*

Miután a parlamenti és közigazgatási választói jog anyagi szabályai közt párhuzamot vontunk, — az alábbiakban a választói *jogosultság* megállapítására s a parlamenti és a közigazgatási választásokra vonatkozó *alaki* szabályokat fogjuk összehasonlítani.

A parlamenti és a közigazgatási aktív választói jog egységéből szükségképen következik, hogy akár községi, járási, megyei vagy képviselőházi választásokról legyen szó, — a választói jogosultságot *ugyanazon területi egységekben, ugyanazon szervek* állapítják meg; — a közigazgatási megállapítást *ugyanazon rendes bíróságok* bírálják felül; — s az eredményt ugyanazon *egységes választói névjegyzékben* foglalják össze.

Minthogy ez a névjegyzék *állandó*, — az első egységes választói névjegyzék elkészítése óta a névjegyzéket csak *kiigazítják*; — s a kiigazítás munkáját községenként a *községi önkormányzat testületi szervei*, tudniillik elsőfokon az *összeíró küldöttségek* végzik el; — s ezeknek a határozatai felett az érdekelt választók s a megyei vagy járási főnökök jogorvoslati alapján másodfokon szintén a *községi önkormányzat testületi szervei*, tudniillik az *igazolóbizottságok* döntenek.

E két fórum közül az összeíróküldöttség elnöke gyanánt minden egyes községben a polgármester s tagjai gyanánt egy a községi képviselőtestület által választott s egy a megyefőnök által kinevezett tag szerepelnek; — az igazolóbizottság pedig az összeíróküldöttségből s a községi képviselőtestület által választott két további tagból áll.

Az önkormányzat testületi szerveinek határozatait a rendes bírói fórumok, tudniillik első fokon a terület szerint illetékes kanton békebírája s másod és végső fokon a *legfőbb semmisítőszék* előtt lehet megtámadni.

*

Ami magát a *választási eljárást* illeti, — akár közigazgatási, akár politikai választásokról legyen szó, a törvényhozás a választókat *kerületenként választó közönségekké* foglalja össze. S választó kerületekké mindig a *közigazgatás megfelelő területi egységeit* teszi meg, úgyhogy a szenátorok és a képviselők választása szempontjából a *megyék*, — a megyei és járási választások szempontjából a *kantonok* — s a községi választások szempontjából a *községek* szerepelnek választókerületek gyanánt. E különböző kerületek közül a törvényhozás egyedül a községeket engedi választókerületekre széttagolni, de csak két esetben: egyrészt akkor, ha a község több külön álló helységre válik szét; — s másrészt akkor, ha a népesség száma a 10.000-et meghaladja. Egyedül a községi választásoknál történhetik meg tehát, hogy ugyanazon egy választókerületen belül *több választóközönség* alakul ki s ezek mindegyike *külön-külön* választ a község részére megfelelő számban képviselőket.

A választókerületek választóközönségeit mindig a végrehajtó hatalom megfelelő szervei, — a *községek* választóközönségeit például a *megyefőnökök*, —

a kantonok és a megyék választóközönségeit pedig mindig az *államfő* hívja fel arra, hogy a megfelelő politikai vagy közigazgatási választásokat meg-
ejtsék. Hogy mekkora időközönként, — az első sorban és legfőképen a
mandátum időtartamától függ. Ezt az időtartamot azonban a törvényhozó
kétféleképpen szabályozhatja : tudniillik vagy *minden* tagra nézve egyöntetűen
s *ez a szabály* ; — vagy pedig úgy, hogy a tagokat két vagy több *sorozatba*
foglalja össze s minden egyes sorozat tagjait más időpontban választatja
meg, — s *ez a kivétel*.

A szabály érvényesül a parlamenti, a községi és a járási választások-
nál ; s ehhez képest a községi képviselőtestületben például minden tag man-
dátuma egy napon kezdődik s 4 évig tart. Ebből szükségképen következik,
hogy a községi általános választásokat négyévenként kell megismételni.

A kivétel csak a megyei választásoknál fordul elő s e szerint a megyei
képviselők két sorozatot alkotnak s az első sorozat tagjaival szemben a
második sorozat tagjainak mandátuma 3 évvel később jár le. Minthogy a
mandátum időtartama mind a két sorozat tagjainál 6 évben van megállapítva,
— a megyei választásokat háromévenként, de mindig csak a képviselők fele-
fele részére vonatkozólag kell megtartani.

A mandátum időtartamán kívül még háromféle ok gyakorol befolyást
a választások időközönkénti megejtésére ; — tudniillik *a)* az egész választás
megsemmisítése ; — *b)* a felosztatás ; — *c)* az egyes tagok személyében
beállott okok.

Az egész választás megsemmisítése az általános választás megismétlését,
a felosztatás egy teljesen új általános választást von maga után. S a választás
megismétlése vagy a képviselőtestület egészére vonatkozik s *ez a szabály*,
— vagy a képviselőknek csak egyik sorozatára, mint a megyéknél, — s *ez*
a kivétel.

Ami az egyes *tagok* személyében beálló okokat például a lemondást,
az elhalálózást stb. illeti, — a francia jog — az összes akár politikai, akár
közigazgatási képviselőtestületeket illetőleg arra az álláspontra helyezkedik,
hogy a képviselőtestületi tagok létszámának lehetőleg mindig teljesnek kell
lennie : a megüresedett tagsági helyeket tehát *pótvalasztások* útján a lehető
legrövidebb idő alatt be kell tölteni. Ettől a szabálytól a francia jog csakis
a *községi* képviselőtestületeknél tér el. Ezeknél ugyanis a létszám teljességét
rendszerint elengedi s csak kivételesen, tudniillik a polgármesterek és az
adjunktusok választásánál követeli meg. Következésképp, ha valamely község-
ben a képviselőtestület tagjai közül egyesek lemondanak vagy elhalnak —
mandátumukat *pótvalasztás* útján betölteni nem kell. *Pótvalasztásnak*
csak kivételesen a következő esetekben van helye : *a)* ha a képviselőtestület
az ő mandátumának első három és fél éve alatt tagjainak $\frac{1}{4}$ részét, — az
utolsó fél év alatt pedig tagjainak több, mint felerészét elvesztette ; —
b) ha a több választóközönségre osztott községekben az egy-egy közönségre

első képviselők felerésze képviselő lenni megszűnt ; — s c) ha polgármestert vagy adjunktust kell választani.

Polgármestert és adjunktust ugyanis csak a *teljes létszámú* képviselőtestület választhat, úgyhogy *egy* tagnak a hiánya is kikerülhetetlenné teszi a pótválasztást.

Ez a szabály azonban visszaélésekre vezethetne, mert ha a kisebbségnek csak egy tagja is lemond s ha a kisebbség ezt az eljárást a pótválasztás megejtése útján is folytatja, — ezzel megakadályozhatja a polgármester és az adjunktusok megválasztását s lehetetlenné teheti az egész községi önkormányzatot.

A francia törvényhozás tehát 1923 óta akképen módosította az eredeti szabályt, hogy az adjunktusok választása céljából a képviselőtestület kiegészíteni csak akkor kell, ha ezt a képviselőtestület szükségesnek tartja ; a polgármesterek választása céljából pedig a képviselőtestületet csak *egy* ízben kell kiegészíteni. Az utóbbi szabálytól csak akkor lehet és kell eltérni s következésképp az elsőízben megejtett pótválasztás után újabb pótválasztásokat csak akkor lehet és kell kiírni, ha a tagsági helyek $\frac{1}{4}$ része üresedett meg, vagyis ha a megválasztottak közül a pótválasztás után $\frac{1}{4}$ rész lemondott.

*

Azt, hogy az általános választások mely napon tartassanak meg, — a törvényhozás rendszerint csak *közvetve* állapítja meg ; — s ezt teszi akkor, midőn elrendeli, hogy a képviselőtestületek mandátumának lejárta és felosztatásuk esetén *egy bizonyos idő elteltével* az új választásokat feltétlenül meg kell tartani. A választás határnapjának ezen *közvetett* megállapításától, mint szabálytól, a francia jog csak egy esetben : a *községi választásokat* illetőleg tér el.

A községek képviselőtestületeit ugyanis Franciaországnak mind a 38.000 községében *egy napon*, tudniillik 1925-től számítva minden *negyedik esztendő május havának első vasárnapján* kell megválasztani.

S ez a szabály felosztatás esetén is érvényesül, mert a felosztatás után választott képviselőtestület mandátuma is csak az 1925-től számított 4 éves ciklusok valamelyikének a végéig tarthat.

A választás elrendelése és a választás határnapja között egy bizonyos — a törvényben megállapított — *időköznek* kell eltelnie s ez az időköz a parlamenti választásoknál 42, illetve 20 napban, a közigazgatási választásoknál 15 napban van megállapítva.

Ennyi időt engedélyez tehát a törvény arra, hogy a pártok jelöltjeiket kiszemeljék s részükre a választóközönség támogatását kívívják.

Bár jelöltek nélkül nincs választás — a francia jog a jelölés módját és jogi következményeit csakis az országgyűlési képviselőválasztásoknál szabályozza ; — a többi akár parlamenti, akár közigazgatási választásoknál

szabályozatlanul hagyja. Ennek pedig kettős következménye van: egyrészt megeshetik, hogy a jelölés teljesen elmarad s a választók a pártok befolyásától függetlenül önként adják le szavazataikat azokra, akik iránt bizalommal viseltetnek; — s másrészt, ha történt is jelölés, ez semmiféle alakisághoz kötve nincs s következésképp az *önjelölés* is lehetséges.

Ami a választási eljárás legfontosabb részét, — magát a *szavazást* illeti, — a francia jog három egymástól lényegesen különböző rendszert alkalmaz.

A *megyei* választások céljaira fenntartotta azt a régi úgynevezett *kerületi* rendszert, amely mellett minden választókerület választóközönsége csak *egy* képviselőt választhat s következésképp minden választó csak *egy* jelöltre adhatja le a szavazatát, mégpedig a jelölt személye iránti *bizalom* alapján.

A *községi* választások céljaira az *egyszerű lajstrom-rendszert* fogadta el, amely mellett minden egyes választókerület, illetve választókör több képviselőt választhat s következésképp minden választó a jelöltek egész sorozatára adhatja le a szavazatát; mégpedig bizonyos jelöltekre a személyük iránt táplált *bizalom* s a jelöltek legnagyobb részére *egy olyan egyéni meggyőződés* alapján, amely szervezkedni s *egy egész politikai párt* meggyőződésévé kialakulni nem tudott.

Az országgyűlési képviselőválasztásoknál pedig az *arányos képvisellel kombinált lajstromos rendszert* honosította meg, amely mellett minden választókerület választói több jelöltre szavaznak, mégpedig nem a jelöltek személye iránti *bizalom*, hanem *egy olyan meggyőződés alapján*, amely a szervezkedés következtében nem egyéni meggyőződés gyanánt, hanem *egy egész politikai párt*nak a meggyőződése gyanánt szerepel.¹⁾

E három rendszer közül a harmadiknál csak egyszer van helye a szavazásnak, a választás tehát *egyszeri* szavazással befejeződik. — A többi, nevezetesen a *községi*, a *járási* és a *megyei* választásoknál egyszeri szavazással csak két feltétel együttes fennforgása esetén, vagyis akkor lehet dönteni, ha a szavazásban a választóknak több mint egynegyedrésze vett részt s ezenfelül ha a jelölt, illetve községi választásoknál a megfelelő számú *jelöltek mindegyike* a leadott szavazatok *abszolút többségét* nyerte el. Ha ez a két feltétel együttesen fenn nem forog, akkor a szavazást egészben vagy pedig — községi választásoknál esetleg — részben, tudniillik a még be nem töltött tagsági helyekre vonatkozólag *meg kell ismételni*; — s a másodszori szavazásnál a választóknak bármily csekély töredéke is betöltheti a tagsági helyeket, még pedig *relatív többség* alapján is.

A közigazgatási választásoknál tehát a *megismételhető* szavazás rendszere érvényesül.

¹⁾ M. Hauriou: Précis de droit constitutionnel. 534—537. old.

Akár közigazgatási, akár parlamenti választásokról legyen szó, — a szavazást mindig *községenként*, mindig *vasárnapi* napon s mindig a *titkos* szavazásnak valamennyi választásra vonatkozólag egységesen megállapított szabályai szerint kell megejteni.

A szavazás körül felmerült közhatósági teendőket községenként, illetve szavazókörönként a községi önkormányzattal kapcsolatban álló *testületi szervek*, tudniillik a *szavazóküldöttségek látják el*. Ezeknek elnökei gyanánt a polgármesterek, az ő adjunktusai és a községi képviselők szerepelnek, mégpedig üléseik sorrendjében; — s ha ezek akadályozva volnának, akkor a községi választók elnökölnek a polgármester által megállapított sorrendben. A szavazóküldöttség tagjai gyanánt — községi választásoknál a két legidősebb és a két legfiatalabb választó, a többi választásoknál négy községi képviselő üléseik sorrendjében, vagy pedig — ha ezek akadályozva volnának, — akkor a két legidősebb és a két legfiatalabb választó szerepelnek.

A szavazatokat mindig *községenként* kell összeszámlálni; — s ez a művelet a községi választásoknál már az eredményt is megállapítja. A többi választásoknál ellenben a községenként leadott szavazatokat össze kell gyűjteni s az eredményt egy külön testületi szervnek kell megállapítania, s ilyenek gyanánt parlamenti választásoknál a törvényszéki elnök elnöklete alatt 4 megyei képviselőből álló *szavazategyűjtő küldöttségek*, — a megyei és járási választásoknál a kanton székhelyén működő *szavazatszedő bizottságok* szerepelnek.

A szavazás eredményét akár a választásra, akár a szavazásra vonatkozó anyagi vagy alaki jogszabályok megsértése miatt az illető választókerület bármely választója, bármelyik jelölt s az érdekelt képviselőtestület ¹⁾ bármelyik tagja megtámadhatja, — de egy lényegbe vágó eltéréssel.

A *parlamenti* választások eredményét ugyanis csak az érdekelt kamara, tudniillik a képviselőház vagy a szenátus előtt lehet megtámadni; — a választási bíraskodás tehát, vagyis az úgynevezett verifikáció magát a képviselőházat, illetve a szenátust illeti meg.

A *közigazgatási* választások eredményét ellenben a községi, a járási vagy megyei képviselőtestületek előtt megtámadni nem lehet; — s következésképp a *verifikálás az önkormányzat hatásköréből hiányzik*. Ellenben meg lehet támadni a községi és járási választások eredményét elsőkön a *megyefőnöki tanács*, mint közigazgatási bíróság s másod- és végső fokon az *államtanács*, — a megyei választások eredményét pedig első- és végső fokon ugyancsak az *államtanács* előtt.

S a bíróságok hatásköre kétféleképen alakul; vagy a *választásra*, mint a választók akaratnyilvánítására vonatkozó jogszabályokat sértették meg s ez esetben a bíróság a választók akaratát a maga akaratával nem pótolhatván, — csak *megsemmisítheti* a szavazás eredményét, de meg nem változ-

¹⁾ Kivéve a járási képviselőtestület tagjait.

tathatja ; — vagy pedig a szavazatok *számítására* vonatkozó szabályokat sértették meg s ez esetben a bíróság a szavazás eredményét, mint hatósági megállapítást nemcsak megsemmisítheti, hanem meg is változtathatja s az egyik jelölt helyett a másikat jelentheti ki megválasztott képviselővé.¹⁾

*

Ami az egyes képviselők jogállását illeti, — három alapelvet kell kiemelnünk :

a) Akár községi, járási vagy megyei képviselőkről, akár a parlament két házának a tagjairól legyen szó, — a képviselői funkciók ellátása nemcsak jog, hanem *kötelesség* is. Különbség csak annyiban van, amennyiben a törvényhozás a képviselői kötelességek teljesítésének biztosítása érdekében az önkormányzat képviselőivel szemben sokkal *súlyosabb* szankciókat alkalmaz, mint az országgyűlési képviselőkkel és a szenátorokkal szemben. Ha ugyanis valamely községi képviselő három egymásután következő ülésszak üléseiről igazolatlanul távolmarad, — a megyefőnök jogosítva van őt mandátumától megfosztani ; — ha pedig ugyanezt a mulasztást, de csak egy rendes ülésszakon át egy megyei képviselő követte el, — akkor a megyei képviselőtestület jogosítva van az illetőt mandátumáról lemondottnak tekinteni.

b) Akár községi, járási vagy megyei képviselőkről, akár országgyűlési képviselőkről vagy szenátorokról legyen szó, — alapelv, hogy a kritika jogát valamennyien szabadon gyakorolhatják. De míg a parlament tagjait azért, amit hivatásuk gyakorlása közben mondtak, a parlament illető házán kívül *soha és senki felelősségre nem vonhatja*, — azért pedig, amit mint magánemberek tettek, az ülésszak alatt csak az illető ház engedélyével vonhatók felelősségre, — *addig a községi, járási és megyei képviselőket semmiféle ehhez hasonló kiváltás meg nem illeti*.

c) Akár községi, akár járási vagy megyei képviselőtestületi tagokról, akár országgyűlési képviselőkről vagy szenátorokról legyen szó, — alapelv, hogy a közfunkciónak *választás alapján való ellátása, senkire nézve a megélhetés forrása, vagyis gazdasági értelemben vett életpálya nem lehet*. A francia jog ezt az elvet a járási, a megyei és a parlamenti képviselőkre és szenátorokra *kevésbé szigorúan* alkalmazza ; s nehogy a mandátumot a gazdagok monopóliumává tegye, megengedi a *készkiadások és az útiköltségek megtérítését*, illetve az *utazási kedvezményeket* ; — sőt a parlamenti tagok részére megengedi még a nyugdíjpénztárak létesítését is. A községi képviselőkre ellenben ugyanezt az elvet sokkal szigorúbban alkalmazza s Párizs községi képviselőitől eltekintve, akik évi 6000 frank kártalanítást kaphatnak, — a községi képviselők részére — a különleges megbízatások eseteitől eltekintve — *még készkiadásait sem engedi megtéríttetni*.²⁾ Elvileg véve tehát a képviselők

¹⁾ V. ö. M. Hauriou: Précis de droit constitutionnel. 563., 665—670. old.

²⁾ H. Berthélemy i. m. 159. old. ; — M. Hauriou: Précis de droit constitutionnel. 586—587. old.

ingyen, a pusztá megtiszteltetésért szolgálnak. S mégsem fogadhatjuk el sem azt az álláspontot, hogy a *képviselőség nobile officium* volna; — sem azt, hogy a képviselők ingyenes szolgálata a modern önkormányzatnak *jogalmi kelléke* volna.

Az első álláspontot azért nem fogadhatjuk el, mert a *nobile officium* ingyen, a pusztá megtiszteltetésért ellátott *hivatalt* jelent s következőkép szolgálati viszonyt s ebből kifolyólag parancsolásra hivatott *felsőbb hatóságot* tételez fel. A képviselő azonban nincs szolgálati viszonyban; — a képviselőnek — akár önkormányzati, akár parlamenti képviselőkről, vagy szenátorokról legyen szó, — *parancsolásra hivatott felsőbb hatóságuk nincs*. Sőt ellenkezőleg az *impérium az ő kezükben van: ők az irányítói egy-egy község vagy megye s a parlamenti tagok az egész állam sorsának*.¹⁾

A második álláspontot pedig azért nem fogadhatjuk el, mert a képviselői funkciók ingyenes ellátása nemcsak az önkormányzati alakulatokban a községi és megyei, — hanem az államban a parlamenti képviselőkre vonatkozólag is érvényesül; s ép ezért nem az *önkormányzatot*, hanem annak az *elvének* a megvalósítását jellemzi, amely elv a modern önkormányzati alakulatok és a modern állam szervezetének egyaránt legfőbb alapelve gyanánt szerepel, — jellemzi tudniillik a *népképviseleti elv megvalósítását*.

Miután az egyes képviselők jogállásának legjellemzőbb vonásait kiemeltük, — az alábbiakban a *képviselőtestületek* működésének a legfőbb alapelveire kell rámutatnunk.

a) A képviselőtestületek ülésezését illetőleg a történelmi fejlődés folyamán két egymással ellentétes rendszer alakult ki. Az első rendszer szerint a képviselőtestületek *állandóan* ülésezhetnek s kizárólag tőlük függ, hogy üléseiket mikor akarják elnapolni és folytatni? Ezt a rendszert, amely csak *forradalmak* idején tud érvényesülni: a *gyülekezés korlátlan szabadsága*, az ülésszakok hiánya s az jellemzik, hogy a végrehajtó hatalomnak a képviselőtestületek üléseinek egybehívására vagy elnapolására befolyása nincs.

A második rendszer, amely normális időkben érvényesül, — bizonyos tervszerűséget visz be a képviselőtestületek működésébe; — az üléseket ülésszakokká foglalja össze; s a végrehajtó hatalmat jogosítja fel arra, hogy az ülésszakokat megnyissa és berekessze, az üléseket elnapolja s a képviselőtestületeket ismét egybehívja.

Ezen második rendszernek ismét két változata van: az egyik teljesen elkobozza a gyülekezési szabadságot, mert az ülésszakok megnyitását és berekesztését, valamint az elnapolást és egybehívást is a kormány legjobb belátásától teszi függővé. A másik egy kompromisszumos megoldást fogad el s befolyást biztosít ugyan a végrehajtóhatalom részére, de viszont biztosít

¹⁾ V. ö. O. Mayer: Deutsches Verwaltungsrecht. III. kiad. II. k. 141. old.

tékokról gondoskodik abból a célból, hogy a kormány a gyülekezés szabadságát illuzóriussá ne tehesse.

A francia jog ezt a legutóbbi rendszert fogadta el, úgy a parlament két házát, valamint a községi, járási és megyei képviselőtestületeket illetőleg. Akár politikai, akár közigazgatási képviselőtestületekről legyen tehát szó, — mindannyiuk működése *ülésszakokra* válik szét s az ülésszakokon belül mindannyian *üléseket* tartanak abból a célból, hogy tanácskozás alapján egyhangúlag vagy szótöbbséggel határozatokat hozzanak.

Az ülésszakok jelentősége abból áll, hogy ülésezni s az üléseken jogilag érvényes határozatokat hozni csak az alatt az idő alatt lehet, ameddig az ülésszak tart.

Ettől a szabálytól csakis a politikai képviselőtestületeknél van eltérés ; — a képviselőház és a szenátus ugyanis ülésszakon *kívül* is tarthatnak úgynevezett *kivételes* üléseket, de csak bizonyos, a törvényben taxative felsorolt esetekben, például az elnök elhalálozásakor, az ostromállapot kihirdetése alkalmával stb.

Az önkormányzati képviselőtestületek ilyen *kivételes* üléseket nem tarthatnak.

Maguk az ülésszakok kétfélék : rendesek és rendkívüliek. S e kétféle ülésszak között a közigazgatási képviselőtestületeknél az a különbség áll fenn, hogy a képviselőtestület a *rendes* ülésszak alatt bármilyen, az ő hatáskörébe tartozó kérdéssel foglalkozhatik s következőképp az egyes ülések napirendjét is ő állapítja meg ; — a *rendkívüli* ülésszak alatt ellenben csakis a meghívó tárgysorozatában jelzett kérdésekkel foglalkozhatik ; — a napirend tehát nem tőle, hanem azoktól függ, akik a képviselőtestületet rendkívüli ülésszakra összehívják.

A politikai képviselőtestületeknek évente *egy* rendes ülésszakuk van, amely minden év január második keddjén veszi kezdetét s legkevesebb öt hónapig tart.

A közigazgatási képviselőtestületeknek évente több, mégpedig a megyei képviselőtestületnek évente *két*, tudniillik egy áprilisi és egy augusztusi, — a községieknek pedig négy, tudniillik egy februári, egy májusi, egy augusztusi és egy novemberi *rendes* ülésszakuk van s ezek rendszerint csak 15 napig tarthatnak. Eltérés a szabálytól csak akkor fordulhat elő, ha a megyei képviselőtestületek augusztusban, a községiek pedig májusban a költségvetést és a zárszámadást tárgyalják, amikor is az ülésszak egy hónapig s a községekben hat hétig is eltarthat.

Ami a rendkívüli ülésszakot illeti, — az ezekre vonatkozó szabályokból tűnik ki a francia jognak az a két jellemvonása, melynél fogva a *közigazgatási* képviselőtestületek gyülekezési szabadságát sokkal nagyobb mértékben korlátozza, mint a *parlamentét* s a közigazgatási képviselőtestületek közül a legnagyobb szabadságot a *községek* részére biztosít.

A parlamentet rendkívüli ülészakra a köztársaság elnöke hívhatja össze és köteles is összehívni, ha mindkét kamara abszolút többsége követeli. A rendkívüli ülészak időtartama korlátozva nincs s a parlament mindkét háza ura a saját napirendjének.

Ezzel szemben a közigazgatási képviselőtestületeket rendkívüli ülészakokra a végrehajtóhatalom megfelelő szervei hívhatják össze; — de a járási képviselőtestületeket *sohasem* kötelesek összehívni; a megyeieket csak akkor, ha a képviselők kétharmadrésznyi többsége, a községeket pedig csak akkor, ha az *abszolút* többség kívánja. A világháború után azonban a községi képviselőtestületek gyülekezési szabadsága még nagyobb arányokat öltött; mert az 1926-i reform szerint a községi képviselők egyharmadrésznyi *kisebbségének* a kívánságára is össze kell hívni a képviselőtestületet s mert nem is kell az ülészak tartását megindokolni.

De ellentétben a politikai képviselőtestületekkel, minden közigazgatási képviselőtestület rendkívüli ülészaka csak előre *meghatározott* időn át, a megyeieké például 15 napig tarthat; — s mindegyik csak a meghívóhoz csatolt tárgysorozattal foglalkozhatik; — *egyik sem ura tehát a saját napirendjének.*

b) Az ülészakokon belül az egyes ülések megtartása a képviselőtestület *szervezésének, a határozatképességnek s az eljárásnak* megfelelő szabályozását tételezi fel.

A képviselőtestületek működéséhez szükséges szervezet részint *egyedi* szervekből áll s ilyenek az elnök, a helyetteselnökök, a jegyzők stb., — részint testületi szervekből s ilyenek a különböző bizottságok. S minden képviselőtestület beléleti önállóságának egyik legfontosabb megnyilvánulása abból áll, hogy tisztikarát és bizottságait választás útján *önmaga* alakíthatja meg. A francia képviselőtestületeket illetőleg tényleg ez az elv érvényesül s a szabálytól csakis a községekben van helye eltérésnek. A községekben ugyanis a képviselőtestület elnöke gyanánt nem egy külön választott elnök, hanem a *polgármester* s ennek akadályoztatása esetén az ő *adjunktusai* s esetleg a képviselők szerepelnek; — az előbbieket megválasztásuk, az utóbbiak üléseik sorrendjében. *Választott* elnök a községi képviselőtestület ülésein csak kivételesen, tudniillik akkor elnökölhet, ha a polgármester számadásait kell felülvizsgálni; — korelnök pedig csak akkor, ha polgármestert kell választani.

Politikai és közigazgatási képviselőtestületekben egyaránt az elnök irányítja a tanácskozást; örökdik a csend és rend s az egész testület biztonsága felett; s ha a rendet másképp fenntartani nem lehet, ő rendelkezik a karhatalommal.

Elvileg véve a politikai és közigazgatási képviselőtestületek egyaránt választhatnak úgy *ad hoc*, mint *állandó* bizottságokat. — De a francia jogra jellemző, hogy a községi képviselőtestületek állandó bizottságokat nem,

hanem csak *ad hoc* bizottságokat küldhetnek ki ; — s hogy a megyei választmány kivételével a közigazgatási képviselőtestületek minden bizottságának csak előkészítő és véleményező hatásköre lehet ; — a közigazgatási képviselőtestületek tehát egyes vonatkozásokban a maguk hatáskörét bizottságokra át nem ruházhatják.

c) A határozatképesség politikai és közigazgatási képviselőtestületeknél egyaránt a tagok egy bizonyos hányadának, tudniillik az abszolút többségnek a megjelenésétől függ. Ha ezen úgynevezett *quorum* az ülésen nem jelent meg, akkor megyékben a másod-, községekben a harmadízben egybehívott gyűlés akkor is határozatképes lesz, ha az abszolút többség az ülésen nem jelent meg.

d) Az eljárás szabályait politikai és közigazgatási képviselőtestületekre vonatkozólag egyaránt részint a törvény, részint maguk az érdekelt képviselőtestületek állapítják meg ; — s autonómiájuk egyik legfontosabb része épen abból áll, hogy a tanácskozás és a határozathozatal szabályozása céljából házsabályokat, illetve ügyrendeket alkothatnak.

Az ekképen szabályozott eljárás legfőbb alapelvei gyanánt politikai és közigazgatási képviselőtestületekben egyaránt a tagok egymásközi *jogegyenlőségének, a nyilvánosságnak, a tanácskozás és határozathozatal szabadságának s a munkaképesség biztosításának kell szerepelnie.* De az eljárás ezen legfőbb alapelvei szempontjából több rendbeli eltérés van egyrészt a parlament két háza s másrészt a közigazgatási képviselőtestületek között.

A tagok egymásközi jogegyenlősége abban jut kifejezésre, hogy a tagok nem rendi hovatarozásuk, illetve méltóságuk szerint helyezkednek el s a felszólalásnál és a szavazásnál nem az ülések sorrendje az irányadó, mint a rendi világban volt, — hanem politikai pártállás szerint helyezkednek el s ritka kivételektől eltekintve — a *jelentkezés* sorrendjében szólnak fel.

Ettől a szabálytól csak egy látszólagos eltérésnek van helye. A községi képviselők ugyanis az ülésteremben nem politikai pártállás, hanem azt mondhatnánk egy bizonyos *rangsor* szerint helyezkednek el ; — előbb ülnek tehát az anciennitás alapján azok, akiket *régebben* választottak meg ; — az *egy napon* megválasztottak közül előbb ülnek azok, akikre a választásnál több szavazat esett ; — s az *egyenlő* szavazatot nyertek közül előbb ülnek az *idősebbek.* Ez a rangsorszerinti elhelyezkedés azonban nem ütközik a jogegyenlőségbe azért, mert sem a felszólalások sorrendjére, sem a szavazatok súlyára és jelentőségére — mint a rendi világban — befolyást nem gyakorol s mindössze azt a célt szolgálja, hogy bizonyos funkcióknak, például az elnöki teendőknek az ellátásánál a *sorrendet* meg lehessen állapítani.

Ami a *nyilvánosságot* illeti, — a parlament két házának eljárásában a nyilvánosság elve már a *forradalom* óta érvényesül. A közigazgatási képviselőtestületek eljárása ellenben a forradalom után is megmaradt

titkos eljárásnak, sőt még ma is a *titkosság* a szabály s ellenkező törvényes rendelkezés hiányában ma is a nyilvánosság kizárásával tanácskozik és határoz például a járási képviselőtestület és a megyei választmány. A titkosságból, mint szabályból szükségképen következik, hogy a nyilvánosság csak kivételkép a törvény kifejezett rendelkezése alapján érvényesülhet. Ez az oka, hogy a megyei képviselőtestületek ülései csak 1871, a községi képviselőtestületek ülései pedig csak 1884 óta nyilvánosak. De valamint a politikai, ugyanúgy a közigazgatási képviselőtestületek is kizárhatják a nyilvánosságot; a községi képviselőtestületek például akkor, ha a képviselőtestület a polgármesternek vagy három községi képviselőnek erre irányuló indítványát elfogadta. A nyilvánosság kizárása azonban nem jelenti azt, hogy a képviselőtestületet magát a nyilvánosság ellenőrzése alól teljesen kivonhatja; — hiszen a községekben például az ülésről felvett jegyzőkönyvek kivonatait ki kell függeszteni; s ezenfelül minden községbeli lakosnak vagy adózónak jogában áll, hogy a felvett jegyzőkönyveket, illetve a költségvetések és a zárszámadások teljes vagy részleges másolatait kikérje s a lapokban a saját felelősségére közlétegye.

Legnagyobb azonban az eltérés a politikai és közigazgatási képviselőtestületek között a *tanácskozás és határozathozatal szabadsága s a munkaképesség biztosítása* szempontjából mégpedig azért, mert mint láttuk, a közigazgatási képviselőtestületek tagjait *mentelmi jog* meg nem illeti s mert a közigazgatási képviselőtestületek tagszáma oly csekély, hogy az *obstrukció* ellen védekezni felesleges.¹⁾

A községi képviselőtestület hatásköre.

Minthogy a nagy francia forradalom óta az állam, a megyék és a községek szervezésének egyik legfőbb alapelve gyanánt a népképviselési elv szerepel, — az alapnak ez a közössége tette lehetővé, hogy a különböző politikai és közigazgatási képviselőtestületek szervezetét *egymással összehasonlítva* tárgyaljuk. A hatáskör szempontjából azonban már oly nagy eltérések vannak a politikai és a közigazgatási képviselőtestületek, sőt az utóbbiak sorában a megyeiek és a községiek között is, — hogy a hatáskörre vonatkozó szabályok összehasonlító feldolgozása már lehetetlen s ezért kell a községi és a megyei képviselőtestületek hatáskörével külön-külön foglalkoznunk.

A községi képviselőtestületeknek a napoleoni közigazgatási rendszere szerint önálló saját hatáskörük nem volt.

A júliusi forradalom után az 1837-i reform az ügyek egész sorozatát utalta a képviselőtestületek hatáskörébe.

¹⁾ V. ö. M. Hauriou: Précis de droit administratif. 90—105. U. a.: Précis de droit constitutionnel. 569—571., 586—591. old.

A későbbi fejlődés folyamán pedig — valahányszor az alkotmány változott — a hatáskört mindig bővítették s végül is a III. köztársaság alatt az 1884-i községi kódex törvénybe iktatta, hogy a községi képviselőtestület hatásköre *minden községi ügyre kiterjed*. A francia törvényhozás tehát a hatáskör szabályozásánál szakított a kimerítő felsorolás rendszerével s visszatérve a nagy forradalom alkotmányozó gyűlésének az álláspontjára, a községi képviselőtestületek hatáskörét az *elvi általánosítási rendszere* alapján szabályozta; — s következésképp minden olyan jogvita tárgyául nem szolgáló, vagyis bírói döntést nem igénylő ügyre kiterjesztette, amely elsősorban és legfőképpen nem az államot, hanem a községet érdekli s mint ilyen, a helyiérdekű községi közigazgatás körébe tartozik.¹⁾

A francia község — amelynek magánjogi jogi személyiségét még a nagy forradalom is érintetlenül hagyta — a szervezeti reformok s a képviselőtestület hatáskörének fokozatos kiterjesztése következtében megszűnt az állami közigazgatás pusztá területi egysége lenni s közjogilag is *jogi személlyé* alakult át. Minthogy a mai község a magánjog és a közjog szempontjából egyaránt jogi személy, — a községi képviselőtestület hatáskörébe tartozó ügyeknek is *két egymástól* lényegesen különböző osztályát kell megkülönböztetnünk. Az egyikbe azon ügyek tartoznak, amelyekben a képviselőtestület hatásköre a község *magánjogi jogi személyiségén*, vagyis *magánjogi* alapokon, — a másikba pedig azon ügyek, amelyekben a hatáskör a község *közjogi jogi személyiségén*, vagyis *közjogi* alapokon épül fel.

A magánjogi *jogi személyiségen* nyugvó hatáskör azon közigazgatási aktusokat öleli fel, amelyek a magánjogi értelemben vett jogok és kötelesek létesítéséhez, gyakorlásához, illetve teljesítéséhez s mindezen jogok és kötelesek megszüntetéséhez szükségesek.

Akár a községi vagyon gyarapítása, elidegenítése, vagy megterhelése s ajándékok, vagy hagyományok elfogadása tárgyában kelljen tehát határozni, akár a községi vagyon egyes alkotó elemeinek a rendeltetését kelljen megállapítani, akár új építkezések, avagy tatarozások, akár kölcsönök felvétele, közmunkák kiadása vagy közszállítási szerződések kötése, akár a perekbe való belebocsátkozás, avagy egyességek felett kelljen dönten, — az elvi jelentőségű határozathozatal, mint közigazgatási aktus, mindig a községi képviselőtestületet illeti meg. S magánjogi alapokon nyugszik a hatáskör ezen része azért, mert a képviselőtestület határozatai jogosítják fel, illetve kötelezik a polgármestert arra, hogy mint a községnek magánjogi értelemben vett képviselője a képviselőtestület által elvben elhatározott jogügyleteket tényleg megkösse s a bíróságok előtt a községnek, mint peres félnek a megbízásából tényleg eljárjon.

¹⁾ V. ö. *Berthélemy*; i. m. 204. old. Szerinte a törvény szövege ellenére is a taxatív rendszere volna érvényben.

A *közjogi alapokon* nyugvó hatáskör közigazgatási, kormányzati és politikai hatáskörre válik szét; s ezek közül a közigazgatási hatáskör a közigazgatási aktusoknak három egymástól lényegesen különböző csoportját foglalja magában. Az első csoportba azon közigazgatási aktusok tartoznak, amelyek nem kölcsönös megegyezés alapján magánjogi jogügyletek kötésére jogosítják fel a község végrehajtó szerveit, hanem arra, hogy a község közszükségleteinek a kielégítése s a különleges helyi érdekek megvédelmezése céljából, mint *közhatalom* lépjenek fel s *egyoldalú akarat-kijelentéseik révén parancsokat és tilalmakat bocsássonak ki, engedélyeket és concessiókat adjanak* stb. Közigazgatási hatásköre alapján a községi képviselőtestület hatalmazza fel például a község végrehajtó szerveit arra, hogy a községi köztulajdonban foglalt jogosítványokat gyakorolják s a köztulajdon tárgyainak létesítése, fenntartása és kiterjesztése érdekében szükség esetén kisajátításokhoz folyamodjanak; — a köztulajdon tárgyaira vonatkozó hatáskör alapján a községi képviselőtestület van például hivatva arra, hogy az utak, utcák, közterek, parkok, sétateretek és vásárterek létesítése, az utak és utcák meghosszabbítása és kiszélesítése s mindezeknek az osztályozása és elnevezése s egyáltalán a *városrendezés* tárgyában határozatokat hozzon; s hogy a közterületek használatát egyeseknek megengedje s a területhasználatért járó díjak nagyságát megállapítsa. Ezen kívül a köztulajdon tárgyaival kapcsolatos hatáskörön kívül a községi képviselőtestület van hivatva arra, hogy a községi közmunkák és *közszállítások* felett s egyáltalán minden a község egész lakosságát érdeklő *helyi közügyben* a község akaratát kifejezésre juttassa.

Míg az *első* csoportba tartozó közigazgatási aktusok maga a község részére teszik lehetővé, hogy bizonyos közcélokat szükség esetén kényszer útján is megvalósítsa, — addig a második csoportba tartozó közigazgatási aktusok nem a községi, hanem a megyei és állami szervek részére akarják lehetővé tenni, hogy a kezükbe letett közhatalmat a község érdekeinek megfelelően gyakorolják. Az utóbbi szervek ugyanis bizonyos a törvényben taxative felsorolt esetekben kötelesek a községi képviselőtestületek véleményét határozathozatal előtt semmiség terhe alatt kikérni; — a képviselőtestületek pedig kötelesek a felszólításnak eleget tenni s véleményüket a megkereső felsőbb hatóságokkal közölni.

A *harmadik* csoportba tartozó közigazgatási aktusok nem a felsőbb hatóságok határozatainak meghozatala előtt, hanem a határozathozatal után akarják a község érdekeit megvédelmezni. Ide tartoznak tehát mindazon határozatok, amelyeket a képviselőtestületek jogorvoslatok beadása tárgyában például azért hoznak, hogy az illetékes felsőbb fórumok az egyenes adóknak a községekre nézve sérelmes repartícióját megváltoztassák.

A közigazgatási aktusoknak az a három csoportja, amelyeket eddig soroltunk fel, — alkotja a képviselőtestület közbjogi hatáskörén belül az úgynevezett *közigazgatási hatáskört*.

A közbizonyi alapokon nyugvó hatáskör azonban a határozatoknak még két egymástól lényegesen különböző csoportját foglalja magában; — tudniillik egyrészt a községi képviselőtestületnek a *kormányzás* körébe tartozó aktusait s másrészt az úgynevezett *politikai aktusokat*.

Ha a községi képviselőtestületnek a kormányzásra vonatkozó hatáskörét elemezzük, kitűnik, hogy ebből a hatáskörből a karhatalom feletti rendelkezés teljesen hiányzik, mert mint látni fogjuk, — a karhatalom felett kizárólag a polgármester rendelkezik; — a *jogalkotó* hatáskörnek pedig csakis a töredékeit találjuk fel benne, mert a községi szabályrendeletek alkotása — egyes ritka kivételektől például a saját ügyrendjének a megalkotásától eltekintve — nem a *képviselőtestület*, hanem a *polgármester hatáskörébe* tartozik.

A képviselőtestület ennek következtében *csak három* kormányzati funkciót láthat el s ezek egyrészt a község háztartásával állnak kapcsolatban, másrészt az ellenőrzés és szervezés körébe tartoznak.

Ami a községi háztartást illeti, alapelv, hogy a *község gazdasági ereje felett* — a községi törvény és az egyéb egyszersmindenkorra szóló törvények s az évenkénti költségvetési törvény korlátai között — a *községi képviselőtestület rendelkezik*. Évről-évre a községi képviselőtestület állapítja meg tehát, hogy a község szervei a következő költségvetési esztendőben milyen célokra mekkora összegeket adhatnak ki s milyen jövedelmi forrásokból mekkora összegeket vehetnek be?

Azon kiadásokat mármmost, amelyeket a képviselőtestület a költségvetési jog gyakorlása alkalmával előirányoz, kétféleképp osztályozhatjuk; — tudniillik vagy abból indulunk ki, hogy megismétlődnek-e évről-évre rendszeresen, vagy pedig abból, hogy előirányzásuk csak joga-e a képviselőtestületnek, vagy pedig kötelessége is?

Annak az osztályozásnak, amely különbséget tesz rendes és rendkívüli kiadások s az utóbbiak sorában átmeneti kiadások és beruházások között, — elsősorban és legfőképen az előirányzat összeállítása és az áttekinthetőség szempontjából van jelentősége; — de mint látni fogjuk, bizonyos határok között a községet megillető pénzügyi önkormányzat *mérvére is kihat*.

Az az osztályozás ellenben, amely különbséget tesz a községekre nézve kötelező vagyis *obligatív* s a községek tetszésétől és legjobb belátásától függő, vagyis *fakultatív*, illetve az előre nem látható kiadások között, — első sorban és legfőképen a községi önkormányzat *mérve*, a községeket megillető *szabadság* szempontjából fontos.

Ami a községi törvény által 20 pontban felsorolt obligatív kiadásokat illeti, ezek két csoportra válnak szét.

Az *első* csoportba tartoznak a magánjogi alapokon felépült önkormányzat körébe vágó, vagyis azon kiadások, amelyeknek a folyósítása

magánjogi jogügyletek kötését, illetve magánjogi értelemben vett jogok gyakorlását avagy köteleességek teljesítését vonja maga után; — ilyenek például azok a kiadások, amelyek a községházának fenntartására, vagy bérbevételére, az irodai szerek és a nyomtatványok beszerzésére, a községi épületek tatarozására, az esedékessé vált tőkék vagy kamatok kifizetésére szükségesekek stb.

S a *második* csoportba tartoznak a közjogi önkormányzatot érdeklő, vagyis azon kiadások, amelyek közigazgatási aktusoknak a kibocsátását tételezik fel, s közszükségleteknek a kielégítésére és közcéloknak a megvalósítására szolgálnak. Ilyenek például azok a kiadások, amelyeket a községekre kivetett állami adóknak a megfizetése, a népszámlálás, a választók összeírása, az anyakönyvvizetés, a rendőrök és mezőőrök fizetése, a községi alkalmazottak nyugdíjazása, a községek közoktatási, közegészségügyi és közjótékonyági intézeteinek a létesítése és fenntartása, a községi utak kiépítése és jókarban tartása tesznek szükségessé stb.

Bármelyik csoportját vegyük az obligatív kiadásoknak, — a képviselő-testület minden obligatív kiadást egyaránt köteles a következő év költségvetési előirányzatába a kiadások közé felvenni s megfelelő nagyságú bevételek előirányzása útján minden obligatív kiadás fedezéséről egyaránt köteles gondoskodni. S ha ebbeli kötelességeit elmulasztaná, akkor, mint látni fogjuk az adminisztratív tutelát gyakorló felsőbb fórum szerez érvényt a törvény parancsainak a *kényszerköltségvetési* jog gyakorlása útján.

Minthogy az obligatív kiadások a községeknek úgyszólván minden fontosabb kiadását magukban foglalják, — s minthogy a községi önkormányzat az obligatív kiadások szempontjából csak kötelességeket ismer, — a községi önkormányzat *mint jog* a kiadásoknak csak *egy kis töredéke* szempontjából tud érvényesülni. A községek ugyanis *szabadon, legjobb belátásuk* szerint irányozhatják elő egyrészt azon kiadásaikat, amelyek az obligatív kiadások közé felvéve nincsenek s másrészt azokat, amelyeket közelebbről megjelölni nem tudnak, de amelyek valószínűleg fel fognak merülni. Annak azonban, hogy a községek ezt a szabadságot igénybe vehessék, — két együttesen megkövetelt feltétele van: *a)* az, hogy a költségvetési előirányzatban kivétel nélkül *minden obligatív* kiadásuk fedezéséről gondoskodtak; s *b)* az, hogy összes rendes és rendkívüli obligatív fakultatív és előre nem látható kiadásaikat a rendes bevételeikből tudják fedezni.

Abból, hogy a fakultatív és az előre nem látható kiadások fedezése csak jog, de nem köteleesség, — szükségképen következik, hogy a felsőbb hatóság ilyen kiadásokat a községek akarata ellenére az előirányzatba fel nem vehet. S abból, hogy a fennjelzett két feltétel együttes fennforgása esetén, a község jogosítva van fakultatív és előre nem látható kiadásokat előirányozni, — szükségképen következik, hogy a felsőbb hatóság az ilyen kiadásokat sem egészben, sem részben nem törölheti; illetve csak akkor

törölheti, ha az obligatív kiadások fedezve nincsenek, vagy ha a község rendkívüli bevételekhez folyamodott.

A kiadások terén tehát a községek szabadsága vajmi kis mértékben tud érvényesülni s ha érvényesül, akkor is, mint a rendes jó gazdálkodásnak a jutalma szerepel.¹⁾

Sokkal nagyobb mérvű szabadság illeti meg a községeket bevételeik szempontjából.

A községi bevételeknek rendes és rendkívüli bevételekre való szétválasztása nemcsak a költségvetés berendezése és áttekinthetősége szempontjából, vagyis technikailag, hanem a kiadások előirányzásának a szabadsága szempontjából, vagyis *jogilag* is fontos.

Kérdés tehát, melyek azok a *rendes* bevételek, amelyekből az összes obligatív rendes és rendkívüli kiadásokat fedezni kell? — s melyek azok a rendkívüli bevételek, amelyeket igénybe venni nem szabad, ha a község az ő fakultatív kiadásait s a polgármester által elszámolandó előre nem látható kiadásokat *szabadon* akarja előirányozni?

A rendes bevételek egyrészt magánjogiak, s másrészt közjogiak. A magánjogi rendes bevételek közé tartoznak a községeknek mindazon bevételei, amelyek a községi ingó vagy ingatlan vagyonból, értékpapirokból s a községi magánüzemekből s a közüzemek egy részéből származnak.

S a közjogi rendes bevételek közé tartoznak a községi képviselőtestület által az általános közigazgatás céljaira megszavazott *egyenesek*; a különleges célokat szolgáló egyenesek, például az útdíj; — fogyasztási adók, taksák, illetékek és vámok; — a piaci és vásárcsarnoki helypénzek, a kövezetvám és hídpénz; — a mértékhitelítési, vízhasználati, köztisztasági, kéményseprési és közvágóhídi díjak; — a községi köztemetőkből származó jövedelmek; — az állami adókban és illetékekben s a kihágási büntetéspénzekben való részesedés; és közel 22.000 községben, mint legfontosabb bevétel: *az állami szubvenció*.

Ezekkel a törvényben taxatív felsorolt rendes bevételekkel szemben magánjogi természetű rendkívüli bevételek: a község javára szóló ajándékok és hagyományok; — a községi vagyon elidegenítése esetén befolyt eladási árak; — a községek, mint hitelezők javára történt törlesztések; — s a községek mint adósok által felvett kölcsönök.

Közjogi természetű rendkívüli bevétel csak kettő van: a rendkívüli pótdíj s a fogyasztási adópótlék.

A világháború utáni gazdasági válság természetesen a községek háztartására is kihatott s valamint az állami, ugyanúgy a községi bevételek terén is rendkívül nagy jelentőségű reformokat vont maga után.

¹⁾ M. Hauriou: i. m. 221. old.

Az 1926. évi pénzügyi reform például 23-féle úgynevezett taksának a szedésére jogosítja fel a községeket; — s ezen az alapon községi taksát lehet kivetni például lovak, kocsik, biciklik, automobilmek és billiárdok tartására; beépített és be nem épített telkek tiszta jövedelmére; balkonokra s az épületek egyéb kiugró részeire; luxuslakásokra és bútorozott szobák bérjövödelmére; cseléd és nevelőtartásra; gáz- és villanyhasználatra; tennisz- és golfpályák tartására; hirdetésekre; automátákra; és fonográfokra stb.

Ha az önadóztatás jogának ezt a *páratlanul nagyszabású kiterjesztését* s a francia törvényhozásnak a községi üzemekre vonatkozó alább ismertetett *reformját* egybevetjük, — akkor három rendkívül jellemző tényről állapíthatunk meg: a világháború épüleg átalakította az önkormányzati testületeket, mint az állam háztartását; — az önkormányzatnak a világháború után is lényeges kelléke, hogy a saját szükségleteit a saját bevételeiből elégítse ki s következésképp államsegélyt csakis az átruházott hatáskör terjedelmének megfelelően az országos érdekű közigazgatás céljaira vegyen igénybe; — s végül a kiadások növekedése, valamint minden iparilag fejlettebb államban, ugyanúgy Franciaországban is arra kényszeríti a törvényhozást, hogy a községi adóknak szinte elviselhetetlenül nagy terhén enyhítsen s ebből a célból a községi magán- és közüzemek létesítését s a házikézelést lehetővé téve azt a municipál szocializmust engedje eddig nem ismert arányokban érvényesülni, amely a községet vállalkozóvá teszi s a melyet épen ezért joggal nevezhetnénk *municipal kapitalizmusnak* is.

Valamint megilleti a községi képviselőtestületet a kiadások és bevételek előirányzása, ugyanúgy megilleti az a jog is, hogy az előirányzatnak az utalványozói hatóság, tudniillik a polgármester által való tiszteletbentartását utólag ellenőrizze. A képviselőtestület gyakorolja tehát a *zárszámadási jogot* olyan formán, hogy mindenegybesztendőben az augusztusi ülősszak alatt az új költségvetési előirányzat tárgyalását megelőzőleg a polgármester számadásait felülvizsgálja s a felmentést megadja vagy megtagadja.



Ezen éven te csak *egyszer* gyakorolható pénzügyi ellenőrzésen kívül a többi ülősszakok alatt is ellenőrizheti a képviselőtestület úgy a község végrehajtó szerveit, mint a községtől függő közintézeteket, köztestületeket s magán- és közüzemeket.

Ami a *végrehajtószerveket* s különösen a polgármestert illeti, — ezekkel szemben a képviselőtestület az ő ellenőrző hatáskörét csakis bizonyos *korlátok* között gyakorolhatja. A rendőszet tudniillik annyira a *polgármester* kizárólagos hatáskörébe tartozik, hogy a képviselőtestület a polgármestert az ő rendőszeti funkcióinak ellátása szempontjából nem ellenőrizheti; — egyébként azonban az ellenőrzés a község területén végbemenő közigazgatásnak *minden*

ágára kiterjed s csak akkor nem tud érvényesülni, ha a község végrehajtó szervei nem *helyi*, hanem *országosérdekű* ügyekben járnak el.

Sokkal nagyobbterjedelmű az ellenőrző hatáskör a községtől, mint az anyaközülettlől függő *közttestületekkel, közintézetekkel és közüzemekkel* szemben.

Ezeknek az *egész* működése a képviselőtestület ellenőrzése alatt áll s ugyancsak a képviselőtestület gyakorolja felettük bizonyos megszorításokkal¹⁾ az *adminisztratív tutelét* s a közintézetekkel szemben a *legfelsőbb fokon való irányításnak a jogát* is.

*

A háztartással és az ellenőrzéssel kapcsolatos funkciókat a képviselőtestület *szervező* hatásköre tetézi be.

S ha ezt a hatáskört a rendi, illetve a hűbéri világ kiváltságos városainak a szervező hatáskörével egybevetjük — nyomban kitűnik az az óriási különbség, amely a jogegyenlőségen felépülő modern államnak *községi* s az előjogokon felépülő rendi államnak *városi* önkormányzata között fennáll. A kiváltságos városnak, mint seigneurie-nek ugyanis nemcsak jogában, hanem *kötelességében* is állt, hogy megfelelő nagyságú *fegyveres erőt* szervezzon. Ezzel ellentétben a jogegyenlőség elvén felépülő modern francia állam a fegyveres erő szervezését a községi képviselőtestületek hatásköréből *teljesen* kiveszi, s éles megkülönböztetést téve polgári és katonai karhatalom közt, a polgári karhatalom, tudniillik a rendőrség és a mezőőrség szervezését, mint látni fogjuk megosztja az állam és a községek polgármesterei között; — a katonai karhatalomnak az úgynevezett fegyveres erőnek a szervezését pedig *kizárólag az állam számára tartja fenn*. Sőt ennél is tovább megy s a XIX. század elején egy a rendi világban ismeretlen *új fegyveres erőt* szervezett kizárólag a belső rend és közbiztonság fenntartása érdekében s az egész állam területére kiterjedő hatáskörrel, tudniillik az összes többi államok részére mintául szolgáló *francia csendőrséget*.

Minthogy a karhatalom szervezése a községi képviselőtestületek *szervező* hatásköréből teljesen hiányzik, — ez a hatáskör manapság *négy* rendkívül fontos funkciónak az ellátását öleli fel:

a) A képviselőtestület választja a polgármestert s ennek az adjunktusait és pótadjunktusait vagyis mindazokat az egyedi szerveket, akik akár saját jogon, mint a polgármester, akár delegálás alapján mint az adjunktusok *polgármesteri teendőket látnak el*; — s ugyancsak a képviselő testület gyakorolja az ajánlás jogát egynehány kevésbé jelentékeny *községi alkalmazott*

¹⁾ Ha a községtől, mint anyaközülettlől függő közintézetek és közttestületek kölcsönt akarnak felvenni, vagy ha vagyontárgyaik rendeltetését akarnak megváltoztatni, akkor a községi képviselőtestületnek csak véleményező hatásköre van s a jóváhagyás tárgyában a megyefőnök, az államfő s nagyobb vagy hosszabb idő alatt törlesztendő kölcsönök tekintetében a törvényhozás dönt. Fr. községi törvény 119., 120. §§.

kinevezésénél. Minthogy a képviselőtestületnek az egyedi szerveket illetőleg *egyéb* hatásköre nincs, a szervező hatáskört az jellemzi, hogy a képviselőtestület csak a *vezető főtisztviselőket választja meg s kisebb jelentőségű választásokkal nem foglalkozik.*

b) A képviselőtestületnek jogában áll olyan küldöttségeket és választmányokat választani, amelyek bizonyos kérdések tanulmányozásával foglalkoznak s a plénumot határozathozatal előtt tájékoztatják. De — mint már jeleztük — nem áll jogában, hogy érdemben döntő hatáskörének egy-egy töredékét akár egyes konkrét esetekben, akár egyszersmindenkorra az általa választott bizottságokra ruházza át. A francia községi önkormányzat tehát az úgynevezett committee rendszert nem ismeri.

c) A község a helyiérdekű közszükségleteket nemcsak a saját egyedi és testületi szervei útján elégítheti ki, hanem egyéb alakulatok útján is, s az e célból létrehozott alakulatok kétfélék; — vagy hozzátartoznak a községhez úgy, hogy a község az ő *felettes* hatóságuk, vagy amint mindani szoktuk az ő *anyaközületeik* gyanánt szerepel s ilyenek a községi *közülések köztestületek* s különösen a jogi személyiséggel felruházott községi *üzemek*; — vagy pedig *több* községet foglalnak össze úgynevezett *községközi* alakulatokká, úgyhogy a község ezen községközi alakulatnak az *alkotó eleme, a tagja* gyanánt tűnik fel.

A mi a községtől, mint anyaközülettől függő jogi személyeket illeti, a község szervei közül egyedül a képviselőtestület van hivatva arra, hogy községi *közüléteket* például községi *kórházakat, menházakat, ággápoldákat, drvaházakat, közjótékonysági irodákat, iskolákat, múzeumokat és színházakat* létesítsen s az ezek igazgatásához szükséges testületi szerveket megválassza.

De ugyancsak a képviselőtestület van hivatva arra is, hogy a *községi üzemekkel* kapcsolatos szervezeti kérdéseket eldöntse. A hatáskörnek az üzemekre vonatkozó része szempontjából azonban lényeges különbség van a francia jognak a világháború előtti és a jelenlegi álláspontja között. A világháború előtt a községi képviselőtestületek a kereskedelem és az ipar körébe tartozó *magánüzemeket* — például ruházati, vagy élelmiszer üzemeket nem alapíthattak, sem pedig magánüzemekben részesedést nem vállalhattak, A községek gazdasági tevékenysége ennek következtében a rendi világból megmaradt *történelmi* üzemekre, tudniillik a mező- és erdőgazdasági közvagyon roncsaira, s ezeken kívül egynéhány bánya és tőzegtermelővállatra, ásványvízüzemre; s a községi színházakra szorítkozott. Ami pedig a monopolisztikus közüzemeket, tudniillik a víz-, gáz- és villanyműveket, a közúti vasutakat, a közbútorhidakat, a községi temetkezési vállalatokat, a vásárcsarnokokat stb. illeti, — ezeket csakis a képviselőtestületek engedélye vagyis koncessziója alapján *mások* hozhatták létre és tarthatták fenn; — maguk a községek ellenben közüzemeket nem szervezhettek s a háramlás révén az ő tulajdonukba átment közüzemeket házilag nem kezelhették. A világháború előtt tehát a képviselőtestületek hatásköre a közüzemek

szervezését illetőleg csakis az engedélyezésre és bérbeadásra s a koncesszió és a bérlet feltételeinek a megállapítására szorítkozott.

Bár a francia jognak ezen még a nagy forradalom idejéből fennmaradt individuális álláspontján mára világháború előtt is kezdtek enyhíteni s 1913-ban például vagyis közvetlenül a világháború előtt a *közüti vasutak* házikezelésbe vételét már megengedték, — gyökeres változást csak az 1926-i reform idézett elő. Az 1926. szeptember 11-én kelt dekrétum ugyanis lehetetlennek tartotta, hogy a községek az ő *adóterhüket* fokozzák; — de mivel elismerte, hogy a községeknek bevételi többletekre szükségük van, — egy új jövedelem forrást nyitott meg a számukra s részint a világháború tapasztalataira, részint a szomszéd államok virágzó községi üzemekre hivatkozva, megengedte, hogy a községek maguk is alapíthassanak magán- és közüzemeket; — megengedte, hogy a mások által alapított üzemeknél részesedést vállaljanak; — s megengedte, hogy üzemeknél a közjogi és a magánjogi üzemszervezést egyaránt használhassák. A képviselőtestületek szervező hatásköre ennek következtében lényegesen kibővült s ma már a magán és közüzemek szervezésére is kiterjed, de három az üzemek céljaira, formájára és jogi személyiségére vonatkozó megszorítással.

Ami az üzemek célját illeti, — a megszorítás abból áll, hogy a községek magán- vagy közüzemeket nem *akármilyen* célból, hanem csakis abból a célból létesíthetnek, hogy a *lakosság közszükségleteinek a kielégítését*, az *élelmezést* s a *lakások építését* megkönnyítsék s a *közegészség és a szociális jólét színvonalát emeljék*.

Az *üzemszervezés* tekintetében a községek szabadsága annyiban van korlátozva, amennyiben az 1926-i reform a községeket *két magánjogi üzemszervezés használatától kifejezetten eltiltja* s ezek a vegyes *többségi üzemek*, amelyeknél tudniillik a részvények többsége s a tiszta üzemszervezés, amelyeknél tudniillik az *összes* részvények a község tulajdonában vannak. — A képviselő-testületek ennél fogva az üzemek szervezésénél csak *két* üzemszervezés között választhatnak: tudniillik az önálló vagyonszervezésű üzemek közjogi és a kisebbségi vegyes üzemeknek *magánjogi* üzemszervezése között.

Ami végül a jogi személyiséget illeti, — a reform ezen a téren is korlátozza a községeket, mert nem engedi meg, hogy a községek vagyona több személy között vagyis egyrészt a község mint jogi személy s másrészt a jogi személyiséggel felruházott üzemek között — forgácsolódjék szét s a községi képviselőtestületet a községi vagyonszervezésben a községi üzemek *jogi személyisége* akadályozza. Ép ezért kijelenti, hogy a községi üzemeknek csak *pénzügyi autonómiájuk* s ezen a révén csak *közjogi jogi* személyiségük lehet, — magánjogilag azonban az üzemeket, mint jogi személyeket megszervezni nem szabad.¹⁾

¹⁾ V. ö. Az 1926 nov. 5. és dec. 28-án kelt decret loi-kat, továbbá M. Hauriou i. m. 845., 1008., 1017. old.

d) A szervező hatáskör, mint jeleztük a község határain is túlterjedhet. A község ugyanis a helyiérdekű közszükségletek kielégítésébe a vele szomszédos, sőt esetleg a távolabb fekvő községeket is belevonhatja feltéve, hogy ezeknek is ugyanilyen természetű közszükségleteket kell kielégíteniök. Ez a feltétel három okból következhetik be: először azért, mert bizonyos vagyontárgyak, illetve jogok két vagy több községet közösen és *osztatlanul* illetnek meg; — másodszer azért, mert Franciaország a *törpe- és kisközségek* hazája s ezek igen sokszor képtelenek arra, hogy bizonyos közszükségleteket *egymagukban* elégítsenek ki; — s harmadszer azért, mert a nagyvárosok bizonyos fajta közszükségletek kielégítése érdekében oly nagyarányú szervezeteket — például oly nagyszabású víz-, gáz-, és elektromosműveket — hoznak létre, hogy ezek a velük szomszédos községek szükségleteit is kielégíthetik.

Bármelyik okból következék be több községnek az együttműködése, a rokontermészetű közszükségleteknek egyesült erővel való kielégítése mindig *szervezkedést* tételez fel; — s a szervezkedés eredményekép vagy olyan *községközi* alakulatok jönnek létre, amelyeknek *jogi személyiségük nincs*, vagy olyanok, amelyeket a tételes törvény rendelkezései következtében *jogi személyekké* kell minősítenünk.

A több községből álló *községközi társulatok* a szerint, amint a magánjogi vagy a közjogi önkormányzat aktusait vannak hivatva ellátni, — kétfélék.

Ha ugyanis bizonyos vagyontárgyak, illetve jogok két vagy több községet közösen és osztatlanul illetnek meg, — ebben az esetben az érdekelt községek képviselőtestületei az államfő által adott felhatalmazás esetén egy úgynevezett *községközi bizottságot* választhatnak s ezt bízhatják meg a közös és osztatlan vagyontárgyak és jogok kezelésével, illetve gyakorlásával. A községközi bizottság nem jogi személy, hanem csak közös szerve egy több községből álló *községközi társulatnak*; — kitűnik ez abból, hogy a tulajdonost megillető jogokat csak az egyes képviselőtestületek hozzájárulása esetén gyakorolhatja; — a tulajdonjog tehát nem a bizottságot, hanem a *községeket* illeti meg; — s kitűnik abból is, hogy a kezelés tárgyában sem lehet a községközi bizottság többségének a kisebbséget majorizálnia, mert a bizottsági határozat ellen minden egyes község felszólalhat s felszólalás esetén *nem a többség* akarata, hanem a felsőbb hatóságnak tudniillik a *megye-főnöknek* a döntése lesz irányadó.

Míg a községközi bizottságok a *magánjogi önkormányzat* közös szervei gyanánt jelentkeznek, — a többi községközi alakulatok valamennyien a *közjogi* önkormányzat céljait szolgálják; — s következésképp nem *vagyonekezelés* a hivatásuk, hanem az olyan egyéb közszükségletekről való gondoskodás, amelyeknek kielégítése a községi önkormányzat hatáskörébe tartozik s amelyek egyszerre *több*, egymással esetleg nem is szomszédos községben merülnek fel. Ilyenek például a *közös iskola* létesítése és *fenntartása*; —

a szegénységélyezés; — a temetkezési vállalatok létesítése és fenntartása; — a folyamszabályozás: — és újabban, amióta tudniillik a francia jog is nagyobb tért enged a municipal-szociáлизmusnak, — a községeknek villzzel, gázzal, elektromos árammal való ellátása stb.

Az imént kiemelt közszükségletek kielégítéséről a francia jog — belga hatás alatt — eredetileg az úgynevezett *községközi konferenciák* útján gondoskodott. A községi törvény szerint ugyanis a községek s különösen az önkormányzatra képtelen törpe- és kisközségek — szerződéseket köthetnek egymással abból a célból, hogy rokontermészetű közszükségleteiket *egyesült erővel s közös költségen* elégítsék ki. Hogy az ekképen létrejött községközi alakulat jogilag társulat, nem pedig jogi személy, az világosan kitűnik abból, hogy a községi képviselőtestületek a választottjaikból megalakult konferenciára a döntés jogát át nem ruházhatják; — a konferencia határozatai ugyanis az egyes községeket csak akkor kötelezik, ha a *képviselőtestületek a határozatokat utólag ratifikálják*.

Minthogy a községközi konferenciák nem tudtak eléggé elterjedni, — a francia törvényhozás 1890 óta egy más fajta községközi alakulattal, tudniillik a községközi érdekszövetséggel kísérletezik. Ez az alakulat, amelynek a létesítése sohasem kötelesség, hanem csak jog, ugyanazon megye községei közt a megyefőnöknek, — több megye területéhez tartozó községek közt az államtanácsnak az engedélyével jön létre s funkcióit egy olyan *községközi választmány útján* látja el, amelynek tagjai közé minden érdekelt község — eltérő megállapodás hiányában — *két-két* tagot küld ki. A választmány tagjainak megbízatása ugyanaddig tart, mint az őket kiküldő községi képviselőtestületeké. A választmány a megyei képviselőtestület ülősszakait megelőzőleg tartja az ő *2 rendes* ülősszakát; — rendkívüli ülősszakra az elnök köteles a tagokat összehívni egyrészt akkor, ha a megyefőnök s másrészt akkor, ha a tagok többsége kívánja. A választmány minden évben külön választja meg az ő elnökét és bureau-ját s az utóbbira hatáskörének egyes töredékeit is átruházhatja. A választmány és a bureau a nyilvánosság kizárásával ülésezik, de a megyefőnök és a járási főnök az üléseken bármikor megjelenhetnek. A választmányra — eljárását illetőleg — ugyanazon szabályokat kell alkalmazni, mint a képviselőtestületre. A választmánynak a községek költségvetésétől elkülönített saját költségvetése van, amelyben bevételek gyanánt a községközi érdekeltség saját vagyonának a hozzádka, a javára tett hagyományok és ajándékok kamatai, az államsegély s elsősorban és legfőképen a községek hozzájárulásai, illetve a hozzájárulás címén az egyes községek által beszoigáltatott 5%-os községi pótagó szerepelnek. A választmányt kifelé harmadik személyekkel szemben az elnök képviseli. A községközi érdekszövetségek, — amelyek Franciaországban túlnyomóan mint nagyvárosok környékét alkotó községek szervezkedései jelentkeznek — nem *társulatok, hanem* jogi személyek. Ebbeli jellegük világosan kitűnik abból,

hogy a községközi választmányok a hatáskörükbe utalt egy vagy több közszükséglet kielégítésénél ugyanazon szabályok szerint s ugyanazon funkciókat láthatják el, mint az ő községeik képviselőtestületei. Határozataikat ugyanis *szótöbbséggel* hozzák, úgyhogy a többség akarata a kisebbséget is kötelezi; s ép ezért arra, hogy határozataikat az egyes községek képviselőtestületei utólag ratifikálják, — szükség nincs.

A német Zweckverbandoknak megfelelő községközi érdekszövetségek, vagy *egyszersmindenkorra* szóló joghatállyal vagy előre *meghatározott* időre alakulnak meg s ehhez képest megszűnésük is két okból következhetik be. Tudniillik vagy azért szűnnek meg, mert működésüknek előre megállapított időtartama lejárt; — vagy pedig azért szűnnek meg, mert *felosztásukat* a tagoknak egyhangú megállapodása esetén a *községi képviselőtestületek*, — a tagok többségének kérelmére s a megyei választmány javaslata alapján az *államtanács*, — hivatalból pedig a megyei választmánynak és az államtanácsnak a javaslatára — az *államfő* kimondották.¹⁾

*

A községek képviselőtestületeinek a közigazgatási és kormányzati hatáskörön kívül még egy úgynevezett *politikai* hatáskörük is van. A politikai hatáskör *két* funkciót foglal magában.

Az *egyik* szerint minden község képviselőtestületének jogában áll, hogy a maga törekvéseit és kívánságait feliratok alakjában a központi legfőbb szervekkel s átíratok alakjában a többi községek képviselőtestületeivel közölje, de csak *helyi*, nem pedig *országos* érdekű ügyekben.

A *másik* szerint pedig minden községi képviselőtestületnek jogában áll, hogy a községi képviselők számának megfelelően 1—24 electort válasszon s electorjai útján a községek *nagytanácsának*, tudniillik a *szenátusnak* a megalakításában részt vegyen.

*

Ha a községi képviselőtestületek funkcióit abból a szempontból vizsgáljuk, hogy milyen *ügyekre* vonatkoznak, — akkor megállapíthatjuk, hogy a francia jog a képviselőtestület hatáskörének a szabályozásánál mind a mai napig a francia forradalom álláspontjához igazodik, mert éles megkülönböztetést téve helyi és országos érdekű ügyek között, a képviselőtestületek hatásköréből az országos érdekű ügyeket kiveszi, s a *hatáskört* csakis *helyi-érdekű ügyekre* korlátozza.

Ezen szabálytól a francia törvényhozás mindössze két esetben, tudniillik akkor tér el, midőn a községi képviselőtestületekre bízza egyrészt a senatorválasztó elektoroknak s másrészt a községek *polgármestereinek* és az ő adjunctusaiknak a megválasztását. Az utóbbiak hatásköre ugyanis — mint látni fogjuk — nemcsak helyi, hanem *országos* érdekű ügyekre is kiterjed.

¹⁾ V. ö. M. Hauriou: Précis de droit administratif. 252. old.

A polgármester, az adjunktusok és a község egyéb szervei.

Miután kifejtettük azon alapelveket, amelyek a *határozathozatalra* hivatott képviselőtestületre vonatkoznak, — az alábbiakban azon alapelveket kell kifejtelnünk, amelyek a *cselekvés* szervére, tudniillik a polgármesterre vonatkoznak. Ami a határozathozatalt és a cselekvést illeti, — a francia jog ma is ragaszkodik a napoleoni közigazgatásnak ahhoz az alapelvéhez, mely szerint a testületi szervek csak tanácskozássra és a tanácskozás alapján ítéletek és határozatok hozatalára alkalmasak; — a cselekvést tehát sohasem testületi, hanem mindig *egyedi* szervekre kell bízni. S ezt teszi a mai községi törvény is, midőn kimondja, hogy a közigazgatás, vagyis a cselekvés *egyedül és kizárólag a polgármester hatáskörébe tartozik*. A polgármester azonban akadályozva lehet teendőinek ellátásában; — vagy pedig annyira el lehet halmozva munkával, hogy teendőit egymaga el nem láthatja. Ezért írja elő a községi törvény, hogy a polgármester mellé a község lélekszámával arányosan egy vagy több, de legfeljebb tizenkét adjunktust,¹⁾ vagyis helyettes polgármestert kell választani; — sőt ha a polgármester kívánja, a képviselőtestület *pótadjunktusokat*, vagyis úgynevezett *segédpolgármestereket* is választhat; — ezeknek a száma azonban 3500-nál kisebb népességű községekben a rendes adjunktusok számának kétszeresét, nagyobb községekben pedig a felét és sehol a községi képviselők számának *egyharmadát* túl nem haladhatja.

Az adjunktusoknak kettős hivatásuk van; egyrészt helyettesítik a polgármestert s másrészt a polgármester által rájuk átruházott hatáskörben bizonyos polgármesteri funkciókat végeznek.

A helyettesítés a polgármester akaratától függetlenül akkor következik be, ha a polgármester az ő funkcióit például betegség vagy távollét miatt — *egyáltalán* nem tudja ellátni; a helyettes tehát a *törvény* rendelkezései alapján veszi át a polgármester hatáskörét, mégpedig *teljes egészében* s ezenfelül mindig a képviselőtestület által *előre megállapított sorrendben*.

A helyettes polgármesteri teendőket ugyanis mindig csak egy adjunktus láthatja el, még pedig az *ülések* sorrendjében.

A helyettesítéstől lényegesen különbözik a *delegált hatáskörben* való eljárás. A polgármester ugyanis soha az ő hatáskörét *teljes egészében* egy adjunktusra át nem ruházhatja; — ellenben — ha jónak látja — szétoszthatja a hatáskörében foglalt funkciókat tetszése szerint kiválasztott *több* adjunktus között. S ha a polgármester szabályszerűen kiállított végzésben ekképen rendelkezett, — akkor az adjunktusok a polgármester *felügyelete* alatt s az ő *felelősségére* polgármesteri teendőket láthatnak el s a nagyközönség őket tényleg *polgármestereknek* is tekinti.²⁾ A polgármester az adott megbízást szabályszerűen kiállított végzéssel bármikor visszavonhatja.³⁾

¹⁾ Lyonban 19-et.

²⁾ L'adjoint est appelé couramment : »Monsieur le maire.« V. ö. M. Hauriou 190. old.

³⁾ V. ö. H. Berthélemy : Traité élémentaire de droit administratif. X. kiad. 212. old.

Bár a delegálás és annak időtartama a polgármester tetszésétől függ, — nagyobb városokban a polgármesteri teendők sokasága *két*, a törvénytől eltérő gyakorlatot idézett elő. A polgármesterek ugyanis hatáskörük *egyes töredékeit* állandóan egy-egy adjunktussal láttatják el, úgyhogy valósággal nem *egy* ember látja el a közigazgatás teendőit, amint ezt a törvény előírja, hanem több. Sőt szokássá vált, hogy a polgármesterek fontosabb ügyekben az ő adjunktusait *tanácskozássra* hívják egybe s *tanácsban szavazás útján döntenek*. A valóságban tehát a napoleoni közigazgatás alapelve: tudniillik a cselekvésnek *egyedi szervekre való* bízása nem érvényesül s a polgármesternek, mint egyedi szervnek a hatáskörét egy a törvény által nem ismert *testületi szerv*, tudniillik a *tanács* látja el. S ezért követelik azok, akik a tényeket a joggal összhangba akarják hozni, hogy a francia törvényhozás szakítson a túlzásba vitt egyenlősítéssel, tegyen különbségeket városok és falvak között s legalább is a nagyobb városokban tegye lehetővé, hogy fontosabb ügyekben ne *egy* ember, tudniillik a *polgármester*, hanem a polgármester és az adjunktusok *együttesen*, vagyis a *tanács döntsön*.¹⁾

*

A polgármesteri és az adjunktusi állások betöltése rendkívül sok változásokon ment át. Az első és a második császárság korában a *korlátlan* kinevezési rendszert alkalmazták, amely szerint olyanokat is ki lehetett nevezni polgármesterekké, akik a képviselőtestületnek nem voltak tagjai; — az alkotmányos királyság szakított ezzel a rendszerrel s a kinevezést a *képviselőtestület tagjaira* korlátozta.

A kinevezési rendszernek ezt a két változatát időnkint megpróbálták kombinálni a választási rendszerrel olyanformán, hogy a népesség száma szerint a községek egy részében a kinevezési, a többiben a választási rendszert alkalmazták. A III. köztársaság — Párizs városától eltekintve — a kinevezési rendszerrel teljesen szakított s Franciaország minden községében a képviselőtestület tagjaira szorítókozó vagyis az ú. n. *korlátolt* választási rendszert honosította meg. A ma érvényes rendszer szerint tehát a polgármestert és az ő adjunktusait a képviselőtestület választja, de csak azok közül, akik *maguk is tagjai a képviselőtestületnek*. A törvénynek ez a rendelkezése több rendkívül fontos következménnyel jár.

a) Idegeneket, vagyis olyanokat, akik a községi közigazgatás jóságában érdekelve nincsenek, — polgármesterré vagy adjunktussá megválasztani nem lehet; — a polgármester és az ő adjunktusai révén mindig a községi közigazgatás által *érdekeltek* látják el a közigazgatás teendőit vagyis amint

¹⁾ V. ö. M. Hauriou i. m. 190. old. 1. jegyzet. »La réunion du maire et des adjoints forme . . . ce qu'on peut appeler le bureau municipal; — mais ce bureau n'a pas d'existence légale . . . à la différence de ce, qui existe en certains pays en Italie par exemple sous le nom de junte municipale. Et assurément ce serait un réform à faire . . .«

mondani szoktuk, az érdekeltek *önmagukat* kormányozzák s nem jutnak *idegenek* kormányzata alá.

b) Minthogy a törvény a képviselőtestületet a polgármester és az adjunktusok választásánál semmiféle felsőbb hatóságtól származó candidatioval vagy jóváhagyással nem korlátozza s mindössze azt követeli meg, hogy a választás eredményét jelentsék be a járási főnöknek, — a választás az államfő, a kormány és a megye szempontjából *teljesen szabad*; — egyébként pedig csak egy korlátja van: a választóközönség ugyanis akkor, mikor a képviselőtestületet megválasztja, nyomban kijelöli azokat is, akik közül a képviselőtestület a polgármestert és az ő adjunktusait választani tartozik; a választás egyedül és kizárólag a *választóközönség* candidatioja alapján megy végbe.

c) Minthogy a passzív választói jognak a képviselőtestületi tagságon kívül semmiféle egyéb feltétele nincs, a községi képviselőtestület *kvalifikációra* való tekintet nélkül *bármely* községi képviselőt megválaszthat polgármesterré vagy adjunktussá. A polgármesteri és adjunktusi teendőket tehát nem elméletileg vagy gyakorlatilag képzett *szakértők*, hanem *laikus*-ok látják el.

S végül d) minthogy passzív választói joguk csakis a képviselőtestület tagjainak van, — ebből szükségképen következik, hogy azokat, akik — mint például a községek fizetett alkalmazottjai — nem lehetnek tagjai a képviselőtestületnek, — polgármesterré és adjunktussá sem lehet megválasztani. A fizetett községi alkalmazott tehát addig, amíg fizetéssel járó állását a községnél megtartja, — soha polgármesterré vagy adjunktussá nem lehet.

S ezzel a francia községi önkormányzatnak egyik legjellemzőbb vonására mutattunk rá.

A francia jog ugyanis éles megkülönböztetést tesz egyrészt azok között, akik mint *laikus* végrehajtó szervek, — tudniillik a polgármester és az ő adjunktusai — a községi önkormányzatban megnyilvánuló *közhatalmat* gyakorolják s másrészt azok közt, akik mint *szakértők* a hatalom gyakorlásából kizárva, mindössze az ő elméleti vagy gyakorlati tudásukat és munkaerejüket bocsátják a község rendelkezésére.

Amazok, mint a *helyiérdekű politikai élet vezető emberei* s mint a helyiérdekű politikai hatalom birtokosai *tisztviselők*; — emezek *egyszerű alkalmazottak*, illetve *hivatalnokok*; — s a község végrehajtó szerveinek ezen két kategóriája között, mint látni fogjuk, rendkívül nagyjelentőségű eltérések állanak fenn úgy állásaik *szervezése*, mint a *hatáskör* szempontjából.

Ami a *tisztviselőket* illeti, — a polgármester, mint láttuk, a képviselőtestület *választása* alapján látja el az ő közfunkcióit. S bár a választásban bizalom nyilvánul meg, — a polgármester mégsem egyszerű bizalmi embere a képviselőtestületnek, aki mint ilyen csak addig maradhatna meg állásában, amíg a képviselőtestület bizalmát el nem veszti. Minthogy a polgármestert ugyanarra az időre választják, mint a képviselőtestületet, a polgármester a megválasztás időpontjától fogva s rendszerint négy esztendőn át

a képviselőtestület bizalmától függetlenül gyakorolja a kezébe letett közhatalmat. A képviselőtestület tehát hiába szavaz a polgármesternek bizalmatlanságot, hiába fordul panasszal a megyefőnökhöz, — a polgármester a négyévi mandátum lejárta előtt *pusztán a bizalom hiánya miatt lemondani nem tartozik*. A községi önkormányzat terén nem a parlamenti, hanem a *prezidenciális, illetve helyesebben a hivatalnoki* kormányzáselvei érvényesülnek.¹⁾

Az adjunktusok, tudniillik a segédpolgármesterek és a kisegítő polgármesterek jogállása már másképen alakul. Az adjunktusokat ugyan a képviselőtestület választja, mégpedig szintén négy esztendőre; — de ez a választás semmiféle *közhatalmat* a megválasztottak kezébe le nem tesz. A választás jelentősége mindössze abból áll, hogy ha a polgármester hatáskörének egyes töredékeit másokkal akarja elláttatni — *s a gyakorlati életben ez a szabály* — akkor csakis a képviselőtestület által kijelölt adjunktusok között válogathat. De ezek között azokat és olyan hatáskörrel ruházhatja fel, akiket és amilyen-nel jónak látja. A segéd- és a kisegítő polgármesterek e szerint egytől-egyig csak a *polgármester* bizalmából láthatnak el közfunkciókat s megbizatusuk nyomban véget ér, mihelyt a polgármester bizalma velük szemben megrendül.

De bármily nagy legyen az eltérés ebből a szempontból, egyrészt a polgármesterek s másrészt az adjunktusok között — abban valamennyien megegyeznek, hogy a kezekbe letett közhatalmat *ingyen*, a pusztá *megtiszteltetésért* kötelesek gyakorolni: a *polgármesterek és adjunktusok állásai tehát egytől-egyig nobile officium jellegével bírnak*.

Ellentében a polgármesterekkel és adjunktusokkal, — a község többi közegeit nem a képviselőtestület választja, hanem — egyes ritka kivételektől eltekintve — *a polgármester nevezi ki*. A polgármester kinevezési joga a törpe- és kisközségekben vajmi kevésbé csorbítja a képviselőtestület jogkörét s ugyancsak jelentéktelen a polgármester szempontjából is — hiszen a törpe- és kisközségekben az egész irodai személyzet a községi *jegyzőből* áll s ennek a teendőit a polgármester kinevezése alapján rendszerint egy *laikus*, tudniillik a község *tanítója* látja el. Ellenben rendkívül nagy hatalmat tesz le a kinevezési jog a polgármester kezébe a nagyközségekben és a nagyvárosokban, ahol százakra és ezrekre emelkedik az olyan községi alkalmazottak száma, akik a községi közigazgatás körébe vágó teendőket nem, mint *laikusok ingyen*, illetve *mellékfoglalkozáskép*, hanem mint *elméletileg vagy gyakorlatilag szakképzett hivatalnokok és egyéb alkalmazottak életpályakép* látják el, akiknek állandó és rendszeres *fizetéséről és nyugdíjáról* a község köteles gondoskodni és akiket egytől-egyig a polgármester nevez ki. Ezt a polgármester kezébe letett rendkívül nagy hatalmat a törvényhozás csak annyiban korlátozza, amennyiben az eskütételre kötelezett tisztviselők kinevezéséhez a megyei vagy járási főnök hozzájárulását követeli meg.

¹⁾ V. ö. M. Hauriou i. m. 202. old.

Az ekképen kinevezett községi alkalmazottak eredetileg egytől-egyig a polgármester bizalmi emberei voltak s mint ilyenek csak addig tarthatták meg állásaikat, amíg a polgármester bizalmát el nem veszítették. Minthogy állásuk bizalmi jellege helyzetüket teljesen bizonytalanná tette, mert nagyobb arányú politikai változások esetén az új polgármester alatt állásaikat valamennyien elveszthették, — a francia törvényhozás a polgármesterek kinevezési és elbocsátási jogát több irányban a következőleg korlátozta :

Három szolgálati ág főtisztviselőjét t. i. a nagyobb községek jegyzőit, — a pénztárosokat és a rendőrkapitányokat a polgármesteri kinevezés és elbocsátás alól teljesen kivette. E három főtisztviselő közül ugyanis a nagyobb községek főjegyzőit a belügyminiszter előterjesztésére a képviselőtestület által kandidált három jelölt közül az államfő nevezi ki ; — s ugyancsak a képviselőtestület kandidál három-három jelöltet a pénztárosok állásaira is ; de ezeket a 300.000 franknál kevesebb bevétellel rendelkező községekben a megyefőnök, — a nagyobb jövedelmű községekben a pénzügyminiszter előterjesztésére az államfő nevezi ki. A rendőrkapitányok állásait semmiféle kandidáció által nem korlátozva szintén az államfő tölti be.

A község összes többi alkalmazottjait jelenleg is a polgármester nevezi ki és lépteti elő, de ebbeli jogait 1909 óta az ötezer lakosnál népesebb községekben nem tetszése és legjobb belátása szerint, illetve úgy gyakorolja, amint a befolyásosabb politikusok és egyéb protektorok kívánják, hanem úgy, amint a törvény előírja, vagyis a következő három korlátozással :

a) A polgármester az összes kezdő állásokat versenyvizsgálatok alapján köteles betölteni. Ez alól a szabály alól csak a fizikai munkát végző napszámosoknak s azoknak az állásai vétetnek ki, amely állásokra vonatkozólag a törvényhozás vagy pedig a megyefőnök jóváhagyásával a községi képviselőtestület a szabálytól való eltérést kifejezetten megengedte. A versenyvizsgálat tárgyai szolgálati ágankint változnak. A vizsgát egy öt tagú bizottság előtt kell letenni, amelynek elnöke a polgármester vagy az ő helyettese, tagjai pedig 1. két a képviselőtestület által választott tag, — 2. a főjegyző és 3. az érdekelt szolgálati ág vezető tisztviselője vagy ennek a polgármester által kijelölt helyettese. A vizsga eredményeképp a vizsgálóbizottság állítja össze azoknak a névjegyzékét, akiket a polgármester kezdő állásokra kinevezhet s ugyancsak a vizsgáló-bizottság állapítja meg a kinevezhetők rangsorát is. A rangsor megállapításánál tekintetbe kell venni a jelöltek általános műveltségét s elméleti és gyakorlati szakképzettségét. A szakképzettség alapján elnyerhető egységek száma attól függ, hogy a jelölt milyen szolgálati ágban pl. mint fogalmazó, mint számvevő, mint mérnök vagy jogász akar-e szolgálni? A megállapított névjegyzék és rangsor másolatát meg kell küldeni a megyefőnöknek, aki azt hivatalosan közzéteszi. Üresedés esetén a polgármester az ekképen előre megállapított névjegyzék és rangsor alapján köteles a kinevezéseket eszközölni. Az első kinevezés

azonban csak hat hónapra szólhat s véglegessé csak akkor válhatik, ha a szolgálati ág főnöke a próbaszolgálat eredményeképp a véglegesítést javasolja.

b) Magasabb állásokra csak azokat lehet előléptetni, akik ugyanazon szolgálati ágon belül egy fokkal alsóbbrendű állást töltenek be. Bizonyos, a képviselőtestület által meghatározott állásokra az előléptetés versenyvizsgálatok vagy minősítési táblázatok alapján történik. De versenyvizsgálat útján való előléptetés csak kivételesen fordul elő. A magasabb állásokra való kinevezéseknél ugyanis rendszerint a tableau d'avancement az irányadó. Ezt a táblázatot egy úgynevezett előléptetőbizottság állítja össze minden esztendőben július 1-ét megelőzőleg. A bizottság a polgármester elnöke alatt két a képviselőtestület által választott tagból, a főjegyzőből s az érdekelt szolgálati ágak főnökeiből áll s a rangsornál irányadó egyiségek számát $\frac{2}{3}$ részben a szolgálati idő tartama s $\frac{1}{3}$ részben saját belátása szerint állapítja meg. A polgármester minden egyes előléptetésnél ezt a táblázatot, illetve ha az alkalmazottak száma oly csekély, hogy ilyen táblázatot összeállítani nem lehet, — akkor az előléptetőbizottság javaslatát köteles szem előtt tartani.

c) Bizonyos magasabb állásokra csak azokat lehet kinevezni, akik a törvényben előírt különleges kvalifikációt megszerezték.

*

A fegyelmi hatalom a község minden alkalmazottjával szemben a polgármestert illeti meg. De a megintésnél súlyosabb fegyelmi büntetést a polgármester csak egy úgynevezett fegyelmi tanács javaslata alapján szabhat ki. A fegyelmi tanács a polgármester elnöke alatt négy, a képviselőtestület által választott képviselőből s két olyan alkalmazottból áll, akiket a tanács tagjaivá a fegyelmi eljárás alá vont tisztviselő szolgálati ágának alkalmazottjai, illetve a vele egyenrangúak választottak. A fegyelmi tanács köteles a vádlott védekezését lehetővé tenni, tanuit kihallgatni s a védőügyvéd alkalmazását megengedni.¹⁾

*

Az imént vázolt korlátozásokra kell visszavezetnünk, hogy míg eredetileg a polgármester a kinevezés és az előléptetés jogát, valamint a fegyelmi hatalmat is politikai pártszempontok szerint gyakorolhatta, — addig manapság a polgármester az ő szervező hatáskörét politikai célokra fel nem használhatja. A kezdő állások betöltésénél és az előléptetéseknél nem a protekció, — hanem az arra valóság az úgynevezett érdemrendszer érvényesül; — a fegyelmi eljárás pedig diszkréciós hatalom gyakorlásából igazságszolgáltatássá alakult át.

¹⁾ V. ö. W. B. Munzo : The government of european cities 311—315. old.

A polgármester hatásköre.

Miután jeleztük azt a viszonyt, amely a polgármester, az adjunktusok s a községi alkalmazottak között fennáll, s amelynek alapján minden hatalom egy kézben, tudniillik a polgármester kezében összpontosul, — az alábbiakban a község legfontosabb végrehajtószervének, a polgármesternek a hatáskörét kell jellemeznünk.

Míg a képviselőtestület hatásköre a jelzett két kivételtől eltekintve csupa *helyiérdekű* ügyekre szorítkozik, addig a polgármester hatásköre országos és helyiérdekű ügyekre egyaránt kiterjed; — s ép ezért a polgármester épúgy szerve az állami közigazgatásnak, mint a községi önkormányzatnak.

Mint *állami szerv* a polgármester a közfunkcióknak öt egymástól lényegesen különböző csoportját látja el:

a) Mint a felsőbb hatóságok *foganatosító közege*, az illetékes állami szervek parancsa vagy megkeresése alapján irányítja a népszámlálást; összeállítja az állításra köteles állampolgárok névjegyzékét; közreműködik a hadsereg céljaira szükséges rekvirálásoknál; a felsőbb hatóságok tájékoztatása céljából statisztikai adatokat gyűjt; felügyel a fogházakra, elemi iskolákra s a magán elmeógyógyintézetekre; közvetíti az érintkezést az állami hatóságok s az egyes magánemberek között; s közzéteszi és végrehajtja a felsőbb hatóságok rendelkezéseit.

b) Mint *önálló állami hatóság* kiállítja a legkülönbözőbb bizonyítványokat s közhitelességgel tanúsítja köz- vagy magánérdekből bizonyos tényeknek a valóságát; — ellátja a polgári anyakönyvvezetésnek és a népesség nyilvántartásának a teendőit; — mint az igazságügyi rendszert szerve, közreműködik a nyomozásoknál — s ezenfelül közhírré teszi és végrehajtja az összes törvényeket és rendeleteket; megteszi a közbiztonság fenntartása érdekében szükséges összes intézkedéseket; s ha intézkedései ellenállásra találnak, rendelkezik az állam fegyveres ereje felett.

Mint a *községi önkormányzat* szerve a polgármester *kétféle* minőségben szerepel.

Mint egyszerű *foganatosító* közeg, a polgármester hajtja végre a községi képviselőtestület összes határozatait.

Mint *önállóan eljáró közeg* részint a községnek, mint *magánjogi* értelemben vett jogi személynek a törvényes képviselője gyanánt jár el s ő kezeli a község egész vagyonát; ő nyilatkozik az ajándékok és hagyományok elfogadása tárgyában; ő köti meg a község nevében az összes jogügyleteket s ő száll perbe, ha a község perelni kénytelen; — részint pedig a községnek, mint *közjogi* értelemben vett jogi személynek a szerve gyanánt lép fel s mint ilyen egyrészt *közigazgatási*, s másrészt *kormányzati* funkciókat végez.

Közigazgatási hatásköre az egész helyi, — mégpedig úgy a belterületi, mint a mezei rendszetet felöleli. Ezen az alapon tehát a polgármester van hivatva gondoskodni arról, hogy az utakon, utcákon és tereken a forgalom lebonyolítását ne háborgassák; — hogy a közvilágítás a közbiztonság és a forgalom követelményeinek megfelelően; — hogy a lakók életét vagy testi épségét veszélyeztető épületek leromboltassanak; — hogy a piacokon, vásártereken, templomokban s egyáltalán mindenütt, ahol nagy tömegek szoktak összejönni, a közcsendet és nyugalmat senki meg ne zavarja; hogy az egészségre ártalmas élelmiszereket ne árusítsanak; — hogy a mértékekkel és súlyokkal senki vissza ne éljen; hogy a baleseteket, tűzvészt, áradást, ragályok és állati járványok terjedését megakadályozzák; — hogy a halottak szállítása, az exhumálás és a temetés a közegészség követelményeinek megfelelően menjenek végbe stb. A polgármester ezt a tartalom szempontjából rendkívül gazdag és változatos hatáskört jogilag nagyon egyszerű formák közt, tudniillik *parancsok, tilalmak és engedélyek alakjában* gyakorolja. A polgármester *parancsolja* meg például a közbiztonság érdekében a közutakkal határos telkeknek kerítéssel való elkülönítését; — ő *tiltja* el a közegészség érdekében bizonyos telkeknek szeméttelép céljaira való felhasználását; — ő adhat engedélyt bizonyos közterületeken anyagraktárak létesítésére stb.

Mint *kormányzó szerv*, — a polgármester látja el a községi önkormányzatban foglalt funkciók közül a következőket:

a) Jogot alkot s ebbeli hatásköre oly nagy terjedelmet ölt, hogy egyes ritka kivételektől, tudniillik a képviselőtestület által alkotható szervezési és közegészségügyi szabályrendeletektől eltekintve, — *a község összes szabályrendeleteit a polgármester alkotja*.

b) A polgármester szervezi a község egész közigazgatását, mert a képviselőtestület által megejthető választásoktól és prezentálásoktól eltekintve, az összes segéd- és kisegítő polgármestereket ő bízta meg közfunkciók ellátásával; ő nevezi ki — ha csak a törvény másképp nem rendelkezik, — a község összes egyéb alkalmazottjait, mégpedig az eskütételre kötelezett hivatalnokokat, a mezőőröket s a községi rendőrség legénységét a járási, illetve a megyefőnök jóváhagyásával. A rendőri személyzetre vonatkozó hatáskörből világosan kitűnik, hogy a francia jog az úgynevezett polgári karhatalom szervezését megosztja az állam és a község közt; — mert a polgármester szervező hatáskörébe tartozik a rendőrlegénység és a mezőőrök kinevezése s a megfelelő állami szervek hatáskörébe tartozik egyrészt a polgármesteri kinevezések jóváhagyása s másrészt a rendőrkapitányok az úgynevezett commissariusok kinevezése. A szervező hatáskör betetőzése kép a polgármester ellenőrzi a község összes alkalmazottjait; ő gyakorolja felettük a fegyelmi hatalmat; s hacsak a törvény másképp nem rendelkezik, ő dönt felfüggesztésük és elmozdításuk tárgyában egyaránt.

c) A községi háztartást illetőleg a polgármester állítja össze és mutatja be a községi képviselőtestületnek a költségvetési előirányzatot; — ő utalványoz a költségvetés korlátai között; s a zárszámadásokat bemutatva, ő tesz jelentést arról, hogy a tényleges bevételek és kiadások mennyiben térnek el az előirányzattól. S végül

d) ha a polgármester az ő rendőrhatalósági parancsait vagy tilalmait másképp mint karhatalommal végrehajtani nem tudja, ebben az esetben a nagy forradalomnak az a sokszor hangoztatott alapelve érvényesül, mely szerint a rendelkezés, a parancsolás, az imperium a *polgárokat* illeti; — s akár polgári, akár katonai karhatalomról legyen szó, — a karhatalomnak csak egy hivatása lehet, az tudniillik, hogy engedelmeskedjék. A nagy forradalomnak erre az alapelveire kell visszavezetnünk, hogy minden olyan esetben, midőn a törvény és a közigazgatási hatóságok parancsainak karhatalommal kell érvényt szerezni, — a községi rendőrség felett saját jogán, az állami fegyveres erő felett pedig átruházott hatáskörben a polgármester rendelkezik.¹⁾

A végletekig vitt egyenlősítés következtében ez a rendkívül nagy kiterjedésű és változatos hatáskör jogilag Franciaország mind a 38.000 községében egy-egy embert, tudniillik a polgármestert illeti meg, — s a hatáskör megfelelő ellátásáért jogilag mind a 38.000 községben egy-egy ember, tudniillik a polgármester a felelős.

Tényleg azonban a cselekvés és a felelősség egységét csakis a legkezdetlegesebb viszonyok közt élő törpe és kis községekben lehet megvalósítani; a nagyobb községekben s különösen a nagy városokban teljességgel lehetetlen, hogy minden polgármesteri teendőt a polgármester lásson el s hogy mindenért ő legyen felelős. Félig-meddig már a törvényhozás is erre az álláspontra helyezkedik, midőn megengedi, hogy a polgármester az ő hatáskörének egyes részeit a polgármesteri adjunktusokra t. i. a segéd- és kisegítő polgármesterekre ruházza át. De a hatáskör átruházása csak jog s nem kötelesség; — az átruházott hatáskört bármikor vissza lehet vonni; — s jogilag a segéd- és kisegítő polgármesterek minden tényéért és mulasztásáért a polgármester felelős.

A való élet azonban nem tűr el ilyen félmegoldásokat.

A valóságban ugyanis a polgármesterek kénytelenek megosztani hatáskörüket a segéd- és kisegítő polgármesterekkel, mégpedig olyanformán, hogy a hatáskörükben foglalt rokontermészetű funkciókat községük nagyságának s gazdasági és kulturális fejlettségének arányában több vagy kevesebb *szolgálati ágga* s a rokontermészetű funkciókat ellátó személyzetet

¹⁾ *M. Hauriou*: Précis de droit adm. 478. old.

ügyosztályokká foglalják össze; — s a főjegyzői és a *rendészeti* ügyosztályokat a maguk számára tartva fenn, a többi ügyosztályok élére — például a pénzügyi, az útügyi, az építkezési, a kertészeti, a tűzbiztonsági, a közegészségügyi, a vízvezetéki, a csatornázási, a világítási stb. ügyosztályok élére — *egy-egy segéd- vagy kisegítő polgármestert* állítanak. A valóságban a hatáskörnek e megosztása nem ideiglenes, hanem állandó; — s a valóságban a polgármester csak a saját ügyosztályának a tényeiért és mulasztásaiért felelős, a többi ügyosztályok tényeiért és mulasztásaiért a segéd- és kisegítő polgármesterek felelősek s a polgármester csak annyiban felelős, amennyiben adjunktusainak ellenőrzése körül mulasztást követett el.

Sőt a való életben a hatáskörnek és a felelősségnek még ez a megosztása sem elegendő; — hiszen a polgármester és az ő segéd- és kisegítő polgármesterei a közigazgatás terén rendszerint laikusok; — az ingyenes szolgálat elve következtében funkcióikat csak mellékfoglalkozáskép láthatják el; — s mivel mandátumuk csak 4 esztendőre szól, — a gyakorlatra szert tett polgármestert és segédjeit minden négy esztendőben olyan laikusok válthatják fel, akiknek a közigazgatás terén sem elméleti, sem gyakorlati szakképzettségük nincs. Csakhogy mennél nagyobb valamely község, s mennél magasabb fokán áll a gazdasági és kulturális fejlettségnek, — az önkormányzatban foglalt funkciók ellátása annál inkább megköveteli a *szaktudást*, a gyakorlatban meghonosodott elvek, illetve tradíciók ismeretét s a jó és gyors elintézéshez szükséges rutint. Minthogy ezek a tulajdonságok csak *hivatalnokokban*, vagyis olyan alkalmazottakban lehetnek meg, akik egész munkaerejüket a közfunkciók ellátásának szentelik s akiket a község munkásságukért rendszeresen megfizet s akik a hivatalnoki pályára készülve, a megfelelő szaktudást is megszerzik, — a való életben a polgármesterek s az ő segéd- és kisegítő polgármestereik kénytelenek a közfunkciók ellátását *önmaguk s az ügyosztályuk hivatalnokai közt megosztani*.

S megosztják olyan formán, hogy ők maguk csak a *legfontosabb* ügyekben döntenek, de ekkor is mindig az ügyosztályok hivatalfőnökeinek a meghallgatása, illetve ezeknek a referádája alapján; — s minden más ügyben a döntést az ügyosztályok vezetőire bízák s a maguk számára csak a *revíziót, a felügyeletet tartják fenn*.

Az ügyosztályok vezetőinek a jogállása ehhez képest a következőleg alakul.

A *főjegyzői* ügyosztály négy alosztályra, tudniillik *a)* a jegyzői, *b)* az anyakönyvi és nyilvántartási, *c)* a katonai s *d)* a rendészeti alosztályra válik szét. Az alosztályok élén egy-egy alosztályfőnök és ennek a helyettese áll; — s az összes alosztályfőnökök s az ő egész hivatali személyzetük az ügyosztály főnökének van alárendelve. A főjegyző tehát hivatalfőnöke a polgármesteri hivatal egész személyzetének. S akár kisebb, akár nagyobb mértékben válnak szét alosztályokra, — ugyanígy van a többi ügyosztályban is. A pénzügyi ügyosztályban tehát hivatalfőnök gyanánt a pénztáros,

a rendészeti ügyosztályban a rendőrkapitány, illetve főkapitány, a vízvezetéki ügyosztályban a vízvezetési igazgató szerepel stb.

A polgármesterrel s a segéd- és kisegítő polgármesterekkel szemben az ügyosztályvezetők fontosabb ügyekben mint referensek szerepelnek; ők készítik tehát a határozatok tervezeteit, ők fogalmazzák a felsőbb hatóságokhoz intézendő átiratokat és jelentéseket s ők szerepelnek, mint tanácsadók minden olyan esetben, midőn az ügyek elintézése szakismereteket és rutint tételez fel. Az egyes ügyosztályok élén álló polgármester s az ő segéd-polgármesterei rendszerint csak felügyelnek.

Az imént vázolt hatáskörön túlmenő hatáskört mindössze két hivatalfőnök gyakorol, tudniillik a községi pénztáros és a községi főjegyző.

A községi pénztárosnak nemcsak jogában, de kötelességében is áll, hogy a polgármester utalványrendeleteit a törvényesség szempontjából ellenőrizze; — de mivel végső fokon az egész pénzkezelésért a polgármester a felelős, — az utalványrendeletek foganatosítását meg nem tagadhatja. Ezenfelül, valamint a polgármester, ugyanúgy a pénztáros is köteles minden egyes esztendőben a községi háztartásra vonatkozó jelentését a községi képviselőtestületnek bemutatni. A képviselőtestület mind a két jelentést megvitatja s a költségvetés tárgyában csak akkor határoz, ha a múlt évre vonatkozó polgármesteri és pénztárosi jelentéseket már elfogadta s ennek eredményekép a polgármesternek és a pénztárosnak a felmentést megadta. A pénztáros azonban az ő jelentését nemcsak a községi képviselőtestületnek tartozik bemutatni, mint a polgármester, — hanem kisebb jövedelmű községekben az állampénztárnak s nagyobb jövedelmű községekben az állami számvévőszéknek is. A polgármestert ennek következtében a háztartást illetőleg három egymástól lényegesen különböző szerv ellenőrzi: a községi pénztáros, a községi képviselőtestület s a megfelelő állami szervek.

Valamint a pénztárosnak, ugyancsak különleges jogállása vana községi főjegyzőnek is. A polgármester és az ő segédpolgármesterei, — mint említettük, — laikusok. Kell tehát valakinek lenni, aki a helyiérdekű közigazgatásra vonatkozó törvényeket, rendeleteket és szabályrendeleteket állandóan figyelemmel kíséri; a helyi viszonyokra való alkalmazásukat tanulmányozza; ebből a célból a nagyközönséggel s a különböző hatóságokkal állandóan érintkezik; minden a községet érdeklő ügyben minden érdekelt egyes embernek és hatóságnak szakszerű és megbízható felvilágosítást ad; a község jegyzőkönyveit és összes egyéb irományait megőrzi; a polgármesteri hivatal személyzetét rendre és pontosságra kényszeríti; s polgármesterváltozás esetén mint a tradíciók őre a községi közigazgatás terén kialakult gyakorlatot továbbra is érvényre juttatja. Ezt a szerepet van hivatva betölteni a helyiérdekű közigazgatás terén a községi főjegyző. A polgármesterek hatásköre azonban nemcsak a helyi, hanem az országos érdekű közigazgatásra is kiterjedt. Sőt elmondhatjuk, hogy Magyarországon kívül alig van még állam,

amely az országos érdekű közigazgatás terén oly mértékben venné igénybe a községi közegeket, mint Franciaország. A községi főjegyző ennek következtében nemcsak a helyiérdekű közigazgatás terén szerepel, mint a község összes ügyosztályainak a factotuma, — hanem ugyanígy mindenese az összes *minisztériumoknak* is.

*

Minthogy szaktudást és rutint kívánó ügyekben tulajdonképen nem a polgármester s az ő segéd- és kisegítő polgármesterei, hanem a különböző ügyosztályok főnökei döntenek s minthogy ritka kivételtől eltekintve a polgármester és az ő adjunktusai csak a felügyeletre szorítkoznak, — a francia községi önkormányzatot egy sajátságos ellentmondás jellemzi. Jogilag ugyanis minden hatalom ingyen szolgáló laikusok kezében van, tényleg azonban a hatalom legnagyobb részét a községek fizetett és szakképzett hivatalnokai gyakorolják. Vagyis a francia községek mai modern önkormányzata épügy szakértőkre támaszkodó laikusoknak a ténykedéséből áll, mint az angol grófságok klasszikus selfgovernmentje s a rendi világ magyar vármegyéinek az önkormányzata.¹⁾

*

A község, mint jogi személy az ő laikus tisztviselői, szakértő hivatalnokai s egyéb alkalmazottjai útján cselekszik. Minthogy a község ezen alkalmazottai cselekvés vagy mulasztás útján épügy sérthetnek jogot s épügy okozhatnak kárt, mint bárki más, a község mint jogi személy az ő alkalmazottjai révén nemcsak jogos, hanem jogellenes magatartást is tanusíthat s jogellenes magatartás esetén kárt is okozhat. Sőt a község lakossága nemcsak szervezetten, mint jogi személy okozhat kárt, hanem a lakosság illetve ennek egyes rétegei szervezetlenül mint pusztá tömeg is okozhatnak kárt tüntetések, zavargások, utcai csoportosulások alkalmával.

Akár szervezetten okozzon a község lakossága kárt, mint jogi személy, akár szervezetlenül, mint pusztá tömeg, a francia jog mindkét esetben módot nyújt arra, hogy a károsultak bíróhoz forduljanak s káruk megtérítését követeljék. De különbséget kell tennünk. Ha a község, mint jogi személy arra használja fel az ő alkalmazottjait, hogy a község magánvagyonára vonatkozólag kössön jogügyleteket, illetve gyakoroljon jogokat vagy teljesítsen köteleességeket, ebben az esetben a község és az ő alkalmazottjai között ugyanazon jogviszony áll fenn, mint a magánjogi értelemben vett jogi személy és azok közt, akik megbízatásuk alapján a jogi személy nevében jogügyleteket kötnek, jogokat gyakorolnak vagy köteleességeket teljesítenek. A községet tehát megbízónak, — alkalmazottjait pedig *megbízottaknak* kell tekinteni ; — s ha a megbízottak cselekvés vagy mulasztás útján mások-

¹⁾ V. ö. W. B. Munro : i. m. 305—315. old.

nak kárt okoznak, — ez esetben a megbízó és a megbízott in solidum felelősek a kárért; — s ezen solidaris felelősség szempontjából teljesen közömbös, hogy a megbízottak tévedésből kisebb, vagy nagyobb fokú gondatlanságból vagy pedig tudva és szándékosan okoztak-e kárt. A kártérítésre irányuló keresetet a rendes bíróságnál kell benyújtani s a kár megtérítésének csak egy feltétele van, az tudniillik, hogy a megbízott a kárt megbízatásának teljesítése közben mint megbízott okozza.

Ha a község mint jogi személy a jóléti közigazgatás terén fejt ki tevékenységet s intézetei és üzei útján a nagy közönség közszükségeit elégíti ki, — a közszolgálat közben okozott károk eseteiben különbséget kell tennünk. A kárt ugyanis mindig a község alkalmazottjai okozzák. De ha a kárt az alkalmazottnak olyan tévedése vagy gondatlansága idézte elő, amelyet menteni lehet, mert a község az illető szolgálati ágat helytelenül szervezte meg, mert alkalmazottjait túlterhelte, mert nem gondoskodott a kellő felügyeletről, mert a községi üzem technikai berendezései elavultak stb., — ez esetben az elkövetett hibát nem a községi alkalmazottnak, hanem mint a szolgálat fogyatkozását a községnek, mint jogi személynek kell beszámítani. Az ilyen szolgálati hibákra visszavezethető károkért egyedül és kizárólag a község felelős.

Lehetséges azonban, hogy a kárt nem a közszolgálatnak, hanem magának az alkalmazottnak a hibájára kell visszavezetnünk. S ez az eset forog fenn mindannyiszor, valahányszor az alkalmazott menthetetlen tudatlanságból, nagyfokú gondatlansággal, vagy pedig tudva és szándékos rosszakarattal járt el azért például, hogy valakinek, akivel ellenséges viszonyban van, — kárt okozzon. Ilyen esetekben nem a közszolgálat szervezetében, nem a különböző rendeltetésű intézetekben és üzemekben van a hiba, hanem magában az alkalmazottnak — s ilyen esetekben az okozott kárt egyedül és kizárólag az alkalmazott tartozik megtéríteni. In solidum felelősségnek, illetve a felelőségek halmozásának helye nincs.¹⁾

S végül, ha a község alkalmazottjai a rendészet vagy a pénzügyi közigazgatás terén, illetve a közigazgatás bármely olyan ágaiban járnak el, ahol nem a nagyközönség közszükségeinek intézetek és üzemek útján való kielégítéséről, vagyis közszolgálatról (service public), hanem a közhatalomnak a gyakorlásáról van szó, — az ilyen esetben okozott kár szempontjából a község lényegesen különbözik úgy az államtól, mint a magánjog jogi személyeitől. Az államtól annyiban különbözik, amennyiben az állam a közhatalom gyakorlása által okozott károkért kártérítést nem ad, illetve csak akkor ad, ha a törvényhozás a szabálytól eltér s az állam kártérítési kötelezettségét kifejezetten megállapítja; — a község ellenben ilyenkor is köteles az alkalmazottjai által okozott kárt megtéríteni. A bíróságok például

¹⁾ Újabbant ettől a szabálytól is kezdenek eltérni. V. ö. *M. Hauriou*: Précis de droit adm. XI. kiad. 326. old.

kártérítésre kötelezték a községet, ha a rendőrség közegei a tömeg közé lőttek s valakit megsebesítettek ; — ha egy a rendőrség által engedélyezett szállítható arena összeomlott s a nézőket megsebesítette ; ha a rendőri felügyelet alatt álló piacon mérgezett élelmiszereket árusítottak s a vevők megbetegedtek stb. De különbözik a község jogi helyzete a magánjog jogi személyeitől is, mégpedig annyiban, amennyiben a kártérítés feltételei ugyanazok, mint az intézetek és üzemek által okozott károk eseteiben. Meg kell jegyeznünk, hogy 1903-ig a községek és az ő alkalmazottjuk ellen indított kártérítési perekben mindig a rendes bíróságok ítéleztek ; — 1903 óta ellenben az államtanács, mint közigazgatási bíróság jár el.¹⁾

*

A francia jog a községnek, mint jogi személynek vagyoni jogi felelősségét a lakosság, illetve ennek egyes töredékei által okozott károkért következőleg szabályozza : A községek azon károkért is felelősek, amelyet a területükön támadt zavargások alkalmával a *tömeg* okoz egyeseknek ; — de a felelősség megoszlik a község és az állam között olyanformán, hogy a kár fele részét a község, fele részét az állam tartozik megtéríteni. Ha azonban a község szerveit a rend fenntartása körül mulasztás nem terheli, — a község a kár öt terhelő fele részének 60%-a erejéig keresetet indíthat az állam ellen ; ha pedig a községi közegeket mulasztás terheli, akkor az állam indíthat az öt terhelő felerész 60%-a erejéig keresetet a község ellen. A kártérítési igény felett ez esetben is a rendes bíróságok döntenek.

*

Annak, hogy a francia jog a községi alkalmazottak károkozó magatartása esetén az érdekelteket kártalanítani iparkodik s ebből a célból majd az alkalmazottakat, majd a községet, mint jogi személyt kötelezi az okozott kár megtérítésére, — a közigazgatás *szervezése* szempontjából rendkívül nagy jelentősége van. A polgármesterek ugyanis nemcsak kötelességet teljesítenek akkor, midőn a kinevezés, az előléptetés és a fegyelmezés funkcióit a törvény követelményeinek megfelelően látják el, — hanem a község anyagi érdekeit is szolgálják ; — mert mennél inkább ki tudják vinni, hogy a községek alkalmazottjai hivatásuk magaslatán álljanak — annál valószínűbb lesz, hogy a községi alkalmazottak kötelességeiket teljesíteni fogják s a községeknek az alkalmazottak mulasztásai és törvénytisései következtében kártérítést fizetniök nem kell.²⁾

¹⁾ V. ö. H. Berthélemy: *Traité de droit admin.* X. kiad. 85—88. old. M. Hauriou: i. m. 316—329. old. Léon Michoud: *La théorie de la personnalité morale* II. kiad. 279., 241. old. I. jegyzet 243., 291. old. I. jegyzet 286. old. Az államot illetőleg v. ö. dr. Tomcsányi Móric: *A vagyoni felelősség elve a közigazgatásban.*

²⁾ V. ö. W. B. Munro: i. m. 306—317. old. H. Berthélemy: i. m. *Traité élémentaire de droit administratif* 548—553. old.

A községek és az állami szervek közötti viszony.

Miután kimutattuk, hogy a decentralizációra irányuló törekvések a júliusi forradalomtól kezdődőleg miképen alakították át a francia községek szervezetét és képviselőtestületeik és polgármestereik hatáskörét, s miután jellemeztük a laikus tisztviselők s a szakképzett hivatalnokok közti viszonyt s a francia jognak a község és a községi alkalmazottak vagyoni jogi felelősségére vonatkozó álláspontját, az alábbiakban még azt a kérdést kell tisztáznunk, milyen hatást gyakoroltak a decentralizációra irányuló törekvések arra a viszonyra, amely egyrészt a községek s másrészt az állam szervei között áll fenn?

A napoleoni központosítás a községeket teljesen a kormánynak, illetve az ő megyefőnökeinek rendelte alá.

Ezt az abszolút alárendeltséget, amely minden önkormányzatot már eleve lehetetlenné tett, az 1830-i júliusi forradalom óta az alkotmánynak minden nagyobb szabású átalakítása után enyhítették, úgyhogy a régi függést lassankint és fokozatosan mind nagyobb és nagyobb szabadság váltotta fel.

A majdnem egy évszázad óta tartó fejlődést az 1926-i közigazgatási reform tetézte be, amelynek indokolása a község és az állam közötti viszony szabályozásánál rámutat a francia jog legfőbb alapelveire.

»Valamint az egyes emberek, ugyanúgy a községek szabadsága sem lépheti át azt a határt, amelyen túl a szabadság már a *mások* szabadságát s a *nemzet* érdekeit veszélyeztetné.« »A helyhatósági önkormányzatnak tehát összhangban kell maradnia az állam egységével és szuverénitásával,« s ép ezért »bármennyire szakítani kell az adminisztratív tutelének azzal a rendszerével, amely a községeket, mint kiskorúakat kezelte s a gyámkodást a végletekig vitte, — az állami felügyeletet s vele együtt az állami egység biztosítékait teljesen kiküszöbölni nem lehet;« — sőt ellenkezőleg, a francia nemzetnek azt az *erkölcsi* egységét, amely a közelmúltban — tudniillik a világháború alatt — »oly csodálatos eredményeket tudott felmutatni, — féltékenyen meg kell óvni a bomlás minden csírájától.«¹⁾

Ezt az *erkölcsi* egységet elsősorban a törvényhozás és az önkormányzat közötti viszony megfelelő alakulása biztosítja.

Bár az a gondolat, hogy a községnek az ő saját belügyeiben épúgy joga van az önkormányzatra, mint ahogy az egyes embereknek joguk van a szabadságra, — kétségtelenül a francia forradalom nagy racionalistáitól származik, — a francia törvényhozás soha az önkormányzatot, mint a községek alapjogát el nem ismerte. A franciák felfogása szerint az önkormányzatot a *szuverén* állam adja a községeknek s amint adta, ugyanúgy korlátozhatja s ha kell, el is veheti. De ha megadja az önkormányzatot s ha pontosan körül-

¹⁾ V. ö. M. Hauriou: i. m. 1008. old.

írja annak a határait s az állami szervekhez való viszonyát, — akkor a szuverén nemzeti akarat, mint törvény, nemcsak *korlátja lesz az önkormányzatnak, hanem biztosítéka is.*

Hiszen a törvényt *mindenki* köteles lesz tiszteletben tartani: nemcsak az önkormányzat saját szervei s azon egyes magánemberek, akiktől a község engedelmességet várhat, hanem azon *állami szervek is*, amelyek a községek felett felügyeletet gyakorolnak s az önkormányzattal kapcsolatos jogvitákat eldöntik.

A törvényhozás mármost háromféleképp korlátozza és egyúttal biztosítja a községi önkormányzatot, tudniillik *a)* egyszersmindenkorra szóló, *b)* időszakonként alkotott és *c)* helyi törvények útján.

Az egyszersmindenkorra szóló községi kódex és ennek a novellái állapítják meg a községek szervezetét s a szervezet megalakulásának a szabályait; — ezek írják körül a hatáskört s azon eljárási szabályokat, amelyek a község szerveit működésük közben irányítják; — ezek jelölik ki a községek rendelkezésére bocsátott jövedelmi forrásokat és azon kiadásokat, amelyeknek mint kötelező obligatív kiadásoknak a fedezéséről a községek évről-évre gondoskodni tartoznak stb.

Az évenként alkotott költségvetési törvények állapítják meg azt a maximális kulcsot, ameddig a községek a rendkívüli adók mérvének a megállapításánál elmehetnek.

S külön-külön *helyi törvények* adnak engedélyt arra, hogy a községek bizonyos állami fogyasztási adók — például a bor- és a szeszfogyasztási adók után pótlékot vethessenek ki: — s hogy akár a községek, akár a kényszerköltségvetés jogával felruházott felsőbb fórumok a rendkívüli községi adó kulcsát azon a határon túl is emelhessék, amelyet a költségvetési törvény állapított meg.

*

Ami a községeknek az állam *többi*, de nem *bírói* szerveihez való viszonyát illeti, — a francia törvényhozás más és másképen szabályozza ezt a viszonyt *a)* a szerint, amint a községek háztartása kisebb vagy nagyobb arányokat ölt; — *b)* a szerint, amint a községek szervei országos vagy helyi érdekű ügyekben járnak el; *c)* a szerint, amint a törvényben előírt köteleességek teljesítéséről vagy pedig diszkrecionális hatalomnak a gyakorlásáról van szó; — s végül *d)* a szerint, amint a község szervei csak egyes konkrét esetekben és kivételesen jártak el helytelenül, vagy pedig teljességgel képtelenné váltak arra, hogy hivatásukat betöltsék.

Ami az *első* megkülönböztetést illeti, — a francia jog az önkormányzat háztartását kettős ellenőrzésnek veti alá; az utalványozó hatóságokat — tudniillik községekben a polgármestereket — a képviselőtestületekkel ellenőrizteti akkor, midőn ezek zárszámadási jogukat gyakorolják; — a pénz-

kezelő közegeket pedig a külön pénztárossal nem, hanem csak végrehajtóval rendelkező községekben az állami pénztárosok ellenőrzésének, — s a községi pénztárosokat 30.000 arany franknál kevesebb rendes bevétellel rendelkező községekben a *megyefőnöki* tanács, egyebütt az állami legfőbb számvevőszék ellenőrzésének veti alá. Az eltérés az ellenőrzöttökre nézve azzal a következménnyel jár, hogy számadási pereikben a megyefőnöki tanács határozatát jogorvoslattal támadhatják meg, az állami számvevőszék, mint II. és végsőfokú bírói fórum előtt; — az állami számvevőszékeknek, mint közigazgatási bíróságnak *elsőfokon* hozott határozatait azonban semmiféle jogorvoslattal meg nem támadhatják.

Ami a *második és harmadik* helyen említett megkülönböztetéseket illeti, — ezekből már a XIX. század harmincas éveiben levontak bizonyos következtetéseket. A legmesszebbmenő decentralizáció hívei is elismerték, hogyha a törvényhozás bizonyos országos érdekű ügyek elintézését a községek hatáskörébe utalja, akkor a község szervei, tudniillik a polgármesterek tulajdonképen nem községi, hanem *állami* szervek gyanánt járnak el s nem valamely a községet megillető *jogot* gyakorolnak, hanem egy az állammal szemben fennálló *kötelességet* teljesítenek. Az állam és község közötti viszony ilyenén felfogása három következménnyel jár: *a)* a kormány és az ő képviselői, tudniillik a megyefőnökök nemcsak felügyeletet gyakorolhatnak a község szervei felett, hanem a törvények és a törvényes rendeletek korlátai közt *utasításokat* is adhatnak ki s utasításaikkal irányíthatják a községi szervek működését; — *b)* ha a községi szervek a hatáskörükbe utalt ügyekben eljárnak ugyan, de határozataikkal törvényt, törvényes rendeletet vagy államérdeket sértenek, akkor a kormány, illetve a megyefőnökök nemcsak megsemmisíthetik az ő határozataikat, hanem meg is változtathatják, vagyis nemcsak cassatorius láthatnak el, hanem reformatorius hatáskört is; — s végül *c)* ha a községi szervek akkép sértik meg a törvényt, hogy a hatáskörükbe utalt országos érdekű ügyekben az eljárást megtagadják vagy hanyagul járnak el, — akkor a kormánynak, illetve a megyefőnöknek jogában áll a községi szervek hatáskörét magukhoz ragadni s a szükséges határozatot a községi szervek helyett meghozni.

Míg országos érdekű ügyekben a legmesszebbmenő decentralizáció hívei is tagadták az önkormányzat lehetőségét, — addig helyiérdekű ügyekben a napoleoni központosítás túlzásaival szemben a decentralizáció jelszava alatt *önkormányzatot* követeltek s arra az álláspontra helyezkedtek, hogy a község szervei helyiérdekű ügyekben nem állami, hanem a szószoros értelmében vett *községi* szervek gyanánt járnak el s a törvény és a törvényes rendeletek korlátai között nem kötelességet teljesítenek, hanem a község érdekeit mérlegelve *diszkrecionális* hatalmat gyakorolnak. Természetes, hogy ennek az álláspontnak is három következménye kellett volna, hogy legyen. De a harmincas évek elmélete csak két következtetést vont le s

ezek szerint a kormány és a megyefőnökök helyiérdekű ügyekben a községek szerveihez utasításokat *nem* intézhetnek, nem rendelkező hatóságok tehát, hanem csak *felügyelő* szervek; s a felügyelet eredményekép a községi szervek határozatait meg nem változtathatják, hanem csak megsemmisíthetik; nincs tehát reformáló hatáskörük hanem csak cassatorius hatáskörük van. A *harmadik*, vagyis azt a következtetést, hogyha a szuverén törvényhozás valamely helyiérdekű ügyben az önkormányzatot, mint *kötelességet* szabályozza, akkor a kormány jogosítva van a kötelesség teljesítését kikényszeríteni, — a harmincas évek elmélete nem vonta le. Sőt, amint látni fogjuk, — a francia elmélet hatása alatt álló belga jog még tovább ment s az önkormányzatot a kormány túlkapásaival szemben akképen iparkodott megoltalmazni, hogy a közvetlen felügyeletet a kormány kezéből kivette s magasabbrendű *önkormányzati* alakulatokra ruházta át s *ezeket* tette meg a községi önkormányzat védbástyáivá.

A francia törvényhozás a kormány jogkörének ezt a csorbitását el nem fogadta s csak ritka kivételkép engedi meg, hogy a felügyeletet a községek felett a megyék képviselőtestületei és a megyei választmányok gyakorolják. S ugyancsak ritka kivételkép bízza a felügyeletet az államfőre és a miniszterekre úgyhogy a községek feletti felügyeletet rendszerint s az esetek túlnyomó nagy részében a *megyefőnökök* s az 1926-i reform óta az ő ellenőrzésük és irányításuk mellett a járási *főnökök* látják el.

S mivel a francia jog a legmesszebbmenő egyenlősítés álláspontjára helyezkedik, — a központi járás területén a megyefőnök s a többi járás területén rendszerint a járási főnök s kivételesen a megyefőnök,¹⁾ gyakorolja a felügyeletet *minden község, a legkisebb falu s a legnagyobb város felett egyaránt*.

Míg a felügyeletre hivatott szervek szempontjából a harmincas évek elmélete érvényesülni nem tudott, — addig az elmélet egyéb részei a fokozatos fejlődés folyamán tételes jogszabályokká alakultak át, de — mint látni fogjuk, — egy az önkormányzat *kötelességeire* vonatkozó lényeges eltéréssel.

A mai tételes jog szerint, ha a polgármesterek nem helyi, hanem *országos érdekű* ügyekben, mint állami szervek járnak el, — akkor a megyefőnök, illetve a járási főnök nem felügyelő szervek, hanem rendelkező hatóságok gyanánt léphetnek fel s mint ilyenek *a)* utasításokat, parancsokat és tilalmakat adhatnak ki; *b)* nemcsak megsemmisítő, hanem reformatorius hatáskört is gyakorolhatnak, mégpedig akár hivatalból, akár az érdekelt jogorvoslati alapján kérelemre; — s *c)* mulasztás, vagy hanyagság esetén egyszeri sikertelen felszólítás után a polgármester helyébe lépnek s ők teszik meg azt az intézkedést, amelyet a polgármester lett volna köteles megtenni.

¹⁾ Ilyen kivétel például, ha a község rendes bevételei az évi 10 millió frankot felülmúlják; — ez esetben nem a járási, hanem a megyefőnök gyakorolja a felügyeletet.

Helyiérdekű ügyekben különbséget kell tennünk a szerint, hogy ki — tudniillik a polgármester, illetve az ő adjunktusai vannak-e hivatta eljárni, vagy pedig a képviselőtestület?

Ami a polgármestert illeti, — helyiérdekű ügyekben a megyefőnök, illetve ennek alárendeltje a járásfőnök, csakis mint pusztán *felügyelőhatóságok* szerepelhetnek. S ép ezért a) a polgármester részére utasításokat, parancsokat és tilalmakat ki nem adhatnak. b) Csak cassatorius hatáskörük van, — vagyis a polgármesterek azon határozatait, amelyek törvénybe vagy törvényes rendeletekbe ütköznek, akár a felek kérelmére, akár hivatalból csak *megsemmisíthetik* és az alább jelzett két kivételtől eltekintve soha semmiféle körülmények közt *meg nem változtathatják*. De ebbeli hatáskörük is korlátozva van, mert azon határozatokat, amelyek jogszabályt nem, hanem csak *helyi közérdeket* sérthetnek, — valamint a polgármestereknek, mint a község magánjogi értelemben vett törvényes képviselőinek a magánjogi akaratkijelentéseit, illetve jogügyleteit *meg nem semmisíthetik*. c) A megsemmisítésen túlmenő hatáskört a felügyelőhatóságok csak két esetben tölthetnek be, tudniillik egyrészt akkor, ha a törvény a helyiérdekű ügyek egy bizonyos csoportjában, vagyis a helyi rendészet körébe tartozó ügyekben a szabályrendeletalkotást, vagy a határozathozatalt, mint *kötelességet* írja elő; — másrészt akkor, ha valamely kiadás a szabályszerűen jóváhagyott költségvetésbe felvételre s a polgármesternek az utalványozás a költségvetés keretei közt nemcsak joga, hanem kötelessége is.

Ha a polgármesterek az imént jelzett esetekben *kötelességeik* teljesítését elmulasztják, — a felügyelői szervek egyszeri sikertelen felhívás után a *polgármester helyébe léphetnek* s vagy a megyefőnök, illetve az ő delegáltja teszi meg azt az intézkedést s bocsátja ki azt az utalványrendeletet, amelyet a polgármesternek kellett volna megtennie, illetve kibocsátania; — vagy pedig a megyefőnök alkotja meg azt a rendőri szabályrendeletet s teszi meg azt a rendőri természetű intézkedést, amelyet a polgármesternek kellett volna megalkotnia, illetve megtennie.¹⁾ Ennél is nagyobb terjedelmű hatáskör illeti meg a megyefőnököt abban az esetben, ha a megye területén egyszerre több, esetleg valamennyi község polgármestere követ el mulasztást a közegészség, a közbiztonság és a közrend fenntartása körül. Ilyenkor a megyefőnök nemcsak egy bizonyos rendelkezést tehet meg a polgármesterek helyett, hanem legjobb belátása szerint minden intézkedést, mégpedig a nélkül, hogy előzőleg köteles volna a polgármestereket kötelességeik teljesítésére felhívni.

*

A francia jog mint láttuk — a községi képviselőtestületek hatáskörét két kivétellel, a *helyiérdekű ügyekre korlátozta*. A felsőbb hatóságokhoz való viszony szabályozásánál azonban ezeket a kivételeket teljesen figyelmen kívül hagyja s minden ügyben egyöntetűen következőleg rendelkezik.

¹⁾ M. Hauriou : i. m. 201. old. ; H. Berthélemy : i. m. 216. old.

A községi képviselőtestületet a hatásköréhez tartozó összes ügyekben egy bizonyosmértvű *önállóság* illeti meg; s az önállóság zárja ki a lehetőségét annak, hogy a megyefőnök, a járásfőnök s bármiféle más megyei vagy állami szerv a községi képviselőtestülethez *utasításokat, parancsokat*, vagy tilalmakat intézzon. A képviselőtestületnek tehát rendelkezésre jogosított *felsőbb hatóságai* nem, hanem csakis *felügyelő* hatóságai lehetnek.

Ezek mármost két alapon járhatnak el, tudniillik vagy másoknak a kezdeményezésére, vagyis *kérelem* alapján, vagy pedig *hivatalból*.

A kérelem esetére való eljárást a francia jog akképen szabályozza, hogy ne csak a közvetlenül érdekelt, hanem mindenki kérhesse a felügyelet alapján megtehető intézkedéseket, aki a helyi közigazgatás jóságában, mint községi adófizető érdekelve van. A képviselőtestület határozatait ennek következtében nemcsak a közvetlenül érdekelt felek, hanem *actio popularis* alakjában *bármely községi adófizető* is megtámadhatja a megyefőnök előtt s a megyefőnök, mint felebbviteli fórum jogorvoslat beadása esetén sem tehet többet, vagy kevesebbet, mintha a képviselőtestület határozatát a *saját kezdeményezésére, vagyis hivatalból bírálná felül*.

A *hivatalból való* felügyelet ugyanis két jogosítványt foglal magában; tudniillik egyrészt a községi képviselőtestület feletti *gyámkodást, az úgynevezett adminisztratív tutelát* s másrészt a képviselőtestület határozatainak *hivatalból való felülbírálását*.

Ami e két jogosítvány közül az *adminisztratív tutelát* illeti, — éles megkülönböztetést kell tennünk a képviselőtestületnek egyrészt azon határozatai között, amelyeket a községnek felperesként vagy alperesként való perbeszállása tárgyában hoz — s másrészt a képviselőtestület összes többi határozatai között.

A perbeszállást illetőleg, amióta a megyefőnöki tanácsokat megszervezték, — mindig alapelv volt és ma is alapelv, hogy akár a község akar perbeszállni, akár a község helyett a képviselőtestület mulasztását pótlendő a község *bármely adófizetője* akar perbeszállani, — a képviselőtestület s az egyes adózó elhatározását csak a megyefőnöki tanács kifejezett vagy hallgatólagos jóváhagyása esetén lehet végrehajtani.¹⁾ A perbeszállásra vonatkozó *tutela tekintetében tehát a napoleoni reform óta csak annyiban történt változás, amennyiben a megyefőnöki tanácsok hatáskörét a megyeközi prefekturai tanácsok vették át*.

Az *egyéb* ügyekben hozható határozatokat illetőleg ellenben a francia jognak az adminisztratív tutelára vonatkozó álláspontja lényegesen megváltozott. A júliusi forradalom után a harmincas évek törvényhozása a községek képviselőtestületeit négy ügy kivételével még minden más ügyben a megyefőnök gyámkodása alá helyezte — a gyámkodás volt tehát a szabály, s az

¹⁾ Ezen szabály alól csakis a községi törvény 122. és 154. §§-aiban *taxative* felsorolt perek vétetnek ki.

ettől független határozathozatal volt a kivétel. Az adminisztratív tutela alá eső határozatok számát azonban a későbbi törvényhozások folyton apasztották, úgyhogy az 1884-i községi törvény szerint már a gyámkodástól független határozathozatal lett a szabály s az adminisztratív tutela kikötése lett a kivétel.

Az 1926-i reform a jóváhagyásra szoruló határozatok számát ismét jelentékenyen csökkentette, úgyhogy manapság a perbeszállás tárgyában hozott határozatoktól eltekintve, — csak azon határozatok hajthatók végre a megyefőnök, illetve 1926 óta a vidéki járásokban a járási főnök jóváhagyása után, s következésképp csak azok esnek adminisztratív tutela alá, amelyek

1. a községi magántulajdon tárgyait illetőleg ezeknek az *elidegenítésére* vagy *elcserélésére*, 18 évnél hosszabb időre szóló *bérletekre*, ingatlanvagyonnak kölcsönből, vagy rendkívüli bevételek útján való *szerzésére*, *egyszóval a község fontosabb jogügyleteire vonatkoznak* ;

2. amelyek a községi köztulajdon tárgyaira, vagyis a községi közutakra ;

3. amelyek a vásárok engedélyezésére vagy beszüntetésére ;

4. amelyek a községi üzemek házikézelésbe való átvételére s az üzemek engedélyezésére vagy bérbeadására, vagy pedig az üzemekben való érdekeltség vállalására s végül

5. amelyek a községi háztartás legfontosabb mozzanataira, tudniillik a *költségvetésre*, a *zárszámadásokra*, a póthitelekre, a rendkívüli adókra és bizonyos, a törvényben körülírt feltételek fennforgása esetén a községi *kölcsönökre* vonatkoznak. A községi kölcsönök felvétele tárgyában hozott határozat ugyanis csak akkor esik adminisztratív tutela alá, ha a kölcsönt az évi rendes bevételekből törlesztetni nem lehet ; — vagy ha a kölcsöntörlesztés határideje a 30 évet túlhaladja ; — vagy ha a kölcsön összege akár egymagában, akár a többi még nem törlesztett kölcsönökkel együtt 3 millió franknál magasabb összegre emelkedik.

A községi képviselőtestületek a fent elsorolt határozataikat jóváhagyás végett az illetékes felügyelőhatósághoz, tudniillik rendszerint a megyefőnökhöz, 1926 óta a vidéki járásokban a járási főnökhöz s ritka kivételkép a miniszterhez, az államfőhöz, vagy a törvényhozáshoz kötelesek felterjesztetni.

A felügyelőszervnek — az alább tárgyalandó kivételektől ¹⁾ eltekintve — nem áll jogában a hozzá jóváhagyás végett felterjesztett határozatot sem megváltoztatni, sem megsemmisíteni ; — a felügyelő szerv tehát csak háromféleképp járhat el, tudniillik vagy kifejezetten megadja, illetve megtagadja a jóváhagyást, vagy pedig nem nyilatkozik. Bármiképpen járjon el, discretionális hatalmat gyakorol s következésképp nemcsak jogszabályokat alkalmaz, hanem a közérdek követelményeit is mérlegelheti.

¹⁾ Lásd alább az obligatív kiadásokról mondottakat.

Amennyiben a felügyelőség egy bizonyos záros határidőn belül, — a megye- és a járásfőnök például egy hónapon belül nem nyilatkozik, — az 1884-i törvény szerint a határozatot jóvá *nem* hagyott határozatnak kellett tekinteni s miniszteri döntést lehetett kívánni. Az 1926-i reform nagymértékben kiterjesztette és megerősítette az önkormányzatot azzal, hogy ilyen esetekben az *ellenkező vélelmet állította* fel s azt a határozatot, amelynek jóváhagyás tárgyában a megyefőnök 40 nap alatt, a miniszter, az államfő, vagy a törvényhozás pedig 3 hónap alatt nem nyilatkozott, — jóváhagyott határozattá minősítette s a törvényhozás, az államfő, a miniszter, illetve a megyefőnök kifejezett *jóváhagyásának a hiányában is megengedte azok végrehajtását.*¹⁾

Bármelyik felügyelőség tagadja meg a jóváhagyást, a felügyelőség álláspontja a képviselőtestületet kötelezi, mert a jóvá nem hagyott határozatot végrehajtani nem lehet.

Ezzel szemben bármelyik felügyelőség adja meg a jóváhagyást, — a felügyelőség álláspontja a képviselőtestületet nem kötelezi, mert addig, amíg harmadik személyek alanyi jogot nem szereztek, a jóváhagyott határozat végrehajtásától bármikor elállhat s elhatározhatja például, hogy a kölcsönt a jóváhagyás ellenére sem veszi igénybe.²⁾

A közigazgatási gyámkodás alá tartozó határozatoktól eltekintve, — a képviselőtestület az összes többi határozatait *szabadon hajthatja* végre. A gyámkodás alóli mentesség azonban nem jelent souverainitást. Az ilyen határozatokkal szemben is van tehát helye felügyeletnek, de a felügyelet nem jóváhagyásban, hanem annak a felülbírálásában nyilvánul meg, a községi képviselőtestület nem hozott-e semmis, mégpedig vagy abszolúte, vagy relatíve semmis határozatot? Abszolúte semmis minden olyan határozat, amelyet a képviselőtestület *a)* ülészákon kívül, *b)* hatásköréhez nem tartozó ügyekben s *c)* a törvények, illetve a törvényes rendeletek megsértésével hozott. S relatíve semmis minden olyan határozat, amelynek hozatalában érdekelt képviselői tagok vettek részt. A francia törvényhozás az abszolút és a relatív semmiségi okok megállapítását s a törvénytelen határozatok megsemmisítését akarta lehetővé tenni, midőn törvénybe iktatta a következő két jogszabályt: 1. A polgármester minden jóváhagyás alá nem eső határozatot 8 napon belül a járási főnökhöz köteles felterjeszteni, aki köteles a határozat átvételét elismerni. 2. A jóváhagyás alá nem eső határozatokat csakis a fentjelzett elismerés keltétől számított 15 nap eltelte után lehet

¹⁾ Ha a községi képviselőtestület határozata monopóliumot teremt s ezen a révén egy úgynevezett közüzemet engedélyez vagy ha az engedélyezés magánüzemre vonatkozik ugyan, de az üzem fontos közszükségleteket elégít ki s az engedély harminc évnél hosszabb időre szól, — akkor a megyefőnök részéről a hallgatóságos jóváhagyás három hónap alatt, a miniszterek és a törvényhozó hatalom részéről hat hónap alatt következik be. V. ö. id. I. decretum 15. §-át s *M. Hauriou* i. m. 1018. old.

²⁾ *H. Berthélemy* i. m. 209. old.

végrehajtani; korábban csak akkor, ha a határozatot senki jogorvoslattal meg nem támadta és ha a megyefőnök kifejezetten kijelentette, hogy a határozat végrehajtását nem ellenzi. *A megyefőnöknek tehát 15 nap áll rendelkezésére abból a célból, hogy a fent elsorolt abszolút vagy relatív semmiségi okok fennforgását megállapítsa.*

A felülbírálat eredményeképp a megyefőnök a hozzá felterjesztett határozatot soha meg nem változtathatja, hanem csak megsemmisítheti. S következőképp valamint a polgármesternél láttuk, ugyanúgy a képviselőtestületet illetőleg is megállapíthatjuk, hogy a *francia* tételes jog szerint a *felügyelőhatóságoknak helyiérdekű ügyekben csakis cassatorius hatáskörüik lehet.*

Ezt a cassatorius hatáskört csakis *jogszabály-sértés* esetén lehet gyakorolni, érdeksértés esetén nem; s a gyakorlás a fent felsorolt abszolút semmiségi okok fennforgása esetén kötelesség, a relatív semmiségi ok fennforgása esetén ellenben csak jog, amelynek gyakorlása az érdekelt szavazatok számától s a felügyelőhatóság legjobb belátásától függ.¹⁾

*

A souverain törvényhozás valamint a polgármesterekkel, ugyanúgy a képviselőtestületekkel szemben is megállapíthat kötelességeket. S a törvényben megállapított kötelességeket mint láttuk, országos és helyiérdekű ügyekben egyaránt teljesíteni kell. A törvénynek kijáró engedelmesség alól tehát az a körülmény, hogy csak helyiérdekű ügyekről van szó s hogy a községet helyiérdekű ügyekben *önkormányzat* illeti meg, — sem a polgármestert, sem a képviselőtestületet fel nem oldozza.

A képviselőtestületet illetőleg két kötelességnek van gyakorlatilag a legnagyobb jelentősége: az egyiket a francia törvényhozás kifejezetten törvénybe iktatja s e szerint minden község képviselőtestülete köteles előirányozni a községi törvény 136. §-ában felsorolt összesen húszféle obligatív kiadást s ugyancsak minden község köteles az előirányzatban gondoskodni annyi bevételről, amennyi a törvényben részletezett kiadások fedezéséhez szükséges. A másik kötelesség csak a törvény rendelkezéseiből *következik* s e szerint minden község képviselőtestületének kötelessége, hogy az ő legjobb belátásától függő, úgynevezett *facultativ* kiadások előirányzásánál minden felesleges kiadás előirányzásától tartózkodjék s bevételi forrásait az obligatív kiadások fedezésén kívül csakis olyan fakultatív kiadások fedezésére vegye igénybe, amelyek elkerülhetetlenül szükségesek.

Amennyiben a képviselőtestület az *első* helyen említett kötelességeit nem teljesíti, — a megyefőnök, illetve ha a község évi bevétele a 9 millió

¹⁾ Az 1884-i loi municipale 63. és 64. §-ai nullité de plein droit alá eső és annulables határozatokat különböztetnek meg. Az érdekelték részvétele azért nem abszolút semmiségi ok, mert lehet, hogy a nem érdekelték náluk nélkül is többségben voltak, az érdekelték szavazatának tehát döntő jelentősége nem volt.

francot felülmúlja, az államfő, — mint felügyelős szerv, az általános szabálytól eltérhet s nemcsak jóváhagyó vagy a jóváhagyást meghaladó, hanem *reformatorius hatáskört* is gyakorolhat. A jóváhagyás végett felterjesztett költségvetést ugyanis megváltoztathatja, a költségvetésből kihagyott *obligatív kiadást az előírányzott kiadások közé* felveheti; — s ha e miatt a rendkívüli adó kulcsát emelni kell, — az emelést a költségvetési törvény által megállapított maximumig az államfő s azontúl a törvényhozás rendeli el. De a költségvetésből kimaradt obligatív kiadások előírányzását s fedezésük érdekében a rendkívüli adó kulcsának az emelését csak akkor lehet elrendelni, ha a megyefőnök, illetve az államfő a község képviselőtestületét köteletségének teljesítésére legalább egyszer felhívta s ha a felhívás eredménnyel nem járt.

Ami az obligatív kiadásokkal szemben úgynevezett *fakultatív*, valamint *az előre nem látható kiadásokat* illeti, — a megyefőnök ezeket s a fedezésükhöz szükséges bevételeket soha sem *emelheti*; — sőt ellenkezőleg leszállíthatja őket, ha a község képviselőtestülete az obligatív kiadások fedezéséről nem gondoskodott, vagy ha fakultatív kiadásainak fedezése érdekében rendkívüli bevételekhez akart folyamodni. Annak, hogy a megyefőnök a költségvetés ezen utóbbi részeit ne módosíthassa, — már mint jeleztük, — két együttesen megkövetelt feltétele van: az egyik abból áll, hogy a község az ő összes rendes és rendkívüli kiadásait a rendes bevételekből tudja fedezni, — a másik pedig abból, hogy az összes obligatív kiadások fedezéséről gondoskodják.¹⁾



Ha a polgármester vagy a képviselőtestület nem kivételesen tanúsítanak jogellenes vagy pedig az állam, illetve a község érdekeibe ütköző magatartást, hanem olyan gyakran, hogy tőlük funkcióik rendes ellátását többé remélni nem lehet, — akkor a felügyeletre hivatott felsőbb hatóságok *fegyelmi eszközöket* alkalmazhatnak.

A megyefőnök ugyanis a polgármestert és az ő adjunktusait egy hónapra s a belügyminiszter három hónapra felfüggesztheti, az államfő pedig decretummal tisztségeiktől megfoszthatja.

S ugyancsak fel lehet függeszteni, illetve teljesen meg lehet szüntetni a négy évre megválasztott képviselőtestület működését is *felfüggesztés*, illetve *felosztatás* útján.

A felfüggesztést, — de csak egy hónapi időtartamra s csak sürgős szükség esetén, — a megyefőnök rendelheti el indokolt s a belügyminiszternek bejelentett határozatban.

A felosztatást csak az államfő rendelheti el, de ő is csak a minisztertanács meghallgatása után s egy olyan kellően indokolt rendelettel, amelyet nyomban közzé kell tenni a hivatalos lapban.

¹⁾ V. ö. M. Hauriou i. m. 221., 1022. old.

Felosztatás esetén, valamint akkor is, ha a képviselőtestület megalakulni nem tudott, vagy ha minden tagja lemondott — a községi képviselőtestület hatáskörét egy az államfő által kinevezett *rendkívüli bizottmány*, a polgármester hatáskörét pedig az ezen bizottmány által választott elnök veszi át, de több rendbeli lényeges megszorítással. A rendkívüli bizottmány és az elnök hatásköre ugyanis csak a sürgős *folyó ügyek* elintézésére terjed ki s erre is csak ideiglenesen. Az előírányzott kiadásokon túlmenőleg kötelezettségeket tehát nem vállalhatnak ; — a jövő évi költségvetést elő nem készíthetik ; — a számadásra kötelezetteknek, tudniillik a polgármesternek és pénztárosnak felmentést nem adhatnak ; s a község közigazgatási személyzetében változást elő nem idézhetnek. S ezt a szűkre szabott hatáskört is csak rövid ideig gyakorolhatják, mert a felosztatást követő *két hónap* alatt az új választást ki kell írni s a rendkívüli bizottmány hatásköre nyomban véget ér, mihelyt az újonnan választott képviselőtestület megalakult.

*

A francia törvényhozás minden olyan javaslatot elvetett, amely a községi önkormányzat védbástyaivá a magasabbrendű önkormányzati alakulatokat, tudniillik a megyéket akarta megtenni. De védbástyákról ő is gondoskodott s a fokozatos fejlődés folyamán két olyan védbástyát épített ki, amelyeket — forradalmi időktől eltekintve — soha lerombolni nem lehet. Ezek közül az egyiket akkor építette ki, midőn az önkormányzat szervezetét, hatáskörét s az állami szervekhez való viszonyát s az önkormányzati szervek s a felügyelőhatóságok működésében irányadó anyagi és eljárási szabályokat törvényekben állapította meg. Az egyik *védbástya tehát a törvényhozó hatalom*. A másikat pedig akkor építette ki, midőn az önkormányzattal kapcsolatos jogviták eldöntésénél hatáskört biztosított egyrészt a polgári és büntető rendes bíróságok s másrészt a közigazgatási bíróságok részére.

A bíróságok működése épügy két irányban érezteti a hatását, mint a törvényhozó hatalomé, tudniillik *korlátok közé szorítja és védelmezi* az önkormányzatot, midőn egyrészt az önkormányzat szerveit s másrészt az önkormányzat felügyeletére hivatott *felsőbb hatóságokat törvénytiszteletre* kényszeríti.

Az önkormányzat saját szerveit kényszerítik törvénytiszteletre a bíróságok a következő esetekben :

a) Ha valamely jogvita előzetes kérdése gyanánt az a kérdés szerepel, hogy egy bizonyos községi szabályrendelet érvényes-e vagy sem, — a szabályrendeletek érvénye felett akár polgári vagy büntető, akár közigazgatási perekben a rendes, illetve a közigazgatási bíróságok döntenek.

b) Ha a polgármester a szabályrendelet alkotásakor a hatáskörére vonatkozó jogszabályokat megsértette, vagy pedig ha hatalmával vissza-

élt, — ez esetben minden adófizető választó jogosítva van a szabályrendeletet az államtanács előtt megtámadni s a szabályrendelet érvényét nem egy konkrét per előzetes kérdése gyanánt, hanem önállóan jogvita tárgyává tenni; az államtanács pedig *excès de pouvoir* vagy *détournement de pouvoir* esetén jogosítva van a polgármester szabályrendeleteit megsemmisíteni.¹⁾

c) Ha a községi képviselőtestület a község jogainak érvényesítése vagy megvédelmezése céljából a szükséges lépéseket meg nem teszi, — bármely községi adózónak jogában áll a kockázat elvállalása mellett a község képviselőtestületében felperesként vagy alperesként perbe szállni; — a bíróság pedig a községi képviselőtestület hanyagsága vagy szándékos mulasztása esetén is jogosítva van az ilyen jogvitákat eldönteni, feltéve, hogy a perbeszállást a megyefőnöki tanács megengedte.

d) Ha a választók névjegyzékét kiigazító hatóságok jogszabályt sértettek, ha a községi választásokat vezető hatóságok a választás eredményét helytelenül állapították meg s ha a megválasztott képviselőtestület s az ezáltal választott polgármester és az ő adjunktusai a kezükbe letett hatalmat jogellenesen gyakorolták, — az imént felsorolt összes szervek határozatait meg lehet támadni, mégpedig kereset, illetve panasz és kifogás alakjában egyaránt.

A névjegyzéket kiigazító hatóságok határozatait a rendes bíróságok előtt, — a többi hatóságok határozatait a közigazgatási bíróságok előtt lehet megtámadni; — mégpedig a megválasztott képviselőtestület és a polgármester határozatait akkor, ha törvényt, törvényes rendeletet, vagy a hatáskörre vonatkozó jogszabályt sértenek s a képviselőtestület határozatait akkor is, ha ülészákon kívül hozattak, vagyis minden olyan esetben, midőn az úgynevezett *abszolút semmiség* látszik fennforogni, — *határidőre való tekintet nélkül, vagyis bármikor meg lehet támadni*. S a megtámadás céljából szükséges lépéseket nemcsak a közvetlenül érdekelték tehetik meg, hanem a közérdek védelmében egyrészt a választók és a választói joggal felruházott adófizetők s másrészt a megyefőnök is.²⁾

Az önkormányzat tehát a maga teljes egészében bírói ellenőrzés alatt áll.

De ugyanezt mondhatjuk — az egyetlen szuverén törvényhozást kivéve — azon állami szervekről is, akik az önkormányzat szervei felett *felügyeletet* gyakorolnak, még akkor is, ha a felügyelet eredményeképp diszkrecionális hatalommal intézkednek.

Akár a járási, vagy a megyefőnökök, akár a miniszterek, vagy az államfő sértik meg az önkormányzat szerveivel szemben a hatáskörre vagy az eljárásra vonatkozó, vagy pedig az anyagi jog körébe vágó jogszabályokat, — a felügyelőszervek határozatait minden érdekelt megtámadhatja az állam-

¹⁾ V. ö. W. B. Munro : i. m. 298. old.

²⁾ V. ö. M. Hauriou : Précis de droit administratif. 104. old.

tanács, mint közigazgatási bíróság előtt. Megtámadhatják tehát az érdekelt egyes emberek s mindazon községi szervek, akikkel szemben a felügyelettel megbízott állami szervek a tárgyi jogszabályait megsértették.

A bírói ellenőrzés teljessége vonja maga után, hogy az önkormányzat csakis *a törvény korláta között tud érvényesülni*; de mivel ezen korlátok közt a bíróságok segítségével *feltétlenül* érvényesülhet, — az önkormányzat legerősebb védőbástyája gyanánt a törvény mellett a *bírói jogvédelem szerepel*.¹⁾

A megyei önkormányzat rendszere a mai Franciaországban.

A francia megye épügy territoriális önkormányzati alakulat, mint a francia község s szervezete is épügy a jogegyenlőségen, illetve a népképviseleti elven épül, mint a községé. Ezen rokonvonásokból az következnék, hogy a francia törvényhozás a megyék területváltozásait, a megye népének a megyéhez való viszonyát, a megyei választásokat s a választott testületi szervek működését is *ugyanúgy kénytelen szabályozni, mint ahogy ugyanezen kérdéseket a községekre vonatkozóan szabályozta*. S a francia törvényhozás — mint látni fogjuk — tényleg így is járt el, de többrendbeli eltéréssel.

Ami a területét illeti, — láttuk, hogy a francia községeknek majdnem $\frac{2}{3}$ része az önkormányzatra képtelen törpe és kisközségek közé tartozik; — ezért iparkodik a francia törvényhozás egyrészt a községek együttműködését s másrészt az önkormányzatra képtelen községeknek más községekbe való beolvasztását előmozdítani; — s ezért van nagy jelentőségük a községeket illetőleg azon jogszabályoknak, amelyek az ú. n. interkommunális alakulatokra s a községek területváltozásaira vonatkoznak.

A községekkel ellentétben önkormányzatra képtelen megyék nincsenek, hisz minden egyes megye többszáz község területét és népességét foglalja magában. Innen van, hogy a törvényhozás — mint látni fogjuk — a megyék együttműködését csak a legújabb időkben szabályozta; — a megyék területbeosztásán ellenben a nagy forradalom óta alig változtatott. Ha mindezeket felül tekintetbe vesszük azt is, hogy a nagy forradalom óta 40.000 község közül 140 év alatt 2000 község szűnt meg a szomszédos községekbe való beolvasztás révén, a departementok száma ellenben alig, illetve csak az 1870-i francia—német és az 1914-i világháború hatása alatt változott,²⁾ — akkor nyomban érthetővé válik, miért szabályozza a községi törvény a községek területváltozásait részletesen, — s miért hallgat a megyék területváltozásairól a megyei törvény?

¹⁾ V. ö. M. Hauriou : i. m. 212., 85., 193., 203., 113., 118., 104. old. U. a. Précis de droit constitutionnel 639—641. old. — H. Berthélemy : i. m. 145. A diszkrécionális hatalom gyakorlása esetén beadható recours pour excès de pouvoirt, illetőleg lásd ugyanott 991. és 992. old. 1. jegyzet.

²⁾ A departement-ok száma jelenleg 90.

A törvény hallgatása következtében a megyei területváltozásokat illetőleg mindössze azt az alapelvet emelhetjük ki, hogy *a megyék területét csakis a törvényhozás változtathatja meg.*

*

A megye népe épúgy három réteget foglal magában, mint a községé — s az ideiglenes és állandó lakosság s a választóközönség egyes tagjainak a megyéhez való viszonya is ugyanúgy alakul, mint a községekben. Eltérések mindössze két szempontból, t. i. egyrészt a szegényügyi közigazgatás s másrészt a képviselőtestületi választások szempontjából állanak fenn.

Minthogy a szegényügyi közigazgatás jótékonyági intézetei elsősorban és legfőképen községi intézetek, — a szegényügyi közigazgatás terén a községben való állandó lakás döntő befolyást gyakorol arra a jogviszonyra, amely a segélyezésre rászorult szegények és a községek közt fennáll; — a megyékben ellenben a területükön való állandó lakásnak *a szegényügyi közigazgatás szempontjából ily nagy jelentősége nincs.*

Ami pedig a *választásokat* illeti, látni fogjuk, hogy a francia jog, valamint a községekben, ugyanúgy a megyékben is minden önjogú francia állampolgár férfinak megadja a választói jogot — s a választói jog gyakorlását, valamint a községekben, ugyanúgy a megyékben is a helyi és az országos közigazgatásban való *érdekeltségtől* teszi függővé. Eltérés mindössze annyiban van, hogy a francia jog a megyei közigazgatásban nemcsak azt tekinti érdekeltnek, aki állandóan a megye területén lakik, vagy ott öt év óta adót fizet, hanem azt is, aki a választás évének január 1-je után a megye területén ingatlanbirtokot örökölt.¹⁾

*

Ami a megyék területére és népére vonatkozó szabályok után magát a megyei önkormányzatot illeti, — előre kell bocsátanunk, hogy a francia jog, valamint a községekben, ugyanúgy a megyékben is az önkormányzat szervezetét s a helyi szervek hatáskörét és az állami szervekhez való viszonyát *egyenlően* szabályozza s következőképp, valamint a községi, ugyanúgy a megyei önkormányzatot is *az egyenlőség jellemzi.*

De míg a községi önkormányzat végletekig vitt uniformizálása szinte azt mondhatnánk *francia-belga különlegesség,* — addig a megyéket és az ehhez hasonló önkormányzati alakulatokat nemcsak a francia jog, hanem kisebb-nagyobb mértékben minden államnak a joga *egyenlően* szabályozza.

A francia jog az egyenlőség, mint szabály alól a 90 megye közül mindössze egy megyét, t. i. a *sajnai departement-t* veszi ki. S ez a kivétel teljesen indokolt is, mert Szajna megye területének és népének túlnyomó nagy része Párizs városához tartozik s következőképp a többi megyéktől teljesen elütő, különleges helyzetben van.

*

¹⁾ V. ö. M. Hauriou: Précis de droit constitutionnel. 637. old.

Sajátságos, hogy azt a törvényt, amely a megyei önkormányzat alap-törvénye gyanánt szerepel, — a francia törvényhozás egy *idegen* állam jogának, t. i. *a belga jognak* a hatása alatt hozta meg. A belga jog elsősorban és legfőképpen a megyei *szervezetnek* a kiépítését befolyásolta s a belga hatás leginkább abban nyilvánult meg, hogy míg 1871-et megelőzőleg, valamint a francia községnek, ugyanúgy a francia megyének is csak két alapszerve volt, t. i. egy tanácskozássra és határozathozatalra hivatott *testületi* s egy végrehajtásra hivatott egyedi szerve, — addig 1871 óta a községi és a megyei szervezet között egy rendkívül nagyjelentőségű különbség jött létre. 1871 óta ugyanis a francia megyének épúgy, mint a belga tartománynak *egy harmadik alapszerve is van*, a megyei állandó választmány alakjában.¹⁾

A megyei képviselőtestület szervezete.

A francia megyei önkormányzat három alapszerve közül *a megyei képviselőtestület ugyanazon alapelvek szerint* jön létre, s ugyanazon alapelvek szerint működik, mint a községi képviselőtestület.

Minthogy a francia jog csakis a csekélyszámú tagból álló testületeket tartja a közigazgatási és kormányzati funkciók ellátására alkalmasaknak, — a megyei képviselők száma, — ha valamivel magasabbra emelkedik is, mint a községekben, — *mégis feltűnően csekély* s a tagszám *nem a népesség nagyságától függ, mint a községekben, hanem a cantonok számától*. A megyei képviselőtestületnek ugyanis annyi tagja van, ahány cantonra oszlik fel a megye területe; a tagok száma tehát 17 és 67 közt váltakozik.

Ezt a feltűnően csekélyszámú megyei képviselőt a júliusi forradalom óta nem a központi hatalom szervei nevezik ki, hanem a megye választóközönsége választja.

Az önkormányzat legfontosabb alapszerve tehát 1833 óta épúgy népképviseleti alapon jön létre s a francia jog a népképviselet elvét époly tisztán valósítja meg a megyékben, mint a községekben. A francia megye képviselőtestületének ugyanis egyetlen egy olyan tagja sincs, aki a képviselőtestületben nem a választók bizalma, hanem az általa viselt hivatal alapján, érdekképviseleti alapon, vagy pedig a legtöbb adófizetés ténye, illetve kinevezés alapján foglalna helyet.

A választás valamint a községekben, ugyanúgy a megyékben is a férfiakra szorítkozik s az általános egyenlő és közvetlen választói jog alapján megye végbe. A szervezés alapelvének erre az azonosságára kell visszavezetnünk, hogy a megyei aktív és passzív választójogra, a választói jogból való kizárásra,

¹⁾ 1871-ben a megyei állandó választmány létesítését tekintették az új rendszer legfontosabb újításának. Batbie szerint például az egész reform ezért jött létre: »C'est toute la loi«. Flourens szerint pedig az 1871. évi francia megyei törvény: »sok tekintetben csak utánpótlás a belga törvénynek«. E. Flourens i. m. 286. old.

a passzív választói jog gyakorlásának feltételeire, az összeférhetetlenségre, a választói jogosultság megállapítására, a választói névjegyzékre s az egész választási eljárásra, sőt a képviselőtestület működésére, t. i. az ülésszakokra, az ülésekre, a határozatképességre, a nyilvánosságra, az immunitás hiányára stb. vonatkozó szabályok is szinte teljesen megegyeznek a községi törvény hasonló tárgyú rendelkezéseivel. Azon nagyobb jelentőségű eltéréseket, — amelyekre már a községi képviselőtestület szervezetének ismertetésénél reá nem mutattunk, — a következőkben foglalhatjuk össze :

1. A megyei passzív választói jog annyiban tér el a községitől, amennyiben a megye területén kívül tartózkodóknak nemcsak akkor lehet választói joguk, ha valamely a megye területén fekvő községben 5 év óta adót fizetnek, hanem akkor is, ha a választás évének január elseje után a megye területén ingatlanbirtokot örököltek.

2. A választás nem az *egyszerű lajstromrendszer* alapján megy végbe, mint a községekben, hanem a *kerületi* rendszer alapján akképen, hogy minden canton választó közönsége egy-egy külön megyei képviselőt választ.

3. Az általános választások nem az egész képviselőtestületre vonatkoznak, mint a községekben, hanem annak csak *fele-fele* részére. A megyei képviselőket ugyanis két-két sorozatban 3 évenként választják, mégpedig mindkét sorozat tagjait 6—6 esztendőre.

4. Ellentétben a községekkel, — a megyei képviselőtestületek tagszámának mindig teljesnek kell lenni. Következésképp, ha a képviselők valamelyike a képviselőtestületből akár lemondás, akár elhalálozás okából vagy akár bármilyen más okból kiválik, a legrövidebb idő alatt ki kell írni a pótválasztást.

5. A megyék választóközönségét a választás megtartására nem a megyefőnök, — hanem az államfő hívja egybe.

6. A választásokból származó jogvitákat a választóknak, a jelölteknek, a képviselőtestületnek vagy a megyefőnöknek a jogorvoslata alapján az *államtanács* dönti el ; — a megyefőnöki tanács tehát a választásokkal kapcsolatos jogviták eldöntésébe — úgy mint a községekben — bele nem avatkozhatik.

7. A megyei képviselőtestületeknek nem négy rendes ülésszakuk van, mint a községeknek, hanem csak kettő. Ezek közül az egyiket augusztus 15-ike után a legelső hétfői napra kell összehívni ; s mivel a képviselőtestület az augusztusi ülésszak alatt tárgyalja a költségvetést és a zárszámadást, — ezt az ülésszakot eredetileg csak külön törvény engedélye alapján lehetett későbbre halasztani. 1907 óta azonban maga a képviselőtestület is elhalaszthatja, de legfeljebb október 1-éig. Az augusztusi s esetleg a szeptemberi ülésszak egy hónapig tart. A másik ülésszak kezdő időpontját eredetileg a képviselőtestület tűzte ki, jelenleg ez az ülésszak a törvény alapján április utolsóelőtti hétfőjén kezdődik s legfeljebb 15 napig tarthat.

Rendkívüli ülészakra eredetileg csak az államfő hívhatta egybe a képviselőtestületet, mégpedig vagy a saját kezdeményezésére, vagy a képviselőtestületi tagok $\frac{2}{3}$ részének a kívánságára; — a gyülekezési szabadság tehát eredetileg meglehetősen korlátozva volt. Az 1926-i reform ezen a téren is nagyobb szabadságot biztosított az önkormányzat számára. Megengedte tudniillik, hogy a képviselőtestület rendkívüli ülészak tartására a megyefőnök is egybehívhassa, sőt egyenesen *kötelezte* a megyefőnököt az egybehívásra, ha a megyei választmány kívánja. Elvileg véve tehát a megyei képviselőtestület ma már szabadon, vagyis akkor tartja ülészeit, amikor a megyei választmány jónak látja.

8. Míg a községi képviselőtestület elnöke gyanánt a községi önkormányzat végrehajtó szerve, tudniillik a polgármester szerepel, — addig a megyei képviselőtestület ülésén a megyefőnök ugyan jelen lehet¹⁾ s fel is szólalhat, de az elnöki funkciókat nem ő, hanem a képviselőtestület által választott elnök látja el.

A megyei képviselőtestület ennek következtében a működéséhez szükséges tisztikart nem részben, hanem teljes egészében maga alakítja meg; ő választja egy-egy esztendőre szóló joghatállyal az elnököt, a helyettes elnököt s a titkárokat mégpedig a legidősebb tag, mint korelnök elnöklete alatt.

*

Miután kimutattuk, hogy a francia jog a megyei képviselőtestületet ugyanazon alapelvek szerint szervezi meg, mint a községi képviselőtestületet — s miután jeleztük a legfontosabb eltéréseket, — az alábbiakban az alapelvek azonosságának *három fontos és jellemző következményét emeljük ki.*

a) Valamint a községi, ugyanúgy a megyei törvény is csak azoknak ad aktív és passzív választói jogot, akik a helyi közigazgatás jóságában érdekelve vannak. A megyei képviselőtestületek révén tehát az *érdekeltek önmaguk kormányozzák önmagukat.*

b) A megyei képviselők az ő funkcióikat *ugyanazon szankciók* terhe alatt kötelesek ellátni, mint a községiek. Az önkormányzat tehát nemcsak jog, hanem *kötelesség* is.

c) A francia közjognak alapelve, hogy azok, akik választás alapján látnak el közfunkciókat — közfunkcióik ellátását már csak a megbízatás időtartamának *rövidsége miatt is életpályává nem tehetik.* A megyei képviselők ennek következtében épúgy ingyen kötelesek az ő megbízatásuknak eleget tenni, mint a községiek s eltekintve azon tagjaiktól, akik a parlamentnek is tagjai, — legfeljebb napidíjakra s útiköltségeik megtérítésére tarthatnak igényt.

¹⁾ Kivéve, ha az ő saját számadásainak a felülvizsgálásáról van szó.

A megyei képviselőtestület hatásköre.

A községi és megyei képviselőtestületek között valamint a szervezet, ugyanúgy a *hatáskör* szempontjából is nagy hasonlóság áll fenn.

A megye a napoleoni centralizáció bukása után megszűnik pusztán területbeosztás lenni s 1838-ban magánjogi értelemben vett jogi személlyé s később a hatáskör folytonos bővítése révén közjogi jogi személlyé alakul át.

Ehhez képest a megyei képviselőtestület hatásköre is módosul, *a megyefőnök tanácsadó* segédszervéből a megye *közönségének* határozathozatalra hivatott *önálló szervévé* alakul át s hatásköre épúgy, mint a községeknél láttuk, — részint a *magánjogi* alapokon nyugvó, részint a *közjogi* önkormányzatot felöleli.

A *magánjogi* alapokon nyugvó hatáskör teljesen azonos azzal a hatáskörrel, amely a községek képviselőtestületeit illeti meg; — a megyei képviselőtestület hozza meg tehát mindazon határozatokat, amelyek a megye, mint magánjogi értelemben vett jogi személy részéről a megye ingó és ingatlan vagyonára vonatkozólag a *tulajdonjogban foglalt jogosítványok gyakorlásához* s a kölcsönökre, a közmunkákra és a közszállításokra vonatkozó *szerződések megkötéséhez*, az ajándékok és hagyományok *elfogadásához* a megye, mint jogi személy *perbeszállásához*, *egyesítések kötéséhez* szükségesek stb.

A *közjogi* önkormányzatban foglalt hatáskör is ugyanúgy három részre, tudniillik a *közigazgatási*, a *kormányzati* és a *politikai hatáskörre* válik szét; — s a közigazgatási hatáskör a közigazgatási aktusoknak ugyanolyan *három egymástól lényegesen különböző csoportját* foglalja magában, amint ezt a községi képviselőtestületeknél láttuk.

Nagyobb jelentőségű elvi eltérés 1926-ig mindössze a *közigazgatási aktusok* első csoportjánál volt megállapítható. Míg ugyanis a községi képviselőtestület hatásköre *minden olyan ügyre* kiterjed, amely a község egész lakosságát érdekli s mint ilyen, *községi belüggé* minősíthető, — addig a megyei törvény a megyei képviselőtestületnek ilyen *generális hatáskört* nem adott. A megyei képviselőtestület ennek következtében csakis azon ügyekben határozhatott, amelyeket a törvényhozás expressis verbis az ő hatáskörébe utalt. A közigazgatás 1926-i reformja ezt az eltérést megszüntette s ma már, valamint a községi, ugyanúgy a megyei képviselőtestület hatásköre is az *összes helyi érdekű ügyekre*, vagyis a *megye összes belügyeire kiterjed.*¹⁾ Hogy az ezen csoportba tartozó ügyek közül csak a legfontosabbakat emeljük ki, — a megyei képviselőtestület határoz például mindazon ügyekben, amelyek a megyei köztulajdon tárgyaira, például egyrészt a helyi érdekű vasutak építésére és üzemeltetésük feltételeire s másrészt a megyei utak hálózatának a megállapítására, a hálózat kiépítésére s a közutak osztályozására és fenntartására vonatkoznak; — s ugyancsak a megyei képviselőtestület

¹⁾ V. ö. M. Hauriou: Précis de droit administratif. 1013. 1005. old.

dönt a felett, hogy a régi egyenesadók végösszegéből az önkormányzati adók alapjának meghatározása végett az egyes járások lakosságára mekkora összeget kell kivetni; — hogy a közsegélyre ráutalt elmebetegek és gyermekek segélyezéséhez az egyes községek mily mértékben legyenek kötelesek hozzájárulni; — hogy a községeket és a megyét közösen érdeklő közmunkák költségeiből mennyi terhelje a megyét s mennyi az egyes községeket? stb.

A közigazgatási aktusok második és harmadik csoportja — épúgy, mint a községeknél láttuk — egyrészt azon határozatokat foglalja magában, amelyekben a megyei képviselőtestület a magasabbrendű állami szervek felhívására a megyét érdeklő ügyekben állást foglal és véleményt mond; — másrészt azon határozatokat, amelyekben az állami szervek határozatait *jogorvoslattal* támadja meg az illetékes felsőbb hatóságok, illetve az államtanács előtt.

*

Ha a megyei képviselőtestületnek a *kormányzásra* vonatkozó hatáskörét elemezzük, — kitűnik, hogy ebből a hatáskörből a *karhatalom feletti* rendelkezés teljesen hiányzik, mert a polgári és a katonai karhatalom felett több községre vagy az egész megyére kiterjedő joghatállyal kizárólag a megyefőnök, illetve az ő alteregoi a járási főnökök rendelkezhetnek; — a jogalkotó hatáskörnek pedig csak egyes töredékeit találhatjuk fel benne, mert a megyei szabályrendeletek alkotása — egyes ritka kivételektől például a képviselőtestület saját ügyrendjétől eltekintve — a *megyefőnök* hatáskörébe tartozik.

A megyei képviselőtestület ennek következtében épúgy mint a községi képviselőtestület *csak három* kormányzati funkciót láthat el s ezek egyrészt a *megyei háztartással* állanak kapcsolatban s másrészt az *ellenőrzés és szervezés* körébe tartoznak.

A *háztartás* terén a megyei képviselőtestületet elvileg véve ugyanaz a hatáskör illeti meg, de természetesen az egész megyére kiterjedőleg — mint a községi képviselőtestületet a község területén. Megilleti tehát egyrészt a következő évi bevételek és kiadások *előirányzása* s a döntés a felett, hogy a megye gazdasági erejét adók és egyéb közszolgáltatások alakjában mily mértékben akarja igénybevenni; s *megilleti másrészt a zárszámadási jog*.

A megye bevételei és kiadásai épúgy két csoportba, tudniillik a rendes és rendkívüli bevételek és kiadások csoportjába foglalhatók össze s a megyei kiadások épúgy obligatív és fakultatív kiadások, amint ezt a községnél láttuk. De a csoportosítás jogi jelentősége más, amint ez kitűnik a következő összehasonlításból. A megye obligatív kiadásai épúgy két csoportba foglalhatók össze, mint a községiek. Tudniillik a magánjogi önkormányzat körébe vágnak azon obligatív kiadások, amelyeket a megyefőnöki és járási hivatalok, a csendőrség, a törvényszékek és a békebírói hivatalok elhelyezése, s az

esedékes tartozások kifizetése tesznek szükségessé. S a *közjogi* önkormányzatot érdeklik azon obligatív kiadások, amelyeket a törvényhozás egyrészt az elemi népoktatás, a tanítóképzés és a tanfelügyelet költségeinek a fedezése érdekében, másrészt az állati járványok és betegségek elleni védekezés, a munkaadók és munkások közötti ellentétek elsímitása, az ingyenes orvosi gyógykezelés s az elhagyott gyermekek, a gondozásra rászoruló aggastyánok és a gyógyíthatatlan betegek segélyezése érdekében nyilvánít a megyék terheivé.

Ha a megyei és a községi obligatív kiadásokat egybevetjük, — kitűnik, hogy a megyékben az obligatív kiadások száma és pénzügyi jelentősége s vele együtt az adminisztratív tutelát gyakorló felsőbb hatóságok kényszer költségvetési joga is *sokkal kisebb terjedelmű*, mint a községekben. S ha ezenfelül figyelembe vesszük, hogy az adminisztratív tutelat gyakorló felsőbb forum a megyei költségvetésbe felvett fakultatív kiadásokat semmiféle jogcímen sem egészben, sem részben nem törölheti, — akkor megállapíthatjuk, hogy *a megyék a kiadások terén sokkal nagyobb szabadságot élveznek, mint a községek.*

A mi a *bevételeket* illeti, ezek is kétfélék, tudniillik rendesek és rendkívüliek.

A *magánjogi természetű* rendes bevételek közé tartoznak a megyei vagyonból, a helyiérdekű vasutakból, a tramwaykból és a megyei autobus-járatokból származó jövedelmek.

S a *közjogi* természetű rendes bevételek közé tartoznak az általános közigazgatás céljaira szánt rendes pótdadók s a különleges célokra — például a megyei utak s a földadókataszter céljaira szánt — rendkívüli pótdadók; — a megyei utak hidjain szedhető vámok; — az általános közigazgatás céljaira évente az állami költségvetésben előirányzott államsegélyek; — a különleges célokhoz például a szegénysorsú elmebetegek és az elhagyott gyermekek segélyezéséhez, az ingyenes gyógykezeléshez, az aggastyánok és gyógyíthatatlan betegek támogatásához való *állami és községi hozzájárulások stb.*

A magánjogi természetű *rendkívüli bevételek*hez tartoznak a megye javára szóló ajándékok és hagyományok, az eladásokból befolyó vételárak, a megye adósai részéről történt fizetések s a megye által felvett kölcsönök.

S a *közjogi természetű* rendkívüli bevételek közé tartoznak a költségvetési törvény korlátai közt kivethető rendkívüli pótdadók s az állam és a községek rendkívüli hozzájárulásai a megyei háztartás terheihöz.

Ha a megyék és a községek bevételeit egybevetjük, s ha tekintetbe vesszük, hogy a megyéknek hasznothajtó vagyonuk és üzemük sokkal kevesebb van s az általuk követelhető taksák száma is jóval kisebb, mint a községekben — akkor megállapíthatjuk, hogy *a megyéknek a kiadások terén élvezett nagyobb szabadsága csak látszat, mert a jogilag nagyobb szabadságot*

részint az teszi illuzóriussá, hogy sokkal kevesebb számú és sokkal kevesebbet jövedelmező *bevételi forrásaik* vannak, mint a községeknek s részint az, hogy bevételeik nagyrésze *különleges célokra van lekötve* s ennek következtében az *alapszerű gazdálkodás* sokkal nagyobb arányokat ölt a megyékben, mint a községekben.

*

A megyei képviselőtestület kormányzati hatásköre — a háztartással kapcsolatos funkciókon kívül — még kétféle, tudniillik egyrészt az *ellenőrzés* s másrészt a *szervezés* körébe tartozó funkciókat foglal magában.

Ami az ellenőrző hatáskört illeti, — ebből a szempontból is feltűnő a községi és a megyei képviselőtestületek hatásköre közt a hasonlóság ; — de valamint a költségvetési jog gyakorlásánál ugyanúgy itt is megállapíthatunk nagyjelentőségű eltéréseket.

Eltekintve a zárszámadási jog gyakorlásában megnyilvánuló általános pénzügyi ellenőrzéstől, — valamint a községi, ugyanúgy a megyei képviselőtestület ellenőrző hatásköre is egyrészt azokra terjed ki, akik a képviselőtestület határozatait végrehajtani vannak hivatva, s másrészt a megyétől, mint anyaközülettől függő közintézetekre, köztestületekre és közüzemekre.

A megyei képviselőtestület ellenőrzi tehát a *megyefőnököket* s a megyei közigazgatás egyes *ágainak a vezető* tisztviselőit — amazt hivatalos beszámolóinak a tárgyalásakor, emezeket pedig akképen, hogy felvilágosítást és jelentéseket követel tőlük. Természetes azonban, hogy az ellenőrzés csakis *helyi-érdekű, vagyis olyan ügyekre vonatkozhatik*, amelyekben a határozathozatal a képviselőtestületet, a végrehajtás pedig a megyefőnököt, illetve a közigazgatási ágak vezető tisztviselőit illeti meg.

S ugyancsak a megyei képviselőtestület ellenőrzi a megyei jellegű mezőgazdasági tanintézetek, elmeorvosintézetek, gyermekmenhelyek, kórházak, aggápoldák s egyéb — a megyei közigazgatás körébe tartozó közjogi személyek működését mégpedig akképen, hogy a közintézetek működését *nemcsak ellenőrzi, hanem irányítja is*.

Ezzel szemben azonban lényegesen eltér a megyei képviselőtestület ellenőrző hatásköre a községi képviselőtestületétől két tekintetben.

A községi törvény semmiféle olyan bizottságot, amelyre a képviselőtestület érdemben döntő hatáskörének egyes töredékei átszállhatnának nem ismer. A megyei törvény ellenben ismer az úgynevezett *megyei választmány* alakjában. Ez az egyik oka annak, hogy a megyei képviselőtestület ellenőrző hatásköre gazdagabb, mint a községi képviselőtestületé, mert a végrehajtás egyedi szervein kívül, — egy testületi szerve, tudniillik a *megyei választmányra is kiterjed*.

A másik eltérés a község és a megye közötti viszonyra, illetve arra a törekvésre vezethető vissza, amely a községi önkormányzatot a kormány

önkényével szemben védelmezni akarja s ebből a célból a községi önkormányzat védbástyájává a megyei önkormányzatot teszi meg olyan formán, hogy a községi önkormányzat feletti ellenőrzést és adminisztratív tutelát a kormány és az ő közegei kezéből kiveszi s a megyei önkormányzat szerveire bízza.

Ez az eredetileg francia gondolat azonban magában Franciaországban *csak igen kismértékben tudott megvalósulni*. A francia jog ugyanis a községi önkormányzat ellenőrzését s vele szemben az adminisztratív tutela gyakorlását nem helyi, *hanem országos eredetű feladatnak* tekinti s megvalósítását a megfelelő állami szervek s különösen a *megyefőnökök s az ő alteregóik, tudniillik a járási főnökök hatáskörébe utalja*. S ettől a szabálytól csak ritka kivételkép tér el. A megyei képviselőtestületek ugyanis csak a törvényben taxatív felsorolt esetekben, vagyis akkor szerepelnek a községi képviselőtestületek ellenőrző és adminisztratív tutelát gyakorló felettes hatóságai gyanánt, ha a községi rendkívüli adók maximális kulcsát kell megállapítani; ha az ugyanazon kantonban fekvő községek területváltozásai felett kell dönten; ha a községet választóterületekre kell beosztani; — ha vásárokat kell engedélyezni, áthelyezni, vagy megszüntetni; s ha a községi utak osztályozása s az utak szélessége tárgyában kell dönten.

Az imént kiemelt eltéréseknél is nagyobb jelentőségük van azon eltéréseknek, amelyek a községi és megyei képviselőtestületek közt a *szervező hatásköre szempontjából állanak fenn*. Valamint a községi ugyanúgy a megyei képviselőtestület hatásköréből is *hiányzik a karhatalom szervezése*. De míg a községi képviselőtestületnek vannak saját végrehajtó szervei s a polgármesterek révén a községi önkormányzat hatásköre is kiterjed az *ügynevezett polgári karhatalom szervezésére*, — addig a megyének — mint látni fogjuk — saját végrehajtó szervei nincsenek s ép ezért a megyei önkormányzat *hatásköréből a karhatalom szervezése teljesen hiányzik*. Ennek pedig az a következménye, hogy míg a községi karhatalom szervezése a község és az állam közt oszlik meg, addig a több község vagy az egész megye területén alkalmazandó polgári és katonai karhatalom, a rendőrség, a csendőrség és a katonaság *szervezése a megye és az állam közt nem oszlik meg s az egyes községek határain túl a karhatalom szervezése állami monopólium*.

De egyébként is vannak lényeges különbségek egyrészt a megyei s másrészt a községi képviselőtestületek *szervező hatásköre között*.

Az üléseik megtartásához szükséges tisztikart az *ügynevezett bureau*t a községi és a megyei *képviselőtestületek egyaránt maguk választják meg*. De míg a községi képviselőtestület kizárólag az *ülésezés céljaira csakis a titkárokat* választja meg, s elnököt és helyettes elnököt tulajdonképp akkor választ, amikor megválasztja az elnöklésre hivatott *polgármestert* s ennek az elnöklésében is helyetteseit, *tudniillik az adjunktusokat*¹⁾ — addig a megyei képviselő-

¹⁾ A községi képviselőtestület kizárólag az ülésezés céljaira csak ritka kivételkép, tudniillik akkor választ elnököt, ha a polgármester számadásait kell felülbírálni.

testület az ő elnökét és helyettes elnökeit kizárólag az üléselés céljaira választja meg; az elnök és a helyettes elnökök az elnöki funkciókon kívül egyéb funkciókat el nem láthatnak.

A tanácskozássra és a határozathozatalra hivatott megyei képviselőtestületek elvileg véve még négyféle szervező funkciót láthatnak el: tudniillik a) megválaszthatják a határozataik előkészítéséhez szükséges, illetve a határozathozatal terén helyettük eljáró testületi szerveket; — b) megválaszthatják a határozataik végrehajtásához szükséges egyedi szerveket; c) szervezhetnek a megyétől függő közintézeteket, köztestületeket és közüzemeket; — s d) kiterjeszthetik a szervező hatáskört a velük szomszédos megyékre olyanformán, hogy velük társulva közös szerveket hoznak létre.

Ami a képviselőtestület saját testületi szerveit illeti, — a község és a megye közötti lényeges különbség abból áll, hogy míg a községi képviselőtestület csak az előkészítés és a véleményezés céljaira választhat bizottságokat, érdemben is határozó bizottságai tehát nincsenek, — addig a megyei képviselőtestület 1871 óta az előkészítő és véleményező bizottságokon kívül — belga hatás alatt — egy határozathozatalra hivatott bizottságot is választhat a megyei választmány alakjában.

Míg ebből a szempontból a megyei képviselőtestület van fölényben a községi felett, — addig a végrehajtás szervezése szempontjából épen megfordítva a községi önkormányzat szárnyalja túl a megyeit. A községi képviselőtestület ugyanis önmaga választja meg azokat, akik az ő határozatait végrehajtani vannak hivatva; — a községi önkormányzat tehát nemcsak a tanácskozás és a határozathozatalra terjed ki, hanem a cselekvést is jelöleli.

A megyei képviselőtestület ellenben a határozatainak végrehajtására hivatott egyedi szerveket meg nem választhatja; s midőn 1871-ben felvetődött az indítvány, hogy a megyei képviselőtestület helyiérdekű ügyekben a végrehajtás céljaira egy külön tisztviselőt válasszon s a megyefőnök végrehajtó tevékenysége az országos érdekű közigazgatásra korlátoztassék, — a francia törvényhozás a cselekvés egységének ezt a megbontását elvetette s a megyei képviselőtestület határozatainak végrehajtását továbbra is a központi hatalom által kinevezett megyefőnök hatáskörébe utalta.¹⁾

A francia önkormányzatot ennek következtében az jellemzi, hogy míg a községben, amelynek önkormányzata az állami és nemzeti egységet kevésbé veszélyezteti, — a cselekvés egy kézben, tudniillik a képviselőtestület által választott polgármester kezében van összpontosítva, — addig a megyében, amelynek önkormányzata az állami és nemzeti egység szempontjából sokkal veszedelemesebb, — a cselekvés szintén egy kézben, de a kormány által kinevezett megyefőnök kezében van összpontosítva.

*

¹⁾ V. ö. H. Berthélemy i. m. 103. és 157. old.

A községi képviselőtestület mint láttuk nemcsak a polgármesternek és az ő adjunktusainak az állásait töltheti be, hanem — bár csekély számban — egyéb állásokra is jelölhet.

A megyei képviselőtestület ellenben egyéb állásokat ugyan rendszerezíthet s a létszámot, a minősítést s a közszolgálattal együtt járó jogokat és kötelességeket is megállapíthatja ; — de az általa rendszerezített állásokat sohasem ő maga tölti be választás útján, hanem mindig a megyefőnök kinevezés útján. Alsóbbrendű tisztviselők választásával tehát egyik képviselőtestület sem foglalkozik s a megyei képviselőtestület még jelölésekkel sem.



Valamint a község, ugyanúgy a megye sem elégíti ki a közszükségleteket pusztán a saját *egyedi és testületi* szervei útján, hanem mind a kettő szervez erre a célra egyéb *alakulatot* is. S ezen alakulatok vagy kizárólag egy község, illetve egy megye területén működnek, vagy pedig *több* községre, illetve megyére is kiterjesztik az ő működésüket.

Mindkét fajta alakulatok szempontjából lényeges különbségek vannak a községek és megyék között.

A községek ugyanis a községi törvény generális felhatalmazása alapján *bármiféle* helyiérdekű közcél megvalósítása érdekében szervezhetnek közintézeteket s mint láttuk, 1926 óta az *üzemek* szervezésére irányuló hatáskörük is lényegesen kibővült. A megyék ellenben közintézeteket ma is csak a törvényhozás külön felhatalmazása alapján szervezhetnek ; — az üzemek létesítésére irányuló hatáskörük pedig ma is épúgy a helyiérdekű vasutakra szorítkozik, mint az 1926-i reform előtt.

Azon közjogi jogi személyek szervezése szempontjából tehát, amelyek a megyétől, mint anyaközületektől függnének, — az 1926-i reformnak jelentősége nincs. A *megyeközi* alakulatok szempontjából ellenben az 1926-i reformnak korszakalkotó jelentősége van.

1926 előtt a község, mint láttuk, háromféle interkommunális alakulatot hozhatott létre ; ezek közül a magánjogi önkormányzat körébe tartozó *községközi értekezleteknek* a megyéknél azért nem lehetett és ma sincs párjuk, mert a megyéknek osztatlan közös tulajdonuk és jogaik nincsenek ; — a községközi érdekszövetségekhez hasonló megyei érdekszövetségek pedig azért nem tudtak kialakulni, mert a francia törvényhozás félt a federalizmustól s eredetileg csakis a községeknek engedte meg az érdekszövetségekbe való tömörülést, a megyéknek ellenben nem engedte meg.

A megyék ennek következtében 1926-ig csak egyfélekép, tudniillik megyeközi konferenciák alakjában szervezkezhettek ; — s ezeken minden megyét a megyei választmány vagy egy külön e célból választott bizottság képviselt. Minthogy ezen közös szervnek a határozatait utólag minden

egyes megyei képviselőtestületnek ratifikálnia kell, a megyeközi konferencia épügy *társulat* és nem *jogi személy*, mint a községközi konferencia.

Az 1926-i reform lényegesen kiterjesztette a megyék szervezkedési szabadságát, mert *ugyanazon szabályok* szerint, mint a községeknek, — nekik is megengedte, hogy a több megyét közösen érdeklő közjótékonyági, közgazdasági és közegészségügyi szükségletek kielégítése érdekében *megyeközi érdekszövetségekbe* tömörüljenek s ezeknek a választmányaiába az érdekelt megyei képviselőtestületek mindegyike 3—3 tagot küldjön ki. A megyeközi érdekszövetségek *ugyanazon alapelvek* szerint szervezkednek, működnek és szűnnek meg s a míg fennállanak ugyanúgy *jogi személyek*, mint a községközi érdekszövetségek s az *előnyeik* is ugyanazok. Egyszerűsítik az eljárást; az erők egyesítése révén csökkentik a személyi és dologi kiadásokat; s támogatják a látóköreit mindazoknak, akik, mint az érdekközösség szervei működnek.



A megyei képviselőtestületek *közigazgatási és kormányzati* hatáskörét a *politikai* hatáskör tetézi be. Ez a hatáskör azonban rendes normális körülmények között csak arra szorítkozhatik, hogy a megyei képviselőtestületek az őket közösen érdeklő s az ő hatáskörükbe tartozó *helyiérdekű ügyekben* egymással *levelezhetnek s helyi, de nem országosjelentőségű politikai kérdésekben álláspontjukat kifejezésre juttathatják*. Az egész államot érdeklő politikai kérdések tárgyalására s a központi kormány politikájának a helyeslésére vagy eltiltésére egyedül és kizárólag a *parlament* van jogosítva.¹⁾

Az alól a szabály alól, mely szerint a megyei képviselőtestületeknek az *országos* politikára is kiterjedő hatáskörük nem lehet, a francia jog csak végszükség esetén akkor tesz kivételt, ha a parlament akár belzavargások, akár ellenség támadása miatt egybegyűlni képtelen volna. Ez esetben minden megye képviselőtestülete két-két képviselőt választhat s ha a megyék több mint felerésze megejtette a választásokat, — a választottak a törvényes kormány székhelyén megalakulhatnak s ideiglenesen vagyis addig, amíg a parlament össze nem ülhet, ennek a hatáskörét gyakorolhatják.²⁾

A megyei választmány.

A francia törvényhozás 1871-ben belga hatás alatt egy olyan testületi szervet illesztett be a megyei önkormányzat szervezetébe, amely az ülés-
szakok közti idő alatt a megyei képviselőtestületet van hivatva helyettesíteni. Ennek a szervnek azonban nem szabad jelentőségben sem a megyefőnököt,

¹⁾ V. ö. H. Hauriou: Précis de droit administratif. 157. old. Berthélemy: i. m. 171. old.

²⁾ Némelyek szerint 1875 óta a megyéknek ebbeli hatásköre megszűnt, mert az 1875-ös alkotmány a megyék ebbeli hatásköréről nem tesz említést. V. ö. A. Esmein: Éléments de droit constitutionnel français et comparé. VII. kiad. II. k. 379. old.

sem a megyei képviselőtestületet túlszárnyalni. Hogy a megyei választmány a megyefőnököt háttérbe ne szoríthassa, ezért helyezkedett a törvényhozás arra az álláspontra, hogy a végrehajtást továbbra is egy kézben, tudniillik a *megyefőnök* kezében kell összpontosítani; a megyei választmány tehát épúgy, mint a képviselőtestület csak tanácskozhatik és határozhat, de sem a képviselőtestület határozatait, sem a saját határozatait *önmaga végre nem hajthatja*.

S hogy a képviselőtestület se veszíthesse el az ő jelentőségét a megyei választmány mellett, ezért rendelte el a törvényhozás, hogy a választmány tagjainak mandátuma csak egy évre szólhat; hogy hatáskörsértés és a megyefőnökkel való összeütközés esetén a választmány tagjainak adott mandátumot a képviselőtestület visszavonhatja; hogy parlamenti tagokat s a megye székvárosának a polgármesterét a választmány tagjaivá megválasztani nem lehet; s hogy a választmány zárt ajtók mögött ülésezik s jegyzőkönyveit is csak a megyei képviselőtestület tagjaival szabad közölni, a nagy nyilvánossággal nem.

A francia megyének ezt a képviselőtestület mellett legfontosabb testületi szervét a megyei képviselőtestület az augusztusi ülésszak végén egy-egy esztendőre választja s lehetőleg minden járás részére egy-egy, de összesen legkevesebb négy s legfeljebb hét tagot választ. Minthogy a választmány tagjaivá csakis megyei képviselőket lehet megválasztani s minthogy a választmánynak, más mint választott tagjai nem lehetnek, — a megyei választmány tisztára a *népképviseleti elv alapján jön létre, de nem közvetlen, hanem közvetett választás alapján*.

Az ekképen szervezett választmány havonta egy rendes ülésszakra át ülésezik s rendkívüli ülésszakra a megyefőnök, illetve az ő saját elnöke akkor hívhatja össze, amikor jónak látják.

A választmány maga választja meg az elnökét, helyettes elnökét és titkárát; s ezek épúgy, mint a tagok is funkcióikat ingyen, a pusztá megfizetlenségért kötelesek ellátni; s ha az ülésekről két hónapon át indokolatlanul távol maradnának, — megbízatásukról lemondottaknak tekinthetők.

A megyefőnök és helyettese a választmány ülésein jelen lehetnek és felszólalhatnak, de szavazati joguk nincs.

*

A megyei választmánynak kétféle, tudniillik átruházott és saját hatásköre van.

Ami az *átruházott* hatáskört illeti, a megyei képviselőtestület általánosságban, vagyis elvi alapokon a maga hatáskörét még az ügyek egy-egy csoportjára vonatkozólag sem ruházhatja át a megyei választmányra; — ellenben egyes konkrét és kevésbé fontos ügyekben átruházhatja.

Ezt a képviselőtestület *legjobb belátásától* függő átruházott hatáskört a törvényben gyökeredző hatáskör egészíti ki s ez az úgynevezett *saját* hatáskör két egymástól lényegesen különböző részre válik szét.

A megyei választmány ugyanis részint önmaga lát el bizonyos, az önkormányzat körébe tartozó funkciókat; — részint ellenőrzi a megyei és községi önkormányzatban foglalt funkcióknak *mások* által való ellátását.

A megyei választmány, mint a megyei önkormányzat aktív tényezője a magánjogi és közjogi önkormányzatban egyaránt résztvesz. A magánjogi önkormányzat körébe vágó funkciókat lát el például akkor, midőn sürgős esetekben felhatalmazást ad a megyefőnöknek szerződések kötésére és perbeszállásra; midőn képviselőtestületi határozat hiányában a közmunkák sorrendjét megállapítja; s midőn ugyancsak a képviselőtestület hiányzó határozatát pótolva, a versenytárgyalás eredménye alapján eldönti, hogy a megye a megszavazott kölcsönöket kiktől, mikor és milyen feltételekkel vegye fel? stb.

De résztvesz a megyei választmány a *közjogi* önkormányzatban is, midőn a földadókataszteri munkálatokért, illetőleg a becslésért járó díjak nagyságát megállapítja; midőn a megyei és járási képviselőtestületek tagjai részére azt a kantont, amelynek ügyeit a revíziós tanácsban elintézni lesznek hivatva, kijelöli; midőn állásokat rendszerez s ezeknek a megyefőnök által leendő betöltéséről gondoskodik; midőn a megye által megszavazott szubvenciókat a községek, társaságok és közintézetek közt szétosztja; midőn a megyefőnök és a képviselőtestület részére a megye közérdekű ügyeiben véleményt mond s őket tanácsával támogatja stb.

Jóval fontosabb a megyei választmány aktív hatáskörénél az ő *ellenőrző* hatásköre.

A megyefőnök, a megyei főmérnök s minden másodrendű utalványozó hatóság minden hónapban köteles a megyei választmány elé terjeszteni a bevételekre és a kiadásokra vonatkozó összes utalványrendeleteket; — s minden közigazgatási ág vezető főtisztviselője köteles szóval vagy írásban megadni minden felvilágosítást, amelyet tőle a választmány követel.

A megyei választmány tehát a megyei önkormányzat végrehajtó szerveinek egész működését ellenőrizheti s különösen a megyei háztartást érdeklő tevékenységük, a megyei levéltárak állapota és a megyei ingóvagyon állagának sértetlen fentartása felett őrködik.

Ellenőrző hatásköre azonban nemcsak a megyei, hanem a *községi* szervekre is kiterjed.

Mint ellenőrző és adminisztratív tutelát gyakorló felsőbb hatóság, a megyei választmány hagyja jóvá a községi képviselőtestületeknek a községi utak és közdűlőutak létesítésére, osztályozására és fenntartására s az utak méreteire vonatkozó határozatait s ő ellenőrzi a községek által kivetett rendkívüli adók nagyságát, a községi kölcsönök felvételét stb.

*

A megyei választmány az ő saját és átruházott hatáskörét egyaránt mint a megyei képviselőtestületnél *alsóbbrendű* fórum látja el. Ennek a fölé- és alárendeltségi viszonynak három fontos következménye van. *a)* A megyei választmány határozatait — például a községi utak osztályozására vonatkozó határozatokat — meg lehet fellebbezni a megyei képviselőtestülethez. *b)* A megyei képviselőtestület a megyei választmány működése felett nemcsak fellebbezés esetén, hanem hivatalból is *felügyeletet* gyakorol; — s ezt a hivatalból való ellenőrzést akarják lehetővé tenni a törvénynek azon rendelkezései, amelyek szerint a megyei választmány a megyei képviselőtestületnek minden rendes ülészaka alatt köteles az ő egész működéséről beszámolni; — az augusztusi ülészaka alatt köteles egy kimerítő jelentés kapcsán észrevételeit a megyefőnök által előterjesztett költségvetésre megtenni; s köteles a községek kölcsöneire s az előző évben megszavazott rendkívüli adóikra, valamint adósságaik és adóbevételeik összegeire vonatkozólag a megfelelő pontos kimutatásokat betérjeszteni. — S végül *c)* ha a megyefőnök és a választmány közt nézeteltérés támad, akkor a megyefőnök a választmány határozatának végrehajtását a képviselőtestület legközelebbi üléséig felfüggesztheti; ha pedig nem egyszerű nézeteltérésről, hanem *összeütközésről* van szó, — mint például akkor, ha a választmány hatáskörét túllépte, — akkor a képviselőtestületet azonnal össze kell hívni rendkívüli ülésre. Bármelyik eset következze be, a képviselőtestület mindkét esetben kétféleképen járhat el; tudniillik vagy magához ragadja a megyei választmány hatáskörét s ő maga dönt; — vagy visszavonja a megyei választmánynak adott mandátumot s új választmányt választ.

A regionalis hatalom szervezete s a megyei önkormányzat végrehajtó szervei.

A francia elmélet a végrehajtóhatalmon belül kétféle, tudniillik központi és regionalis hatalmat s ehhez képest a végrehajtás szervezetén belül is kétféle, tudniillik központi és vidéki szerveket különböztet meg.

A regionalis hatalom szerveit könnyű összetéveszteni a helyhatósági önkormányzat szerveivel, mégpedig két okból; egyrészt azért, mert ugyanazon területi egységek, tudniillik a megyék és a községek területén működnek; s másrészt azért, mert legfőbb vezető szerveik azonosak; — a polgármester például végrehajtó szerve a községi önkormányzatnak és az állam regionalis hatalmának s ugyanígy a megyefőnök is végrehajtó szerve egyrészt a központi kormánynak s másrészt a megyei képviselőtestületnek. Elméleti alapon azonban könnyű a megkülönböztetés, mert a regionalis hatalom szervei a *dekoncentráció* eredményeképp alakulnak ki s az állami közigazgatás területi egységeinek tekintendő községekben és megyékben az

állam szervei gyanánt működnek ; — a helyhatósági szervek ellenben a decentralizáció eredményeképp jönnek létre s az önkormányzattal felruházott községek és megyék, mint *jogi személyek* területén nem az állam, hanem ezen töle különböző *jogi személyek* szervei gyanánt működnek.

A regionalis hatalomnak egy-egy megye területén annyiféle vezető szerve van, ahány részre tagozódik a közigazgatás. Ezen hadügyi, pénzügyi, közoktatásügyi, közlekedésügyi, közegészségügyi és egyéb vezető szervek közt nincs egyetlenegy sem, aki a központi hatalmat a közigazgatás és a kormányzat *minden ágában* képviselné s ezen a réven az állami cselekvés *egységét* biztosítaná. Feltétlenül szükség van tehát a megyében egy olyan szervre, aki a központi hatalmat a közigazgatás és a kormányzat *minden ágában* képviseli ; — aki a regionalis hatalom és a helyhatósági önkormányzat minden szervét törvénytiszteletre kényszeríti ; — s aki az egymástól lényegesen különböző célokat szolgáló regionalis szerveknek a harmonikus együttműködését biztosítja.

Ezt a szerepet van hivatva betölteni a megye területén a megyefőnök.

Már ebből a hivatásból is kiténik, hogy a megyefőnöki állásnak a napoleoni abszolút centralizáció óta rendkívül nagy változáson kellett átmennie. Hisz eredetileg minden hatalom a megyefőnök kezében volt ; — s eredetileg minden megyei szerv a megyefőnök segédszerve gyanánt működött ; — de a későbbi fejlődés folyamán egyes szervek önállósultak, mégpedig részint a *decentralizáció* következtében, részint azért, mert a közigazgatás 1926-i reformja a regionalis hatalom szervezetét lehetőleg egyszerűsíteni iparkodott.

A járási képviselőtestület.

A megyefőnöknek eredetileg három testületi szerv állott rendelkezésére ; — s ezek közül a *megyei* és a *járási* a képviselőtestületek helyiérdekű —, a *megyefőnöki tanács* pedig országos érdekű ügyekben voltak hivatva a megyefőnököt tanácsaikkal támogatni. E három testületi szerv közül a megyei képviselőtestület a megyei önkormányzat egyik legfontosabb alapszervévé küzdötte fel magát s bár — mint látni fogjuk, egy bizonyos vonatkozásban ma is függ a megyefőnöktől — mégis *önálló alapszervnek tekintendő*.

A *járási képviselőtestületnek* — Napoleon óta — mindössze a szervezete változott, mert a kinevezési rendszert a járásokban is a *választási rendszer* váltotta fel. Ma tehát valamint a megyei, ugyanúgy a járási képviselőtestületet is az általános egyenlő és közvetlen választói jog alapján választják. A járási képviselőtestület hatásköre ellenben *nem* változott ; — mert a járási képviselőtestület ma is csak *véleményező* segédszerv és önálló saját hatáskörrel épügy nem rendelkezik ma, mint ahogy nem rendelkezett Napoleon korában. A járási képviselőtestület ugyanis azt az egyetlenegy határozatot, amelyet

az egyenes adóknak a községek közti felosztása tárgyában hozhat, — a *megyei képviselőtestület rendelkezéseinek megfelelően tartozik meghozni*; s következőkép ebben a hatáskörben, mint a megyei képviselőtestületnek *puszta végrehajtó szerve szerepel*. De még ebben a teljesen jelentéktelen hatáskörben sem nélkülözhetetlen; — mert ha a járási képviselőtestület a megyei képviselőtestület rendelkezéseitől el akarna térni, vagy ha az egyenes adókat egyáltalán nem repartírozná, — akkor a járási képviselőtestület *határozó* hatásköre a megyefőnökre száll át s a felosztás munkáját ez végzi el. Hatáskörének ilyenén alakulására kell visszavezetnünk, hogy a *járásnak önkormányzata nincs* s a járás nem jogi személy, hanem egyszerűen csak területi egysége az állami közigazgatásnak.

A megyeközi prefekturai tanács.

Összehasonlíthatatlanul fontosabb alkotóeleme volt a megyei szervezetnek a *megyefőnöki* tanács. Ennek elnöke gyanánt jogilag a megyefőnök szerepelt; — mivel azonban a megyefőnöki elnöklés jogviták eldöntésénél nem vált be, — az elnöki funkciókat *tényleg* nem a megyefőnök, hanem a tanácsnak egyik — az elnöki funkciók végzésével megbízott — tagja látta el. A tanács a megyék nagysága szerint 3—4 tagból állt s a tagokat az államfő nevezte ki. A tagok egytől-egyig hivatalnokok voltak; s mint ilyeneknek egyrészt bizonyos elméleti vagy gyakorlati kvalifikációval kellett rendelkezniük; — s másrészt a megyék nagysága szerint váltakozó *fizetésre*, rendelkezési állományba helyezés esetén *várakozási* illetményre s bizonyos szolgálati idő eltelte után *nyugdíjra* volt igényük.

A megyefőnöki tanács tagjait valamint az államfő nevezte ki, ugyanúgy az államfő mozdította is el. Ép ezért a tagok — bár hatáskörük legnagyobb része bírói funkciók végzéséből állott — a bírói függetlenség biztosítékait nem élvezhették.

Minthogy a megyefőnök a napoleoni centralisatio szerint az államfő alteregoja volt, — a megyefőnöki tanács ugyanazt a hatáskört töltötte be kicsiben a megyefőnök mellett, mint az *államtanács az államfő* mellett.

Eredetileg tehát hármas hatásköre volt: *a)* a nélkül, hogy véleményének elfogadása kötelező lett volna, — tanáccsal támogatta a megyefőnököt minden olyan esetben, midőn a törvény előírta, hogy a megyefőnök az ő határozatait a megyefőnöki tanácsban, vagyis ennek a meghallgatása mellett tartozik meghozni; — *b)* döntött bizonyos taxatív felsorolt s az ő hatáskörébe utalt jogviták, például az önkormányzati választásokból, az egyenesadók kivetéséből, a közmunkákból s az államjavak eladásából származó jogviták felett; — s *c)* felhatalmazást adott bizonyos közjogi jogi személyeknek például a közigazgatásoknak arra, hogy *perbeszáljanak*.

Ez a véleményező és túlnyomóan közigazgatási bírósági hatáskör később kibővült; — a kisebb háztartású költségek számadóinak a számadási pereiben ugyanis elsőfokon a megyefőnöki tanács ítélkezett s csak második és végső fokon a legfőbb állami számvevőszék.

Az 1926-i nagy közigazgatási reform, amely a világháború s az ezt követő nagy gazdasági válság hatása alatt a közigazgatást olcsóbbá, gyorsabbá és jobbá iparkodott tenni, — a megyefőnöki tanácsot *mindössze egy megyében*, tudniillik Szajna megyében hagyta érintetlenül; — s a békebeli Franciaország területének összes többi megyéiben eltörölte őket s 89 megyefőnöki tanács helyett 22 *megyeközi prefekturai tanácsot* szervezett, mégpedig — jelentéktelen kivételektől eltekintve — ugyanazon szabályok szerint, mint amelyek a régi megyefőnöki tanácsok szervezetére és hatáskörére vonatkozólag alakultak ki.¹⁾

A járási főnökök.

Minthogy a járási képviselőtestületeknek számbavehető jelentőségük nincs s minthogy a prefekturai tanácsok 1926 óta a megyei szervezetből kiváltak, — a regionalis hatalom *tulajdonképeni* szervei s az egész végrehajtó hatalom *legjobb pillérei* gyanánt manapság csak *egyedi* szervek, tudniillik a *járási és megyefőnökök* szerepelnek.

A napoleoni reform óta — a párizsi és a központi járásoktól eltekintve — minden egyes járásnak megvan a maga *járási hivatala s ennek élén a járási főnök áll.*

A járási főnököket a központi hatalom nevezi ki s a kinevezéshez semmi másra, mint a kormány tagjainak s elsősorban a belügyminiszternek a bizalmára szükség nincs; — nincs tehát szükségük sem elméleti szakképzettségre, sem a közigazgatás gyakorlati ismeretére; — elegendő, ha azok, akiket ki akarnak nevezni állampolgárok s mint ilyenek polgári és politikai jogaiknak gyakorlatától felfüggesztve nincsenek s az újoncozásról szóló törvény követelményeinek eleget tettek. Fizetésük — épúgy mint a megyefőnököknél a megyék nagysága szerint igazodik; — bármikor rendelkezési állományba helyezhetők s ez esetben várakozási illetményre — s bármikor elbocsáthatók s ez esetben a törvényes feltételek fennforgása esetén *nyugdíjra* van igényük.

A járási főnök tehát bizalmi állást betöltő politikus és rendszeresen fizetett hivatalnok egyszemélyben.

Hatáskörét az jellemzi, hogy ellentétben a megyefőnökkel, akinek mint látni fogjuk *önkormányzati* hatásköre is van, — a járási főnöknek járási *önkormányzat* hiányában *önkormányzati hatásköre nincs.* A járási főnök ennek következtében kizárólag, mint *állami szerv* szerepel s ebbeli minőségében részint *közigazgatási*, részint *kormányzati*, részint *politikai* teendőket lát el.

¹⁾ V. ö. M. Hauriou: Précis de droit administratif. 980. old.

Közigazgatási hatásköréből kifolyólag a) közvetítő szerv a megyefőnök és a községek között s mint ilyen közli a községekkel a megyefőnök parancsait s a megyefőnökkel a községek határozatait és felterjesztéseit; — b) tájékoztatja a megyefőnököt, minden olyan ügyben, amelynek elintézése a helyi viszonyok ismeretét tételezi fel; — c) tervezeteket készít, amelyek határozatokká csak akkor válnak, ha őket a megyefőnök elfogadja és aláírja; — d) végrehajtja a megyefőnöknek a rendészet körébe vágó parancsait s gondoskodik járása területén a rend és közbiztonság fenntartásáról; — s végül e) bizonyos kisebb jelentőségű ügyekben önállóan határoz, például vadászjegyek kiállítását engedélyezi.

Kormányzati hatásköre — 1926-ig — jelentéktelen s abból áll, hogy a pénzügyi közigazgatásnak bizonyos alsóbbrendű szerveit a járási főnök nevezi ki; — hogy ő irányítja és ellenőrzi a községek polgármestereit az országos érdekű törvények és rendeletek végrehajtásánál; — s hogy mint a megyefőnöknek 1926-ig csak *segédszerve*, ő gyakorol felügyeletet a helyi érdekű közigazgatás terén a községek és az ő közintézeteik felett.

Legfontosabb a *politikai* hatásköre, mert mint a kormány bizalmi embere, ő szerepel választások alkalmával a járás *első választási ügynöke* gyanánt.

Közigazgatási hatáskörében önállóan hozott határozatait jogorvoslattal lehet megtámadni a megyefőnök és az illetékes szakminiszter előtt s a törvényes feltételek fennforgása esetén panasszal a közigazgatási bíróság előtt. A megyefőnök, mint közvetlen felettes hatóság, a járási főnök határozatait akár hivatalból, akár a felek fellebbezése alapján nemcsak megsemmisítheti, hanem meg is változtathatja.

*

Minthogy a járási főnökök közigazgatási és kormányzati hatásköre teljesen háttérbe szorul az ő *politikai* hatáskörük mellett, — már évtizedek óta felvetették — mégpedig újabban mind gyakrabban — azt a kérdést, hogy nem kellene-e a járásfőnöki hivatalokat egyszerűen eltörölni?

A világháború és az ennek nyomán járó gazdasági válság hatása alatt az 1926-i reform ezt a kérdést is megoldotta olyanformán, hogy 106 járásfőnöki állást megszüntetett s a megmaradt, de nagyobb területen működő járási főnökségek hatáskörét kiterjesztette.

A kiterjesztés egy rendkívül nagyszabású deconcentratio alakjában ment végbe. A reform tudniillik a megyefőnökök hatáskörének azt a részét, amely nem az egész megyére vonatkozik, *igen nagy részben a járási főnökökre ruházta át*; — s a községeket illetőleg majd minden olyan teendőt, amelyet 1926 előtt a megyefőnökök láttak el, — a járási főnökök hatáskörébe utalt. 1926 óta tehát nem a megyefőnök, hanem a járásfőnök lép a polgármesterek helyébe, ha ezek több község vagy az egész járás területén mulasztják

el a közbiztonság, a köznyugalom s a közegészség érdekében szükséges rendőri intézkedéseket. S ugyancsak a járásfőnök hívja össze a községi választókat pótválasztásokra ; — ő hagyja jóvá a 10 millió francnál kevesebb rendes bevétel felett rendelkező községekben a költségvetést ; — s ő hagyja jóvá az összes községekben a zárszámadásokat ; a községi vagyon elidegenítését vagy cseréjét ; — a 18 évnél hosszabb időre szóló bérszerződéseket stb. S a járási főnök ebbeli funkcióit 1926 óta nem a *megyefőnök* utasításai szerint, mint ennek a segédszerve látja el, hanem *saját hatáskörében, mint önálló hatóság*.

Ezen rendkívül nagyszabású deconcentratio azonban korántsem csökkentette a megyefőnöki állás jelentőségét ; mégpedig azért nem, mert a megyefőnökök ezentúl is megsemmisíthetik és megváltoztathatják a járási főnökök határozatait ; — s mert az 1926-i reform — mint látni fogjuk — a deconcentratio elvét nemcsak a megyefőnöki hatáskör rovására, hanem annak a *javára* is iparkodott megvalósítani.

A megyefőnökök.

A regionális hatalomnak a megyékben *legfontosabb* szerveit, tudniillik a *megyefőnököket* az államfő nevezi ki. A kinevezéshez bizonyos olyan általános kellékek szükségesek, amelyeket a francia jog mindenkitől megkövetel, aki akár választás alapján, mint szenátor, országgyűlési, megyei vagy járási képviselő, akár kinevezés vagy választás alapján mint polgármester vagy állami hivatalnok lát el közfunkciókat. Ilyen kellékek az állampolgárság, a polgári és politikai jogok élvezete és az újoncozásról szóló törvényben előírt köteleességek teljesítése. Aki ezeknek a kellékeknek megfelel, azt az államfő minden elméleti kvalifikáció és gyakorlati képzettség hiányában is kinevezheti megyefőnökké ; — de csak miniszteri ellenjegyzés mellett, vagyis akkor, ha az illető iránt a kormány *bizalommal* viseltetik. Minthogy a kinevezésnek az általános kellékeken kívül csak egy feltétele van, tudniillik a kormány *bizalma*, — ebből szükségképen következik, hogy az államfő a megyefőnök kinevezésénél nincs korlátozva azokra, akik a megye területén laknak, vagy ott adót fizetnek. Kinevezhet tehát *nem megyebelieket*, vagyis a megye szempontjából *teljesen idegeneket* is ; — de ritka kivételektől eltekintve rendszerint azokat nevezi ki, akik mint járási főnökök vagy megyei főtítkárok hosszabb időn át a megye szolgálatában állottak.

Az ekkép kinevezett megyefőnökök megyéik fontossága szerint 4-féle fizetést kaphatnak ; — a párizsi 2 megyefőnök és 9 vidéki megyefőnök nincsen osztályokba sorozva s ők kapják a legmagasabb fizetéseket ; — a többiek fizetésének nagysága attól függ, hogy az első, második vagy harmadik osztályba vannak-e sorozva? A második és harmadik osztályba sorozott megyefőnökök 4 évi szolgálat után a közvetlen *magasabb* osztály fizetését kapják meg.

A megyefőnököknek a fizetésen és lakáson kívül egy bizonyos nagyságú *rendelkezési alapjuk* is van s ebből fizetik egyrészt a *megyefőnöki irodai* dologi kiadásait s másrészt a *saját reprezentálási* költségeiket.

Az államfő a megyefőnököket bármikor elbocsáthatta állásukból; s nehogy a megyefőnökök feletti szabad rendelkezés anyagi okok miatt akadályokba ütközzék, — jogosítva van a megyefőnököket legjobb belátása szerint *rendelkezési állományba* helyezni, amely esetben várakozási illetményre, tudniillik a legutóbb élvezett fizetés felére s maximum 6000 frankra, — vagy pedig a hivatalból végleg elbocsátani, — amely esetben a törvényes feltételek fennforgásakor *nyugdíjra* van igényük.

A megyefőnök tehát a mindenkori kormány bizalmi embere, vagyis politikus és hivatalnok egy személyben.

Állásának politikai jellegére kell visszavezetnünk, hogy a III. köztársaság alatt valamint a miniszterek, ugyanúgy a megyefőnökök körül is kialakult egy-egy személyi titkárokból álló és *kabinetnek* nevezett hivatal, amelynek tagjait pályázat mellőzésével a megyefőnök nevezi ki akképen, hogy a kinevezett titkárok, mint bizalmi emberek a *megyefőnökkel együtt távoznak*. — A kabinet, illetve ennek *főnöke* bonyolítja le a megyefőnöknek összes politikai vonatkozású és bizalmas iratváltásait; ő készíti el a kitüntetések tárgyában az összes felterjesztéseket; ő érintkezik a választókkal stb. A megyei alsóbbrendű hivatalnokokat — a szükséges kvalifikáció megszerzése után — rendszerint a *kabinet tisztviselői* közül, a járásfőnököket pedig és a megyei főtitkárokat rendszerint a megyei *kabinetfőnökök* közül nevezik ki.

A megyefőnök azonban nemcsak politikus, hanem *hivatalnok* is; s állásának ebbeli jellegére kell visszavezetnünk, hogy a megyefőnökség, — akár csak a központban egy-egy minisztérium — egy meglehetősen nagyszámú hivatalnoki karból áll, amelynek tagjait — pályázat alapján — a megyefőnök nevezi ki. A kinevezett megyei hivatalnokokat eredetileg a megyefőnök fizette az ő saját rendelkezési alapjából s ekkép rendelkezett a tételes jog azért, hogy a megyefőnök hatalma a neki alárendelt tisztviselők felett *mennél nagyobb* legyen. Újabban azonban szakítottak ezzel a rendszerrel s manapság a megyefőnökség vezető hivatalnokait az állam, a többieket egy bizonyos kulcs szerint az állam és a megye együttesen fizetik. A megyefőnök által kinevezett hivatalnokokat ugyancsak a megyefőnök bocsátja el.

Az ekképen szervezett megyefőnökség — épúgy mint a központban az egyes minisztériumok — *osztályokra*, s ezek *alosztályokra* tagozódnak s ezeknek a főnökei és tisztviselői végzik el megfelelő munkamegosztás mellett a fogalmazás összes teendőit; ők készítik el például a megyei képviselőtestület és a választmány hatáskörébe tartozó ügyekben az összes határozattervezeteket stb.

Az alosztályok és osztályok összeségének élén a *megyei főtitkár* áll, akit semmiféle elméleti kvalifikációhoz nem kötve az államfő nevez ki s ugyancsak ő is bocsát el. A kinevezés eredetileg a megyefőnök kívánságainak megfelelően ment végbe; — újabban azonban a szakszerűség követelményeinek engedve, a megyei főtitkárokat a megyefőnöki kabinetnek már nagyobb gyakorlattal bíró tagjai közül nevezik ki. A megyei főtitkár fizetése épúgy, mint a megyefőnöké, — attól függ, hogy megyéje a megyéknek melyik osztályába tartozik?

Ami a hatáskört illeti — a fejlődés 1926 előtt odairányult, hogy a megyefőnök legyen a megyének politikai, a *főtitkár pedig a megyének közigazgatási vezetője*.

A főtitkárnak ugyanis politikai hatásköre nincs; — hatásköre tehát kizárólag az igazságszolgáltatással, a közigazgatással és a kormányzattal kapcsolatos teendőkre szorítkozik. Az igazságszolgáltatással kapcsolatos hatásköre abból áll, hogy a megyeközi prefekturái tanács előtt a megyei főtitkár szerepel a közérdek képviselője, vagyis kormánybiztos gyanánt; — közigazgatási és kormányzati hatásköre pedig abból áll, hogy ő ellenőrzi a megyefőnökség összes hivatalnokainak a működését; ő írja alá a megyefőnökség összes kiadmányait; ő örködik a megyefőnökség irattára felett; ő látja el a központi járásban a járásfőnöki teendőket; s ha a megyefőnök távol van, rendszerint ő szerepel a megyefőnök helyettese gyanánt. Mindezeneken felül a megyefőnöknek jogában áll, hogy közigazgatási és kormányzati hatáskörének egy töredékét akkor is átruházza a megyei főtitkárra, ha ő maga a megye területén tartózkodik.

Az 1926-i reform a *megyei főtitkárok szempontjából* is gyökeres változást idézett elő; állásaikat ugyanis a legtöbb megyében megszüntette s csak azon megyékben hagyta meg, amelyeknek székhelyén megyeközi prefekturái tanács, vagyis *elsőfokú közigazgatási bíróság működik*.

A megmaradt megyei főtitkárok hatásköre a saját megyéjükben nem változott. A többi megyéket illetőleg pedig mindössze arra vannak hivatva, hogy a megyeközi prefekturái tanács mint elsőfokú közigazgatási bíróság előtt a kormánybiztosi teendőket az ő területükről származó jogviták eseteiben is ellássák.

Azon megyékben, amelyekben a főtitkárság megszűnt, — a megyefőnököt az általa kijelölt megyefőnökségi hivatalnok s ha kijelölés nem történt volna, akkor a rangban legidősebb hivatalnok helyettesíti.

*

Miután a megyefőnökség szervezetét s az alsóbbrendű szervek hatáskörét ismertettük, — lássuk, milyen hatásköre van annak, aki az egész szervezet élén áll, tudniillik a megyefőnöknek?

A megyefőnök kettős hatáskört tölt be; tudniillik országos érdekű ügyekben mint az államnak s helyiérdekű ügyekben mint a megyei önkormányzatnak a szerve szerepel.

Előbbi minőségében az államnak részint mint *magánjogi*, részint mint *közjogi* értelemben vett jogi személynek a szerve gyanánt jár el.

Mint magánjogi értelemben vett szerv a megyefőnök köti meg mindazon jogügyleteket, amelyek a megye területén levő állami javakra vonatkoznak: az összes adásvételi, bérleti, közmunka és közszállítási szerződéseket; — s per esetén ő képviseli az államot a megye területén lévő összes bíróságok előtt.

Mint *közjogi* értelemben vett szerv részint *politikai*, részint *közigazgatási* és *kormányzati* teendőket lát el.

Politikai szerv minőségében ő képviseli a megye területén azt a politikai irányt — különösen a választások előkészítése alkalmával — amelyet a parlamenti többség bizalmára támaszkodva, a *minisztérium* *iparkodik* *érvényre juttatni*.

Mint közigazgatási és kormányzó szerv eredetileg a kormány végrehajtó közege volt s csak később alakult át önnálló hatósággá s mint ilyen a *kormány képviselőjévé*. A napoleoni rendszer ugyanis minden hatalmat a miniszterek, illetve az államfő kezébe tett le; — ezek *határoztak* tehát úgy, hogy egyes ritka kivételektől eltekintve, a megyefőnök maga határozatokat nem hozhatott, hanem csak *végrehajtotta* az államfő és a miniszterek határozatait. A napoleoni rendszer bukása után a végrehajtó hatalmat mindinkább dekoncentrálni törekedtek s ennek következtében a fejlődés folyamán mind nagyobbra és nagyobbra nőtt azon ügyeknek a száma, amelyekben a határozathozatal nem a miniszterek, hanem a megyefőnökök hatáskörébe tartozik. Minthogy a megyefőnökök az ekkép kialakult *önálló* hatáskörben a miniszterek *képviselői* gyanánt járnak el, — a mai megyefőnökök egyrészt *végrehajtó közegek* s mint ilyenek ők vannak hivatva a megye területén végrehajtani a központi kormánynak a közigazgatás és a kormányzat körébe vágó összes rendeleteit és határozatait; — s másrészt mint önálló hatóságok ők a *kormány képviselői* s mint ilyeneket őket illeti meg a *határozathozatal* minden olyan ügyben, amelyet a törvény az ő hatáskörükbe utal.

Hatáskörüknek ez az utóbbi része, vagyis az úgynevezett önálló hatáskör *két ízben* ment át korszakalkotó változáson; tudniillik először a községi és a megyei kódexek megalkotásakor 1871-ben és 1884-ben; — s másodszor a világháború után az *1926. évi közigazgatási reform* alkalmával.

Az 1871-i és 1884-i reformok a megyefőnök hatáskörének egyrészét a megyei képviselőtestületre és a megyei választmányra ruházták át, vagyis az önkormányzat hatáskörét növelve, a *decentralizáció* terére léptek.

Az 1871-i és 1884-i reformok következtében a megyefőnök közigazgatási önnálló hatásköre elsősorban és legfőképen a rendészetet ölelte fel.

S a megyefőnök mint *rendőrhatalóság* vagy a helyi rendészet felettes hatósága gyanánt járt el s a polgármesterek helyébe lépett, ha ezek kötelességeiket nem teljesítették; — vagy mint az állami rendészet szerve szerepelt s ő látta el a *közbiztonsági* rendészet körében a sajtóügyi, az egyesülési, a gyülekezési és az idegenek feletti rendészetnek — a *közegészségügyi közigazgatás* érdeklőleg az emberi és állati járványrendészetnek — s a közigazgatás *egyéb ágaiban* az erkölcs- és színházrendészetnek s a halászattal és a vadászattal kapcsolatos rendészetnek a teendőit stb.

Ezt a rendkívül változatos *közigazgatási* hatáskört a kormányzati hatáskör tetézte be.

Mint kormányzószerv, a megyefőnök négyféle funkciót lát el, tudniillik szervez, utalványoz, ellenőriz és rendelkezik a karhatalom felett. E négyféle funkció közül a *szervező és ellenőrző* funkcióknak van a legnagyobb jelentőségük.

Szervező hatásköre alapján a megyefőnök nevezi ki az állami közigazgatás legkülönbözőbb ágaiban az alsóbbrendű állami tisztviselőknek igen nagy részét; ő nevezi ki például, a börtönügyi, a posta- és távirdaügyi, az út- és hídügyi s a pénzügyi közigazgatás összes alsóbbrendű tisztviselőit; a közjótékonsági intézetek és az elemi népiskolák alkalmazottait stb. S ez a rendkívül tágra szabott szervező hatáskör azért fontos, mert ez teszi a megyefőnököt a megyén belül a politikai élet legbefolyásosabb tényezőjévé.

Ellenőrző hatásköre úgy az országos, mint a helyi érdekű közigazgatásra s az utóbbin belül úgy a községi mint a megyei önkormányzatra kiterjed.

Ami az *országosérdekű* közigazgatást illeti, — a megyefőnök ellenőrzi a megye területén levő összes szabadságvesztési intézetek működését; ő ügyel fel az ujoncozás szabályszerű lefolyására; — ő ellenőrzi az egyenesadók kivetési munkálatait; — ő örködik a felett, hogy a közmunkákat s különösen a közutak építésével és fenntartásával kapcsolatos közmunkákat kellő időben és szabályszerűen végezzék el; — ő semmisíti vagy változtatja meg akár hivatalból akár a felek kérelmére a járási főnökök jogsértő vagy a közérdekbe ütköző határozatait; — s egyáltalán ő ellenőrzi a megye területén az összes törvények és kormányrendeletek végrehajtását. *Ellenőrző hatásköre* tehát az *egész állami közigazgatást felöleli*; s ezért kötelezi a törvény az állami közigazgatás összes vezető tisztviselőit, hogy az ellenőrzés lehetővé tétele érdekében a megyefőnöknek az összes szükséges felvilágosítókat megadják.

A *községi* önkormányzatot illetőleg a megyefőnök ellenőrzi úgy a képviselőtestület, mint a polgármester működését s az ellenőrzés eredményeképp egyrészt felülbírálhatja és megsemmisítheti az általuk hozott határozatokat s másrészt felfüggesztheti az ő egész működésüket. S ha egyes ritka kivételektől eltekintünk, — ugyancsak a megyefőnök látja el a községekkel szemben az adminisztratív tutela összes teendőit.

Ami végül a *megyéket* illeti; — minthogy ezeknek saját választott végrehajtó szerveik nincsenek, — a megyefőnök ellenőrzése csakis a megyei képviselőtestületre s a megyei választmányra terjed ki. A megyefőnök az ellenőrzés eredményekép, mint látni fogjuk, különböző intézkedéseket tehet, — a megyei képviselőtestület és választmány határozatait pl. az illetékes felsőbb fórumok előtt megtámadhatja; törvénytelen összejöveteleiket feloszlathatja stb.

Az 1926-i reform a megyefőnök ellenőrző hatáskörét *két irányban* módosította. A községek ellenőrzésére vonatkozó hatáskör legnagyobb részét ugyanis a járási főnökökre ruházta át, vagyis megszüntette azt a túlzásba vitt központosítást, amely a *megyén* belül érvényesült s egy nagyszabású megyei dekoncentrációt vitt végbe. Az 1926-os reform azonban nem elégedett meg a megyei közigazgatás és kormányzat szétpontosításával, hanem azt a túlzásba vitt központosítást is enyhíteni iparkodott, amely az államban érvényesült s az államfő és miniszterek hatáskörének a *túltengésére* vezetett. Tovább folytatta tehát a dekoncentráció munkáját s az államfő és a belügy-miniszter hatásköréből majd minden olyan funkciót kivett, amely a megyék és községek ellenőrzésére s a felettük gyakorolt adminisztratív tutelára vonatkozott s mindezen *funkciók ellátásával a megyefőnököket bízta meg*. S betetőzte a dekoncentrációt azzal, hogy a többi minisztériumot is utasította hatáskörük revíziójára s a revízió eredményekép arra, hogy hatáskörük egyes töredékeit a megyefőnökökre ruházzák át.¹⁾

*

A megyefőnök mint *önkormányzati* szerv kétféle hatáskört tölt be.

Mint a *magánjogi* alapokon nyugvó önkormányzat szerve a megyei képviselőtestület határozatai alapján s a megyei választmány véleményének meghallgatása mellett ő köti meg a megye összes jogügyleteit; s ha csak nem a megye és az állam közti perről van szó, amikor is a megyefőnök az államnak s a megyei választmány egyik tagja a megyének a nevében lép fel — ő képviseli a megyét akár felperesi, akár alperesi mivoltában a bíróságok előtt.

Mint a *közjogi* önkormányzat szerve egyrészt *közigazgatási* s másrészt *kormányzati* funkciókat lát el.

Közigazgatási hatásköre mindössze két funkciót ölel fel: tudniillik *ő készíti elő* és *ő hajtja végre* a képviselőtestület és a választmány összes határozatait.

Ami az *első* helyen említett funkciót illeti, — eredetileg kizárólag a megyefőnököt illette meg az önkormányzat terén a kezdeményezés joga s ép ezért eredetileg olyan ügyben, amelyben a megyefőnök indítványt nem tett, — a megyei képviselőtestület jogilag érvényes határozatot nem hozhatott.

¹⁾ M. Hauriou: Précis de droit administratif. 1005., 1011. old.

A későbbi fejlődés folyamán a *kezdeményezés* alakjában gyakorolt *előzetes* tutela enyhült s a megye testületi szervei ma már megyefőnöki indítvány hiányában is hozhatnak jogilag érvényes határozatokat; — de a megyefőnök által való előkészítés ma is érvényességi kellék s a megyefőnökök az előkészítés megtagadása útján az önkormányzat működése elé még ma is gördíthetnek akadályokat.

A megyefőnöki előkészítés eredményét nyomtatott jelentések alakjában kell az ülészak megnyitása előtt 8 nappal a tagok között szétosztani.

Ami a második helyen említett funkciót illeti, — valamint szabály volt a multban, úgy jelenleg is szabály, hogy a megye testületi szerveinek saját választott végrehajtó szerveik nincsenek s következésképp összes határozataikat az állam kinevezett szervei, a megyefőnökök útján kénytelenek végrehajtatni.

Ha a megyei képviselőtestület határozatainak előkészítésére és végrehajtására vonatkozó szabályokat a községi határozatok előkészítésére és végrehajtására vonatkozó szabályokkal egybevetjük, akkor megállapíthatjuk, hogy a megyei önkormányzat nemcsak tartalmát, hanem *hatékonyágát* tekintve is összehasonlíthatatlanul kisebb terjedelmű, mint a községi önkormányzat; — mert emez nemcsak a határozathozatalra, hanem — az előkészítés céljából kiküldött bizottságok s a választott polgármesterek révén — az előkészítésre és a végrehajtásra is kiterjed; — amabból pedig az előkészítésre és a végrehajtásra vonatkozó önkormányzat teljesen hiányzik. A megyefőnök ugyanis, mint az állam kinevezett szerve az előkészítést és a végrehajtást egyaránt megtagadhatja — s ezen a réven, ha nem is teheti a megye önkormányzatát illuzóriussá, de *előzetes és utólagos gyámkodás alá helyezheti*.

*

A megyefőnök *kormányzati* hatásköre a *jogalkotást, a szervezést, a háztartással* kapcsolatos funkciókat és a *karhatalom* feletti rendelkezést foglalja magában.

Jogalkotó hatásköre alapján a megyefőnök alkotja meg a megyei rendészet, a vízjog, a vadászati jog, a bányaugyi és az útügyi közigazgatás körébe vágó megyei szabályrendeleteket, de csak azon kisebbjelentőségű ügyekben, amelyekben a törvény a jogalkotást kifejezetten a megyefőnökre bízza.

Szervező hatásköre alapján a megyefőnök tölti be mindazon állásokat, amelyeket a *megyei képviselőtestület* rendszeresít.

A *háztartásra* vonatkozó hatásköre alapján a megyefőnök készíti el s ő mutatja be a megyei képviselőtestületnek határozathozatal végett a megyei költségvetési előirányzat tervezetét és a megyei zárszámadásokat; — s ha csak a törvény egyes kivételes esetekben nem a választmány számára

tartja fenn, — ő gyakorolja az *utalványozás* jogát, a megye bevételei és kiadásai tekintetében egyaránt.

S végül, amennyiben a megyei képviselőtestület ülésein a rend fenntartása, vagy pedig a megyei testületi szervek határozatainak végrehajtása kényszereszközök alkalmazását tenné szükségessé, — a megyefőnök rendelkezik a *karhatalom* felett.

A megyei és állami szervek egymáshoz való viszonya.

Miután a megye szervezetét s testületi és egyedi szerveinek a hatáskörét ismertettük, — az alábbiakban még arra a viszonyra kell rámutatnunk, amely a megyei és állami szervek között fennáll.

Ami a megyének, mint önkormányzati alakulatnak a *törvényhozó* hatalomhoz való viszonyát illeti, — a francia törvényhozás a megyét, mint a törvényhozásnak *mesterséges* alkotását fogta fel és soha sem engedte érvényesülni azt az álláspontot, hogy a megyének az önkormányzatra *joga* van. A megyei önkormányzatot tehát minden természetjogi felfogástól függetlenül tetszése és legjobb belátása szerint *majd* kiépítette, majd lerombolta ; — s mindössze a júliusi forradalom óta törekszik következetesen arra, hogy a *megyei önkormányzatot fejlessze*.

Minthogy a megyei önkormányzat minden ízében a törvényhozás rendelkezésein épül fel, — a törvényhozásnak az önkormányzat szempontjából valamint a községekben, ugyanúgy a megyékben is *kettős* jelentősége van. Egyrészt *korlátok* közé szorítja a megyei önkormányzatot akkor, midőn szervezetét s az egyes szervek hatáskörét szabályozza ; — s másrészt *biztosítja* a megyei önkormányzat tiszteletben tartását, midőn az egyeseket az önkormányzat szerveivel szemben engedelmességre kötelezi, az állami szervek hatáskörét pedig a megyével szemben pontosan körülírja.

A törvényhozás, valamint a községi, ugyanúgy a megyei önkormányzatot is háromféleképp korlátozza és védelmezi, tudniillik *a)* egyszersmindenkorra szóló, *b)* időszakonként alkotott s *c)* helyi törvények alakjában.

Az egyszersmindenkorra szóló törvények közül 1871-i megyei kódex és ennek novellái állapítják meg a megye mint önkormányzati alakulat szervezetét s a szervezet megalakulásának a módozatait ; — ezek írják körül a hatáskört s azon eljárási szabályokat, amelyek a megyék szerveit működésük közben irányítják ; — ezek jelölik ki a megyék rendelkezésére bocsátott jövedelmi forrásokat s azon kiadásait, amelyeknek, mint obligatív kiadásoknak a fedezéséről gondoskodni tartoznak stb.

Az *évenként* alkotott költségvetési törvényeknek eredetileg sokkal nagyobb volt a jelentőségük a megyei önkormányzat szempontjából, mint manapság. 1892-ig ugyanis a megyei költségvetéseket maga a törvényhozó hatalom hagyta jóvá olyan formán, hogy az állami költségvetésről szóló

törvénybe a megyék költségvetéseit is felvette; — 1892 óta a megyei költségvetések az állami költségvetési törvényből kiváltak s azóta a törvényhozás az évenkénti költségvetési törvényekben rendszerint csak egy — a megyei háztartást érdeklő kérdést dönt el; megállapítja tudniillik a megyei képviselőtestület által megszavazható pótdónak a *maximális* kulcsát.

S *külön-külön helyi* törvények adnak engedélyt arra, hogy akár az egyes megyék, akár a kényszerköltségvetés jogával felruházott felsőbb hatóságok a rendkívüli megyei adók kulcsát azon a határon túl is emelhessék, amelyet a költségvetési törvény állapított meg.

*

Ami a megyéknek az állam többi, de nem *bírói* szerveihez való viszonyát illeti, — a francia törvényhozás más és másképen szabályozza ezt a viszonyt, *a)* a szerint, amint a megye szervei országos vagy helyi érdekű ügyekben járnak el; — *b)* a szerint, amint a törvényben előírt *köteleességek* teljesítéséről vagy pedig *discretionalis* hatalomnak a gyakorlásáról van szó; — s *c)* a szerint, amint a megye szervei csak egyes konkrét esetekben és kivételesen jártak el helytelenül vagy pedig teljességgel képtelenné váltak arra, hogy hivatásukat betöltsék.

Ami az *első helyen* említett megkülönböztetést illeti, — a francia jog eredetileg arra az álláspontra helyezkedett, hogy az országos érdekű közigazgatás és kormányzat szerveinek, tudniillik a *megyefőnököknek* a miniszterekkel szemben semmiféle önállóságuk nem lehet; a megyefőnökök határozatait tehát eredetileg csak akkor volt szabad végrehajtani, ha őket az illetékes szakminiszter jóváhagyta. Minthogy ez az alapelv fontos és jelentéktelen ügyekre egyaránt kiterjedt, a végletekig vitt központosítás hihetetlenül lassúvá és nehézkessé tette a közigazgatást. Csak egy — klasszikussá vált — példát hozunk fel. Motteville község elhatározta, hogy templomát, amely nagyon elhanyagolt állapotban volt, rendbehozatja. Mire a jóváhagyás tárgyában hozott megyefőnöki határozatot a miniszter is jóváhagyta, a templom összedült. A község erre elhatározta a templom újjáépítését s hogy időt nyerjen, beszerezte az építéshez szükséges faanyagot. Mire a miniszteri jóváhagyás leérkezett, az összes faanyag elkorhadt.

A közigazgatás lassúsága és nehézkessége rengeteg panaszra adott okot, s ezeknek akart véget vetni a törvényhozás, midőn 1852 óta a miniszteri jóváhagyást mind kevesebb és kevesebb esetben követelte meg, s a megyefőnököket a miniszterek *végrehajtó közegeiből önálló hatóságokká* alakította át. Ma tehát a megyefőnökök és a miniszterek közötti viszony *országos érdekű* ügyekben következőleg alakul: A megyefőnökök határozatai csakis a taxatív felsorolható *kivételes* esetekben szorulnak rá az illetékes szakminiszter jóváhagyására; s ha ellenük az érdekeltek jogorvoslatot nem adtak be, rendszerint minden jóváhagyás nélkül végrehajthatók. De akár

jóváhagyás alá eső, akár jóváhagyás nélkül végrehajtható határozatokról legyen szó, a miniszter az országos érdekű ügyekben hozott megyefőnöki határozatokat nemcsak megsemmisítheti, hanem meg is változtathatja; mégpedig hivatalból csakis törvény vagy rendeletsértés esetén, a felek jogorvoslata alapján ellenben nemcsak jogszabály — hanem érdeksértés esetén is.¹⁾

Helyiérdekű ügyekben részint a megyefőnök, részint a választmány és a képviselőtestület hoznak határozatokat.

Ami e három szerv közül a *megyefőnököket* illeti, — ezek, mint *önkormányzati* szervek nem tartoznak a miniszterek utasításai szerint eljárni; — a minisztereknek velük szemben helyiérdekű ügyekben irányító hatáskörük nincs; — s mindössze felügyeletet gyakorolhatnak felettük abból a szempontból, hogy a megyei választmány és képviselőtestület határozatainak végrehajtásakor, illetve a végrehajtás megtagadása alkalmával, — nem jártak-e el szabálytalanul; — s az ellenőrzés eredményeképp mindössze csak *megsemmisíthetik* a megyefőnökök határozatait, de megváltoztatásukra joguk nincs.

Ami a *megyei választmányokat* illeti, — ezek sem tartoznak úgy eljárni, amint a miniszterek vagy a megyefőnökök előírják; — az állam szerveinek tehát velük szemben *irányító* hatáskörük nincs. Az állam szervei mindössze felügyeletet gyakorolhatnak felettük, de mindig a megyefőnökök útján, aki mint felügyelő szerv háromféleképp járhat el. Tudniillik *a) megsemmisítheti* a választmány határozatait akkor, ha a választmány törvénytelenül gyűlt egybe s ülészakon kívül határozott; *b) megtámadhatja* a választmány határozatait panasszal az államtanács, mint közigazgatási bíróság előtt s kérheti a határozat megsemmisítését, ha a választmány a hatáskörére vonatkozó szabályokat sértette meg; s végül *c) bizonyos taxatív felsorolható esetekben például* akkor, ha a választmány a vicinális utak osztályozása tárgyában jog- vagy érdeksértő határozatot hozott, — megtámadhatja a választmány határozatát felebbezéssel a megyei képviselőtestület előtt s kérheti annak nemcsak megsemmisítését, hanem megváltoztatását is.

Ha ezekután egybevetjük azon szabályokat, amelyek szerint az állami szerveknek a megyefőnökkel és a választmánnyal szemben *helyiérdekű* ügyekben el kell járniuk, — akkor megállapíthatjuk, hogy az állami szerveknek helyiérdekű ügyekben csak *cassatorius* hatáskörük lehet s állami szerv reformatorius hatáskör gyakorlását csak akkor kérheti, ha mint fellebbező fél lép fel s fellebbezésével egy *önkormányzati szervhez*, tudniillik a *megyei képviselőtestülethez fordul*.

Jóval bonyolultabbak azon szabályok, amelyek a legfontosabb testületi szervnek, tudniillik a *megyei képviselőtestületnek* az állami szervekhez való viszonyára vonatkoznak.

¹⁾ M. Hauriou: Précis de droit adm. 135. old.

Valamint a községi, ugyanúgy a megyei képviselőtestületet is egy bizonyos mérvű *önállóság* illeti meg. S ez az önállóság zárja ki a lehetőségét annak, hogy a miniszterek vagy a megyefőnökök a megyei képviselőtestülethez *utasításokat*, tudniillik *parancsokat* vagy *tilalmakat* intézzenek. A megyei képviselőtestületeknek tehát épúgy, mint a községieknek rendelkezésre jogosított *felsőbb hatóságaik* nem, hanem csak *felügyelő hatóságaik* lehetnek.

Ezek mármost két alapon járhatnak el, tudniillik vagy a *jelek kérelme* alapján vagy *hivatalból*.

A kérelem alapján való eljárást a francia jog a megyékben is akképen szabályozza, hogy a felügyelet gyakorlását nemcsak a közvetlenül érdekelték kérhetik, hanem mindenki, aki a megye területén adót fizet; — s a felügyeletre hivatott szerv kérelem esetén is csak azt teheti meg, amit megtehet a hivatalból való felülbírálat esetén.

A hivatalból való felügyelet valamint a községi ugyanúgy a megyei képviselőtestülettel szemben is két jogosítványt foglal magában; tudniillik egyrészt a megyei képviselőtestület feletti *gyámkodást* s másrészt a képviselőtestület határozatainak a *hivatalból való felülbírálását*.

Ami e két jogosítvány közül az *adminisztratív tutelát* illeti, — a francia törvényhozás a júliusi forradalom óta a jóváhagyás alá tartozó határozatok számát folyton csökkenteni iparkodott; — úgyhogy a világháború előtt a megyei képviselőtestületek határozatait a megye és a felügyelőszervek közötti viszony szempontjából *négy* csoportba lehetett összefoglalni.

Az első csoportba mindössze három ügy tartozik, tudniillik *a)* az egyenesadóknak a községek közti felosztása; *b)* a községek által a költségvetési törvény korlátai közt szedhető rendkívüli pótdadók maximális kulcsának a megállapítása; — s *c)* a vásárok tartása, áthelyezése és beszüntetése tárgyában hozott községi határozatok jóváhagyása. A megyei képviselőtestületnek ezen háromféle ügyben hozott határozatait senki semmiféle jogorvoslattal meg nem támadhatja és semmiféle felsőbb hatóság — sem a kormány, sem az államtanács, sem a bíróságok nem ellenőrizhetik. *Ezek a megyei képviselőtestületnek úgynevezett szuverén határozatai.*

A második csoportba az 1871. augusztus 10-én kelt törvény 46. §-ában taxatív felsorolt *26-féle ügy tartozik*. Ezekben az ügyekben a megyei képviselőtestületek önállóan és véglegesen határoznak; határozataik végrehajtásához semmiféle felsőbb *jóváhagyásra* szükség nincs.

Hogy ennek a rendelkezésnek a jelentőségét az önkormányzat szempontjából tisztázhassuk, — lássunk egy párat a 46. §-ban felsorolt ügyek közül.

A megyék a 46. §. rendelkezései következtében, mint magánjogi és perjogi jogalanyok teljesen önállókká váltak. — A tulajdonjogban foglalt jogosítványokat tehát úgy ingó-, mint ingatlanvagyonuk felett, teljesen szabadon gyakorolhatják s ennél fogva sem az elidegenítés, illetve a szerzés, — sem a rendeltetésnek vagy a kezelés módjainak a megállapítása, sem a

bármily hosszú időre szóló bérleti vagy haszonbérleti szerződések tárgyában határozataik jóváhagyásra nem szorulnak. A teljes szabadság, mint szabály alól mindössze egy pár — a törvényben taxative felsorolt ingatlan van kivéve; — tudniillik a megyei és járási székházak, a felsőbb bírósági és törvényszéki épületek, a csendőrlaktanyák s a fogházak, amelyekről alább az obligatív kiadásokra vonatkozó határozatoknál lesz szó. Ép ily teljes szabadsággal dönthetnek a megyei képviselőtestületek, ha a megyének, mint felperesnek, illetve alperesnek, vagy pedig mint egyességet kötő ügyfélnek kell fellépnie.

S ugyanily teljes szabadsággal járhatnak el végül akkor is, ha a megyei és községi közutak hálózatát, az egyes közutak irányát, az egyes községek hozzájárulási kötelezettségét, a hozzájárulás mérvének s a kézi és írás nap-számoknak pénzbeli egyenértékét kell megállapítania; — ha az egész megyét érdeklő közmunkákat kell engedélyezni; — ha a helyiérdekű vasutak irányát s építésük és kihasználásuk módját és feltételeit kell meghatározni; — ha a megyei alkalmazottak részére nyugdíjintézetet kell létesíteni; — ha a kantonok székhelyeit kell kijelölni stb.

Kétségtelen azonban, hogy a megyei képviselőtestületek éppen ezen önállóság révén igen könnyen ellenszegülhetnek a törvényekben s a törvényes rendeletekben megnyilvánuló állami akaratnak s ezzel a közigazgatás bizonyos ágaiban könnyűszerrel megbonthatnák az állami akarat egységét. *Ezt akarja megakadályozni a törvényhozónak az a rendelkezése, amely szerint a megyei képviselőtestületnek ebbe a csoportba tartozó határozatait csak akkor szabad végrehajtani, ha a megyefőnök a határozatokat az ülősszak berekesztésétől számított 20 napon belül hatalmi túlkapás, illetve jogsértés címén fel nem terjesztette az államfőhöz. A felterjesztés megtörténtéről a megyefőnök a választmány elnökét értesíti; s ha a megsemmisítés 2 hónap alatt meg nem történt, — a megyefőnök a határozatot végrehajtani tartozik. A megsemmisítést csakis a köztársaság elnöke mondhatja ki, de ezt is csak az államtanács véleményének a meghallgatása után és csak akkor, ha a határozat a tételes jogszabályaiba ütközik. Az államfő ennek következtében a hozzá felterjesztett határozatokat azon a címen, hogy egyesek magánérdekeit sértik, vagy pedig a közérdekbe ütköznek, — meg nem semmisítheti. Ezen megsemmisítés végett felterjeszthető határozatokat nevezzük a megyei képviselőtestület végleges határozatainak.*

A harmadik csoportba tartoznak a megyei képviselőtestületnek *adminisztratív tutela* alá eső határozatai. Ha ugyanis a megyei képviselőtestület *a)* olyan ajándéknak vagy hagyománynak az elfogadását határozza el, amelyet az érdekelt rokonok magukra nézve kötelezőnek el nem ismernek; — *b)* ha a következő év költségvetési előirányzatát állapítja meg; — *c)* ha az előzőévi zárszámadásait vizsgálja felül; — *d)* ha a költségvetési törvényben megállapított 12%-osnál nagyobb rendkívüli pótdót akar kivetni; s végül *e)* ha 30 évesnél hosszabb lejáratú kölcsönt akar felvenni, — akkor a megyei

képviselőtestületnek az az öt határozata végrehajthatóvá csak akkor válik, ha az első helyen említett határozatokat a kormány, a többiekét pedig a köztársaság elnöke jóváhagyja. A határozatokat azonban — az alább jelzett kivételektől eltekintve¹⁾ — csak jóváhagyni vagy jóvá nem hagyni lehet — módosítani vagy egészen megváltoztatni semmi esetre sem. Ezen öt határozaton kívül újabban még két határozat esik adminisztratív tutela alá; tudniillik azok, amelyeket a képviselőtestületek a helyiérdekű és a közúti vasutak tárgyában hoznak.

A negyedik csoportba tartoznak a megyei képviselőtestületnek mindazon határozatai, amelyek az első három csoportba nem tartoznak. Ezeket a határozatokat a megyefőnök az ülőszak berekesztésétől számított 3 hónapon belül jog- vagy érdeksértés címén felterjesztheti az államfőhöz s kérheti a végrehajtásuk felfüggesztését. Végrehajthatóvá az ilyen határozat csak akkor válik, ha az államfő a végrehajtás felfüggesztését az ülőszak berekesztésétől számított három hónapon belül el nem rendelte.

Minthogy a törvényhozás az első három csoportba tartozó határozatokat taxatív sorolta fel, — 1926-ig szabály volt, hogy — hacsak a törvény másképp nem rendelkezik — a megyefőnök a megyei képviselőtestület határozatait meg nem támadhatja, hanem csak *végrehajtásuk* felfüggesztését kérheti. Viszont azonban a felfüggesztést nemcsak jogsértés esetén kérhette, hanem legjobb belátása szerint akkor is, hacsak érdeksértés történt. S 1926-ig ugyancsak szabály volt, hogy — ha csak a törvény másképp nem rendelkezik — az államfő a hozzá felterjesztett határozatokhoz hozzá nem nyúlhat s csak a *végrehajtásukat akadályozhatja meg*.²⁾

Bár a multtal szemben az 1871. augusztus 10-i törvény is óriási haladást jelentett, hiszen az adminisztratív tutela csakis mint ritka kivétel szerepelt, — a megyei önkormányzat szempontjából az 1926-i reformnak mégis korszakalkotó jelentősége van.

A világháború után ugyanis a francia törvényhozás a megyei képviselőtestületek határozatainak negyedik csoportját megszüntette s az idetartozó ügyeket a második csoportba olvasztotta be. Ez pedig a megye önkormányzata szempontjából rendkívül fontos újítást jelent. Hiszen 1926 előtt a megyefőnök — bizonyos taxatív felsorolható kivételektől eltekintve — a megyei képviselőtestület minden határozatát felterjeszthette az államfőhöz s minden határozat végrehajtásának kérhette a felfüggesztését. S minthogy a felterjesztésnek és a megsemmisítésnek nem volt feltétele az, hogy a határozat jogot sértsen, hanem elég volt, ha a határozat csak érdeket sértett, — s minthogy azt, hogy érdeksértés forog-e fenn vagy sem, — a megyefőnök és az államfő legjobb belátásuk szerint diszkrécionális hatalommal döntötték el,

¹⁾ V. ö. alább az obligatív kiadásokról mondottakat.

²⁾ V. ö. *Ereky István*: Tanulmányok a vármegyei önkormányzat köréből. 233—239. old.

— 1926 előtt az, hogy a megyei képviselőtestületek határozatait végrehajtják-e vagy sem, — a megyefőnök és az államfő legjobb belátásától függött. Ezzel szemben 1926 óta szabály, hogy a 3 szuverén s a 7 adminisztratív tutela alá eső határozattól eltekintve, — a megyei képviselőtestület minden határozata a végleges határozatok közé tartozik. A megyefőnök tehát nem kérheti, az államfő pedig nem rendelheti el tetszése és legjobb belátása szerint a képviselőtestületi határozatok végrehajtásának felfüggesztését, hanem amaz mindössze megsemmisítésüket kérheti, s az államfő mindössze megsemmisítheti a képviselőtestület határozatait, mégpedig csakis akkor, ha a jog szabályaiba ütköznek s nem pusztán érdeket sértenek. De 1926 óta a megyefőnök ezt a kérelmet is 20 nap helyett 6 nap alatt köteles előterjeszteni ; — s az államfőnek a megsemmisítés tárgyában szintén rövidebb idő alatt — tudniillik 2 hónap helyett 6 hét alatt kell nyilatkoznia ; — s ha ez alatt az idő alatt a megsemmisítés meg nem történt, — akkor a határozat végrehajtható.

*

Ellentétben a községi képviselőtestületek határozataival a megyei képviselőtestületek határozatait abszolúte semmiseknek csak két esetben lehet tekinteni : a) akkor, ha a megyei képviselőtestület az illető határozatot *ülésszakon* kívül hozta ; — s b) akkor, ha olyan ügyben határozott, amely az ő hatáskörébe nem tartozik. Az alaki vagy anyagi jogszabálysértés tehát nem idéz elő abszolút semmiséget.

Még nagyobb az eltérés a községi és a megyei képviselőtestületek között a relatív semmiségi ok szempontjából ; — ilyent ugyanis a megyei képviselőtestületekre vonatkozó törvények egyáltalán nem ismernek : ezeknek a határozatait tehát azon a címen, hogy a szavazásban érdekeltek is résztvettek, — *megsemmisíteni egyáltalán nem lehet*.

*

A szuverén törvényhozás, valamint a községi, ugyanúgy a megyei képviselőtestületekkel szemben is megállapíthat *kötelességeket* s ezen törvényben megállapított kötelességeket országos és helyiérdekű ügyekben egyaránt teljesíteni kell.

Valamint a községi, ugyanúgy a megyei képviselőtestületet illetőleg is két kötelességnek van a legnagyobb gyakorlati jelentősége s ezek közül egyik az *obligatív* a másik a *fakultatív* kiadásokra vonatkozik.

Ami az *obligatív* kiadásokat illeti, — ezeknek a számát az 1871. augusztus 10-i törvény lényegesen leszállította úgy, hogy jelenleg a megyéknek mindössze 12-féle obligatív kiadásuk van. A törvényhozó ugyanis azt, hogy a megyei és a járási főnököknek székházai, a bíróságoknak megfelelő

épületeik és fogházaik legyenek, hogy a csendőrség szabályszerű lak-tanyákban helyeztessék el, hogy a megyék hitelezői az ő követeléseiket megkapják stb. — nem bízza a megyei képviselőtestületek tetszésére és legjobb belátására, hanem ezeknek s a törvényben taxatív felsorolt egyéb kiadásoknak a fedezését *egyenesen köteleességükké teszi*. S ezen köteleesség teljesítését két szankció megállapításával biztosítja. Ha ugyanis a megyei képviselőtestület valamely obligatív kiadás fedezéséről nem gondoskodik, akkor :

a) a köztársaság elnöke az államtanács meghallgatása után elrendeli, hogy a megfelelő összeg a kiadások közé felvétessék ;

b) amennyiben a bevételek feleslegéből vagy az előre nem látható kiadások címén felvett összegből az illető obligatív kiadás fedezhető nem volna, — a fedezetről a költségvetési törvényben megállapított maximum korlátai közt az államtanács meghallgatása után az államfő, — a maximumon túl a *törvényhozó* gondoskodik s ebből a célból egy külön megyei pótdó kivetését rendeli el.

Ami a fakultatív kiadásokat illeti, — ezek közé tartoznak a megyék mindazon kiadásai, amelyeket valamely törvény kötelezőkké nem nyilvánított vagyis a 12 obligatív kiadástól eltekintve a megye összes többi kiadásai.

Abban a kérdésben, hogy ezen fakultatív kiadásokat a költségvetési előirányzatban felvegyék-e s milyen célok megvalósítására mekkora összegeket vegyenek fel, — a megyei képviselőtestületek elvileg véve a legjobb belátásuk szerint szabadon határozhatnak. A törvényhozás rendelkezéseiből mindössze egy köteleiséget lehet levezetni. A megyei képviselőtestületek ugyanis kötelesek minden felesleges fakultatív kiadás előirányzatától tartózkodni s következésképp bevételeiket az obligatív kiadások fedezése után csakis olyan fakultatív kiadások fedezésére szabad felhasználniok, amelyek elkerülhetetlenül szükségesek.

Ép ezért a fakultatív és az előre nem látható kiadásokat s az ezek fedezéséhez szükséges bevételeket a felsőbb hatóság a költségvetésbe be nem állíthatja s a felvett tételeket soha sem emelheti ; — ellenben leszállíthatja őket, akkor ha a megye az obligatív kiadások fedezéséről nem gondoskodott vagy ha a fakultatív kiadások fedezése érdekében rendkívüli bevételekhez folyamodott.

*

Ha a megyefőnök, vagy a képviselőtestületek nem kivételesen tanusf-tanak jogellenes vagy pedig a közérdekbe ütköző magatartást, hanem oly gyakran vagy olyfontos ügyben, hogy tőlük funkciók rendes ellátását többé remélni nem lehet, akkor a felügyeletre hivatott állami szervek fegyelmi eszközöket alkalmaznak.

A megyefőnöktől a kormány megvonja a bizalmát s rendelkezési állományba helyezi vagy elbocsátja s más megyefőnököket nevez ki.

A megyei képviselőtestületet pedig a kormány előterjesztésére az államfő feloszlatja.

A felosztatás vagy akkor történik meg, midőn a parlament együtt van vagy akkor amikor nincs együtt.

Az első esetben az államfő a felosztatást indokolni s a választókat az új képviselőtestület megválasztása céljából a következő negyedik vasárnapra egybehívni tartozik.

A második esetben az államfő a törvényhozótestülethez fordul, megindokolja a felosztatás szükséges voltát s a felosztatást és az új választások határnapját a törvényhozás határozza el külön törvényben. A törvényhozó mint szuverén a választások határnapját tetszése szerinti időre tolhatja ki; — vagyis az önkormányzatot nemcsak négyhétre, hanem *hosszabb időre* is elkobozhatja; — s midőn ezt megteszi, ugyancsak ő dönt a felett is, hogy az interregnum alatt a megyei választmány tovább működjék-e, vagy pedig hatáskörét egy külön kinevezendő bizottság vegye-e át?

Minthogy a felosztatás igen könnyen a megyei önkormányzat elkobzását vonhatná maga után, — a francia törvényhozás alapelveként iktatta törvénybe, hogy az állam egész területén s egyszerre minden megyei képviselőtestületet — úgy mint 1876-ban történt — felosztatni nem lehet; — s hogy a felosztatás után megválasztott képviselőtestület a megválasztását követő második hétfőn minden külön meghívás nélkül gyűlhet egybe, választhatja meg az új választmányt s kezdheti meg a működését.

A megyei önkormányzat tehát az állam területének csak egyes részein és itt is csak ideiglenesen szünetelhet; — s ha a választások megtörténtek, — akkor az újonnan megválasztott képviselőtestület a végrehajtó hatalom akaratától függetlenül kezdheti meg működését.

*

Valamint a községi, ugyanúgy a megyei önkormányzatnak is két védbástyája van: a törvény és a bíróságok. S az utóbbiak valamint a községi, ugyanúgy a megyei önkormányzatot illetőleg is kétféle funkciót látnak el: tudniillik korlátok közé szorítják és védelmezik a megyei önkormányzatot, mégpedig akképen, hogy az önkormányzat szerveit s az önkormányzat felügyeletére hivatott felsőbbfokú hatóságokat egyaránt *törvénytiszteletre* kényszerítik.

A megyei önkormányzat saját szerveit kényszerítik törvénytiszteletre a bíróságok a következő két esetben:

a) Ha valamely jogvita előzetes kérdése gyanánt az a kérdés szerepel, hogy a megyefőnök által alkotott megyei szabályrendelet érvényes-e vagy

sem, — a szabályrendelet érvénye felett akár polgári, vagy büntető, akár közigazgatási perekben a rendes, illetve a közigazgatási bíróságok döntenek. S

b) ha a megyei választók névjegyzékét kiigazító hatóságok jogszabályt sértettek, ha a megyei választásokat vezető hatóságok a választás eredményét helytelenül állapították meg, ha a megválasztott képviselőtestület ülészákon kívül vagy hatásköréhez nem tartozó ügyben határozott s ha a megyei választmány vagy a megyefőnök, mint a megyei képviselőtestületnek végrehajtószerve a kezükbe letett hatalmat jogellenesen gyakorolták, — az imént felsorolt összes szervek határozatait meg lehetett ámadni mégpedig úgy kereset, illetve panasz, mint kifogás alakjában. Ez alól a szabály alól, mint láttuk egyedül a megyei képviselőtestületnek úgynevezett *szuverén határozatai vétetnek ki*. A fent említett határozatok közül a választók névjegyzékét kiigazító hatóságok határozatait a rendes bíróságok előtt, a többi hatóságok határozatait pedig az államtanács, mint közigazgatási bíróság előtt lehet megtámadni. S az e célból szükséges lépéseket — épúgy mint a községeknél láttuk, — nemcsak a közvetlenül érdekelték tehetik meg, hanem a közérdek védelmében egyrészt a választók s a választói joggal felruházott adófizetők s másrészt a megyefőnök is. Ép ezért, ha a megyei képviselőtestületnek úgynevezett szuverén határozataitól eltekintünk, megállapíthatjuk, hogy a megyei önkormányzat — épúgy, mint a községi önkormányzat a maga teljes egészében *bírói ellenőrzés alatt áll.* ¹⁾

De ugyanezt állíthatjuk a szuverén törvényhozástól eltekintve az állam azon szerveiről is, akik a megyei önkormányzat felett *felügyeletet* gyakorolnak mégpedig akkor is, ha a felügyelet eredménykép diszkréciionális hatalommal intézkednek.

Akár a megyefőnök, a miniszterek vagy az államfő sértsék meg tehát a felügyeletre vonatkozó jogszabályokat, — határozataikat minden érdekelt megtámadhatja az államtanács, mint közigazgatási bíróság előtt. Megtámadhatják az érdekelt egyes emberek, a választók, a választói joggal felruházott adófizetők s rajtuk kívül azon megyei szervek is, akikkel szemben a felügyelettel megbízott állami szervek a tárgyi jog szabályait megsértették.

A *bírói ellenőrzés teljességére kell visszavezetnünk*, hogy valamint a községi, ugyanúgy a megyei önkormányzat is csak a *törvény* korlátai közt tud érvényesülni; — de mivel ezen korlátok közt a bíróságok segítségével feltétlenül érvényesülhet, — valamint a község, ugyanúgy a megye szempontjából is az *önkormányzat védbástyája gyanánt a bírói jogvédelem szerepel.* ²⁾

*

¹⁾ V. ö. M. Hauriou: Précis de droit administratif. 104. old.

²⁾ V. ö. M. Hauriou: Précis de droit administratif. 212., 85., 193., 203., 104., 113., 118. old. Précis de droit constitutionnel. 639—641. old. H. Berthélemy: i. m. 145., 991., 992. old. 1. jegyzet.

A modern önkormányzat legfőbb jellemvonásai Belgiumban.

Osztrák Németalföld önkormányzata.

Az ausztriai ház uralma alatt álló Németalföld területén a rendi önkormányzat 150 évvel élte túl a francia városok és tartományok rendi önkormányzatát s csak 1794-ben akkor szűnt meg, midőn területe Ausztriától elszakítatva, a francia köztársasághoz csatoltatott.

Az osztrák Németalföldnek ezen páratlanul szívós rendi önkormányzata két tekintetben tért el a 18. századbeli angol és magyar önkormányzattól.

Míg Angliában és nálunk a városi önkormányzat szinte teljesen el-sorvadt s csak a grófsági, illetve a vármegyei önkormányzat virágzott, — addig osztrák Németalföld területén a városok és a tartományok önkormányzata egyaránt fennmaradt s e kétféle önkormányzat együttesen oly nagy szabadságot biztosított az ausztriai ház uralma alatt élő flamandok és vallonok részére, mint a mekkora szabadságot a 18. század folyamán Európa egyetlen államának a népe sem élvezett.

S e nagy szabadságnak a végső okát abban a sajátságos viszonyban kell feltalálnunk, amely az osztrák uralom alatti Németalföld városai és tartományai között kialakult.

Mint kimutattuk, Angliában és nálunk a községek azon a réven tudtak a szó valódi értelmében vett városi törvényhatóságokká átalakulni, hogy a grófság, illetve a vármegye joghatósága alól kivételtek. A kivételnek ugyanis az lett a szükségképi következménye, hogy az uralkodó a kivett területen a grófsági, illetve a vármegyei szervek funkcióinak ellátásával a kivett város saját szerveit volt kénytelen megbízni. A városok szabadsága valamint nálunk és Angliában ugyanúgy az osztrák Németalföldön is a *mentességeken* épült fel; — de míg a mi jogunk *két*-, addig a németalföldi jog csak *egyirányban* biztosított a városok részére mentességeket. A mi jogunk ugyanis a sz. kir. városokat a földesurak és a vármegyék joghatósága alól egyaránt kivette; — a németalföldi jog ellenben a városokat csak a földesurak, illetve mint látni fogjuk a kerületi választmányok joghatósága alól vette ki s a tartományok joghatósága alóli mentességeket egyáltalán nem ismert.

Erre az eltérésre kell visszavezetnünk, hogy míg nálunk a sz. kir. városok és a vármegyék egymástól teljesen függetlenül szervezkedtek, — s a kétféle szervezet között a fejlődés folyamán szinte áthidalhatatlan ellentétek támadtak, addig osztrák Németalföldön a tartományi szervezet a városi szervezeten épült fel s a városok *szabadságának legfőbb védbástyái gyanánt a tartományok szerepeltek.*

A városok szervezete Németalföldön is ugyanazon alapokon épült fel, mint a kontinensen mindenütt.

A városoknak tehát Németalföldön is két határozathozatalra hivatott alapszervük volt, tudniillik a magisztrátusnak nevezett kistanács s a large conseilnek vagy grand commune-nek nevezett nagytanács; — s a kis- és a nagytanács határozatait s a felsőbb hatóságok rendeleteit valamint Európa-szerte mindenütt, ugyanúgy osztrák Németalföldön is a kistanácsok bureau-i, a polgármester és az esküdteknek nevezett tanácsosok hajtották végre, mégpedig nem mint *egyedi* szervek, hanem, mint kollégiumok. Eltérés mindössze annyiban volt, amennyiben nálunk a polgármestereket és a tanácsosokat a városok erre hivatott szervei maguk választották; — Németalföldön ellenben a polgármestereket és az esküdteket egyaránt az uralkodó nevezte ki.

S valamint Európa-szerte bámulatosan változatos és gazdag volt addig, amíg a hanyatlása el nem következett a városi önkormányzat hatásköre, ugyanúgy változatos és gazdag volt az osztrák németalföldi városok hatásköre is egészen 1794-ig.

A németalföldi városok ugyanis mint *magánjogi* értelemben vett jogi személyek, — vagyonukat önmaguk kezelték s ebből a célból a megfelelő szervek útján jogügyleteket köthettek és felperesi vagy alperesi minőségben perbe szállhattak.

Mint *közjogi* jogi személyek, — a megfelelő szervek útján ők látták el a polgári és büntető peres és perenkívüli *igazságszolgáltatás* s az országos és a helyiérdekű *közigazgatás* minden teendőjét; — s ezen felül *szabályrendeleteket* alkottak; *tisztviselőket* választottak; gyakorolták a *költségvetési* és *zárszámadási* jogot; s a kormányzó útján rendelkeztek a *karhatalom* felett.

Közjogi önkormányzatukat — mint eredetileg mindenütt — úgy osztrák Németalföldön is a *politikai hatáskör* tetézte be.¹⁾

A politikai hatáskör kialakulását az tette lehetővé, hogy a városok — épúgy, mint Európa többi államaiban is — *összeségükben* egy külön *rendet* alkottak s követjeik, tudniillik a *polgármesterek* útján a törvényhozó hatalom gyakorlásában is résztvettek. Osztrák Németalföldön ugyanis a törvényhozó hatalom nem az uralkodót s az összes rendeket magában foglaló országgyűlést illette meg, mint nálunk, hanem az uralkodót s az *egyes tartománygyűléseket* külön-külön. A tartománygyűléseken pedig a városok összehasonlíthatatlanul fontosabb szerepet játszottak, mint akár a vármegyei közgyűléseken, akár az országgyűlésen a mi városaink.

Nálunk ugyanis a szabad királyi városi rangra emelt község a vármegye joghatósága alól felszabadult s kapcsolata a vármegyével szinte teljesen megszűnt. Németalföldön ellenben maguk a városok indították meg a

¹⁾ V. ö. E. Flourens: Organisation judiciaire et administrative de la France et de la Belgique 141. old.

tartományokká való szervezkedést s a tartomány tulajdonkép az egymással szövetségre lépett városok uniója, a városok konföderációja volt; — s az unió célja arra irányult, hogy a városok a közös erővel szerzett szabadságot a tartománygyűléseken *közös erővel* védelmezhessék. S erre a rendkívül nagyjelentőségű ellentétre kell visszavezetnünk, hogy míg nálunk a szabad királyi városok a vármegyék és az országgyűlés életében számottevő jelentőségre szert tenni soha sem tudtak, — addig Németalföld legtöbb tartományában alapelvvé vált, hogy a tartománygyűléseken megjelent három rend tudniillik a papság, a nemesség és a városi polgárság a subsidiumok megadása vagy meg nem adása tárgyában csak *egyhangúlag* határozhat, az egyes rendeket tehát s köztük a harmadik rendet vagyis a városokat ebben az államra nézve legfontosabb kérdésben *vétő* jog illeti meg. Az, hogy a városok előjogaik és szabadságaik megsértése esetén az uralkodó által kért segély megszavazását megakadályozhatták, — a városok részére a tartománygyűléseken *döntő* befolyást biztosított s a tartományokat tette meg a *városi önkormányzat védbástyáivá*.

Az ekképen elsősorban és legfőképen *városi érdekből* szervezett tartománygyűlések *hármás* hatáskört töltöttek be. *Törvényhozói*, illetve alkotmányvédelemre irányuló politikai funkciókat láttak el akkor, midőn a tartományi törvények alkotásában résztvettek s az alaptörvények s a rendi előjogok és szabadságok tiszteletbentartása felett őrködtek. *Kormányzati* funkciókat láttak el akkor, midőn a kormányzó által az uralkodó nevében kért subsidiumokat megszavazták, — az adók behajtására engedélyt adtak; — s a tartományok főtitkárait három-három évre megválasztották. S végül *közigazgatási* természetű funkciókat láttak el, midőn a közutak és csatornák építése s a különböző közintézetek fölállítása tárgyában rendelkeztek stb.

A tartománygyűléssel mint *határozó* szervvel szemben a tartomány *végrehajtó* szervei gyanánt egyrészt az *állandó rendi deputáció* s másrészt a *kormányzó* és a *járási bizottmányok* szerepeltek. Ezek közül az *állandó rendi deputáció* tagjait a saját tagjai sorából 3—3 esztendőre maga a tartománygyűlés választotta; s ősidők óta szokás volt, hogy ez a választott testület a tartománygyűlés együtt nem léte esetén minden héten háromszor ülésezett; s ezen hetenkint tartott ülésein osztotta szét a subsidiumok terhé a különböző rendek között; ellenőrizte a pénzügyi szerveket; vizsgálta felül a számadásokat; irányította a közmunkákat; ügyelt fel a középületek karbantartására; s intézte a közigazgatás összes folyó ügyeit.

Ellentétben az állandó rendi deputációval, amely a *tartományi önkormányzat szerve* gyanánt szerepelt, — a kormányzó s a járási bizottmányok *fejedelmi* szervek voltak.

Az uralkodó ugyanis minden tartománygyűlés részére egy-egy az ő személyét képviselő *kormányzót* nevezett ki s ez volt hivatva az uralkodó érde-

keit a helyi hatóságok netáni túlkapásaival szemben megvédelmezni; a rendet és a közbiztonságot fenntartani; s mint a tartomány katonai főparancsnoka a tartomány területét megvédelmezni.

A kormányzó a tartományi önkormányzatban csak annyiban vett részt, amennyiben ő elnökölt a tartományi rendek ülésein s ő kérte fel a rendeket a központi kormány nevében arra, hogy a subsidiumokat megszavazzák.

A tartomány *kerületekre* volt beosztva s minden egyes kerület élén egy-egy *kerületi választmány* állott. Ennek elnökét, tudniillik a *főbíró*t, valamint tagjait, tudniillik az *esküdteket* a kerületben lakó nemesek közül a *kormányzó* nevezte ki; s az uralkodót a kerületben a választmány elnöke a *főbíró* képviselte. A kerületi választmány arra volt hivatva, hogy a tartománygyűlés által megszavazott segélyeket az egyes falvak között szétossza; a segélyek behajtását ellenőrizze; az adó kivetéssel kapcsolatos jogviták felett bíraskodjék; a falusi községek háztartását kiküldött biztosai útján ellenőrizze; az ügyi és a folyamrendészet szabályait megállapítsa; a szabályok megsértői felett bíraskodjék stb.

A kerületek mindegyikének megvolt a maga adószedője, akit a kormányzó nevezett ki s akinek számadásait minden egyes esztendőben egy császári biztos jelenlétében a *kerületi választmány* vizsgálta felül.

A kerületi választmány hatásköre csak a *falusi* községekre terjedt ki; — a városok a kerületi választmány joghatósága alól kivéve *exempciót* élveztek.

*

Miután osztrák Németalföld városainak és tartományainak szervezetét és hatáskörét vázoltuk, — még csak arra a viszonyra kell rámutatnunk, — amely egyrészt a városok és a tartományok s másrészt a tartományok s a brüsszeli központi kormány közt állott fenn.

A falusi önkormányzat felett a felügyeletet — mint láttuk — a kormányzó által kinevezett kerületi választmány, — a *városok felett* pedig maga a *kormányzó gyakorolta*; — de mivel a kormányzó csak arra volt jogosítva, hogy az uralkodó érdekeit a helyi hatóságok túlkapásaival szemben *megvédelmezze*, — a kormányzó a helyi hatóságok határozatait csak megsemmisíthette, de sem *egészben*, sem *részben* meg nem *változtathatta*; s az önkormányzat szerveinek mulasztásai esetén sem helyükbe nem *léphetett*, sem kényszerrendszabályokat *velük szemben nem alkalmazhatott*. A kormányzói jogkörnek ilyenén szabályozására kell visszavezetnünk, hogy az osztrák uralom alatt álló Németalföldön a városok mindegyike egy-egy külön *kis reszpublikát* alkotott s a tartomány nem volt más, mint ezen városi reszpublikák-nak meglehetősen laza *uniója*.

Még sajátságosabban alakult a tartományoknak s a Brüsszelben székelő *központi* szerveknek egymáshoz való viszonya. A központi szervek közül a központi kormány a városok és a tartományok területén végbemenő közigazgatást egyáltalán nem ellenőrizte, mert az önkormányzat feletti felügyelet teendőit — mint láttuk — kizárólag az egyes tartományok kormányzói látták el. Osztrák Németalföldnek tehát a közigazgatás szempontjából *központi* *kormány*a nem volt. De ugyanígy nem volt központi törvényhozása sem, mert a törvényeket — mint láttuk — nem az uralkodó és egy az egész állam összes rendjeit magában foglaló országgyűlés alkották, hanem az uralkodó és az egyes tartományok tartományi rendjei.

A központi kormánynak ennek következtében csak *politikai* hatásköre volt; ő állapította meg ugyanis azt a politikai irányzatot, amelyet a kormányzók a tartománygyűléseken képviselni voltak hivatva s ő ellenőrizte annak megvalósítását.

A központi szervek hatáskörének ilyenén alakulása az egyes tartományoknak s az egész államnak a jogállására kihatott.

A tartományi önkormányzat ugyanis — a kormányzat és a törvényhozás decentralizációja következtében — messze fölébe emelkedett úgy az angol grófsági, mint a magyar vármegyei önkormányzatnak s egy sokkal magasabbrendű, tudniillik *országos* önkormányzattá s maguk a tartományok *országokká* alakultak át.

Az állam pedig egységes állammá szervezkedni képtelen volt s az egész osztrák korszak alatt megmaradt összetett államnak, tudniillik a tartományokká elkeresztelt országok konföderációjának.¹⁾

*

A Belgium elszakadását megelőző holland önkormányzat rendszere.

Attól fogva, hogy a flamandok és vallonok által lakott belga területeket 1794-ben Franciaországhoz csatolták, — a belga városok és tartományok önkormányzata megszűnt s Belgium területén is ugyanazon végletekig vitt centralizáció lépett életbe, mint amelyet Franciaországban Napoleon honosított meg. Az annexiónak közel egy negyedszázadon át tartó ideje alatt Belgium népe megismerte a jogegyenlőség s az állami egység összes előnyeit s végigszenvedte a túlzásba vitt központositás összes hátrányait. Ép ezért, midőn Napoleon bukása után Belgiumot Franciaországtól elszakították s Hollandiával egyesítve az újonnan alapított németalföldi királyság területébe olvasztották be, — az egész belga társadalmat áthatotta

¹⁾ «Les états des provinces des Pays-Bas autrichiens jouissaient d'un dépendance très large au point de vue politique et absolue au point de vue administratif.» V. ö. E. Flourens i. m. 257. old. V. ö. M. Vauthier: Précis de droit administratif de la Belgique. 49. old.

az az óhajítás, hogy a városok és tartományok *ősrégi önkormányzatát* állítsák vissza. De a belga nép óriási többsége le akarta vonni a francia annexió tanulságait s nem a régi rendi önkormányzat egyszerű feltámasztását, hanem azt követelte, hogy a rendi önkormányzatot a francia forradalom eszméinek, vagyis a *jogegyenlőség* és az *állami egység* követelményeinek megfelelően módosítsák, a francia forradalom *túlzásaitól* ellenben tartózkodjanak.

A holland uralkodó látszólag eleget tett e követeléseknek, midőn 1817-ben a városoknak és a tartományoknak önkormányzatot adott; — de ez az önkormányzat a holland-belga ellentétek hatása alatt a régi önkormányzatnak csak a *külsőségeit* újította fel s valójában centralizációra s a centralizáció révén a flamandok és vallonok *elnyomására* törekedett. A holland-belga ellentétek hatása alatt ugyanis a régi rendi önkormányzatot a következő módosításokkal léptették életbe.

A falu és a város közötti megkülönböztetést elejtették; s az önkormányzat szervezetét, hatáskörét s az állami szervekhez való viszonyát — épúgy, mint Franciaországban — minden községre vonatkozólag *egyformán* szabályozták. Az új szabályozás szerint a községi önkormányzat két-kamarás rendszere megszűnt s határozathozatalra hivatott szerve minden községnek csak egy volt, tudniillik a *községi képviselőtestület*. Ezt a francia forradalom eszméinek megfelelően — *választás* útján kellett létrehozni. — A választójog azonban nem volt általános és közvetlen, mint 1789 táján Franciaországban. Választói joggal ugyanis csak azokat ruházták fel, — akik 23. életévüket betöltötték; — a választás évében, valamint a választást megelőző esztendőben állandóan a község területén laktak; — a községek nagysága szerint 20—50 forint állami egyenes adót fizettek; — s az újoncozásra vonatkozó törvény rendelkezéseinek eleget tettek.

A választóknak kétszer annyi *elektort* kellett választaniok, mint a hány tagja volt a képviselőtestületnek. Elektorokká azonban csak azon választókat lehetett megválasztani, akik 25. életévüket betöltötték; — három éven át a község területén laktak; — s a községek nagyságához képest 40—150 frt állami egyenesadót fizettek. Az ekképen kiválogatott elektorok választották a községi képviselőket.

A határozathozatalra hivatott községi képviselőtestülettel szemben a *végrehajtás* szerve gyanánt épúgy, mint a rendi világban — egy testületi szerv, tudniillik a polgármester és az esküdtek kollégiuma szerepelt; s e kollégium tagjait épúgy, mint a rendi világban az *uralkodó* nevezte ki, — mégpedig rendszerint a községi képviselőtestület tagjai s kivételesen mások közül.

A képviselőtestület *hatáskörét* ugyanúgy szabályozták, mint 1789-ben Franciaországban; — az igazságszolgáltatás és az országos érdekű köz-igazgatás tehát az önkormányzat hatásköréből kiváltak s a községi önkormányzat hatásköre a *saját belügyekre* szorítottatott. Az ekképen szabályozott hatáskör gyakorlását — épúgy, mint Franciaországban — a központi

kormány s Németalföldön ezenfelül a tartományok ellenőrizték; s az ellenőrzés — épúgy, mint Franciaországban — vagy *előzetes* volt s a képviselőtestület határozatainak a jóváhagyásában, illetve a jóváhagyás megtagadásában nyilvánult meg; vagy utólagos volt s a törvénytelen vagy államérdeksértő határozatok *megsemmisítésében* jutott kifejezésre.

A *falusi* önkormányzat a várostól mindössze az egyes szervek elnevezésében s abban különbözött, hogy az ingatlanokat érdeklő ügyekben határozathozatal előtt az ingatlanok birtokosait is meg kellett hallgatni; s hogy az adminisztratív tutela a falvakkal szemben nagyobb terjedelmet öltött, mint a városokkal szemben.

*

A községi önkormányzat életrekeltését a *tartományi önkormányzat* felújítása egészítette ki.

Az új tartománygyűlés épúgy három rendre vált szét, mint a régi; — de a régi rendek közül csak a városi rend maradt meg; a papság helyét a falusi — s a nemesség helyét a lovagi rend foglalta el.

Az ekképen szervezett tartománygyűlések a törvényhozás tényezői lenni megszűntek; s ebbeli hatáskörüket egy egységes *központi* törvényhozás vette át, amely mellett a holland uralkodó egy egységes *központi* kormányt is szervezett; — a tartománygyűlések politikai hatásköre pedig átalakult akképen, hogy az országos rendek *felsőházának* a tagjait a tartománygyűlések választották.

E nagyszabású *alkotmányjogi reform* következtében a rendi világ összetett államát, tudniillik az osztrák Németalföldet egy minden ízében egységes állam: a németalföldi királyság váltotta fel; — a rendi világ tartományoknak nevezett *országai* pedig a törvényhozás és a kormányzat központosítása révén megszűntek s tartományoknak nevezett *megyékké* alakultak át.¹⁾

A holland tartományi önkormányzatnak épúgy kétféle alapszerve volt, mint a francia megyei önkormányzatnak, tudniillik *határozó szervek* gyanánt a tartománygyűlések s cselekvőszerveik gyanánt, az *állandó rendi deputációk*, a *kormányzók* és a *kerületi biztosok szerepeltek*.

A tartománygyűlés tagjai közül a városi rendeket a *városok* képviselőtestületei s a *falusi* rendeket a *falusi* képviselőtestületek által választott *nemesi kollégiumok* választották; — a lovagokat pedig a király nevezte ki.

Az ekképen szervezett tartománygyűlések hatásköre — a felsőházi tagok választásától eltekintve a tartomány belügyeire szorítkozott. A belügyekben hozott határozatokat az illetékes felsőbb hatóság, tudniillik a *király* kétféleképen, tudniillik előzetesen és utólagosan ellenőrizte. Az előzetes ellenőrzés abból állott, hogy a tartománygyűlés összes fontosabb határozatait

¹⁾ V. ö. M. Vauthier i. m. 50. old.

az uralkodóhoz kellett felterjeszteni jóváhagyás végett s végrehajtani csak a jóváhagyott határozatokat lehetett. Az utólagos ellenőrzés pedig abból állott, hogy a király a tartománygyűlésnek minden olyan határozatát megsemmisíthette, amely a hatáskörre vonatkozó jogszabályba, törvénybe vagy államérdekbe ütközött.

A *cselekvés* szervei közül az állandó rendi deputációkat a tartománygyűlések választották; — a kormányzókat pedig s a kerületi biztosokat a király nevezte ki. Minthogy a cselekvés szerveinek hatásköre ugyanaz maradt, mint a mi rendi világban volt, — a tartományi közigazgatás szervezete mindössze annyiban módosult, amennyiben a kerületi választmányok hatáskörét *egyedi* szervek tudniillik a *kerületi biztosok* vették át.

*

A fentiekben vázolt önkormányzat — mint már jeleztük — a nemzeti-ségi ellentétek hatása alatt jött létre s mint merőben látszólagos önkormányzat a legmesszebbmenő központosításra s a belga kisebbség teljes elnyomására adott alkalmat.

Merő látszat volt a *községi* önkormányzat azért, mert választói joguk a túl magas census következtében csak nagyon keveseknek volt; mert ezt a szűkterjedelmű választói jogot is *elektorok* közvetítésével kellett gyakorolni; — mert az elektorok választásakor a választók szavazójegyeiket otthon voltak kötelesek kitölteni, úgyhogy választási *küzdelemről* szó sem lehetett; — s mert az ekképen agyonkorlátozott választói jog is csak papíron volt meg. — Hiszen a képviselőtestületek tagjait elsőízben az *uralkodó* nevezte ki s a kinevezés *életfogytig* szólt. — A választói jogot tehát az első képviselőtestület kihalásáig *csak pótválasztások alkalmával* lehetett gyakorolni.

De merő látszat volt a *tartományok* önkormányzata is. Hiszen a *lovagi rend* tagjait a *király* nevezte ki; a városi rendeket pedig a városoknak királyilag kinevezett képviselőtestületei s a falusi rendeket olyan *nemesi kollégiumok* választották, amelyek megbízásukat a királyilag kinevezett falusi képviselőtestületektől kapták.

Következésképp akár a *községi*, akár a tartományi önkormányzatot vegyük, — végeredményben mindegyiket egyaránt a *király* szervezte meg úgy, amint a belga kisebbség rovására a holland többség érdekei követelték. De még ez a többség érdekeit szolgáló önkormányzat sem a király és a nemzet *együttes akaratán* vagyis *törvényen*, hanem a király egyoldalú akaratnyilvánításán vagyis rendeleteken épült fel. A holland uralkodó ugyanis kifejezetten fenntartotta a maga számára azt a jogot, hogy a *községi és tartományi önkormányzatot rendeleti úton bármikor módosíthatja* s ha jónak látja, *akár el is törölheti*.¹⁾

¹⁾ V. ö. E. Flourens i. m. 148—154., 256—267. old.

Az önkormányzat belga rendszere.

Midőn a flamand és vallon tartományok az 1830-i forradalom eredményeképp Hollandiától elszakadtak s Belgium néven mint külön királyság szervezkedtek, — az új állam törvényhozása az önkormányzatot illetőleg kettős célt tűzött maga elé. Egyrészt le akarta vonni a holland elnyomatás tanulságait; — s a király kegyétől függő s királyi rendeletekkel szabályozott önkormányzat helyett egy olyan községi és tartományi önkormányzatot akart szervezni, amelynek legfőbb alapelveit az új állam *alaptörvénye*, maga az *alkotmánylevél* állapítja meg, részletkérdéseit pedig rendeletek helyett *szentesített törvények* szabályozzák. S másrészt valóra akarta váltani az 1815-ben kialakult törekvéseket; vagyis a *jogegyenlőség* és az állami *egység* követelményeinek megfelelően, de a francia forradalom túlzásaitól tartózkodva akarta felújítani az osztrák korszak, illetve a rendi világ sok évszázados multú önkormányzatát.

*

Ami az első célt illeti, — a belga alkotmánylevélnek két jellemző vonását kell kiemelnünk. Az alkotmánylevél a rendi értelemben vett falu és város közötti megkülönböztetést elejti s ugyanúgy, mint a francia jog, a községek közti jogegyenlőség álláspontjaira helyezkedve, — csak *községeket* ismer. De ugyanakkor, midőn egyenlő elbánásban részesít minden községet, — egy bizonyos szempontból egyenlő elbánásban részesíti egyrészt a községeket s másrészt a tartományokat is.

Az 1831. február 17-én kelt s azóta háromízben módosított alkotmánylevél ugyanis a független községi és a független tartományi hatalom szervezését proklamálja, mint az új alkotmányos állam fundamentumát; — s a későbbi törvényhozások ingadozásaival szemben a községek és tartományok szabadságát egyaránt és ugyanúgy akarja biztosítani, mint ahogy biztosította az egyes emberek egyéni és politikai szabadságát. Biztosítja pedig azáltal, hogy az alkotmánylevélbe valamint a községi, ugyanúgy a tartományi önkormányzatnak a legfőbb alapelveit is felveszi. Az önkormányzat ennek következtében épúgy az alkotmánylevélben gyökeredzik s minthogy legfőbb alapelveit alkotmányváltoztatás nélkül módosítani nem lehet, — az önkormányzat épúgy alapjog gyanánt tűnik fel, mint ahogy alapjogok az emberi szabadságjogok. Az önkormányzat azonban, mint *alapjog*, nemcsak a községeket, hanem a tartományokat is megilleti; — az alkotmánylevél 108. §-a szerint ugyanis a községek és tartományok önkormányzatát — nem úgy, mint a holland korszak alatt történt — a király által bármikor módosítható *rendeletek*, — hanem csakis a király és a nemzet által együttesen módosítható *törvények* útján a *következő alapelvek* szerint kell szabályozni:

1. A községi és tartományi önkormányzat szervezete a *közvetlen* választáson épül fel.

2. A választás mint szabály alól egyedül »a községi közigazgatás fejei, a polgármesterek és a tartományi kormánybiztosok«, — vagyis a tartományi kormányzók — vétetnek ki.

3. A községi és tartományi képviselőtestületek hatásköre minden — »kizárólag a községet«, illetve »kizárólag a tartományt« érdeklő ügyre kiterjed.

4. »A községi és tartományi képviselőtestületek határozatai a törvény által megállapítandó esetekben csak jóváhagyás után hajthatók végre.«

5. »A községi és tartományi képviselőtestületek ülései — a törvény által meghatározandó kivételektől eltekintve — nyilvánosak.«

6. »A községek és tartományok költségvetési és zárszámadási jogát kivétel nélkül mindig nyilvánosan kell gyakorolni.« S végül

7. a király, illetve a törvényhozás jogosítva vannak közbelépni és megakadályozni, hogy a községi és tartományi képviselőtestületek hatáskörüket átlépják s az állami közérdeket megsértsék.

Minthogy az alkotmánylevél rendelkezései kifejezetten községekről és tartományokról szólnak, ebből szükségképen következik, hogy az alkotmánylevél szerint az önkormányzat, mint alapjog, nem egyedül a községeket illeti meg, hanem a *tartományokat* is.

A belga községi jog tehát az önkormányzatnak alapjog gyanánt való felfogása szempontjából annyiban tér el a francia jogtól, amennyiben a nagy forradalom államférfiai kizárólag a *községeket* tekintették az önkormányzatra jogosítottaknak, de az önkormányzatot, mint alapjogot, a *községekre vonatkozólag sem iktatták törvénybe*; — a belga törvényhozás ellenben a községet és a tartományt egyaránt feljogosítja az önkormányzatra; ebbeli jogukat magában az alkotmánylevélben is elismeri; s ezzel a községi és tartományi önkormányzatot egyaránt *alapjoggá* nyilvánítja.

Bármennyire problematikus az alapjogok *gyakorlati* jelentősége, — az eltérés a két állam jogára mégis jellemző. A francia forradalom államférfiai ugyanis azért tettek az önkormányzat mint jog szempontjából különbséget község és megye között, mert a községet ők maguk is elismerték a történelmi fejlődés olyan eredményének, amelyet paragrafusokkal a föld színéről eltörölni nem lehet; — a megyét ellenben a saját alkotásuknak tekintették, amelyet a későbbi törvényhozások épígy eltörölhetnek, mint ahogy ők eltörölték a tartományokat.

A francia törvényhozással ellentétben a belga törvényhozás — mint látni fogjuk — Belgiumnak tartományokra való ősrégi beosztását s a tartományok és a községek között a multban kialakult viszonyt érintetlenül hagyta.¹⁾ A multban pedig a tartományok voltaképpen a városok és falvak konföderációi voltak s abból a célból jöttek létre, hogy a szövetkezett városok

¹⁾ V. ö. E. Flourens. i. m. 272. old.

és községek önkormányzatának a *védbástyái* legyenek. A tartományoknak ezt a községi önkormányzat *védelmére* irányuló hivatását akarta a belga törvényhozás lehetővé tenni és biztosítani, midőn a községi és tartományi önkormányzat legfőbb alapelveit *egyaránt* beiktatta az alkotmánylevélbe s ezzel az önkormányzatot község és tartomány szempontjából egyaránt mint *alapjogot* ismerte el.

A belga községi önkormányzat.

A képviselőtestület szervezete és hatásköre.

Miután az önkormányzat legfőbb alapelveire s az önkormányzatnak alapjog gyanánt való felfogására rámutattunk, — az alábbiakban először a belga és francia községek s azután a belga tartományok és a francia megyék közt vonunk párhuzamot.

A községi önkormányzat szabályozásánál valamint a francia, ugyanúgy a belga törvényhozás is a *jogegyenlőség* elvéből indult ki. A következmények levonásánál azonban mindegyik túlzásba esett, mert nemcsak a városok előjogait és kiváltságait törölték el s ezen a réven nemcsak a falu és a város közt fennállott *rendi* különbségeket szüntették meg, — hanem azokat a nagy eltéréseket is figyelmen kívül hagyták, amelyek a falu és város között *gazdasági és kulturális téren* állanak fenn. Mindkét törvényhozás egyformán önkormányzattal ruházott fel tehát *minden földrajzi értelemben vett helységet*; s a francia törvényhozás mind a 38.000, a belga törvényhozás pedig mind a 2320 község szervezetét, hatáskörét s a községi szerveknek az egyéb t. i. nem községi szervekhez való viszonyát *egyformán* szabályozta. Eltérés a községi önkormányzat francia és belga rendszere közt ebből a szempontból csak annyiban áll fenn, amennyiben a belga községek átlagban nagyobbak, mint a francia községek s ép ezért *a végletekig vitt uniformizálás hátrányai Belgiumban nem annyira szembeötlőek, mint Franciaországban.*¹⁾

Az egyenlősítés következtében valamint Franciaországban, ugyanúgy Belgiumban is minden községnek két, t. i. egy *határozathozatalra* s egy *cselekvésre* hivatott alapszerve van.

Ami a határozathozatalra hivatott alapszervet illeti, láttuk, hogy a francia alkotmányozó nemzetgyűlés 1789-ben még a rendi világ önkormányzatának, t. i. a németalföldi községek szervezetének a hatása alatt állott s kétkamarás határozószervet tervezett és fogadott el. A 19. század harmincas éveinek francia és belga törvényhozásai azonban szakítottak a régi kétkamarás rendszerrel s faluban és városban egyaránt *egy* határozótestületet szerveztek, t. i. *a községi képviselőtestületet*. Ennek azonban kétféle tagja

¹⁾ V. ö. M. Vauthier i. m. 83. old. Szerinte ma már csak az útügyi, az építészeti közigazgatás és a kisajátítás terén van némi eltérés azon községek között, amelyek a multban mint falvak és városok állottak egymással szemben.

vannak: — egyrészt olyanok, akik csak a képviselőtestület működésében, t. i. a *határozathozatalban* vehetnek részt; — s másrészt olyanok, akik — mint polgármesterek, adjunktusok és esküdtek — a képviselőtestület határozatait végrehajtják s következőképp nemcsak határoznak, hanem *cselekszenek* is. Minthogy a francia jog a cselekvést egyedi, a belga jog pedig testületi szervekre bízta, — a képviselőtestületek összetétele alapján megállapíthatjuk, hogy a francia és a belga törvényhozás egyaránt *vegyes összetételű* képviselőtestületeket szerveztek, de azzal az eltéréssel, hogy a francia községi képviselőtestületek az egykamarás rendszeren, — a belga községi képviselőtestületek pedig a *burkolt kétkamarás rendszeren épülnek fel*.¹⁾

A képviselőtestület szervezésénél valamint a francia, ugyanúgy a belga törvényhozás is abból az alapelvből indult ki, hogy az önkormányzatban foglalt közigazgatási és kormányzati funkciók ellátására csak *kissszámú* testületek alkalmasak. A községi képviselőtestületek tagszáma tehát Belgiumban is alacsony s a legkisebb községekben hétre száll alá s a legnagyobbakban sem múlja felül a negyvenötöt. Ezeket a mi viszonyainkhoz képest feltűnően kis tagszámú testületeket, valamint a francia, ugyanúgy a belga községi törvény is a *választás* rendszerére építi fel. S mivel Franciaországban a községi törvény, Belgiumban pedig az alkotmánylevél is a választást mint a községi képviselőtestület szervezésének *egyedüli és kizárólagos* módját állapítja meg, — a francia és a belga községi képviselőtestületeknek más, mint választott tagjaik, nem lehetnek s úgy az egyik, mint a másik a *tiszta népképviselési rendszeren* épül fel. Ami a népképviselési rendszer megvalósítását illeti, — a belga alkotmánylevél — a holland uralom választási rendszerének mintegy ellenhatásaképp — csak *egy* követel meg, t. i. azt, hogy a községi képviselőket ne *elektorok* útján, vagyis közvetve, hanem *közvetlenül* válasszák. Minthogy az alkotmánylevél a törvényhozás számára semmiféle más utasítást nem ad, — eredetileg valamint a francia, ugyanúgy a belga községi törvény is az akkori politikai választói jognak megfelelően a *cenzushoz kötött választói jogot iktatta törvénybe*. A későbbi fejlődés folyamán azonban mindkét törvényhozás szakított a korlátozott választói jog rendszerével s ma már a francia és a belga községek képviselőtestületei egyaránt az *általános, egyenlő és közvetlen választói jog alapján jönnek létre*.

Az aktív és passzív választói jogot, — a választói jogból és a jog gyakorlatából való kizárást — az összeférhetetlenséget,²⁾ — a vidéki választók képviselővé való megválasztásának a lehetőségét,³⁾ — a választói név-

¹⁾ V. ö. M. Vauthier i. m. 93. old.

²⁾ A polgármester s a községi képviselők a község ellen indított perekben a község ellenfeleinek képviselői, ügyvédjei, megbízottjai egyáltalán nem lehetnek; — a községet érdeklő perekben a községet csak *ingyen* képviselhetik. V. ö. M. Vautier i. m. 98. old.

³⁾ A 700 lakosnál kisebb népességű községekben a nem helyben lakó választók közül a községi képviselőknek legfeljebb egy harmadát lehet megválasztani. V. ö. M. Vauthier i. m. 94. old.

jegyzékek összeállítását, — a választási eljárást, — a megválasztott képviselőtestület megalakulását, az ülések sorrendjét, illetve a képviselők rangsorát a határozatképességet s a képviselőtestület működésének legfőbb alapelveit, — valamint az egyes képviselők jogállását a francia és belga községi törvények *nagyjában véve ugyanazon alapelvek szerint szabályozzák*. A legfontosabb elvi jelentőségű eltéréseket a következőkben foglalhatjuk össze :

a) A francia jog az aktív és passzív választói jogot csak a *férfiaknak* adja meg, a belga jog a *nőknek is* ; a belga jog szerint ugyanis minden férfinak és *nőnek* megvan az aktív községi választói joga, aki belga állampolgár, 21. életévét betöltötte s hat hónap óta a község területén lakik ; — s minden aktív választói joggal felruházott férfinak és *nőnek* megvan a passzív választói joga, aki 25. életévét betöltötte.

b) A francia községi képviselőtestületek mandátuma négy évre szól s a negyedik év elteltével az összes tagsági helyeket *egyszerre* kell betölteni. Ennek a megoldásnak az a hátránya, hogy nagyobb politikai változások esetén a régi képviselőtestület valamennyi tagja kibukhatik s nem marad senki, akinek a közügyek intézésében jártassága volna, a tradíciókat ismerné s a multat a jelennel összekötné. Ezt a hátrányt akarta a belga jog kiküszöbölni azzal, hogy a képviselőtestület tagjainak mandátumát hat évben állapította meg ; — de az első ízben megválasztott képviselők közül a sorshúzás útján kijelölt felerészt már a harmadik év elteltével új választásnak vetette alá s ettől fogva sohasem engedte a képviselőtestületet teljes egészében újra választani, hanem háromévenként csak fele-felerészből és hat esztendőre. Ezt a rendkívül mérsékelt és konzervatív megoldást az 1921. évi reform elvetette, úgyhogy manapság a képviselőtestület minden tagját egy időpontban és valamennyit hat esztendőre választják.

c) A francia községek választóit a választások megejtése céljából a *végrehajtó hatalom szervei*, t. i. a *megyefőnökök* hívják össze ; a belga községek választói ezzel szemben nem a végrehajtói hatalom szerveinek a felhívása, hanem a törvény rendelkezései alapján gyűlnek egybe a választások megejtése céljából, mégpedig azon a napon, amelyet a törvényhozás állapít meg, t. i. az 1926. évtől számítva minden *hatodik esztendő október havának második vasárnapján*.

d) A francia községek választói az egyszerű lajstromrendszer szerint, a belga községek választói ellenben az *arányos képviselettel kombinált lajstromrendszer szerint* adják le szavazataikat, mégpedig vagy úgy, hogy egy bizonyos lajstromot a maga teljes egészében támogatnak szavazatukkal, vagy úgy, hogy a különösen kedvezményezett jelöltet a lajstromon megjelölik s ezzel a jelöltek *sorrendjét* a lajstromon *megváltoztatják*.

e) A választások érvénye felett valamint Franciországbán, ugyanúgy Belgiumban sem a községi képviselőtestület, hanem elsőfokon a tartományi állandó választmány, másod- és végső fokon az uralkodó dönt.

f) A községi képviselők mielőtt működésüket megkezdénék, — esküt kötelesek tenni a polgármester kezébe a király iránti hűségre s az alkotmány és a törvények iránti engedelmségre.

g) A francia képviselőtestületek gyűlésezési szabadsága az 1926-i reformig rendkívül szűk korlátok közé volt szorítva s ma is korlátozva van annyiban, amennyiben üléseket csak előre meghatározott időn át az úgynevezett *ülésszakokon* belül tarthatnak ; — a belga községek képviselőtestületei ezzel szemben már a múlt század harmincas éveitől kezdve mindig korlátlan szabadsággal, vagyis akkor tarthattak üléseket, amikor jónak látták ; — mert a belga községi törvény csak üléseket ismer, ülésszakokat ellenben nem ismer.

h) A francia községi képviselőtestületek ülései csak 1884 óta nyilvánosak. Belgiumban ellenben a nyilvánosság az 1831-i alkotmánylevél rendelkezései következtében már a múlt század harmincas éveitől kezdve, mint a képviselőtestületek eljárásának egyik legfőbb alapelve szerepel. — A nyilvánosságot pénzügyi kérdések tárgyalásánál egyáltalán nem, — egyébként pedig csak a képviselőtestületek kétharmadnyi többségének az elhatározása alapján lehet kizárni. Személyes kérdések feletti tárgyalás és szavazás, — pl. választások és fegyelmi úton való elmozdítások alkalmával, — a nyilvánosság kizárása kötelező.¹⁾

i) A francia községek képviselői — az egyetlen Párizs kivételével — közfunkcióikat *ingyen* kötelesek ellátni s különleges megbízatások eseteitől eltekintve még készkiadásaik megtérítését sem követelhetik. — A belga községek képviselői ellenben, — akár ebbeli minőségükben, akár mint a különböző bizottságok tagjai minden, akár plenáris akár bizottsági ülésen való részvétel esetén *jelenléti díjakat* kaphatnak, amelyeknek összege nagyobb községekben napi 16 pengőig emelkedhetik.²⁾

*

A fentiek szerint szervezett képviselőtestületek hatáskörét a belga törvényhozás, épúgy a francia, a *hatalmak elválasztása* alapján s az állami *egység* követelményeinek a figyelembevételével szabályozza. A községi képviselőtestület hatásköre ennél fogva semmiféle formában sem terjedhet ki egyrészt az *igazságszolgáltatásra* s másrészt az *országos érdekű közigazgatásra*. Ez a megszorítás természetesen nem jelenti azt, hogy a község egyéb szerveinek sem lehet az igazságszolgáltatást és az országos érdekű közigazgatást illetőleg hatáskörük, — hanem csak azt, hogy amennyiben a község egyéb szervei átruházott hatáskörben mint állami szervek járnak el, akkor felettük a felügyeletet és ellenőrzést nem a képviselőtestület, hanem a megfelelő

¹⁾ V. ö. M. Vauthier i. m. 93—99. old.: Handwb. der Kommunal w. Erg. B. 600—601. old.

²⁾ V. ö. M. Vauthier i. m. 84—86. 94—96. 100. és 121. old.

állami szervek gyakorolják.¹⁾ A belga törvényhozás azonban a hatáskör megszorításánál még tovább megy, mint a francia; — hiszen a francia községeknek, mint láttuk, van politikai hatáskörük s a községek nagytanácsának, a *senátusnak* elektorait *ők* választják. A belga községeknek ellenben politikai hatáskörük nincs.²⁾ Ezt juttatja kifejezésre a belga alkotmánylevél azon rendelkezése, mely szerint a község hatásköre *kizárólag a községet érdeklő ügyeket öleli fel*.

Kérdés azonban, hogy minden *kizárólag* a községet érdeklő ügy a képviselőtestület hatáskörébe tartozik-e, vagy pedig csak azok, amelyeket a törvényhozó kifejezetten odautal? A két törvényhozás ebben a kérdésben eredetileg egymástól lényegesen különböző álláspontot foglalt el. A belga alkotmánylevél ugyanis minden *kizárólag* a községet érdeklő ügyet a községi képviselőtestület hatáskörébe utalt s ennek következtében a hatáskör szabályozásánál már az 1836-i községi törvény is *az elvi általánosítás rendszerét fogadta el*. Ezzel szemben a francia községi törvény — mint láttuk — eredetileg csak a törvényben *taxative* felsorolt ügyeket utalta a képviselőtestületek hatáskörébe s közel félszázadnak kellett elteltie, míg végre a francia jog is minden *kizárólag* a községet érdeklő ügyet *a községi képviselőtestület hatáskörébe* utalt.

Az ekképen szabályozott hatáskör valamint a francia, ugyanúgy a belga községekben is két részre válik szét, tudniillik a magánjogi jogi személyiségen nyugvó hatáskörre, amely ugyanaz mint Franciaországban; — s a közjogi hatáskörre, amely politikai hatáskör hiányában — a közfunkcióknak nem három, hanem csak *két csoportját* foglalja magában, tudniillik egyrészt *a közigazgatási* s másrészt *a kormányzati* funkciókat.

Lényeges különbségek a két állam községeinek önkormányzata közt csak a kormányzati funkciók, tudniillik *a) a jogalkotás, b) a háztartással kapcsolatos funkciók s c) a szervezés szempontjából* állanak fenn.

ad *a)* A francia község képviselőtestületének — mint láttuk — jogalkotó hatásköre alig van, mert jóformán csak a saját ügyrendjét szabályozhatja; — a jogforrás jellegével bíró szabályrendeleteket ennek következtében nem a képviselőtestület, hanem a polgármester, illetve, bizonyos feltételek fennforgása esetén, az ő felettes hatósága, tudniillik a megyefőnök alkotja. Ezzel szemben Belgiumban a helyi rendészet körébe vágó szabályrendeleteket a képviselőtestület alkotja s a brüsszeli legfőbb semmisítőszék gyakorlata szerint ezt a hatáskört semmiféle felsőbb hatóságnak elkobozni s a képviselőtestület helyett gyakorolni nem lehet. A francia községek önkormányzatát ennek következtében, mint mondani szokták, a törvényhozó és végrehajtó hatalomnak, helyesebben a jogalkotó és a közigazgatási funkciók-

¹⁾ 1875 óta mindig több és több törvény követeli meg a községi képviselőtestületektől, hogy az országos érdekű közigazgatásban is közreműködjenek s ebből a célból vagy határozatokat hozzanak, vagy a kormány részére véleményt mondjanak. U. o. 100. old.

²⁾ E. Flourens i. m. 382. old.

nak egy kézben való egyesítése — a belga községi önkormányzatot ellenben ugyanezen funkcióinak az elválasztása jellemzi.¹⁾

ad b) A háztartással kapcsolatos kormányzati funkciókat, vagyis a költségvetési jogot, az adóztatást és a zárszámadási jogot a két állam törvényhozása nagyjában véve ugyanazon elvi alapokon szabályozza. Fontosabb eltérések régebben mindössze az obligatív és fakultatív kiadások és a bevételek tekintetében állottak fenn, de újabban ezek szempontjából is jelentékenyen közeledett a belga jog a francia joghoz. Ami az obligatív kiadásokat illeti, a francia jog a felsőbb hatóságot nemcsak a községi költségvetésbe fel nem vett obligatív kiadásnak a költségvetésbe leendő beállítására jogosítja fel, hanem arra is, hogy a fel nem vett obligatív kiadás fedezése céljából, szükség esetén, a *községi bevételek emeléséről* is gondoskodjék. A belga községi törvény eredetileg megadta a felsőbb hatóságoknak az első jogot, de nem adta meg a másodikat. Újabban ellenben a felsőbb hatóságokat mind a két joggal felruházza.²⁾

A fakultatív kiadásokat illetőleg mindkét törvényhozás megegyezik abban, hogy a kezdeményezésnek a községtől kell kiindulnia, a kényszerköltségvetési jog tehát csakis az obligatív kiadásokra szorítkozik. De míg a francia községi törvény a költségvetésbe már felvett fakultatív kiadásokat bizonyos feltételek fennforgása esetén sem leszállíttatni, sem törölni nem engedi, — addig a belga községi törvény a felsőbb hatóságokat erre is felhatalmazza.

A bevételeket illetőleg a francia községi törvény a különböző közháztartások érdekeinek az összeegyeztetésére, illetve az adóztatás terén rendszerességre törekszik. Ép ezért nem a községi képviselőtestületek tetszésétől és legjobb belátásától teszi függővé, hogy milyen jövedelemforrásokat és mily mértékben adóztassanak meg, hanem a községek által megadóztatható jövedelemforrásokat és a megadóztatás maximális kulcsát is évről-évre a törvényhozással állapíttatja meg. A francia községi képviselőtestületek hatásköre ennek következtében mindössze arra szorítkozik, hogy a törvény által meghatározott maximum korlátai között a törvény által megengedett adók kulcsát minden esztendőben külön-külön meghatározzák. Azt természetesen, hogy a törvényt tiszteletben tartsák, — az adminisztratív tutelát gyakorló felsőbb hatóságok ellenőrzik. A francia joggal ellentétben a belga községi törvény eredetileg a községi képviselőtestületek legjobb belátására bízta nemcsak annak az eldöntését, hogy mekkora adókulcsot akarnak egy-egy esztendőben alkalmazni, hanem annak az eldöntését is, hogy mely jövedelemforrásokat akarnak megadóztatni? A községi képviselőtestületek tehát — hacsak a törvényhozás bizonyos jövedelemforrások megadóztatásától kifejezetten el nem tiltotta

¹⁾ V. ö. M. Vauthier i. m. 101. old., E. Flourens i. m. 215. old.

²⁾ E. Flourens i. m. 222. old., M. Vauthier i. m. 117. old.

őket — eredetileg a bevételeket illetőleg nem jogot alkalmaztak, hanem diszkrecionális hatalmat gyakoroltak s ebbeli hatalmuknak csak egy korlátja volt: tudniillik kötelesek voltak kieszközölni a kormány jóváhagyását.

Az önadóztatás jogának illetően szabályozása következtében a belga községek eredetileg egyaránt vethettek ki egyenes és közvetett adókat, vámokat, illetékeket, járulékokat stb. S ami az egyenesadókat illeti, — ezekkel úgy az állam által igénybe nem vett, mint az állam által igénybe vett jövedelemforrásokat megadóztathatták, mégpedig kétféleképen, tudniillik vagy az állami adók rendszerétől függetlenül, vagy pedig akképen, hogy a községi adót az állami egyenes adóknak egy bizonyos hányadában állapították meg. A községi egyenesadók ennek következtében három egymástól lényegesen különböző csoportra váltak szét; az elsőbe tartoztak az önálló, — a másodikba a párhuzamos községi adók — s a harmadikba a községi pótagadók.

A belga községeknek az önadóztatásra irányuló diszkrecionális hatalmát legelőször 1860-ban szorították korlátok közé, — amikor is a törvényhozás az ország határain belül a kereskedelem és forgalom legfőbb akadályait, az összes belső vámvonalakat s velük együtt az összes községi fogyasztási adókat és vámokat is eltörölte. Ez az első nagyszabású korlátozás vonta maga után, hogy a törvényhozás a községeket kártalanítani akarván, részükre egy addig ismeretlen bevételi forrást nyitott meg; elrendelte tudniillik, hogy a kormány az állami fogyasztási adókból származó bevételek egy részét minden egyes esztendőben az úgynevezett általános községi alapba fizesse be s ebből az alaphoz adjon a községeknek egy bizonyos kulcs szerint minden egyes esztendőben államsegélyt.

Bár az állami segélyezés rendszerét 1889-ben továbbfejlesztették s az italmérési engedélyek díjainak s a húsfogyasztási adónak egy bizonyos hányadából egy újabb, úgynevezett *különleges községi alapot* létesítettek, — a szubvenciós rendszer a községi adóztatás terén fennálló visszasságokat megszüntetni nem tudta. A szocialista többségű képviselőtestületek ugyanis annyiféle és oly súlyos községi adókat léptettek életbe, hogy a kormányok kénytelenek voltak a hozott határozatok jóváhagyását megtagadni. A kormány és a községek közötti küzdelem csak a világháború kitörése után, akkor dőlt el, amikor a törvényhozás kénytelen volt kimondani, hogy az állam által igénybe vett jövedelemforrásokat egyedül és kizárólag az állam adóztathatja meg. Az 1919-i reform tehát a községi adók három csoportja közül kettőt, tudniillik a pótagadók és a párhuzamos adók csoportjait szinte teljesen eltörölte s a községeket akképen kárpótolta, hogy az állami adóbevételek *egy bizonyos hányadát a községnek engedte át*. De ez a rendszer sem vált be, sőt ellenkezőleg, a nagyobb városok háztartásában soha nem tapasztalt nagy zavarokat idézett elő. 1925-ben tehát újból reformálták a községek önadóztatását. S az 1925-i törvény szerint a községek a jövő-

ben is épúgy vethetnek ki *a)* az ingatlanok hasznosítása címén építkezési, térfogati, csatornázási, közúti, kövezeti, homlokzati és járdaadókat; — *b)* a jövőben is épúgy megterhelhetik az ipart és a kereskedelmet gőzkazán-, kokszkályha- és cégtáblaadóval, italmérési és szállodai szobaadóval, — s *c)* épúgy sujthatják a fényűzést inas- és fogatadóval, vigalmi adóval, aggregényadóval stb., — amint ezt a multban is megtehették; — de az állam által igénybevett jövedelemforrások közül csak a törvényben taxatív felsorolt jövedelmi forrásokat, csakis a kormány jóváhagyása esetén s csakis a törvényben megállapított maximum korlátai között adóztathatják meg, mégpedig egyrészt pótagók s másrészt párhuzamos adók alakjában; — a jövedelmiadó után például hatvan százaléknál s kivételesen nyolcvan százaléknál magasabb pótagót ki nem vethetnek.

A törvényhozás azt a veszteséget, amit a községek e korlátozások következtében szenvedtek, — kétféleképp téríti meg.

Egyrészt átengedi a községek részére a különböző állami egyenes adóknak a törvényben megállapított hányadát; — a földadóból például átenged a községeknek negyven százaléket; — a gépjárművek adójából húsz százaléket; — a vigalmi adóból huszonöt százaléket stb.

S másrészt az általános és különleges községi alapot egy *egységes községi alappá* foglalja össze, s elrendeli, hogy a kormány ezen egységes községi alap részére 1922-ben nyolcvan millió pengőt, azontúl minden esztendőben két-két millió pengővel nagyobb összeget fizessen be; — s ezenfelül ugyancsak a községi alap részére fizesse be a kereseti adónak húsz százalékát, a jövedelmi adóból pedig annyit, amennyi a kereseti adó húsz százalékának megfelel. Az ekképen dotált községi alapnak ezidőszert körülbelül 120 millió pengő évi bevétele van s ezen évi bevételből a kormány évente negyven százaléket a házadó alapjának, — tíz százaléket a földadó alapjának, — negyven százaléket a népesség számának, — tíz százaléket pedig a közoktatási és közjótékonyági kiadásoknak az arányában köteles a községek között, mint államsegélyt szétosztani. A belga jog tehát ellentétben az ő eredeti álláspontjával, az önadóztatást *korlátok* közé szorítja s az állami egyenes-adókból származó bevételek egy részének az átengedésével és a községi alapból való segélyezéssel kombinálja.¹⁾

*

A községek háztartását illetőleg még egy elvi jelentőségű eltérést kell kiemelnünk.

A francia törvényhozás, az állam és az egyház elválasztásából indulva ki, egyenesen megtiltja, hogy a községi képviselőtestületek az egyházközségeket a közigazgatási szervezet kiegészítő részeinek tekintsék s őket bármilyen

¹⁾ V. ö. E. Flourens i. m. 225. old. Handwb. der Komm. wiss. Erg. B. 68. old.; M. Vauthier i. m. 384—402. old.

formában, akár közvetlenül, akár közvetve segíeyzzék. A belga alkotmánylevél épúgy elvlasztja egymástól az államot és az egyházat, mint a francia jog. De míg a francia jog az elvlasztásból azt a következtetést vonja le, hogy az egyházak különleges természetű *magánegyesületek*, amelyeket közpénzekből segíeyezni nem szabad ; — addig a belga jog az egyházat, az elvlasztás ellenére is, *közcélokot szolgáló közjogi alakulatnak tekinti*. S ép ezért nemcsak megengedi, hogy a községi képviselőtestületek az egyházközségek részére — az utóbbiak anyagi erőinek elégtelensége esetén — segíeyeket szavazzanak meg, hanem a segíey megtagadása esetén egyenesen feljogosítja a felsőbb hatóságokat, hogy a kért segíeynek megfelelő összeget a világi község költségvetésébe *hivatalból* vegyék fel, de természetesen csak akkor, ha a kiadás az egyházközségre nézve *obligatív* s ha az egyházközségnek a fedezet rendelkezésére nem áll.¹⁾

ad c) A községi képviselőtestület szervező hatásköre a belga jog szerint épúgy négy jogosítványt foglal magában, mint a francia jog szerint ; vagyis magában foglalja a tisztviselői és hivatalnoki állások rendszeresítését és betöltését ; — a különböző bizottságok, küldöttségek és választmányok szervezését ; — a községtől, mint anyaközülettől függő közintézetek, köztestületek és üzemek létesítését és fenntartását ; — s végül a községeknek egymással való társulását és szövetkezését, vagyis az úgynevezett interkommunális szervezkedést.

Ami e négy jogosítvány közül az elsőti, — a belga alkotmánylevél szerint alapelv, hogy a községek egész tisztviselői és hivatalnoki karát *vlasztás* útján kell létrehozni. Ezen általános szabály alól az alkotmánylevél mindössze egy kivételt tesz ; — megengedi ugyanis, hogy a törvényhozás *a vezető főtisztviselőket illetőleg a kinevezési rendszert léptesse életbe*. Az alkotmánylevelet tartva szem előtt, az 1836-i belga községi törvény a képviselőtestület szervező hatáskörét homlokegyenest ellenkezőleg szabályozza, mint a francia törvényhozás. Míg ugyanis a francia községi törvény szerint a községi képviselőtestület tölti be vlasztás útján a polgármester és a segéd- és kiséítőpolgármesterek állásait s nem tölt be egyetlenegy *hivatalnoki* állást sem, — addig az 1836-i belga községi törvény szerint a képviselőtestület vlasztja az összes rendszeresen fizetett községi hivatalnokokat, az összes községi intézetek és üzemek igazgatóit, mérnökeit, orvosait, állatorvosait, tanárait, tanítóit stb., de nem ő vlasztja *a polgármestert és az esküdtet*. E szembeötlő nagy eltérést a két képviselőtestület szervező hatásköre közt csakis a belga önkormányzat multja s a belga polgármesterek és esküdtek jogállása alapján lehet megmagyarázni. A francia forradalmat megelőzőleg a belga községek kis- és nagytanácsainak a határozatait sohasem az általuk vlasztott egyedi szervek, hanem mindig olyan kollégiumok hajtották végre, amelyeknek tagjait — tudniillik a polgármestereket és

¹⁾ E. Flourens i. m. 235. old. Handw. der Komm. W. 602. old. ; M. Vauthier i. m. 110. old.

az esküdteket — *a császári kormányzó nevezte ki*. S a végrehajtásnak illetlen szervezése mellett a belga községek Európaszerte páratlan szabadságot élveztek. Midőn a belga tartományok Franciaországhoz csatoltattak, — az ősrégi testületi végrehajtás megszűnt s végrehajtó szervek gyanánt kinevezett *egyedi szervek*, tudniillik a *polgármesterek* szerepeltek. Belgium népének a francia annexió alatt alkalma volt kitapasztalni, hogy a cselekvésnek *egy* ember kezébe való központosítása lehetővé teszi ugyan a gyors, erélyes és határozott cselekvést, — de viszont lehetővé teszi azt is, hogy a cselekvésre hivatott egyes ember a hatalomtól megszédül s a képviselőtestület határozatai közül csak azt hajtja végre, amit jónak lát.

Ép ezért, midőn a belga tartományok Hollandiától elszakadva önálló állammá szervezkedtek, — a belga törvényhozás nyomban szakított az egyedi végrehajtással; — s felújítva a saját községi önkormányzatának ősrégi rendszerét, — a végrehajtást nem a *polgármesterre, mint egyedi szervre*, hanem a polgármesterre és az esküdtekre, mint *kollégiumra* bízta. A francia uralom azonban még egy más tekintetben is éreztette a hatását.

A napoleoni abszolút központosítás, mint láttuk, a képviselőtestületek határozó hatáskörét elkobozta s a polgármesterre ruházta át.

A polgármester ennek következtében épúgy teljhatalmú zsarnoka lehetett a községnek, mint a megyefőnök a megyének s a császár az államnak. Ép ezért, midőn Belgium önálló állammá lett, a belga törvényhozás a községekre is alkalmazta a szabadság legfőbb biztosítékát: *a hatalmak elválasztásának az elvét*. Ennek pedig az lett a következménye, hogy a község legfontosabb belügyeiben a határozathozatal jogát s a község sorsának az irányítását egyedül és kizárólag *a képviselőtestület kezébe tette le*; — s a polgármesterek és esküdtek kollégiumait a község belügyeiben a képviselőtestületek egyszerű *végrehajtó szerveivé fokozta le*. Ez azonban a polgármesteri és esküdti állások szervezésére is kihatott. Hiszen Franciaországban, ahol a polgármester nemcsak végrehajtó szerv, hanem ő alkotja a község szabályrendeleteit s egy-két kivételtől eltekintve ő nevezi ki a község összes hivatalnokait is, — *rendkívül fontos hatalmi kérdés, hogy a polgármestert a központi hatalom nevezze-e ki, vagy pedig a képviselőtestület választja?* S mi sem természetesebb, minthogy a francia polgármester hatásköre mellett életerős önkormányzat csak akkor tudott kifejlődni, ha a törvényhozás a polgármesteri állás betöltését a központi hatalom kezéből kiveszi s a képviselőtestület hatáskörébe utalja át. Belgiumban ellenben, ahol a polgármester és az esküdtek kollégiuma sem jogot nem alkothat, sem állásokat be nem tölthet, ahol tehát a község belügyeiben a képviselőtestület a szuverén, — a polgármesteri és esküdti állások betöltésének *ily életbevágó nagy fontossága nem lehetett*; — s az önkormányzat szempontjából szinte azt mondhatnánk *másodrendű kérdéssé vált*, hogy a betöltés a központi hatalmat illeti-e meg *kinevezés* alakjában vagy pedig a képviselőtestületet választás alakjában?

Hogy a belga törvényhozás a kinevezési rendszer mellett döntött, — ennek az volt az oka, hogy valamint a francia polgármesternek, ugyanúgy a belga végrehajtó kollégiumnak is *kettős hatásköre van s nemcsak a helyi-, hanem az országos érdekű közigazgatásra és a rendészetre is kiterjed.*

Minthogy az országos érdekű közigazgatás s különösen a rendészet terén az állam is érdekelve van abban, hogy a polgármester és az esküdtek teendőit kik látják el, — a belga törvényhozás 1836-ban az állam és a község érdekeit a következőleg egyeztette össze. A polgármestert és az esküdteket az *államfő* nevezi ki, de nem korlátlan hatalommal, hanem a község választóközönségének a kandidálása alapján, vagyis *azok közül, akiket a választóközönség a képviselőtestület tagjaivá megválasztott.*

Csakhamar kitűnt azonban, hogy a községek végrehajtó kollégiumai képtelenek oly gyorsan, erélyesen és határozottan cselekedni, mint ahogy ezt *súlyosabb rendzavarások esetén a közbiztonság s a közrend fenntartása megköveteli.* S ugyancsak kiderült, hogy a választóközönség felforgató eszmék hatása alá kerülhet s ez esetben igen könnyen választhat olyan képviselőtestületet, amely a rend fenntartása érdekében szükséges rendőri szabályrendelet a kellő gyorsasággal megalkotni nem képes s amelynek egyetlen egy tagja sem alkalmas arra, hogy a rend fenntartásával őt bízzák meg. A belga törvényhozás alkalmazkodott a gyakorlati élet követelményeire s 1842-ben az erkölcsrendészetet s a nyilvános színelőadásokra és egyéb nyilvános látványosságokra, valamint az elmebetegekre vonatkozó rendészetet továbbra is a *végrehajtó kollégiumok* hatáskörében hagyta meg;¹⁾ — egyébként azonban a rendészetet a *végrehajtó kollégiumok hatásköréből kivette s a polgármesterek, mint egyedi szervek hatáskörébe utalta át;* — sőt ennél is tovább ment s lázongások és súlyosabb rendzavargások esetén, amikor minden halogatás veszéllyel jár, — még a *rendőri szabályrendeletek alkotását* is megengedte a polgármesternek, de azzal a megszorítással, hogy szabályrendeleteit azonnal köteles tudomására hozni egyrészt a *képviselőtestületnek* s másrészt a *kormányzónak.* Ami pedig a polgármestert magát illeti, a belga törvényhozás kimondotta, hogy a király nemcsak a választóközönség jelöltjei, tudniillik a képviselőtestületi tagok közül nevezhet ki polgármestert, hanem kinevezheti polgármesterré a választóközönség bármely olyan tagját is, aki életének 25. évét már betöltötte. A kinevezési jognak ez a kiterjesztése azonban csakhamar aggályosnak bizonyult, mert a polgármester, akit a király nem a választóközönség választottjai közül nevezett ki, — megbízatását kizárólag a kormánynak köszönhetette s igen könnyen a kormány *politikai ügynökévé* alakulhatott át. Nehogy tehát a kormány a kinevezési jogot kortescélokra használhassa fel, — a törvényhozás elrendelte, hogy a király a polgármesterek kinevezésekor a képviselőtestületek tagjait mellőzheti ugyan, de csak akkor, ha ennek szükséges voltát *a községi önkormányzat*

¹⁾ V. ö. M. Vauthier i. m. 128. old.

őre: a tartományi állandó választmány megállapította s ezen az alapon a kiterjesztett kinevezési jog igénybevétele iránt a királynál javaslatot tett.

Az 1836-i községi törvény, mint láttuk, nemcsak a polgármesteri állás betöltését vette ki a képviselőtestület hatásköréből, hanem az esküdti állások betöltését is. Eredetileg tehát az egész végrehajtó kollégium a király által kinevezett tagokból, tudniillik a kinevezett polgármesterből s a községek lélekszáma szerint több vagy kevesebb, tudniillik 2—7, szintén a király által kinevezett esküdtekből állott. A belga törvényhozás azonban 1887-ben az esküdteket illetőleg szakított a kinevezési rendszerrel s állásaik betöltését a képviselőtestületre bízta. A képviselőtestület szervező hatásköre ennek következtében lényegesen kibővült s 1887 óta az esküdtek választását is felöleli. S minthogy a belga jog szerint a felfüggesztés és az elmozdítás is azt a szervet illeti meg, aki a községi alkalmazottak állásait kinevezés vagy választás útján betölti, — ugyanily mértékben bővült a képviselőtestületet megillető fegyelmi hatalom is.¹⁾

*

Ami a szervező hatáskörben foglalt egyéb jogosítványokat illeti, — a francia és belga jog álláspontját a községek testületi szerveire, közintézeteire és üzemekre s az úgynevezett községközi alakulatokra vonatkozólag a következőleg jellemezhetjük.

A belga községek képviselőtestületei épúgy csak előkészítés és véleményezés céljából küldhetnek ki bizottságokat, mint a francia képviselőtestületek; — az angol committeeerendszert tehát egyik jog sem ismeri.

Az üzemeket és a községközi alakulatokat illetőleg pedig a belga jog annyira túlszárnyalta a francia jogot, hogy — mint már jellemeztük — a francia törvényhozás az önkormányzat reformálásakor ebben a két kérdésben a belga megoldást követte.

A belga jognak ezt a fölényét arra kell visszavezetnünk, hogy a törvényhozás a községi képviselőtestület hatáskörét nem a kimerítő felsorolás rendszere alapján szabályozta, mint hosszú időn át a francia jog, hanem az elvi általánosítás rendszere alapján. Ez pedig szükségképen azzal a következménnyel járt, hogy a községi képviselőtestület voltaképen önmaga határozta meg a hatáskörét; — vagyis, minden közérdekű helyi ügyet a maga hatáskörébe vonhatott, amelyet a törvényhozó a képviselőtestület hatásköréből kifejezetten ki nem vett. A hatáskör ilyenén értelmezése alapján létesítettek és tartottak fenn a belga községek magán- és közüzemeket s társultak és szövetkeztek más községekkel már akkor, amikor még a francia községek erre képtelenek voltak részint azért, mert hatáskörük a kimerítő felsorolás

¹⁾ M. Vauthier : i. m. 109., 119. oldal.

rendszere alapján szabályoztatott, részint azért, mert az államtanács az individuális álláspontot túlzásba vitte. De amennyire vitán felül állott a belga jog szempontjából az, hogy a községek a saját területükön üzemeket szervezni s üzemeik szervezése céljából más községekkel társulni és szövetkezni jogosítva vannak, — annyira vitás volt, hogy a társulás és szövetkezés kiterjedhet-e *nem üzleti* célok megvalósítására is? Ennek a vitának vetett véget a belga alkotmány 1921-i reformja, amely magában az alkotmánylevélben mondja ki, hogy a belga községek — és hozzátehetjük, a tartományok is — bármely közös cél megvalósítása érdekében társulhatnak és szövetkezhetnek; — s mindössze egyet nem tehetnek meg, tudniillik képviselőtestületeik együttesen nem ülésezhetnek. Ezen az alapon az 1922. évi március hó 1-én kelt törvény — a királyi jóváhagyástól feltételezetten — a legmesszebbmenő szabadságot biztosítja a községek részére, ha közös céljaik megvalósítása érdekében szervezkedni akarnak. Szervezkedhetnek tudniillik *alkalmilag* például azért, hogy a szállítókkal kedvezőbb szerződéseket köthessenek; — s szervezkedhetnek *maradandóan* s ebből a célból a társulás minden formáját felhasználhatják. Alakíthatnak például magánjogi értelemben vett társaságot és egyesületet; — felhasználhatják a részvénytársasági és szövetkezeti üzemformát; — belevonhatják községközi alakulataikba az államot; — társulhatnak magánosokkal és magánjogi értelemben vett jogi személyekkel stb.¹⁾

A tisztviselői és a hivatalnoki kar szervezete és hatásköre.

A francia jog, mint láttuk, a cselekvést egy emberre bízta s következőkép a községi közigazgatást egyedi alapon szervezi. A belga jog eredetileg homlokegyenest ellenkező álláspontot foglalt el s a cselekvést testületi szervekre, tudniillik a polgármester elnökleite alatt az esküdtek kollégiumaira bízta; a közigazgatást tehát testületi alapon szervezte. A tiszta testületi rendszerrel azonban csakhamar szakított s ma egy úgynevezett *vegyes* rendszert követ. E szerint a cselekvés szervei gyanánt részint *testületi* szervek, tudniillik az esküdtek kollégiumai, — részint *egyedi* szervek, tudniillik a polgármesterek szerepelnek.

Az esküdteket 1889 óta az újonnan választott képviselőtestület az első úgynevezett installáló közgyűlésen a saját tagjai sorából s valamennyiüket egyszerre és hat esztendőre választja, — a polgármestert pedig — mint már láttuk — rendszerint a képviselőtestület tagjai közül s ugyancsak hat esztendőre a király nevezi ki. A polgármestert akadályoztatása esetén az esküdtek rangsor szerint helyettesítik; — a rangsort pedig a választás alkalmával elnyert szavazatok száma állapítja meg. Az esküdtek a polgármesterek, a községi főjegyzők és a pénztárosok állásait nemcsak férfiak

¹⁾ M. Vauthier: i. m. 88—92. old.

tölthetik be, mint Franciaországban, hanem nők is. A férjes nők azonban a megválasztást illetve kinevezést csak akkor fogadhatják el, ha ehhez a férj kifejezetten megadja az ő beleegyezését.

Nem tölthetnek be sem esküdti sem polgármesteri tisztséget egyrészt azok, akiknek állásai a községi képviselőséggel összeférhetetlenek s másrészt a bírák, a lelkészek s az állam vagy a tartományok által rendszeresen fizetett mérnökök és tanítók.

Minthogy a községi képviselőséggel minden a község által rendszeresen fizetett községi alkalmazottnak az állása összeférhetetlen, — a belga jog a község hivatalnokait a végrehajtó hatalom gyakorlásából épúgy kizárja, mint a francia jog. Az impériumot tehát mind a két jog szerint a helyi közelet vezetői gyakorolják s a hatalom épúgy politikusok kezében van, mint az államban. De míg az államban a miniszterek csak addig tarthatják meg a hatalmat, amíg a király, illetve a parlament bizalmát el nem veszítik, — addig a községekben a polgármesterek és az esküdtek a király és a községi képviselőtestület bizalmára való tekintet nélkül addig gyakorolhatják a kezükbe letett hatalmat, ameddig mandátumuk le nem jár, illetve ameddig őket állásuktól szabályszerű fegyelmi eljárás eredményeképp fel nem függesztik és el nem mozdítják.

A belga jog tehát a községekben épúgy a hivatalnoki és nem a parlamenti kormányrendszert alkalmazza, mint a francia jog.

S ugyancsak megegyezik a két állam jogrendje akkor is, midőn egyrészt a hatalomnak és a vele együtt járó munkának a megosztását kell szabályozni s másrészt a kvalifikáció kérdésében kell állást foglalni.

A francia és a belga jog egyaránt lehetővé teszi, hogy a polgármester, illetve az esküdtek kollégiuma a közigazgatás különböző ágai részére ügyosztályokat szervezzen s az irányítást, illetve revíziót minden egyes ügyosztályban az illetékes pénzügyi, közoktatásügyi, közmunkaügyi stb. esküdtekre bízák. Ez a munkamegosztás szükségképen szakértelmet tételezne fel a vezető tisztségviselők részéről. Minthogy azonban a francia és a belga jog egyaránt gondoskodik arról, hogy a hatalom birtokosainak megfelelően képzett *szakemberek* álljanak rendelkezésükre a különböző községi *hivatalnokok* alakjában, — mindkét állam jogrendje megegyezik abban is, hogy a hatalom birtokosaitól semmiféle elméleti vagy gyakorlati kvalifikációt nem követel s a hatalmat laikusok kezébe teszi le.

De míg a francia jog szerint a polgármesterek és az ő adjunktusai ingyen, a pusztá megfizetlenségért kötelesek szolgálni, állásaik tehát *nobile officium* jellegével bírnak, — addig a belga jog kifejezetten megengedi, hogy a községi képviselőtestületek a tartományi állandó választmányhoz fordulhassanak s a polgármesterek és az esküdtek részére rendszeres fizetésnek a megállapítását javasolhassák. Ennek pedig az a következménye,

hogy a belga polgármesterek és esküdtek állásainak a nagyobb községekben *nobile officium* jellegük nincs; — a belga jog ebből a szempontból mintegy átmenetet alkot a francia és a porosz jog között.¹⁾

*

A laikus elemek az önkormányzatban foglalt végrehajtó hatalmat valamint a francia, ugyanúgy a belga községekben is rendszeresen fizetett és szakképzett hivatalnokok útján gyakorolják. A hivatalnoki kar szervezetét illetőleg azonban lényeges eltérések állanak fenn a két állam jogrendje között.

Míg a francia községek képviselőtestületei csak az *ingyen* szolgáló laikus tisztségviselők állásait tölthetik be s a községi hivatalnokokat részint a polgármester, részint az államfő nevezi ki, — addig a belga jog nemcsak a laikus tisztségviselőknél, tudniillik az esküdteknek, hanem a szakképzett és rendszeresen fizetett hivatalnokoknak az alkalmazását, felfüggesztését és elbocsátását is a képviselőtestület hatáskörébe utalja. A képviselőtestület a hivatalnokok alkalmazására irányuló hatáskörét az esküdtek kollégiumára delegálhatja. Ez a delegálás azonban rendszerint csak nagyobb községekben fordul elő; rendszerint csak egy évre szól; — s bármely pillanatban minden indokolás nélkül vissza vonható.

Nem lehet delegálni a vezető hivatalnokok közül a főjegyző és a pénztáros állásainak s a többi hivatalnokok közül a tanítók állásainak a betöltését.

A vezető hivatalnokok közül tehát a főjegyzőt és a pénztárost épúgy a községi képviselőtestület választja, — mint az esküdteket. De míg az utóbbiak választása esetén semmiféle jóváhagyásra szükség nincs, — addig a főjegyző és a pénztáros választásához ki kell eszközölni a tartományi állandó választmány jóváhagyását. Ha a választmány két hónapon át nem nyilatkozik, akkor a választást jóváhagyottnak kell tekinteni; — ha pedig a jóváhagyást két ízben kifejezetten megtagadta, akkor a képviselőtestület harmadízben jóváhagyástól függetlenül választhat, de csak azok közül, akiket a megelőző két alkalommal meg nem választottak.

A harmadik vezető hivatalnokot tudniillik a rendőrkapitányt épúgy, mint a polgármestert a király nevezi ki és mozdtja el. Csakhogy míg a polgármester kinevezésére a képviselőtestület jogilag befolyást egyáltalán nem gyakorolhat, addig a rendőrkapitányi állásra a képviselőtestület két, a polgármester pedig egy jelöltet kandidálhat. Minthogy azonban a rendőrkapitány nemcsak helyi érdekű funkciókat lát el, hanem országos érdekűeket is, — ha a községi szervek a kandidálást megtagadják vagy ha nem megfelelő jelölteket ajánlanak kinevezésre, — akkor a kandidálás joga a községi szervekről a tartományi állandó választmányra és az államügyészre száll át.

*

¹⁾ V. ö. M. Vauthier : i. m. 94. 117—121. old.

Míg a községi képviselőtestületek hatásköre — egyes ritka kivételektől eltekintve a község belügyeire szorítkozik, — addig a polgármestereknek és az esküdteknek — épúgy mint Franciaországban — kettős, tudniillik országos és helyiérdekű hatáskörük van.

Az országos érdekű közigazgatás teendőit eredetileg az esküdtek kollégiuma látta el. 1842 óta azonban az országos érdekű közigazgatás megoszlik a polgármester, mint egyedüli szerv s a kollégium mint testületi szerv között olyanformán, hogy országos érdekű ügyekben — ha csak a törvény másképen nem rendelkezik — mindig a kollégium jár el. 1887 óta ez a szabály is módosult. Minthogy 1887 óta a király csak a polgármestert nevezi ki, az esküdteket pedig a képviselőtestület választja, — a belga jog 1887 óta nem az esküdtek kollégiumát tartja a központi kormány képviselőjének, hanem a *kinevezett* polgármestert, mint *egyedi* szervet. Ezóta tehát a szabály akképen hangzik, hogy az országos érdekű közigazgatás teendőit rendszerint a polgármester, mint egyedüli szerv látja el; — s ettől a szabálytól csak akkor van helye eltérésnek s következőképp országos érdekű ügyekben az esküdtek kollégiumának hatásköre csak akkor lehet, ha a *törvény kifejezetten így rendelkezik*.

Helyiérdekű ügyekben alapelv, hogy a község végrehajtószerve gyanánt az esküdtek kollégiuma szerepel; — ez köti meg tehát a község mint magánjogi értelemben vett jogi személy összes jogügyleteit; — ez kezeli a község egész vagyonát és összes bevételeit; — s jogvita esetén ez száll perbe mint a község törvényes képviselője.

Ha pedig a községről mint közjogi jogi személyről van szó, — akkor az esküdtek kollégiuma hirdeti ki és hajtja végre a képviselőtestület összes határozatait s ugyancsak az ő hatáskörébe tartozik az erkölcsrendészet, valamint színielőadásokra s az egyéb nyilvános látványosságokra és az elmebetegekre vonatkozó rendészet.

A közigazgatási hatáskört a kormányzati hatáskör tetézi be. Az esküdtek kollégiuma ugyanis önmaga állapítja meg a saját ügyrendjét s ennyiben jogot alkot; — delegálás esetén kinevezi a községi hivatalnokoknak a képviselőtestület által megállapított kategóriáit; — ellenőrzi az összes községi hivatalnokok működését s hat hétre — a főjegyző és a pénztáros kivételével — bármely hivatalnokot felfüggeszthet; — irányítja a község összes közintézteinek, iskoláinak, múzeumainak, kórházainak a működését; — utalványozza a kiadásokat; — s ennyiben szervező, ellenőrző és a háztartással kapcsolatos funkciókat lát el.

De bármely gazdag és változatos legyen az esküdtek kollégiumának hatásköre a község belügyeiben, — a kollégium hatásköre csak *szabály*, amely alól kivételnek is van helye. Nem a kollégium, hanem a polgármester, mint egyedüli szerv jár el minden olyan helyiérdekű ügyben, amelyet a törvény a kollégium hatásköréből kifejezetten a polgármester hatáskörébe utal át.

A polgármester látja el például — a már többször jelzett kivételektől eltekintve, — a helyiérdekű rendészet teendőit ; — ő bocsátja ki tehát az összes rendőri parancsokat és tilalmakat s ő osztogatja az összes rendőrhatalósági engedélyeket.

A közigazgatási hatáskört ő nála is épúgy, mint az esküdtek kollégiumánál, — *kormányzati* funkciók egészítik ki. A polgármester ugyanis sürgős szükség esetén és ideiglenes hatállyal rendőri szabályrendeleteket alkothat ; — s ezen felül ő rendelkezik a karhatalommal.¹⁾

*

A belga községek polgármesterei és esküdtjei a való életben épúgy kénytelenek az önkormányzatban foglalt s jogilag őket illető végrehajtó hatalmat a községek hivatalnokaival megosztani, mint a francia községek polgármesterei és adjunktusai. A községi önkormányzat belga rendszerét ennek következtében ugyanaz a sajátságos ellentét jellemzi a jog és a tényleges állapot szempontjából mint a francia rendszert.

A belga községek közhivatalnoki jogának a jellemzését azonban mellőzhetjük. Azok a jogszabályok ugyanis, amelyek Belgiumban a községek hivatalnoki karainak a tagozódására, — a főjegyző, a pénztáros, a rendőrkapitány s a többi hivatalfőnök jogkörére, s mindezeknek egymáshoz és a laikus tisztviselőkhöz való viszonyára ; — s végül a tisztviselők a hivatalnokok és a község mint jogi személy vagyoni jogi felelősségére vonatkoznak, — lényegtelen eltérésektől eltekintve ugyanazon legfőbb alapelveken épülnek fel, — mint Franciaországban.²⁾

A községi önkormányzat szerveinek a tartományi és állami szervekhez való viszonya.

A községi szerveknek a tartományi és állami szervekhez való viszonya szempontjából rendkívül nagy és jellemző különbségek vannak a belga és a francia jog között ; — s végeredményben az összes eltéréseket a francia uralom alatt szerzett tapasztalatokra s a francia jog túlzásaival szemben a régi rendi önkormányzat hagyományainak a felújítására kell visszavezetnünk.

A belga tartományok akkor voltak a francia jog uralmának alávetve, amikor Napoleon államtanácsa még lényegesen különbözött a mai államtanácstól s tulajdonképeni rendeltetésétől eltérve, igen gyakran magához ragadta a *törvényhozó hatalom és a bíróságok* hatáskörét is. Ezen hatalmi túlkapások hatása alatt állt a belga törvényhozás, midőn az államtanácsot eltörölte s ezzel a községi önkormányzatnak közigazgatási bírósági ellenőrzését és védelmét lehetetlenné tette. Mennél inkább átalakult a francia államtanács a szó valódi értelmében vett bírósággá s mennél hathatósabb

¹⁾ V. ö. M. Vauthier i. m. 116—141. old.

²⁾ V. ö. M. Vauthier i. m. 86—88., 141—151. old.

jogvédelmet biztosított a későbbi fejlődés folyamán a községek számára, — a belga községi önkormányzat annál hátrányosabb helyzetbe jutott a franciával szemben. A belga törvényhozás azonban a független, a szabad községre akarta felépíteni az egész nemzet szabadságát s ép ezért a szabadság biztosítékait más irányban keresve, — a községi és egyéb szervek viszonyát következőleg szabályozta.

Valamint a francia, ugyanúgy a belga jog is éles megkülönböztetést tesz országos és helyi érdekű ügyek közt. *Országos érdekű ügyekben* az állami és nemzeti egységet, mint a modern állam legfőbb követelményeit tartva szem előtt, — nem ismeri el az önkormányzat lehetőségét; — s ép ezért épúgy megengedi, hogy a központi kormány a község közegeihez *parancsokat és utasításokat intézzon*; határozataikat megváltoztassa s mulasztás esetén a saját közegei útján cselekedjék, — mint a francia jog.

Helyi érdekű ügyekben ellenben megadja az önkormányzatot s ép ezért a központi kormány részéről a parancsok és utasítások adását vagyis az *irányítást kizárva*, épúgy kiveszi községet a központi kormány rendelkezése alól s épúgy csak felügyeletnek veti alá, mint a francia jog.

De míg a francia jog a központi kormány helyi bizalmi emberét t. i. a *megye főnököt* teszi meg a község felügyeleti hatóságává, — addig a belga jog a felügyeletet bifurkálja s első fokon egy magasabbrendű önkormányzati alakulatra t. i. a *tartományra* s másodfokban az *államfőre* bízta.

A felügyeleten belül valamint a francia, ugyanúgy a belga jog is *kétféle* funkciót különböztet meg: t. i. egyrészt az adminisztratív tutela gyakorlását s másrészt a felülbírálatot.

A francia jog az adminisztratív tutela gyakorlását mint láttuk megosztja s perbeszállás esetén az elsőfokú *közigazgatási bíróságra*, — egyéb esetekben — ritka kivételektől eltekintve, — a *megye főnökre* illetve újabban a *járási főnökre* bízta.

Minthogy a belga törvényhozás a közigazgatási bíróságokat eltörölte, — az adminisztratív tutela megosztása bírói és kormányzószervek közt, — Belgiumban tárgytalan. Ellenben a belga jog is megosztja az adminisztratív tutela gyakorlását egyrészt a tartományi állandó választmány és másrészt az államfő között akképen, hogy a törvény taxatív felsorolja azon határozatokat, amelyeket csak a választmány s azokat, amelyeket csak a király jóváhagyása után lehet végrehajtani. A felsorolás csak egy tekintetben tér el lényegesen a francia jog álláspontjától. — A szabályrendeletek ugyanis jóváhagyásra nem szorulnak s mint jóváhagyás nélkül is végrehajtható határozatok, — csak felülbírálat céljából közlendők a tartományi állandó választmánnyal; — ez pedig — mint látni fogjuk — valamint minden más adminisztratív tutela alá nem eső határozatnak, csak ugyanúgy a szabályrendeleteknek a végrehajtását is felfüggesztheti s a szabályrendeleteket is megsemmisítheti. A tartományi állandó választmány mint adminisztratív tutelát gya-

korló hatóság épúgy mint a francia megyefőnök is, csak *háromféle* álláspontot foglalhat el; t. i. vagy *jóváhagyja* a határozatot, vagy *megtagadja a jóváhagyást*, vagy *nem nyilatkozik*. — Másfajta vagyis olyan határozatot, amely a községi képviselőtestület határozatát pl. megváltoztatná, — nem hozhat. A tartományi állandó választmánynak tehát mint adminisztratív tutelát gyakorló hatóságnak *reformatórius hatásköre* nincs. S ugyanígy szabályozza a belga jog a másik felügyelő forum t. i. az *államfő* hatáskörét is.

Az adminisztratív tutela fentjelzett szabályozásától a francia törvényhozás csak abban az esetben tér el, ha a községi képviselőtestület az obligatív és fakultatív kiadásokra vonatkozó kötelességeit nem teljesítette. Ugyanezen álláspontra helyezkedik a belga jog is, de egy fontos eltéréssel. A belga felsőbb hatóságok ugyanis a fakultatív kiadásokat ugyan nem emelhetik, de minden korlátozás nélkül leszállíthatják, sőt teljes egészükben törölhetik is.

Ami a felügyeletben foglalt *másik* jogosítványt t. i. a *felülbírálatot* illeti, — a francia és a belga jog egyaránt arra az elvi álláspontra helyezkednek, hogy akár kérelemre akár hivatalból történjék a községi szervek működésének felülbírálata, — helyiérdekű ügyekben a felsőbb hatóságok a községi szervek határozatait sem egészben, sem részben *meg nem változtathatják, hanem csak megsemmisíthetik*. A felülbírálatra hivatott szerveknek tehát csak *kasszátorius* hatáskörüik lehet. Az elvi álláspont megvalósításánál azonban lényegesen eltérnek egymástól mégpedig a következő irányokban:

a) A francia jog csak jogsértés esetén engedi meg a felülbírálatot; a belga jog állami közérdek megsértése esetén is. A felülbírálat tehát *nagyobb terjedelmű* s az állami és nemzeti egység követelményeinek inkább eleget tesz, mint Franciaországban; de viszont rendkívül nagy diszkrécionális hatalmat tesz le az államfő, illetve a kormány kezébe.

b) A francia jog szerint a képviselőtestületnek jóváhagyás alá nem eső határozatait meghozataluk után azonnal végrehajtani nem lehet; — a megyefőnöknek tehát egy bizonyos záros határidő áll a rendelkezésére abból a célból, hogy a jogsértő határozatokat megsemmisítse. A belga jog szerint a jóváhagyásra nem szoruló határozatukat azonnal végre lehet hajtani; a tartományi kormányzó azonban a jóváhagyás alá nem eső összes határozatok — s ezek közt, amint láttuk a szabályrendeletek végrehajtását is felfüggesztheti, de csak 40 napra és így is csak azzal a bontó feltétellel, hogy a tartományi állandó választmány a felfüggesztéshez a legközelebbi ülésén hozzájárul. Az állandó választmánynak a felfüggesztés tárgyában hozott határozatát a község és a kormányzó egyaránt megfellebbezhetik az államfőhöz.

c) Minthogy Franciaországban nem a megyei önkormányzat szervei mondják ki esetről-esetre, hanem maga a törvényhozás rendeli el általános szabályképen, hogy a községi képviselőtestületnek jóváhagyás alá nem eső határozatait azonnal végrehajtani nem lehet, — Franciaországban a község és a megye közt ebben a kérdésben semmiféle nézeteltérés nem támadhat s a

határozatot a megyei önkormányzat teljes kikapcsolásával, a központi kormány bizalmi embere, a megyefőnök semmisíti meg. — Belgiumban ellenben nem maga a törvényhozás függeszti fel a jóváhagyás alá nem eső határozatok végrehajtását általános szabály alakjában, hanem a törvényhozás felhatalmazása alapján esetről-esetre az állandó választmány.

S ha az állandó választmány a kormányzónak a felfüggesztésre vonatkozó álláspontját elfogadta, — akkor voltaképen a község és a tartomány között támad jogvita arra vonatkozólag, hogy a községi képviselőtestület határozata törvényes-e és a közérdeknek megfelel-e vagy sem? S ezt a jogvitát dönti el az államfő, aki egyedül van hivatva arra, hogy a községi képviselőtestületek határozatait törvény- vagy államérdeksértés címén megsemmisítse.

d) Franciországbán a megyefőnöknek csak 15 nap áll rendelkezésére abból a célból, hogy a községi képviselőtestület határozatait megsemmisítse; következésképp ha ezen záros határidő alatt a megsemmisítés meg nem történt, a határozat végrehajtható. Belgiumban az államfőnek 40 nap áll rendelkezésére — mégpedig attól a naptól számítva, amely napon a községi képviselőtestület határozatát a járási biztossal, illetve a kormányzóval közölték. A szabályszerűen nem közölt határozatot bármikor meg lehet semmisíteni; — a szabályszerűen közölt határozatot ellenben csak a közlés napjától számított 40 nap alatt. A belga jog ugyanis számol azzal az eshetőséggel, hogy az államfő politikai okokból esetleg tartózkodik a döntéstől, mert a kormány bizalmi emberét t. i. a tartományi kormányzót dezavualni nem akarja, — s ezért mondja ki, hogy a 40 nap alatt meg nem semmisített határozatot végre lehet hajtani. Ettől a szabálytól a belga jog mindössze egy esetben engedi meg az eltérést, t. i. akkor, ha ezt maga a *törvényhozás* többsége látja szükségesnek. A 40. nap elteltével tehát a községi képviselőtestületi határozatok felülbírálásának a joga kisílik az államfő kezéből s a *törvényhozó hatalomra száll át*; az uralkodó által a 40 nap alatt meg nem semmisített határozatokat *csak a törvényhozó hatalom semmisítheti meg*.

e) A francia jog mint láttuk két esetben tér el attól az alapelvtől, hogy a felügyelőhatóságok helyiérdekű ügyekben csak kasszatórius hatáskört gyakorolhatnak. Megengedi t. i., hogy a szabályrendelet alkotására és az utalványozásra vonatkozó hatáskört a polgármester mulasztása esetén a *polgármester* helyett a megyefőnök gyakorolhassa. A belga jog a fentjelzett alapelvtől a szabályrendeletalkotást illetőleg semmiféle eltérést meg nem enged s mint látni fogjuk a legfőbb semmisítőszéket bízta meg azzal, hogy az alapelvnek érvényt szerezzen. Ellenben a belga jog is megengedi, hogy az utalványozás elmulasztása vagy kifejezett megtagadása esetén a mulasztó községi szervek hatáskörét az illetékes felsőbb hatóságok ragadhassák magukhoz. Sőt a belga jog, ha a községi szervek az ő törvényes kötelességeiket nem teljesítik, — még a francia jognál is tovább megy s megengedi, hogy az állandó

választmány vagy a kormányzó a mulasztó szerv költségére egy vagy több tartományi biztost küldhessen ki s ezekkel végeztesse el azon teendőket, amelyeket a község szervei akár hanyagságból akár szándékosan el nem végeztek. Biztosokat azonban csak akkor lehet kiküldeni, ha a kormányzó vagy a választmány a községi szerveket kötelességeik teljesítésére két ízben felhívta, s ezek kötelességeiket még sem teljesítették. Az okozott költségeket közadók módjára kell behajtani. A költségek tárgyában hozott határozatot azonban meg lehet támadni a rendes bíróságok előtt s ez esetben a rendes bíró dönti el azt a kérdést, hogy a községi közegek részéről az engedelmisség megtagadása a s kormányzó vagy a választmány részéről a tartományi biztosok kiküldetése törvényes volt-e vagy sem?

f) Ha a községi képviselőtestület nemcsak egyes konkrét esetekben, hanem általánosságban is alkalmatlannak bizonyul arra, hogy hivatását betöltse, — a francia jog megengedi a községi képviselőtestület *felfüggesztését és felosztatását*. A belga jog a felfüggesztést egyáltalán nem enged meg; — a felosztatást, illetőleg pedig arra az állápontra helyezkedik, hogy ezt csakis a törvényhozóhatalom rendelheti el.¹⁾

*

A fenti párhuzamból világosan kitűnik a francia és belga községi önkormányzatnak két rendkívül fontos jellemvonása. A francia jog a megyének semmiféle önkormányzatvédő szerepet nem juttat — ellenben lehetővé teszi, hogy a község szervei az önkormányzat megsértése esetén panasszal fordulhassanak a közigazgatási bírósághoz.

Ezzel szemben a belga jog a tartományi önkormányzatot teszi meg — épúgy — mint a rendi világban — a községi önkormányzat védbástyájává; — de az állami és nemzeti egység érdekében megengedi, hogy a tartományi deputáció határozatait meg lehessen *felebbezni az uralkodóhoz*. Ezen a révén a községi önkormányzat legfelsőbb felügyelőhatósága gyanánt az államfő, illetve az ő felelős tanácsosa, a belügyminiszter s a belügyminisztérium szakértő bürokratái szerepelnek. Minthogy az államfő határozatával szemben közigazgatási bírói ellenőrzésnek és jogvédelemnek helye nincs, — a belga községi önkormányzat a bürokrácia önkényének van kiszolgáltatva; — s élvezi ugyan a *tartományi önkormányzat* által, de nem élvezi a *közigazgatási bírósághoz* által nyújtott jogvédelmet.

A belga törvényhozás ezt a fogyatékoságot csak nagyon tökéletlenül a következőképen iparkodik ellensúlyozni.

Azon ügyek közül, amelyek Franciaországban a közigazgatási bíróságok hatáskörébe tartoznak, egy nagyon csekély töredéket pl. a községi közmunkákra, községi közutakra s a választók névjegyzékére vonatkozó jogvitákat — a rendes bíróságok hatáskörébe utalja; — a többi jogvitát illetőleg nem

¹⁾ M. Capart: Droit administratif élémentaire II. kiad. 179. old.

választja el egymástól a közigazgatást és a bíraskodást, — vagyis a cselekvő közigazgatás mellett nem szervez külön közigazgatási bíróságokat ; — hanem a cselekvő közigazgatás egyik szervét t. i. *a tartományi állandó választmányt* bízza meg azzal, hogy a községi adókra, a községi választásokra s a községi illetőségre vonatkozó, továbbá az elmebetegügyi rendszet körébe tartozó jogviták s az úgynevezett számadási perek felett ítélkezzék. De eltekintve attól, hogy a cselekvő közigazgatás szervei a független és pártatlan bírói funkciók végzésére nem alkalmasak, — az államfő, illetve a kormány akár kérelemre akár hivatalból a választmány minden határozatát felülbíráhatja: *legfelsőbb fokú bírói fórum gyanánt tehát egy erre nem alkalmas szerv t. i. a kormány jár el.*

A belga községi önkormányzat ennek következtében bírói jogvédelmet csakis a *rendes bíróságok* részéről élvezhet, mégpedig kétféle képen.

Ha valamely polgári vagy büntetőper eldöntése annak az *előzetes kérdésnek* az eldöntésétől függ, hogy a község felügyelőhatóságainak határozatai avagy az általuk alkotott jogszabályok érvényesek-e vagy sem, — az ilyen előzetes kérdések felett az ítélet indokolásában maga a rendes bíróság dönt ; s az indokolásban az államfő és kormány rendeleteit és közigazgatási aktusait inter partes hatállyal érvénytelenné nyilváníthatja. Ez a jogvédelem azonban fogyatékos azért, mert polgári vagy büntetőpert tételez fel, s mert a bíróság a felügyelőhatóságok magatartását nem önállóan, hanem csak *mellékesen mint előzetes kérdést teheti bírálat tárgyává.*

Önálló bírói jogvédelmet a belga községi önkormányzat csak egy fórum, t. i. *a semmisítőszék részéről* élvez. A belga törvényhozás ugyanis a hatáskörre vonatkozó minden jogvitát végsőfokon a semmisítőszék hatáskörébe utal, illetve ezt a legfőbb rendes bíróságot teszi meg hatásköri bírósággá. Legfelsőbb fokon tehát a semmisítőszék örködik a felett is, hogy a községi önkormányzatot megillető hatáskört csak a község erre hivatott szervei gyakorolják s mások a község hatáskörét magukhoz ne ragadhassák. A legfőbb semmisítőszék azonban, mint hatásköri bíróság kizárólag polgári és büntetőbírákból áll s nem foglalja magában, — mint pl. nálunk — azokat is, akik mint a közigazgatás legfőbb jogi szakértői, a rendes bírák jogászai álláspontjával szemben a *közigazgatás* álláspontját is érvényre tudnák juttatni. A semmisítőszék ennek következtében egyes konkrét esetekben megvédelmezte ugyan a községi önkormányzat hatáskörét ; — de viszont az *ő merev jogászai* álláspontja szerzett érvényt annak az elvnek is, hogy a felügyelőhatóságok a községek szabályrendeletalkotó hatáskörét soha magukhoz nem ragadhatják s következésképp megakadályozhatják a törvénysértést azzal, hogy a törvénybe ütköző szabályrendeleteket megsemmisítik ; — de nem kényszeríthetik ki a törvényben előírt köteleességek teljesítését ; mert csak megsemmisíthetik a törvénytelen szabályrendeletet, de nem léphetnek a mulasztást elkövető szerv helyébe s nem alkothatják meg azt a szabályrendeletet, amelyet a

mulasztást elkövető községi képviselőtestületnek kellett volna megalkotnia. — S ugyancsak a semmisítőszék szerzett érvényt a világháború kitöréséig annak az elvnek is, hogy a községek önadóztatási joga korlátlan ; a községek tehát az állam érdekeire volt tekintet nélkül bármely jövedelmi forrást és oly mértékben adóztathatnak meg, amint nekik tetszik, s ezen a réven az adóalapot az állam elől teljesen is elvonhatják.

E merev jogászai álláspontot a belga jognak egy rendkívül jellemző vonása tette lehetővé.

A belga alkotmánylevél ugyanis világosan kimondja, hogy a községi önkormányzatot csak *törvényben* lehet szabályozni ; a törvény *fogyatkozásait* tehát *se rendelet, se bírói gyakorlat nem pótolhatja*. Az alkotmánylevél ezen a réven a törvényhozást az önkormányzat biztosítékává teszi meg. *De a törvényhozás* nem a legfőbb biztosíték. Hiszen az alkotmánylevél a *törvényhozást* is korlátozza, midőn megállapítja az önkormányzat legfőbb alapelveit. Mint-hogy ezeket a legfőbb alapelveket — addig míg az alkotmányt nem módosították, — maga a törvényhozás is köteles tiszteletben tartani, — a községi önkormányzat legfőbb biztosítéka gyanánt maga az *alkotmány szerepel*.¹⁾

A belga tartományi önkormányzat.

Bármennyire igaz, hogy a nagy forradalom óta eltelt másfélszázad alatt a francia megye is történelmi beosztássá alakult át, — a belga tartományhoz képest a francia megye mégis mesterséges alkotás. A belga tartományok területén ugyanis a törvényhozás — kisebb jelentőségű határigazításoktól eltekintve, — nem változtatott ; ezek tehát minden tervszerűség nélkül sok évszázadon át tartó történelmi fejlődés eredményeiképp alakultak ki. — A francia megyéket ellenben az ősrégi tartományi beosztás lerombolása után előre átgondolt terv szerint és máról-holnapra a *törvényhozás hozta létre*.

Ezen rendkívül jellemző eltérést nem a tartományok és megyék területére és népességére vonatkozó jogszabályok miatt kell kiemelnünk ; hiszen ezek lényegtelen eltérésektől eltekintve, mindkét államban ugyanazok ; — hanem ki kell emelnünk azért, hogy rámutathassunk a megyei és tartományi önkormányzat egyik legfontosabb jellemvonására. Valamint nincs a nagy forradalmon túl visszamenő multja a département-okra való terület-beosztásnak, ugyanúgy nincs a rendi világba visszanyúló multja a francia megyei önkormányzatnak sem. S valamint történelmi jellege van a tartományokra való beosztásnak, ugyanúgy az ősrégi tartományi önkormányzatban gyökerezik s számos jellemző vonását a rendi világtól vette át a belga tartományok mai modern önkormányzata is.

¹⁾ V. ö. E. Flourens i. m. 172., 178., 198., 222—248., 328—339. és 382—385. old. ; M. Vauthier i. m. 111—117. és 505—511. old.

S még inkább szembeötlik a belga tartományi önkormányzat történelmi jellege, ha figyelembe vesszük, hogy Belgiumban a tartományi önkormányzatot tulajdonkép már a *holland uralom* alatt visszaállították, de akképen hogy a régi országos önkormányzatot megyei önkormányzattá fokozták le. A modern tartományi önkormányzat legfőbb alapelveit tehát már a holland uralom alatt életbeléptették; s Belgium elszakadásakor a belga törvényhozásnak csak a holland reform *joggyakorlásait* kellett kiküszöbölnie. Kiküszöbölte pedig olyan formán, hogy a tartományoknak nevezett *megyék* önkormányzatát a jogegyenlőség követelményeinek megfelelően ugyanúgy szervezte, mint ahogy a francia törvényhozás a megyei önkormányzat szervezetét egyrészt a francia *forradalom* eszméinek s másrészt az ősrégi *belga önkormányzatnak* a hatása alatt állapította meg.

A belga tartománynak ehhez képest épúgy *három* alapszerve van, mint a francia megyének s ezek a *képviselőtestület, az állandó választmány és a kormányzó*.

A képviselőtestület tagszáma épúgy mint Franciaországban csekély; — de 1921 óta nem a kantonok számától függ mint Franciaországban, hanem a népesség számától; — s ez idő szerint 50 és 90 közt váltakozik.¹⁾

A tagsági helyek betöltését illetőleg jellemző, hogy bár mindkét törvényhozás a tiszta népképviselői rendszert alkalmazza, — a tartományi és megyei képviselőtestületeknek tehát más, mint választott tagjaik nem lehetnek, — Franciaországban az alkotmány szerint mégis megvan a lehetősége annak, hogy a törvényhozás a tiszta népképviselői rendszerrel szakítson; — Belgiumban ellenben az alkotmánynak jelenleg érvényben levő rendelkezései szerint ez a lehetőség nincs meg. A belga alkotmány ugyanis világosan kimondja, hogy a tartományi önkormányzatot a közvetlen választás elvére kell felépíteni. Ebből pedig szükségképen következik, hogy addig míg az alkotmányt nem módosítják, a belga törvényhozás a tartományi képviselőtestületeket épúgy mint a községeket is kizárólag a közvetlen választások rendszere alapján szervezheti meg s minden más szervezés alkotmányellenes volna.

A választás épúgy mint a községekben — a tartományokban is az általános egyenlő és közvetlen választói jog alapján megy végbe azzal az eltéréssel, hogy a tartományi választásoknál nem minden nőnek van választói joga mint a községekben, hanem csak annak, akinek politikai választói joga is van, pl. a hősi halott anyjának, az özvegynek stb.²⁾

A tartományi és községi szervezkedés alapelveinek erre a majdnem teljes *azonosságára* kell visszavezetnünk, hogy a tartományi aktív és passzív választói jogra, a választói jogból és a jog gyakorlásából való kizárásra, a passzív választói jog gyakorlásának felfüggesztésére, az összeférhetetlenségre,

¹⁾ M. Vauthier i. m. 53. old.

²⁾ M. Vauthier i. m. 53. old.

a választói jogosultság megállapítására, a választói névjegyzékre s az egész választói eljárásra, sőt a képviselőtestület megalakulására és működésére, s az egyes képviselők jogállására vonatkozó szabályok is *szinte teljesen meg-egyeznek a községi törvény hasonló tárgyú rendelkezéseivel*. A főbb eltéréseket a francia megye szervezetével szemben a következőkben foglalhatjuk össze:

1. Belgiumban a törvényhozás nem elégszik meg azzal, hogy a tartományi képviselőtestületek hatásköréből az országos érdekű politikai kérdések megvitatását kizárja; — hanem azt a szellemet is távol tartani iparkodik, amelyet egy közigazgatási képviselőtestületbe a politikusok vihetnének be; — s ép ezért ellentétben a francia joggal akkép rendelkezik, hogy országgyűlési képviselőket és a szenatorokat *tartományi képviselőkké* választani nem lehet.

2. A választás határnapját nem a végrehajtó hatalom szervei tűzik ki, mint Franciaországban, hanem maga a törvény állapítja meg; — s ép ezért a belga választóközönség a törvényben megállapított határnapon — vagyis minden negyedik év június 4-e utáni vasárnapon — maga is összegyűlhet a választás megtartására; — egybehívásra szükség nincs.

3. A tartományi választásoknál a szavazás nem a kerületi rendszer alapján megy végbe, mint a francia megyékben, hanem az arányos képviselettel kombinált lajstromrendszer alapján, vagyis ugyanúgy, mint a belga községekben.

4. A tartományi képviselőket nem két sorozatban 3 évenként hat esztendőre választják, mint Franciaországban a megyei képviselőket, hanem a mandátum időtartama 4 esztendő s a mandátum lejártakor az egész képviselőtestületet *egyszerre* kell felújítani.

5. A francia jog mint láttuk a megyei képviselőtestületek gyülekezési szabadságát eredetileg sokkal szűkebb korlátok közé szorította, mint a községi képviselőtestületekét; s tette ezt azért, mert a megye több száz községből áll, a megyei képviselőtestület gyülekezési szabadsága tehát sokkal veszélyesebb lehet az államra nézve, mint a községi képviselőtestületeké. A belga törvényhozás, amely tudatában volt annak, hogy a rendi világban az állami egységet a tartományok bontották meg, — még tovább ment s míg a francia jog a megyei képviselőtestületek részére évente két, addig a belga jog évente csak *egy* rendes ülősszakot engedélyezett; — s míg a francia jog ma már a rendkívüli ülősszakok tartását a megyei választmánytól teszi függővé s ezen a réven a megyei képviselőtestületek részére teljes gyülekezési szabadságot biztosít, addig a belga jog szerint a rendkívüli ülősszakokat az államfő engedélyezi, s a kormányzó bármikor legjobb belátása szerint berekesztheti.

6. A választásokra vonatkozó jogviták vagyis a választások érvénye felett Franciaországban az államtanács, Belgiumban maga a képviselőtestület dönt; — a képviselőtestületnek tehát verifikáló hatásköre van.

7. Valamint a francia megye, ugyanúgy a belga tartomány képviselőtestülete is önmaga választja meg elnökét és az ülésezéshez szükséges egész

tisztikarát, úgyhogy valamint a francia megyefőnök, ugyanúgy a belga tartományi kormányzó sem láthatja el az elnöki funkciókat. De míg a francia megyében a választott elnöknek szavazategyenlőség esetén döntő szavazata van, addig a belga tartományban nincs: a szavazategyenlőség tehát azonos a javaslat elvetésével.

Az imént kiemelt eltérésektől eltekintve a francia megyei és a belga tartományi képviselőtestület között a szervezet s annak működése szempontjából lényeges különbség nincs.

Valamint Franciaországban — ugyanúgy Belgiumban is alapelv tehát, hogy a megyei önkormányzatban az aktív és passzív választói jog révén csakis azok vehetnek részt, akik a helyi közigazgatás jóságában érdekelve vannak; hogy a megválasztott képviselőkre nézve a képviselői funkciók ellátása nem csak jog, hanem kötelesség is; — s hogy e kötelességet minden képviselő ingyen tartozik teljesíteni s legfeljebb csak 24 pengőt meg nem haladó napi-díjra s útiköltségeinek a megtérítésére tarthat igényt.¹⁾

*

Ami az ekképen szervezett képviselőtestület hatáskörét illeti, — ez valamint Franciaországban, ugyanúgy Belgiumban is két részre t. i. a magánjogi jogi személyiségen nyugvó és a közjogi hatáskörré válik szét.

Az előbbi szempontjából a két állam joga közt lényeges különbség nincs. A közjogi önkormányzat több tekintetben eltérőleg van szabályozva s a legfontosabb különbségeket a következőkben foglalhatjuk össze.

a) A belga törvényhozás még a franciánál is féltékenyebben őrökdi az állami és nemzeti egység felett s erre a rendi világ tartományi önkormányzatából levont tanulságok kényszerítik. A rendi világ osztrák Németalföldjének állami egységét ugyanis a tartományok politikai hatásköre bontotta meg. Ezért helyezkedik a belga jog arra az álláspontra, hogy a tartományi képviselőtestületeknek országos érdekű ügyekben hatáskörük nem lehet s ilyen ügyekben sem egymással nem levelezhetnek, sem kívánságaikat felirat alakjában az állam központi legfőbb szerveihez fel nem terjeszthetik. Azon szabály alól, hogy a tartományi képviselőtestület hatásköre országos érdekű ügyekre ki nem terjedhet, — a belga jog két kivételt tesz.

Tudniillik a tartományi képviselőtestületek és a törvényszékek külön-külön kandidálnak jelölteket az elsőfokú törvényszékek elnöki és alelnöki s a fellebbviteli törvényszékek tanácsosi tisztségeire s ezen kettős jelölés alapján tölti be az említett bírói tisztségeket a király. A belga jog tehát a bíróságok szervezését kivonja a kormány befolyása alól s valamint a legfelsőbb semmisítőszék tagjait a szenátus és a semmisítőszék kettős jelölése alapján, ugyanúgy az alsóbb bíróságok tagjait is az érdekelt tartományi képviselőtestületek és bíróságok kettős jelölése alapján tölteti be.

¹⁾ V. ö. M. Vauthier i. m. 53—57. old.

A második kivétel a szenátusra vonatkozik ; a tartományi képviselőtestületek ugyanis minden 200.000 lakos után egy-egy felsőházi tagot választhatnak s ennyiben van politikai hatáskörük.¹⁾

b) A képviselőtestület közigazgatási hatásköre ugyanúgy tagozódik, mint Franciaországban, de a hatáskör tartalma szempontjából egy *lényeges* különbségre kell rámutatnunk. A francia jog ugyanis a *közigazgatási* hatáskör meghatározásánál a kimerítő felsorolás rendszerét követi, s a hatáskört a megyei törvényben szabályozza ; — Belgiumban ellenben maga az *alkotmány-levél* mondja ki, hogy a tartományi önkormányzat hatásköre minden *kizárólag* a tartományt érintő ügyre kiterjed. A francia megyei képviselőtestület hatáskörét ennek következtében a törvényhozás tetszése szerint kiterjesztheti vagy megszoríthatja ; — a belga tartományi képviselőtestület hatáskörén ellenben változtatni *alkotmánymódosítás* nélkül nem lehet. A tételes jog szerint ez a hatáskör a következő ügyeket öleli fel : a tartományi és vicinális utak létesítését és fenntartását ; — az útügyi és vízügyi rendészetet, de az utóbbit csak a nem hajózható és nem tutajozható vizekre vonatkozólag ; — a mocsaras területek kiszáritását ; — az emberi és állati járványos betegségek elleni védekezést ; a ló- és szarvasmarhaállomány nemesítését ; jótékonyági és szakoktatási intézetek létesítését és fenntartását ; — a legkülönbözőbb közérdekű intézetek segélyezését stb. Az ekképen körülírt hatáskör meglehetősen szűk terjedelmű azért, mert sem országos érdekű vagyis olyan ügyekre nem terjedhet ki, amelyek állami szervek hatáskörébe, — sem kizárólag a községeket érintő, vagyis olyan ügyekre nem terjedhet ki, amelyek a községi képviselőtestületek hatáskörébe tartoznak.²⁾

c) Ami a közjogi önkormányzatban foglalt *kormányzati* funkciókat illeti, — a belga tartományi képviselőtestület hatásköre változatosabb és tartalmasabb, mint a francia megyei képviselőtestületé. Változatosabb, mert nemcsak a képviselőtestület tagjait kötelező *ügyrend* alkotására terjed ki, hanem az általánosan kötelező jogszabályok t. i. az ipar, a kereskedelem, a forgalom, a bányászat s a szegényügyi közigazgatás körébe vágó szabályrendeletek alkotását is felöleli ; — holott a francia megyei képviselőtestületek — mint láttuk *általánosan kötelező szabályrendeleteket nem alkothatnak*. S tartalmasabb is a hatáskörük, akár a háztartás, akár az ellenőrzés, vagy a szervezés szempontjából végezzük el az elemzést.

A háztartással kapcsolatos hatáskör alapján a tartományi képviselőtestület ugyanazon funkciókat — t. i. a költségvetésre, az önadóztatásra és a zárszámadásokra vonatkozó funkciókat látja el, mint a megyei képviselőtestület, de három fontos eltéréssel.

A belga jog valamint a községi, ugyanúgy a tartományi önkormányzat terén is levonja az állam és az egyház elválasztásának a belga jog szelleme

¹⁾ E. Flourens i. m. 295. old., M. Vauthier i. m. 58. old.

²⁾ V. ö. M. Vauthier i. m. 52., 59. és 63—64. old.

szerinti következményeit s ellentétben a francia joggal nemcsak megengedi, hogy a tartományi képviselőtestület az egyházmegyéket segítse, hanem a székesegyházak, a püspöki paloták és a szemináriumok fenntartásának a költségeit egyenesen a tartomány *obligatív kiadásai*á nyilvánítja.

Az obligatív kiadásokat, illetőleg pedig arra az álláspontra helyezkedik, hogyha a tartományi képviselőtestület az obligatív kiadások valamelyikét a költségvetésbe fel nem vette, — ez esetben a kényszerköltségvetési jog megoszlik egyrészt az államfő, illetve a kormány s másrészt a törvényhozás között. A kiadások felvételét ugyanis az államfő rendeli el; — a hiányzó fedezet előteremtéséről pedig a *törvényhozó hatalom* gondoskodik.¹⁾ S lényeges eltérés áll fenn végül a háztartást illetőleg a francia megyei és a belga tartományi képviselőtestület között az *önadóztatás* terén. De mivel a belga tartományi képviselőtestület önadóztatási joga ugyanazon alapokon épül fel, mint a községi képviselőtestületé s ettől csak mennyiségileg különbözik,²⁾ e tekintetben elég, ha a községi képviselőtestület önadóztatási jogáról mondotakra hivatkozunk.

*

Eltekintve a zárszámadási jog gyakorlásában megnyilvánuló *általános* ellenőrzéstől, — valamint a francia megyei, ugyanúgy a belga tartományi képviselőtestület ellenőrző hatásköre is egyrészt az önkormányzat testületi és egyedi szerveire s másrészt a tartománytól, mint anyaközülettől függő közintézetekre, köztestületekre és közüzemekre terjed ki.

A tartományi képviselőtestület ellenőrzi tehát az állandó választmányt, mint a tartományi önkormányzat egyik testületi szervét; — a tartományi kormányzót; — s a tartományi közigazgatás egyes vezető tisztviselőit is, de az utóbbiakat csak helyiérdekű, vagyis olyan ügyekben, amelyekben a határozathozatal a képviselőtestületet, a végrehajtás pedig a tartományi kormányzót s a közigazgatási ágak vezető tisztviselőit illeti. S ugyancsak a tartományi képviselőtestület ellenőrzi a tartományi jellegű közjogi jogi személyek működését; — de a közintézeteket nemcsak ellenőrzi, *hanem irányítja* is.

Egyébként azonban az ellenőrző hatáskör szempontjából a francia megyei s a belga tartományi képviselőtestületek közt lényeges eltérés áll fenn. — A francia jog ugyanis a községi önkormányzat feletti felügyeletet rendszerint a kormány bizalmi emberére, tudniillik a *megye*-, illetve a *járási főnökre* bízta s csak ritka kivételpé a megyei képviselőtestületre. A belga jog ellenben a rendi világ hagyományait tartva szem előtt, — a tartományokat

¹⁾ E. *Flourens* i. m. 296. old., *M. Vauthier* i. m. 65—66. old.

²⁾ Azon maximális adókulcsok, amelyeket a tartományi képviselőtestület alkalmazhat, — alacsonyabbak, mint azok, amelyeket a község alkalmazhat. *M. Vauthier* i. m. 397—398. old.

teszi meg a kormány netáni önkényével szemben a *községi önkormányzat védbástyáivá* s ép ezért a községi önkormányzat feletti felügyeletet a kormány bizalmi embere, tudniillik a tartományi kormányzó hatásköréből kiveszi; s egyes kivételes esetekben a képviselőtestületnek s az esetek túlnyomó nagyrésztében az *állandó választmánynak* a hatáskörébe utalja; — az állandó választmányt pedig a képviselőtestülettel választatja s mint láttuk, a képviselőtestület ellenőrzésének veti alá.

Ami végül a *szervező* hatáskört illeti, — amióta a francia törvényhozás belga hatás alatt megszervezte a megyei választmányt s lehetővé tette a megyeközi alakulatok szervezését, — a tartományi és megyei képviselőtestületek szervező hatásköre közti eltérés lényegesen kisebb lett. Hiszen valamint a francia megyei, ugyanúgy a belga tartományi képviselőtestület is jogosítva van arra, hogy elnökét s az üléseinek megtartásához szükséges *bureau*t megválassza; hogy előkészítő és véleményező hatáskörrel felruházott bizottságokat küldjön ki; — hogy közintézeteket és köztestületeket hozzon létre; — s hogy közös célok megvalósítása érdekében — épúgy, mint a községek a többi községekkel — a tartományok is a többi tartományokkal társuljanak és szövetkezzenek. De bármennyire kisebb lett 1871 óta a szervező hatáskör szempontjából a két képviselőtestület közötti eltérés, — egy tekintetben ma is lényeges különbség van közöttük.

A francia megye ugyanis rendszeresíthet állásokat s viselheti az ezzel járó költségeket; — de ezen állásokat nem választás útján a megyei képviselőtestület, hanem *kinevezés útján a megyefőnök tölti be*. Belgiumban ellenben maga az alkotmánylevél mondja ki, hogy a vezető tisztviselőknek, tudniillik a kormányzóknak és a főjegyzőknek a kivételével, — a tartományi önkormányzat minden hivatali állását *választás* útján kell betölteni; — a választás tehát olyan, a tartományi képviseletet megillető jog, amelyet tőle alkotmányváltoztatás nélkül még a törvényhozás sem vehet el, amelyet azonban a képviselőtestület — kevésbbé jelentékeny állásokat illetőleg — a tartományi állandó választmányra ruházhat át.¹⁾

*

A képviselőtestület mellett a belga tartomány legfontosabb határozó alapszerve gyanánt az állandó választmány szerepel.

Minthogy a francia megyei választmány csak másolata a 19. század harmincas éveiben a belga törvényhozás által modernizált tartományi állandó választmánynak, — természetes, hogy szervezetük és hatáskörük sok rokon vonást tüntet fel. De bármennyire érezhető a belga jog hatása, — a két testületi szerv között több lényeges eltérés is áll fenn, mégpedig szervezet és hatáskör szempontjából egyaránt.

¹⁾ V. ö. E. Flourens i. m. 292—299. old., M. Vauthier i. m. 57—64. old.

Ami a szervezetet illeti, — mindkét testületi szerv megegyezik abban, hogy tagjainak száma a kantonok számához igazodik, hogy a tagok száma csekély, tudniillik négynél kevesebb s hétnél több *nem* lehet s hogy a tagok mindegyikét kivétel nélkül a képviselőtestület, mégpedig a saját tagjai sorából választja, a választmány tehát tisztára népképviselési alapon, de nem közvetlen, hanem közvetett választás útján jön létre^{1).} De e hasonlóság mellett két elvi jelentőségű eltérésre is rá kell mutatnunk. A francia választmány tagjai — mint láttuk — ingyen, a pusztá megtiszteltetésért kötelesek szolgálni, — a belga választmány tagjainak ellenben utiköltségeik megtérítésén felül *évente 6700 pengő fizetésre van igényük.*²⁾

Ezenfelül a francia választmány önmaga választja meg elnökét, jegyzőjét s egész bureauját s ép ezért a megyefőnök csak jelen lehet az ülésein és fel szólalhat, de nem elnökölhet és nem szavazhat; — a belga választmány ellenben az ő bureauját önmaga meg nem alakíthatja; mert elnöke gyanánt hivatalból a tartományi kormányzó s jegyzője gyanánt hivatalból a tartományi főjegyző, illetve ezeknek akadályoztatása esetén az ő állandó helyetteseik szerepelnek. Vagyis a francia választmány tisztára *önkormányzati* elemekből, — a belga választmány ellenben a kinevezett kormányzó és főjegyző révén részint kormányhatósági, részint önkormányzati elemekből áll; — amaz tisztára önkormányzati, — emez úgynevezett *vegyes szerv*.

Minthogy a francia választmányban senki sincs, aki a központi kormány álláspontját s az állam érdekét a helyi érdekekkel szemben kellő súllyal, tudniillik szavazati joggal is felruházva képviselhetné, — a francia megyei törvényt az idegenből átplántált választmánnyal szemben szinte azt mondhatnánk — a bizalmatlanság szelleme hatja át. S ez két irányban érezteti a hatását. A francia jog *minden* esztendőben lehetővé teszi, hogy a választmány tagjait kicseréljék, a mandátum ugyanis csak *egy* évre szól; — a belga jog szerint ellenben a tagok négy esztendőre választatnak, megbizatásuk tehát *ugyanannyi időre* szól, mint a képviselőtestületé.

Ezenfelül a francia jog kénytelen számolni azzal, hogy a választmány és a megyefőnök között összeütközés támadhat s ezért rendelkezik akképen, hogy a képviselőtestület a tagok mandátumát az egy év lejárta előtt is visszavonhatja. Minthogy ugyanezt a belga képviselőtestület nem teheti meg, — a francia választmány a képviselőtestületnek csak *ideiglenes*, a belga választmány ellenben *állandó* szerve. S mint ilyen úgynevezett állandó választmány összetétele alapján arra van hivatva, hogy a kormány és a megye között *összekötő kapocs* legyen s ahelyett, hogy maga idézne elő összeütközéseket, ő simítsa el a kormány és képviselőtestület közötti ellentéteket.

¹⁾ Nem lehetnek a választmány tagjai: a bírák, a lelkészek, az állam, a tartományok és a községek által fizetett tanszemélyzet az egyetemi tanárok kivételével, a községi és tartományi közigazgatás alkalmazottai stb. *M. Vauthier* i. m. 68. old.

²⁾ *M. Vauthier* i. m. 69. old. Tervbe van véve, hogy a fizetést 20.000 pengőre emelik fel.

Ami a választmány hatáskörét illeti, — eredetileg mind a két jog arra az álláspontra helyezkedett, hogy a választmány épúgy, mint a képviselőtestület, helyiérdekű ügyekben csak határozhat, de semmiféle határozatát ő maga *végre nem hajthatja*. Abban a negatívumban tehát, hogy a választmánynak helyiérdekű ügyekben végrehajtó hatásköre nem lehet, eredetileg mind a két törvényhozás megegyezett s *tényleg* még ma is megegyezik.¹⁾ A hatáskör pozitív szabályozását illetőleg azonban rendkívül nagy eltérések állanak fenn s ezeket részint arra kell visszavezetnünk, hogy a belga törvényhozás a francia uralom alatt meghonosodott közigazgatási bíróságokat s köztük a megyefőnöki tanácsokat is eltörölte, — részint arra a bizalmatlanságra, amelyre már fentebb is rámutattunk.

Minthogy a belga tartományokban a prefektúrai tanácsoknak megfelelő közigazgatási bíróságok nincsenek, — a belga törvényhozás a prefektúrai tanácsok hatáskörét az *állandó választmányokkal* láttatja el. Az állandó választmány hatásköre ennek következtében az *országos érdekű közigazgatásra* is kiterjed, mert rendkívül sok országos érdekű közigazgatási törvényt a választmánynak kell *végrehajtania* s mert minden országos érdekű ügyben ő szerepel, mint a kormányzónak *véleményező és tanácsadó szerve*; — s kiterjed ezenfelül a választmány hatásköre nagyon sok olyan közigazgatási *jogvitának* az eldöntésére is, amelyeknek, mint pl. az önkormányzati választásokra, a községi egyenesadókra, a községi pénztárosok számadásaira, a községi illetőségre, az elmebetegek intézeti elhelyezésére vonatkozó jogvitáknak az eldöntése Franciaországban a *prefektúrai tanácsok hatáskörébe* tartozik. De míg Franciaországban a megfelelő jogvitákat egy szakképzett és kinevezett hivatalnokokból álló *bírói fórum* dönti el s a határozó közigazgatás és a bíraskodás egymástól elválasztatnak, — addig Belgiumban ugyanazon jogvitákat közigazgatási hatóságok döntenek el s a *közigazgatás és a bíraskodás elválasztásának elve nem érvényesül*.

Az idegenből átplántált új intézmény iránti bizalmatlanság két irányban idézett elő eltérést a hatáskör szabályozása szempontjából. A francia jog szerint — mint láttuk — a megyei választmány hatásköre csakis a törvényben taxatív felsorolt s a képviselőtestület által egyes konkrét esetekben az ő hatáskörébe átutalt *helyiérdekű ügyekre* terjed ki; — a belga jog ellenben a tartományi állandó választmány hatáskörét a tartomány *összes helyiérdekű* ügyeire kiterjeszti. Akár együtt van tehát a tartományi képviselőtestület, akár nincsen együtt, — a helyi érdekű közigazgatás *összes folyó ügyeiben* a tartományi állandó választmány hozza meg a szükséges határozatokat; a képviselőtestület együtt nem léte esetén ő dönt az összes sürgős ügyekben; ²⁾ — s mint ellenőrző szerv ő ellenőrzi a helyiérdekű közigazgatást a maga teljes egészében.

¹⁾ 1887 óta a belga választmánynak végrehajtó hatásköre is van. De ezt a hatáskört a választmányok *tényleg* sohasem vették igénybe. V. ö. M. Vauthier i. m. 70/71. old.

²⁾ De hatásköre a költségvetésre, a számadásokra, a választásokra és jelölésekre még sürgősség esetén sem terjedhet ki. U. o. 71. old.

S ezenfelül a francia törvényhozás, mint láttuk, csak a taxatív fel-sorolt esetekben bízta a községek feletti felügyeletet a megyei választmányra s minden más esetben a *megyefőnököt*, illetve *járásfőnököt* teszi meg a község *felügyelő* hatóságává. Ezzel szemben a belga törvényhozás a községi önkormányzat feletti felügyeletet teljes egészében a tartományi állandó választmány hatáskörébe utalja.

A belga választmány hatásköre ennek következtében sokkal nagyobb terjedelmű, mint a francia választmányé; — mert eltekintve attól, hogy a francia jog a vonatkozó hatáskör szabályozásánál a helyiérdekű ügyekre, valamint a községek feletti felügyeletre a *taxatio*, a belga jog pedig az *elvi általánosítás* rendszerét követi, — a tartományi állandó választmány hatásköre a francia megyefőnöki tanács hatáskörének legnagyobb részét is magában foglalja.

Szervezet szempontjából a két választmány lényegesen különbözik egymástól, mert az egyik tiszta, a másik vegyes összetételű; hatáskör szempontjából pedig a francia megyei választmány *csak halvány másolata a sok évszázados multa visszatekintő eredetinek: tudniillik a belga tartományi választmánynak.*

De bármily nagy legyen köztük szervezet és hatáskör szempontjából a különbség, — abban mindkettő megegyezik, hogy a képviselőtestülettel *szemben alárendelt helyzetben van.*

Valamint tehát a francia, ugyanúgy a belga választmány is köteles sürgős ügyekben tett intézkedéseihez a képviselőtestület jóváhagyását kikérni; — a költségvetési előirányzat tervezetére s a zárszámadásokra vonatkozó észrevételeit előterjeszteni; — s működéséről minden egyes esztendőben a képviselőtestületnek jelentést tenni.

S valamint a francia, ugyanúgy a belga képviselőtestület is jogosítva van arra, hogy akár a felek jogorvoslati alapján, akár hivatalból a választmány határozatait felülbírálja s a felülbírálat eredményeképp a választmány határozatait helybenhagyja, egészben vagy részben módosítsa s esetleg megsemmisítse.¹⁾

*

A regionális hatalom szervezete valamint Franciaországban, ugyanúgy Belgiumban is azonos azzal a szervezettel, amely a megyei, illetve tartományi képviselőtestületek és a választmányok határozatait van hivatva végrehajtani.

Belgiumban azonban a szervezet sokkal egyszerűbb.

A belga törvényhozás ugyanis a regionális hatalom szervei közül a járási képviselőtestületeket s a megyefőnöki tanácsokat eltörölte, úgyhogy a regionális hatalomnak a kilenc tartomány mindegyikében csak *kétféle* szervei vannak, tudniillik egyrészt a járási biztosi hivatalok s másrészt a tartományi kormányzóságok.

¹⁾ U. o. 301—306. old.

A járási biztosokat — ugyanúgy, mint Franciaországban a járási főnököket — a központi hatalom nevezi ki s a kinevezéshez semmi másra, mint a kormány tagjainak, s elsősorban a belügyminiszternek a bizalmára szükség nincs. A belga járási biztos tehát épúgy politikus és rendszeresen fizetett hivatalnok egy személyben, mint a francia járási főnök.

S hatásköre is ugyanúgy közigazgatási, kormányzati és politikai hatáskörre válik szét; s e háromféle hatáskör tartalma s a járási biztosnak a kormányzóhoz való viszonya is ugyanaz, mint Franciaországban. Hatáskörükben eltérést mindössze az a körülmény idéz elő, hogy a tartományi állandó választmány, mint kormányhatósági és önkormányzati elemekből összetett *vegyes* testület szintén igénybeveszi a járási biztosokat, akik ennek következtében nemcsak mint a kormányzónak, hanem egyúttal mint az állandó választmányának a segédszervei is szerepelnek. S ebbeli minőségükben minden hónapban kötelesek a közigazgatás netáni fogyatkozásaira s a kiküszöbölésük érdekében szükséges rendszabályokra az állandó választmány figyelmét felhívni; s minden egyes esztendő január havában kötelesek az állandó választmányhoz intézett jelentésükben a megelőző év közigazgatásáról beszámolni s a beszámolót statisztikai adatokkal támogatni.¹⁾

*

A regionális hatalomnak a tartományban legfontosabb szervét, tudniillik a kormányzót az *államfő* nevezi. Minthogy a kinevezéshez az állampolgárságon s a polgári és politikai jogok élvezetén kívül semmiféle elméleti vagy gyakorlati szakképzettségre szükség nincs, — az államfő mindig azokat nevezi ki kormányzókká, akik iránt a központi kormány bizalommal viseltetik; s addig tartja meg őket állásaikban, amíg ezt a bizalmat el nem vesztették.

Az ekkép kinevezett kormányzókat az állam rendszeresen fizeti.

A belga tartományi kormányzók ennek következtében épúgy *politikusok és hivatalnokok egy személyben*, mint a megyefőnökök.

A kormányzót, mint hivatalnokot, az ő funkcióinak ellátásában a kormányzóság hivatalnoki kara támogatja, amely épúgy, mint Franciaországban, különböző osztályokra és alosztályokra válik szét s amely osztályok és alosztályok élén mint az egész hivatalnoki kar közvetlen főnöke, *a tartományi főjegyző áll.* Ennyiben a kormányzóság szervezete teljesen meg egyezik a francia megyefőnökség szervezetével. Egyébként azonban lényegesen különbözik tőle, mégpedig úgy az egyes hivatalnoki állások *betöltése*, mint a hivatalfőnöki *hatáskör* szempontjából.

A francia megyének ugyanis olyan hivatalnokai, akiket a megyei képviselőtestület választana, — nincsenek; ép ezért a megyefőnökség szervezésénél kizárólag a *kinevezési rendszer* érvényesül.

¹⁾ V. ö. E. Flourens i. m. 283—285. old.

Ezzel szemben a belga jog éles megkülönböztetést tesz azon hivatalnokok közt, akik az országos és azok közt, akik a tartományi érdekű közigazgatás teendőit látják el. Amazokat a tartományi állandó választmány hármaskandidációja alapján a központi hatalommal, illetve a kormányzóval nevezteti ki; — emezeket az alkotmánylevél rendelkezése következtében a tartományi *képviselőtestülettel*, illetve az *állandó választmánnyal* választatja. A választás mint szabály alól mindössze két hivatalnokot vesz ki: tudniillik a *kormányzót* és a *tartományi főjegyzőt*. De az utóbbit, illetőleg a király szervező hatáskörét több tekintetben korlátozza; tudniillik a király a főjegyzőt nem korlátlan szabadsággal, hanem csak azok közül nevezheti ki, akiket erre az állásra az állandó választmány kandidált; — a kinevezés csak *hat* évre szólhat; — s a hat év lejártá előtt a király a főjegyzőt csak akkor mozgathatja el, ha ehhez az *állandó választmány* hozzájárul.

A kormányzóság hivatalnoki kara élén ennek következtében a központi hatalom és a tartomány *közös bizalmi embere*, a tartományi főjegyző, a megyefőnökség élén pedig a megyefőnök által kijelölt — s ha kijelölés nem történt volna, akkor a rangban legidősebb olyan hivatalnok áll, aki a megyei képviselőtestületnek nem, hanem csak a kormánynak bizalmi embere.

Ezen a megyefőnöknek, illetve a kormányzónak alárendelt hivatalfőnökök közül 22 francia megyében a megyei főtitkár szerepel, mint kormánybiztos az elsőfokú közigazgatási bíróság előtt; ő helyettesíti a megyefőnököt; s ő látja el egyrészt a központi járás főnökének s másrészt az egész hivatalnoki karral szemben a közvetlen hivatalfőnöknek a funkcióit. A többi 67 megyében a hivatalnoki kar feje — a kormánybiztosi funkciók kivételével — ugyanezen funkciókat látja el.

A tartományi főjegyzők hatásköre még ennél is szűkebb térre szorítkozik, mert az ő hatáskörükből közigazgatási bíróságok hiányában nemcsak a *kormánybiztosi teendők ellátása*, hanem a *kormányzó helyettesítése is hiányzik*; a kormányzót ugyanis nem a főjegyző, hanem az állandó választmánynak egy, a kormányzó által kijelölt tagja, vagy az helyettesíti, akit a király külön erre a célra a kormányzó helyettesévé kinevez.¹⁾

Valamint a francia megyefőnök, ugyanúgy a belga kormányzó is kettős hatáskört tölt be s egyrészt országos érdekű ügyekben, mint az államnak s másrészt helyi érdekű ügyekben, mint a tartományi önkormányzatnak a szerve szerepel.

Előbbi minőségében az államnak részint magánjogi, részint mint közjogi értelemben vett jogi személynek a szerve gyanánt jár el.

Mint magánjogi értelemben vett szerv, *ugyanazt a hatáskört tölti be, mint a francia megyefőnök*.

Mint közjogi értelemben vett szerv, — a kormányzó is részint politikai, részint közigazgatási és kormányzati teendőket lát el; s hatásköre

¹⁾ V. ö. E. Flourens i. m. 309. és 312. old. M. Capart : i. m. 130—133. old.

az idevágó funkciók szempontjából is megegyezik a francia megyefőnök hatáskörével. Mindössze *három* fontosabb eltérést kell kiemelnünk s ezek közül az egyik a községi, a másik kettő a megyei önkormányzatra vonatkozik.

a) A *községi* önkormányzat feletti felügyeletet a francia jog — egyes ritka kivételektől eltekintve, — a megyefőnök, illetve újabban a járásfőnök kezében összpontosítja; — a belga jog ellenben megosztja a felügyeletet egyrészt a kormányzó és ennek segédszerve, a járási biztos s másrészt a tartományi állandó választmány, a király és a törvényhozás között.

A francia megyefőnöknek tehát s az ő járásfőnökeinek a községekkel szemben összehasonlíthatatlanul nagyobb és fontosabb hatáskörük van, mint a belga kormányzónak s az ő járási biztosainak.

b) Lényegesen másképp alakul a helyzet a megyei és a tartományi önkormányzatot illetően.

A francia megyének mint láttuk saját választott végrehajtó szervei nincsenek; a megyefőnök ellenőrzése ennek következtében csakis a megyei képviselőtestületre és a választmányra szorítkozik. A belga tartománynak azonban vannak saját választott végrehajtó szervei és ezért a kormányzó ellenőrzése a testületi szerveken *kívül ezekre is kiterjed.*

*

c) A tartományi kormányzó *mint önkormányzati szerv* kettős hatáskört tölt be.

Mint a magánjogi alapokon nyugvó önkormányzat szerve, — ő köti meg a tartomány összes jogügyleteit s per esetén ő képviseli a tartományt akár felperesi akár alperesi minőségben.

Mint a közjogi önkormányzat szerve, — a tartományi kormányzó egyrészt *közigazgatási* s másrészt *kormányzati* funkciókat lát el.

Közigazgatási hatásköre — épúgy mint a francia megyefőnöké, — mindössze két funkciót ölel fel, tudniillik ő készíti elő és ő hajtja végre a képviselőtestület és a választmány összes határozatait.

Míg a magánjogi és a közigazgatási hatáskör teljesen azonosak, — addig a *kormányzati* hatáskör szempontjából rendkívül fontos eltérések állanak fenn. A francia megyében ugyanis a jogalkotás a szervezés, az utalványozás s a karhatalom feletti rendelkezés mind a *megyefőnököt* illeti meg.

A belga tartományi kormányzó hatásköre sokkal kisebb terjedelmet ölt; mert a fent említett négy funkció közül csak kettő, tudniillik az *utalványozás* és a *karhatalom feletti rendelkezés* illeti meg a kormányzót; — ellenben a tartományi *szabályrendeletek* alkotása s a tartományi önkormányzat hivatalnoki állásainak a *betöltése* nem a kormányzó, hanem a tartományi képviselőtestület hatáskörébe tartozik.

*

Ami a tartományi szerveknek az állami szervekhez való viszonyát illeti, — a belga tartományi önkormányzat egyik legfőbb jellemvonása gyanánt a közigazgatási bírósági ellenőrzés és jogvédelem hiányát kell kiemelnünk.

Ezt a fogyatkozást akarja pótolni a belga törvényhozás, midőn a tartományi és állami szervek viszonyát következőleg szabályozza.

Valamint a francia, ugyanúgy a belga jog is éles megkülönböztetést tesz a tartományi szervek hatáskörébe tartozó *országos* és *helyiérdekű* ügyek között. Amazokban nincs helye önkormányzatnak s ép ezért a miniszterek egyrészt irányíthatják a kormányzó és a járásbiztosok működését; s másrészt akár kérelemre, akár hivatalból nemcsak megsemmisíthetik, hanem megis változtathatják az ő határozataikat. Emezekben a tartományt *önkormányzat* illeti meg; — s ép ezért akár az önkormányzat *cselekvésre* hivatott szerveiről, tudniillik a kormányzóról, akár a *határozathozatalra* hivatott szervekről, tudniillik a választmányról és a képviselőtestületről legyen szó, — az államfő, illetve a kormány az önkormányzat egyetlen egy szervét sem irányíthatja, hanem csak *felügyeletet gyakorolhat felettük*.

A felügyelet — valamint a francia, ugyanúgy a belga jog szerint is — két egymástól lényegesen különböző funkciót foglalt magában; — tudniillik az adminisztratív tutela gyakorlását a képviselőtestülettel s a határozatok felülbírálatát az önkormányzat minden szervével szemben.

A belga jog nagyban véve mind a két funkciót ugyanúgy szabályozza, mint a francia jog. Mindössze három lényeges eltérést kell kiemelnünk, amelyek közül az egyik az adminisztratív tutela alá eső, a másik kettő az adminisztratív tutela alá nem tartozó képviselőtestületi határozatokra vonatkozik. Adminisztratív tutela alá ugyanis nemcsak azon határozatok tartoznak, amelyeket a törvény mint ilyeneket sorol fel, hanem *a)* a szabályrendeletek alkotására, *b)* a közintézetek létesítésére, *c)* a 10.000 franknál nagyobb értékű jogügyletekre s *d)* az 50.000 franknál nagyobb értékű közmunkákra vonatkozó határozatok is; de e négy határozat csak akkor, ha a kormányzó fenntartással élt s ezen a réven *jóváhagyás végetti felterjesztésüket elrendelte*. Az adminisztratív tutela alá eső határozatok körét tehát a *kormányzó kiterjesztheti*, de nem korlátlanul, hanem csak a fent elsorolt négy határozat tekintetében.¹⁾

Ami az adminisztratív tutela alá nem eső határozatokat illeti, — az egyik eltérés abból áll, hogy a belga kormányzó nemcsak hatáskör-, vagy jogsértés, hanem állami közérdek megsértése esetén is megtámadhatja a király előtt a képviselőtestület és az állandó választmány határozatait s kérheti megsemmisítésüket.

A másik pedig abból áll, hogy az államfő a kormányzó kérelmét kétféleképen intézheti el. Tudniillik vagy megsemmisíti a hozzá felterjesztett

¹⁾ *Maurice Capart: Droit administratif élémentaire. II. kiad. 104. old.*

határozatot; — vagy pedig — ha a jogsértés nem nyilvánvaló, mert az állítólag megsértett törvény értelme vitás, — felfüggeszti a határozat végrehajtását bizonytalan időre. Az előbbi esetben a határozatot záros határidő alatt tartozik megsemmisíteni s ha ezt meg nem tette, akkor a határidő letelte után a tartományi képviselőtestület határozatának a megsemmisítését már csak a törvényhozás mondhatja ki; — a második esetben pedig a kormány egy olyan törvény alkotását köteles a következő ülősszak végéig kieszközölni, amely a vitás törvényt hitelesen magyarázza. — A határidő letelte után a képviselőtestületi határozatok megsemmisítésére irányuló hatáskör az államfőről a törvényhozó hatalomra száll át.¹⁾

A felügyelet azonban nemcsak az egyes konkrét határozatokra, hanem a képviselőtestület működésének egészére is kiterjedhet. S az ily értelemben vett felügyelet szempontjából is lényeges eltérés van a francia és a belga jog között. Franciaországban ugyanis a hivatásának betöltésére alkalmatlanná vált megyei képviselőtestület működését fel lehet függeszteni, sőt az ilyen képviselőtestületet fel is lehet oszlatni; — Belgiumban ellenben a tartományi képviselőtestületet ezen a címen sem felfüggeszteni, sem feloszlatni nem lehet.²⁾

*

Minthogy az államfőnek illetve a minisztériumnak a felügyelet körébe tartozó határozatait közigazgatási bíróságok hiányában semmiféle független és pártatlan bírói fórum előtt megtámadni nem lehet, — a belga tartományi önkormányzatot bírói jogvédelemben csak a rendes bíróságok részesíthetik, de ezek is csak ritka kivételképen két esetben:

Ha valamely polgári vagy büntetőper eldöntése annak az előzetes kérdésnek az eldöntésétől függ, hogy a tartományi önkormányzat felügyelő hatóságainak valamely rendelete vagy közigazgatási aktusa érvényes-e vagy sem — ezen úgynevezett előzetes kérdés felett épúgy, mint a községi önkormányzatnál láttuk, a rendes bíróság dönt.

Ha pedig az államfő vagy a miniszterek olyan rendeletet vagy közigazgatási aktust bocsátanak ki, amely a tartományi önkormányzat *hatáskörét* sérti, — ez esetben a semmisítőszék, mint hatásköri bíróság a hatáskört sértő rendeleteket és határozatokat megsemmisítheti. Ezt a rendes bíróság által nyújtott, nagyon fogyatékos jogvédelmet a belga jog az alkotmánylevélnek következő két rendelkezésével egészíti ki.

A belga tartományi önkormányzat szervezetét, hatáskörét s szerveinek az állami szervekhez való viszonyát csakis a *törvényhozás* szabályozhatja; minden más szabályozás tehát törvénytelen.

¹⁾ V. ö. E. Flourens i. m. 298. old., M. Vauthier i. m. 65., 66., 73.; M. Capart i. m. 106—107. old.

²⁾ A király csak akkor oszlathatja fel a tartományi képviselőtestületet, ha előzőleg a szenátust is feloszlatta; — a szenátusok egy részét ugyanis a tartományok választják. Egyébként a feloszlatast csak törvény rendelheti el. M. Capart i. m. 108. old.

A törvényhozás azonban a szabályozás körül nem járhat el korlátlan szabadsággal; mert — addig, amíg az alkotmányt nem módosítja, — a tartományi önkormányzatnak az alkotmánylevélben megállapított *legfőbb alapelveitől el nem térhet*.

A belga tartományi önkormányzat *legfőbb* biztosítéka gyanánt tehát — épúgy, mint a községi önkormányzathoz is láttuk, — *maga a belga alkotmány szerepel*.

A modern önkormányzat német rendszere.

Az önkormányzat kontinentális rendszerén belül két árnyalat alakult ki. Az egyik az egységes államokban, — többek közt például Hollandiában, Spanyolországban és a világháború előtti Itáliában — mint az állami és nemzeti egység szükségképeni következménye jött létre; — s mivel ezen egységes államok önkormányzata áll legközelebb a francia és belga önkormányzathoz, — ezt az árnyalatot a modern önkormányzat *francia-belga* rendszerének nevezhetjük.

A másik árnyalat Európa azon részeiben alakult ki, amelyekben a különböző népfajok vagy törzsek egységes nemzet gyanánt szervezkedni s a nemzeti egység eredményeképp *egységes államot* alkotni nem tudtak. S mivel ezen úgynevezett *összetett* államokban, tudniillik Svájcban, Németországban és a világháború előtti Ausztriában az önkormányzat a Németbirodalom területén kialakult önkormányzathoz áll legközelebb, — ezt az árnyalatot a modern önkormányzat *német* rendszerének nevezhetjük.

A német rendszert a francia-belga rendszertől az különbözteti meg, hogy míg Franciaország és Belgium területén az állami egység szükségképi következménye gyanánt csak egyféle, tudniillik a *közigazgatási* jog körébe tartozó önkormányzat tudott kialakulni, — addig a Németbirodalom területén az állami egység hiányának szükségképi következménye gyanánt a közigazgatási jogi önkormányzat mellett egy másik fajta, tudniillik az alkotmányjog körébe tartozó önkormányzat is kialakult.

Mindkét önkormányzat megegyezik abban, hogy az államon belül az államtól különböző közjogi jogi személyek létét s e jogi személyek révén a *decentralizációt* tételezi fel. De míg a közigazgatási jog körébe tartozó decentralizáció nem bontja meg a törvényhozó és a végrehajtó hatalom egységét s mindössze a községi és megyei önkormányzat kialakulását teszi lehetővé, — addig az alkotmányjog körébe tartozó decentralizáció a törvényhozás és a kormányzat egységét megbontja s minden egyes tagállam területén egy-egy külön úgynevezett *országos önkormányzat* kialakulását idézi elő.

Ezen alkotmányjogi értelemben vett magasabbrendű önkormányzat bennünket csak egy szempontból érdekel.

A Németbirodalmat alkotó tagállamok ugyanis országos önkormányzatukra támaszkodva valamennyien ragaszkodnak ahhoz, hogy a köz-

igazgatási jog körébe tartozó alsóbbrendű önkormányzatot minden egyes tagállam önmaga szabályozhassa, mégpedig úgy, amint a saját multja és különleges viszonyai megkövetelik. Végeredményben tehát a tagállamok országos önkormányzatára kell visszavezetnünk, hogy a közigazgatási jogi értelemben vett önkormányzat német rendszerét *egység* helyett a legmesszebbmenő *patrikularizmus* jellemzi s hogy a Németbirodalom az európai kontinensen belül egy olyan külön *kontinentst* alkot, amelynek területén az alsóbbrendű önkormányzatot 25 állam 25-félekép szabályozza.

Minthogy e 25 állam között három város, tudniillik Hamburg, Bréma és Lübeck is helyet foglal, — az önkormányzat német rendszerét az egységes államokkal szemben a legmesszebbmenő partikularizmus, — a többi összetett állammal szemben pedig az jellemzi, hogy a Németbirodalom területén a városi önkormányzatnak egy különleges válfaja alakult ki; — a három német városi állam önkormányzatában ugyanis két egymástól lényegesen különböző, tudniillik egyrészt a *városi* s másrészt az *országos* önkormányzat egyesül.

Minthogy e három város önkormányzata a dolog természeténél fogva rokonságban áll egymással, s minthogy közülök Hamburg a szó valódi értelmében vett *nagyvárosok* közé tartozik, közülük csak Hamburg önkormányzatát fogjuk ismertetni, de ezt is akkor, midőn a nagyvárosok önkormányzatáról lesz szó.

Ami a területiális államok területén kialakult közigazgatási jogi önkormányzatot illeti, az önkormányzat német rendszerére két ellentétes törekvés gyakorol döntő befolyást.

A világháború után ugyanis a 25 részre tagolt német népet is áthatotta az a meggyőződés, hogy a birodalmat erősíteni, s a tagállamok önállóságát csökkenteni kell. De bármennyire erős volt ez a meggyőződés, — a német nép még a világháború után sem volt képes arra, hogy — amint 1789-ben a francia alkotmányozó nemzetgyűlés tette, — a tagállamokat a földszínéről eltörölje s a német törzsekből egy egységes német nemzetet alkosson. A birodalom erősítésére irányuló törekvéssel szemben ugyanis ellenállhatatlan erővel érvényesült az a másik törekvés, hogy a tagállamok autonómiáját egy bizonyos mértékig okvetlenül fenn kell tartani. Ez a két ellentétes törekvés természetesen a közigazgatási jogi értelemben vett önkormányzatra is kihatott, mégpedig a következőképen.

A németbirodalmi alkotmány 127. §-a szerint »a községeknek s a községek kapcsolatainak tudniillik a járásoknak és a tartományoknak« a törvények korlátai közt az önkormányzatra *joguk van.*» Az alkotmánynak ez a rendelkezése feltűnően emlékeztet a belga alkotmányra s ép ezért úgy látszik, mintha az önkormányzatra vonatkozó alapjogot s az államtól független »*municipális*« hatalmat a mai német jog is elismerné. Ez azonban csak látszat, mert a birodalom törvényhozása amint megadta, ugyanúgy

bármikor el is veheti az önkormányzatot; — független *municipális* hatalom tehát nincs; az önkormányzatra irányuló *jog* értéke pedig a birodalommal szemben meglehetősen problematikus. De nem problematikus az egyes tagállamokkal szemben! Ezeket ugyanis a birodalmi alkotmány 127. §-a két irányban korlátozza; — egyrészt eltiltja őket attól, hogy a községek s a magasabbrendű községi alakulatok önkormányzatát rendeleti úton szabályozzák; s másrészt jogilag lehetetlenné teszi, hogy a tagállamok törvényhozásai — addig míg az alkotmány 127. §-a érvényben van — az önkormányzatot eltöröljék s a decentralizáció helyett — úgy mint a fasiszták Olaszországban tették — a Napoleon-féle abszolút centralizációt léptessék életbe.¹⁾

A birodalmi alkotmány azonban nem elégedett meg azzal, hogy a községeknek, járásoknak és tartományoknak az önkormányzatra irányuló jogát magában a birodalmi alkotmányban ismerje el, hanem egy bizonyos határig szükségesnek látta önkormányzatuk *egyöntetű* szabályozását is.

Az egységes szabályozásra irányuló törekvés abban nyilvánult meg, hogy a birodalmi alkotmány a közhivatalnoki jog és az adóztatás szabályozását, a közhivatalnoki fizetések rendezését, a tanügyi közigazgatás újjászervezését s végül a választások reformját a *birodalmi törvényhozás számára tartotta fenn* s a birodalmi törvényhozás ebbeli hatáskörét — egyes kivételtől eltekintve — az *önkormányzati* alakulatokra is kiterjesztette.

De a birodalom egységesítő törekvései ezidőszert még a közhivatalnoki jogot s a tanügyet illetőleg egyáltalán nem —, az önkormányzat szervezését illetőleg pedig csak *részben* tudtak megvalósulni, amint ez kitűnik a következőkből.

A birodalmi alkotmány tervezete számolt a tagállamok érzékenységgel s ép ezért az önkormányzat szervezetét illetőleg csak a legfőbb alapelveket akarta törvénybe iktatni. »Ha ugyanis a birodalmi alkotmány a birodalom szervezetét a népszuverénitás elvének megfelelően alulról felfelé építi ki, vagyis ha a birodalmi szervezet alépítményeivé a községeket és a tagállamokat teszi meg, — akkor lehetetlen, hogy a birodalmi törvényhozás a községek és tagállamok szervezetére befolyást ne gyakoroljon.« »De a birodalmi törvényhozásnak ezen a téren csak egy célja lehet; — biztosítania kell tudniillik azt, hogy a birodalom, az államok és a községek szervezete *homogén* legyen.« Ami e cél biztosítása szempontjából nem okvetlenül szükséges, — annak a szabályozását az egyes tagállamok autonómiája számára kell fenntartani.²⁾

¹⁾ Túlságosan lekicsinyli a 127. §. jelentőségét *Stier-Somló*: Handbuch des Kommunalen Verfassungsrechts Preussens. II. kiad. 13. old. 21. jegyzet és 48. old.

²⁾ V. ö. Denkschrift zum I. Entwurf. Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften. III. Band 541. old.

A tagállamok azonban a leghevesebben ellenezték a szervezet összes legfőbb alapelveinek egységes szabályozását s ép ezért egy kompromisszum eredményeképen mindössze a hivatalviselés képességét s a választói jogot engedték egységesen szabályozni.

Ami a hivatalviselést illeti, — maga az alkotmánylevél mondja ki, hogy a tagállamokban minden *németet* egyenlő jogok és köteleességek illetnek meg; a tagállamokban tehát és ezek községeiben, járásaiban és tartományai-ban állami vagy önkormányzati hivatalnok illetve tisztviselő nemcsak az illető tagállam polgára, hanem mindenki más is lehet, aki polgára a Német-birodalomnak.

Ennél is nagyobb jelentősége van a birodalmi alkotmány 17. §-ának, amely a községi *választói* joga vonatkozik.

Az új birodalmi alkotmány életbelépte előtt a községi választói jog az egész birodalomra kiterjedőleg *egységesen* szabályozva nem volt. Minden egyes állam külön szabályozta a választói jogot s a particularismus oly nagy arányokat öltött, hogy nemcsak a birodalomnak, de még a tagállamoknak sem volt egységes községi választói joguk. Poroszországban például más és más választói jog volt érvényben egyrészt Frankfurt a. M., Schleswig-Holstein és Hannover területén s más a porosz állam egyéb részeiben. De tekintsünk el a békebeli Németország választói jogi káoszától s lássuk, milyen községi választói jog volt érvényben a legnagyobb német államban, tudniillik Poroszországban, illetve ennek legtöbb tartományában?

A porosz törvényhozás az utóbb említett tartományokban a községi választói jogot külön szabályozta a *városi* és külön a *falusi községekre* vonatkozólag. A szabályozás alapelvei azonban ugyanazok voltak; — s ezek szerint a falusi és városi képviselőtestületek tagjait nem a politikai, hanem egy ettől lényegesen különböző *közigazgatási választói jog* — tudniillik az úgynevezett *három osztályú* választói jog alapján következőleg választották.

A választókat, illetve a városok polgárait, díszpolgárait, vidéki adófizetőit s a város területén adót fizető részvénytársaságokat s egyéb jogi személyeket *három osztályba* sorozták; — s minden egyes osztály a képviselőtestület tagjainak *egy-egy harmadát* választotta, de nem a saját osztályának tagjai, hanem az összes választók közül s egy rendkívül fontos megszorítással.

Városunkban ugyanis a képviselőtestület tagjainak felerészét, falvakban pedig kétharmadát a városi illetve falusi *ingatlanok* tulajdonosai, és haszonélvezői és örökbérloi közül kellett választani.

Az osztálybasorozás céljából megállapították az illető falu vagy város területén fizetett állami, tartományi, járási és községi egyenes adók összegét; ezt elosztották három részre; — s azokat a legtöbb adófizető helybeli és vidéki természetes és jogi személyeket, akik az egyenesadók végösszegének egyharmadát fizették, — sorozták az *első osztályba*; — azokat a nagyobb adófizetőket, akik a második harmadát fizették, sorozták a *második osztályba*; — s a

többieket tehát a *legkisebb adófizetőket a harmadik osztályba*. Minthogy a választói jog illetén szabályozása mellett Essenben például az első osztályban 4 adófizető ugyanannyi képviselőt választott, mint amennyit a második osztályban 353 s a harmadik osztályban 12.197 adófizető,¹⁾ — *a háromosztályú választói jog a falvakban a nagybirtokosoknak; a városokban pedig a gyárosoknak és nagykereskedőknek a kezébe tett le minden hatalmat s a szocialista párt érvényesülését teljességgel lehetetlenné tette*. — 1900-ban megpróbálták a háromosztályú választói jognak rideg plutokratikus irányát enyhíteni s több rendbeli módosítást léptettek életbe. E módosítások azonban a vagyonos osztályok feltétlen túlsúlyán mit sem változtattak. Ezért nem egyezett bele a *világháború után* a birodalmi gyűlés szocialista többsége abba, hogy a községi választói jogot az egyes tagállamok reformálják, — hanem magában a birodalmi alkotmányban reformálta a községi választói jogot mégpedig olyanformán, hogy a községekben is a politikai választói jogot honosította meg. A birodalmi alkotmány 17. §-ának 1. bekezdése szerint ugyanis »a népképviselőt a Németbirodalom férfiainak és nőinek az *általános, egyenlő közvetlen és titkos választói joga alapján* s az arányos képviseléssel kombinált lajstromos szavazás rendszere szerint kell megalakítani«. A 17. §. 2. bekezdése szerint pedig: »a népképviselőt választására vonatkozó alapelveket a *községi választásoknál is alkalmazni* kell; az egyes tagállamok törvényhozása azonban a választói jogosultságot legfeljebb *egyévi helybenlakástól* teheti függővé«.

Ez az egységes szabályozás csakis a falvakra és városokra s ezeken belül csak a községi képviselőtestület *tagjainak* a választására s még így is csak az *aktív választói jogra* vonatkozik. Nem terjed ki tehát a *járási és tartományi választásokra*; — a falvakban és városokban az *előljáróság*, illetve a magisztrátus tagjainak a választására; — s a községi képviselőtestületet illetőleg a *passzív választói jogra*.

A birodalmi törvényhozás számára fenntartott kérdésektől eltekintve, — a Németbirodalomnak mind a 25 állama úgy szabályozza a különböző önkormányzati alakulatok szervezetét, hatáskörét s az egyes szerveknek az állam egyéb szerveihez és önkormányzati alakulataihoz való viszonyát, amint jónak látja.

Bár a tagállamok ezen a réven elvileg az önkormányzat legkülönbözőbb rendszereit léptethetik életbe, — az önkormányzat tényleg minden tagállamban *ugyanazon legfőbb jellemvonásokat tünteti fel*. A tagállamokban kialakult önkormányzati rendszerek ennek következtében mint ugyanazon egy rendszernek a különböző *árnyalatai* jelentkeznek; — s ez teszi lehetővé, hogy közülük csak egynek, tudniillik azon államnak az önkormányzati rendszerét tanulmányozzuk, amelyben a német jog jellemző sajátosságai a legfeltűnőbben jutnak kifejezésre, tudniillik *Poroszországit*.

¹⁾ V. ö. Percey Ashley: Local and Central Government. 155. old.

A modern önkormányzat rendszere Poroszországban.

Poroszországban az önkormányzatot illetőleg ugyanazt a két egymással ellentétes törekvést látjuk érvényesülni mint a birodalomban. A porosz alkotmány az önkormányzat egységes szabályozására törekszik ; — az állam területének egyes részeiben azonban még ma is különböző törvények állapítják meg az önkormányzati alakulatok szervezetét, az egyes szervek hatáskörét s az állam egyéb szerveihez való viszonyát s e különleges szabályozásokhoz az egyes tartományok még ma is ragaszkodnak.

Az egységre való törekvés az alkotmány négy rendelkezéséből tűnik ki.

a) A porosz alkotmány 71. §-a megállapítja, hogy a porosz állam területe tartományokra, ezek pedig járásokra és községekre válnak szt és hogy mindezeknek az önkormányzatát csakis a *törvényhozás* szabályozhatja. A törvényhozás ennek következtében az államnak tartományokra, járásokra és községekre való tagozását alkotmánymódosítás nélkül el nem törölheti s az önkormányzatnak rendeleti úton való szabályozását alkotmánysértés nélkül meg nem engedheti.

b) A 72. §. a porosz önkormányzatnak egy általános alapelvét veszi fel az alkotmány szabályai közé, de csak a tartományokra szorítkozó joghatállyal. E szerint a tartományi szervek a tartomány saját ügyeiben, vagyis az úgynevezett *»önkormányzati hatáskörben«* önállóan, — az *átruházott ügyekben* ellenben csakis mint az állam végrehajtó szervei járhatnak el. Vagyis a porosz jog magában az alkotmányban is elismeri a modern önkormányzat hatáskörét illetőleg a francia-belga jog azon álláspontjának a helyességét, mely szerint a mai modern állam országos érdekű ügyekben az irányítást az állam központi legfőbb szervei részére kénytelen fenntartani s ilyen ügyekben önkormányzatot el nem tűrhet ; — ebből pedig szükségképen következik, hogy önkormányzatról csakis *helyiérdekű ügyekben* lehet szó.

c) A 74. §. továbbfejleszti a birodalmi alkotmány álláspontját s elrendeli, hogy a politikai választások legfőbb alapelveit nemcsak a községi, hanem a járási és tartományi képviselőtestületek választására is alkalmazni kell ; — a *nők*re is kiterjedő *általános egyenlő, közvetlen és titkos* választás tehát, valamint az arányos képviselettel kombinált lajstromos szavazás nemcsak a népképviseletet, hanem az önkormányzat összes képviselőtestületeit is a *legszélsőbb demokrácia követelményeinek megfelelően építi fel*. S mivel a különböző önkormányzati alakulatok képviselőtestületeinek minden egyes tagját ekképen kell megválasztani, — mivel tehát a képviselőtestületeknek más mint *választott* tagjaik nem lehetnek, — valamint a francia és belga, ugyanúgy a porosz önkormányzat képviselőtestületeit is a *tiszta népképviseleti elv megvalósítása jellemzi*.

S végül d) a 75. §. szerint, ha az állam s a közjogi jogi személyek hivatalnokai, tisztviselői vagy munkásai akár a népképviseletnek, akár az

önkormányzati alakulatok képviselőtestületeinek tagjaivá megválasztatnak, — ebbeli funkcióik ellátása érdekében *szabadságot igénybe venni nem tartoznak*; fizetésüket és munkabérüket szabadságolás *hiányában is folyósítani kell.*¹⁾

Az imént kiemelt négy szabálytól eltekintve, — a porosz állam törvényhozása úgy szabályozhatja az egyes tartományokban és járásokban ezeknek és a *községeknek* az önkormányzatát, — amint jónak látja.

A porosz alkotmány tehát maga is számol a partikularizmus lehetőségével s teszi ezt azért, mert a partikularizmus egész a legújabb időkig mint a porosz állam keletkezésének és összetételének a szükségképi következménye szerepelt. A porosz állam ugyanis századokon át tartó olyan hódítások és folytonos terjeszkedések eredményeképp jött létre, amelyek közül az utolsó alig egy félszázaddal előzte meg a világháború kitörését. S minthogy a hódítások rendszerint volt államokat, illetve ilyeneknek a töredékeit csatolták a már meglevő területhez, — a porosz törvényhozás a kormányzat és a közigazgatás szervezésekor jónak látta az egyes területrészek különleges viszonyait figyelembe venni. Ez természetesen messzemenő partikularizmusra vezetett s a francia-belga joggal szemben a területbeosztás, — az önkormányzati alakulatok válfajai — és a rájuk vonatkozó jogforrások szempontjából a következő eltéréseket idézte elő.

a) Franciaország és Belgium területe községekre, járásokra és megyékre oszlik fel s e háromféle területbeosztás közül a járásnak nincs, a községnek és a megyének van önkormányzata. Ezzel szemben Poroszország területe községekre, járásokra, területekre és tartományokra válik szét; s ezen az állam egész területét felölelő négyféle beosztáshoz az állam területének egyes részein még kétféle beosztás járul, tudniillik az uradalmi körzetek s a mi körjegyzőségeinknek megfelelő körpolgármesterségek. Ezen összesen hatféle területi egység közül egynek, tudniillik a kerületnek nincs, a többi ötnek, tudniillik az uradalmi körzetnek, a körpolgármesterségnek, a községnek, a járásnak és a tartománynak van önkormányzata; — de azzal az eltéréssel, hogy az uradalmi körzetek önkormányzata *teljesen elavult*; — a körpolgármesterségeké pedig *idegen*, tudniillik *francia* hatás alatt jött létre.

b) A megyéktől lényegesen különböző tartományi önkormányzat csak akkor jöhet létre, ha valamely államban a törvényhozás teljesen, a kormányzat ellenben csak bizonyos ügyekben egységes; — a többi ügyekben tehát vidéki szervek szerepelnek, mint a központi hatalomtól teljesen független *kormányzó* hatóságok. Az ilyen állam joga ismeri a szó valódi értelmében vett *tartományi önkormányzatot*. A mai Poroszország az ily értelemben vett tartományi önkormányzatot épúgy nem ismeri, mint Franciaország vagy Belgium; — mert a porosz tartományok szervei kivétel nélkül minden ügyben épúgy a központi kormány felügyeletének vagy irányításának vannak alávetve, mint a francia megyék vagy a belga tartományok szervei. A porosz

¹⁾ V. ö. *Stier-Somló* i. m. 53—54. old.

tartományi önkormányzat ennek következtében lényegileg azonos a francia megyei s a belga tartományi önkormányzattal s eltérés mindössze annyiban áll fenn, amennyiben a 12 porosz tartomány közül egynek-egynek az átlagos területe és népessége összehasonlíthatatlanul nagyobb, mint egy-egy francia megyéé, vagy belga tartományé. S minthogy ezen nagy kiterjedésű tartományok közül mindössze kettő áll egy-egy kerületből, a többi a francia megyék területével és népességével vetekedő 2—6 kerületet foglal magában, — a porosz tartományokat a francia *megyeközi alakulatokhoz lehetne hasonlítani*. De ezektől is különböznek annyiban, amennyiben a megyeközi alakulatok létesítése az érdekelt megyék akaratától függ ; — a tartományok létét ellenben nem alsóbbrendű önkormányzati alakulatok elhatározására, hanem magának az alkotmánynak a parancsoló rendelkezéseire kell visszavezetni.

c) A francia törvényhozás az egyetlen Szajna megyétől eltekintve minden megye önkormányzatát egyformán s ép ezért az egész államra kiterjedőleg *egy* törvényben és ennek a novelláiban szabályozza. A porosz jog ezzel szemben számbaveszi az egyes tartományok különleges viszonyait s ép ezért a keleti és nyugati porosz, — a brandenburgi, — a pomerániai, — az alsó- és felsősziléziai és a szász tartományokban kipróbált tartományi *rendtartást* lassankint és fokozatosan terjesztették ki külön rendtartások alakjában a többi tartományokra úgyhogy a tartományi önkormányzatot Poroszország területén lényegtelen eltérésekkel ugyan, de mégis *hét külön tartományi rendtartás szabályozza*. S minthogy a porosz törvényhozás a járási önkormányzat szabályozásánál is ugyanígy járt el, — a *járási önkormányzatot is ugyancsak hét járási rendtartás szabályozza*.¹⁾

d) Még szembeötlőbb a francia szabályozás egységével szemben a *porosz jognak a helyi viszonyokhoz való alkalmazkodása s a szabályozás terén a partikularizmus a községi önkormányzatot illetőleg*. A francia jog — mint láttuk — a falu és a város közötti megkülönböztetést nem ismeri ; s Párizstól s még egynéhány nagy várostól eltekintve, *az összes községek önkormányzatát egyformán és egy törvényben s ennek a novelláiban szabályozza*. A porosz jog ezzel szemben éles megkülönböztetést tesz egyrészt a községek különböző *válffajai* s másrészt a községi önkormányzat szabályozása szempontjából az állam különböző *tartományai* között. A porosz jog ugyanis a falunak és a városnak egyaránt három-háromféle válfaját ismeri, — tudniillik egyrésztől az *uradalmi körzetet, a falut s a mezővárost* ; — s másrésztől a *városi községet, a városi járást* s egy olyan önkormányzati alakulatot, amelynek jogállása a tartományok jogállásához hasonlít s amelyet majd a nagyvárosok közt fogunk ismertetni — tudniillik a brandenburgi tartomány joghatósága alól kivett *fővárost vagyis Berlint*.

A falvak és városok ezen különböző válfajainak önkormányzatát a porosz törvényhozás nem egy — az állam egész területére kiható — *egységes*

¹⁾ Stier-Somló i. m. 590—591. és 593. old.

törvényben s ennek a novelláiban szabályozta; — hanem — 1. a hét keleti tartomány, — 2. a veszfáliai, — 3. a schleswig-holsteini, — 4. a hannoveri — s 5. a hessen-nassauai — tartományok illetve tartománycsoportok mindegyike részére egy-egy külön falusi és egy-egy külön városi rendtartást, illetve a rajnai és hohenzollerni tartományokban egy-egy külön *községi* rendtartást alkotott; — a hét keleti tartomány városi rendtartásának hatálya alól azonban Neuvorpommern és Rügen városait, a rajnai tartomány községi rendtartásának hatálya alól a rajnai tartomány városait s a hessen-nassauai városi rendtartás hatálya alól *Frankfurt am Maint* kivette; — s az exempt városokat és Berlint illetőleg külön városi rendtartásokat léptetett életbe. Ezen különleges rendtartások közül Neuvorpommern és Rügen városi rendtartásai a svéd jognak, — a rajnai városi rendtartás pedig a francia jognak a hatása alatt jöttek létre. — A községi önkormányzatot ennek következtében a falusi és városi rendtartások egész sorozata, több mint 15 *különböző időben* kelt törvény és ezeknek a novellái szabályozzák részben teljesen önállóan, néhol azonban idegen jogrendszerek hatása alatt.¹⁾

A porosz városi önkormányzat.

A francia jog — mint láttuk — gyökeresen szakított a rendi világ hagyományaival s valamint az egyes emberek, ugyanúgy a városok kiváltságait is eltörölte; — s valamint az egyes emberek, ugyanúgy a helységek között is jogegyenlőséget teremtett akkor, midőn a falu és a város közötti megkülönböztetést elejtve, minden helységet *községgé* nyilvánított s elvileg minden községet *egyenlő* önkormányzattal ruházott fel.

A porosz jog — bár a rendi előjogokat és kiváltságokat eltörölte — *a régi jognak ahhoz az álláspontjához, a mely a város és falu közt különbséget tesz — továbbra is ragaszkodik.* Sőt a város és a falu elhatárolásánál is a *multra*, a történelmi fejlődés *eredményére* támaszkodik.

Városnak ugyanis nem azt a községet tekinti, amelynek lakossága túlnyomóan iparral és kereskedelemmel, — falunak pedig nem azt a községet tekinti, amelynek lakossága túlnyomóan földműveléssel és állattenyésztéssel foglalkozik. Sőt nem fogadja el a város és a falu lényeges ismertetőjele gyanánt a népességnek amabban nagyobb, emebben kisebb számát sem.

A lakosság foglalkozását mint jellemző ismervet azért nem fogadja és nem is fogadhatja el, mert ez az ismertetőjel találó lehetett a rendi világban, vagyis akkor, amikor a városi kiváltságok és a céh-rendszer az ipart és kereskedelmet a városokban összpontosították; — de nem lehet találó ma a jogegyenlőség és iparszabadság korában vagyis akkor, amikor az iparral és kereskedelemmel való foglalkozás lehetősége szempontjából *falu és város között jogilag különbség nincs.*

¹⁾ V. ö. *Stier-Somló* i. m. 38., 54. és 384. old.

De nem fogadta el mint jellemző ismérvet a lakosság számát sem : — hiszen egy olyan államban, amelynek területén az ipar, a kereskedelem és a kultúra nem fejlődik mindenütt egyenletesen, — a csekély népességű községeknek is lehet *városi* és a nagy népességű községeknek is lehet *falusi* jellegük.

E két ismertetőjelet elvetve, — egy a porosz gondolkozást jellemző *jogtörténelmi* álláspontot foglalt el ; — s városnak tekint minden olyan községet, amely ki tudta vívni, hogy reá a falusi önkormányzat szabályai helyett a városi önkormányzat szabályait vagyis az úgynevezett városi rendtartások valamelyikét alkalmazzák ; — s falunak tekint minden olyan községet, amely ezt kivívni nem tudta, — amelyre tehát ma is a falusi önkormányzat szabályait, vagyis a *7 falusi rendtartás* valamelyikét alkalmazzák.

A városok azonban egymás közt sem egyenlőek.

Azon városokban ugyanis, amelyekben a népesség száma a 10.000-et meghaladja, — a járási választmány hatásköre országos érdekű ügyekben a *városi előljárásságra* száll át. Azon városok pedig, amelyeknek a népessége a rajnai tartományban a 40.000-et, Vesztfáliában a 30.000-et s a többi tartományokban a 25.000-et meghaladja, — saját kezdeményezésükre rangemelésben részesülhetnek olyanformán, hogy a belügyminiszter az illető városokat önálló járásokká alakíthatja át. Az előléptetés két következménnyel jár ; a járási szervek irányító és felügyelő hatásköre ugyanis a városi járások felett megszűnik ; — hatáskörük egyéb részei pedig teljes egészükben a város saját szerveire szállanak át.¹⁾

A városi képviselőtestület.

A porosz városoknak, épúgy mint a francia községeknek — *két alapszervük van : a városi képviselőtestület és a városi előljárátság.*

Ami a képviselőtestület szervezetét illeti, a francia jog mint láttuk arra az álláspontra helyezkedik, hogy kormányzati és közigazgatási természetű funkciókat csak kistagszámú testületek láthatnak el. A porosz jog a francia községi törvénynek túlalacsony s a mi községi törvényünknek túl magas tagszáma között egy *közbeeső* megoldást fogad el. A minimális tagszámot ugyanis 11-ben, a maximális tagszámot ellenben a francia tagszám háromszorosában, de a magyar maximális tagszám felében, tudniillik 100-ban állapítja meg.

A városi képviselőtestület tagjait — mint már említettük — a világháborút megelőzőleg a háromosztályú választói jog alapján választották ; — s ezen a *politikai* választói jogtól különböző *közigazgatási* választói jog volt

¹⁾ Ezt a rangemelést kisebb városok is elérhetik, de csak akkor, ha a rangemelést különleges viszonyaik indokolják. A rangemelést ez esetben a tartományi képviselőtestület meghallgatása után csak az összminisztérium határozhatja el. V. ö. u. o. 101. old.

a biztosítéka annak, hogy a városok képviselőtestületeiben a többség vezérei gyanánt a *nagyipar s a nagykereskedelem legkiválóbb képviselői s a gazdasági élet legtekintélyesebb szakemberei foglaljanak helyet*. S a sok egyéb ok között, — a városi képviselőtestületek ilyenén összetétele is hozzájárult ahhoz, hogy Poroszország városai a *községi üzemek kiéptése terén Európa összes többi városait messze túlszárnyalták*.

A világháború után mint láttuk a politikai és a közigazgatási választói jog dualizmusát elejtették s a városi képviselők választásánál is a *birodalmi*, illetve helyesebben a *politikai választói jog alkalmazását írták elő*. Ma tehát a városi képviselőtestület tagjait nem egy-egy harmadrészben a három osztályba sorozott adófizetők s ezek sorában a hatalmas kereskedelmi és ipari részvénytársaságok és egyéb *jogi személyek* s nem az idegenben lakó *városi adófizetők* választják, — hanem a képviselőtestület minden tagjának a választásában résztvehet *minden a német birodalom kötelékébe tartozó, akár férfi akár nő*, aki 20. életévét betöltötte, 6 hónap óta megszakítás nélkül a város területén lakik ; s ezen az alapon a városi polgárok névjegyzékébe felvétellett, illetve választói igazolványt kapott. A választásokban csak azok nem vehetnek részt, akik választói joguk gyakorlásától felfüggesztettek ; akik tényleges katonai szolgálatot teljesítenek ; — akik elmebetegség miatt intézeti kezelés alatt állanak vagy bírói, illetve rendőri intézkedés következtében — de nem politikai okokból — letartóztatottak s ezen a réven választói joguk gyakorlásában akadályozva vannak ; — s akik gyámság vagy gondnokság alatt állanak.¹⁾

Az aktív választói jog ilyenén szabályozása következtében a városi képviselőtestületek megfelelő összetételét s különösen a gazdasági kérdések tárgyalásánál a megfelelő magas színvonalat *nem maguk az aktív választói jogra vonatkozó szabályok* biztosítják, mint a multban ; — hanem csak az biztosíthatja, ha a választóközönségnek a jó közigazgatás iránt van *érzéke* s ha a szakszerűség követelményeit fölébe tudja helyezni a politikai pártérdekeknek.

Ami a passzív választói jogot illeti, a törvényben taxatív felsorolt kivételekről eltekintve, — mindenkit meg lehet a képviselőtestület tagjává választani, akinek választói joga van s aki életének 25. évét betöltötte. Minthogy a törvény egyéb megszorítást nem tesz, — a háztulajdonosoknak az a kiváltsága, melynél fogva a tagok egy bizonyos hányadát az *ingatlanok tulajdonosai*, illetve *haszonélvezői* közül *kellett* választani, megszűnt.

Az összeférhetetlenség szabályozásánál a mai porosz jog lényegesen eltér a francia jogtól. Ez ugyanis nem engedi meg, hogy a képviselőtestület tagjai közé olyanokat is be lehessen választani, akik egymással rokonságban vagy sógorságban vannak ; vagy pedig mint rendszeresen fizetett hivatalnokok, illetve munkások, a község szolgálatában állanak. A porosz jog ezt megengedi. Ennek az eltérésnek két *káros* következménye van. Egyrészt

¹⁾ U. o. 273—280. old.

könnyen megeshetik, hogy a tagok közti rokonság vagy sógorság következtében a közérdek rovására a *családi érdekek* érvényesülnek ; — s másrészt a politikai pártok *vezetői* közt nagy számban akadhatnak olyan városi *alkalmazottak*, akiket a képviselőtestület van hivatva ellenőrizni, de akik mint képviselőtestületi tagok a saját maguk ellenőrzését károsan befolyásolhatják.¹⁾

Míg ezen a téren eltérést állapíthatunk meg a francia és porosz jog között, — a mandátumok időtartamát illetőleg közeledés történt. Azelőtt ugyanis a porosz városok képviselői közül egy-egy harmadrészt két évenként és hat évre ²⁾ választottak, vagyis a hagyományok uralmát biztosító *régibb belga rendszert követték*. Ma épűgy, mint Franciaországban és újabban Belgiumban is, — *az egész képviselőtestületet egyszerre kell felújítani* s az összes képviselőket ugyanannyi — de ezidőszereint még meg nem határozott időre, — a városok egy részében *négy esztendőre kell választani*.³⁾

A választási eljárás és ennek egyes részei t. i. a választói jogosultság megállapítása, a tulajdonképeni választás és a választásokra vonatkozó jogviták eldöntése szempontjából a legfontosabb elvi jelentőségű eltéréseket a következőkben foglalhatjuk össze :

1. Ha valakinek a választói jogosultságát, vagy azt, hogy választói jogát gyakorolhatja-e, — csak a választói névjegyzék lezárása *után* lehet megállapítani, — ez esetben az illető részére *külön választói igazolványt* kell kiállítani.

2. A szavazás nem az egyszerű, hanem az *arányos* képvisellel kombinált lajstromrendszer szerint megy végbe. Ez a rendszer szükségképen jelölést tételez fel ; — a jelölés pedig akképen történik, hogy a választók egyes csoportjai a választást megelőzőleg egy bizonyos záros határidő alatt benyújtják az általuk megválasztásra ajánlt jelöltek névjegyzékét. Az ajánlás csak akkor érvényes, ha legalább tíz városi választó aláírta. Az ajánlásban pontosan meg kell jelölni azt a *pártot*, amelyet az ajánlók támogatni akarnak ; — illetve olyan egyéb megjelölést kell használni, amelynek alapján az ajánlást az esetleges többi ajánlásoktól minden kétséget kizárólag meg lehet különböztetni. Az ajánlók ajánlásukban egy bizalmiférfit és ennek a helyettesét kötelesek megnevezni ; s ezek kötelesek a választást vezető kerületi bizottságok előtt az összes szükséges felvilágosításokat megadni. A szavazást feltétlenül tehát akkor is meg kell ejteni, ha csak egy ajánlatot nyújtottak be. A szavazásnál hivatalosan felülbélyegzett borítékokat kell használni. A választás eredményét az egyes szavazókörökből beérkezett lajstromok alapján a városi előjáróság állapítja meg ugyanazon szabályok szerint, mint amelyek arányos képviselet esetén a politikai választásoknál irányadók.

¹⁾ U. o. 42—43. old.

²⁾ Hannover egyes városaiban egy-egy felerészt két évenként négy évre. U. o. 298. old.

³⁾ U. o. 296. old., lásd ezenfelül u. o. a 85. jegyzetet.

3. A választásból származó jogvitákat maga az újonnan választott képviselőtestület dönti el; a képviselőtestületnek tehát épúgy van verifikáló hatásköre, mint a politikai képviselőtestületeknek. A képviselőtestület a verifikáló hatáskört részint az érdekeltek jogorvoslati alapján, részint hivatalból gyakorolja; — határozatait panasszal lehet megtámadni az illetékes közigazgatási bíróság előtt.¹⁾

Ami a megválasztott egyes képviselőket illeti, ezek nem a választók egy-egy töredékét, hanem a *községet* képviselik s ép ezért a választók által esetleg adott utasításoknak velük szemben jogilag kötelező erejük nem lehet. A tagokat szólásszabadság illeti meg, de csak a közérdek, a törvény s a törvényes ügyrend korlátai között. A közérdek tiszteletben tartását az a jogszabály biztosítja, mely szerint a képviselőtestület tagjainak a határozat semmisségének terhe alatt tilos felszólalni, vagy szavazni olyan ügyben, amelyben akár önmaga, akár vele szemben tartásra vagy haszonélvezetre jogosított hozzátartozója érdekelve van, mégpedig *közvetlenül*. S a törvény és a törvényes ügyrend tiszteletben tartását biztosítják azok a jogszabályok, amelyek szerint a képviselőtestület tagjait ebbeli minőségükben a képviselőtestület ülésén tett nyilatkozataikért *jegyzelmileg és büntetőjogilag egyaránt felelősségre lehet vonni*. A képviselőtestület tagjai tehát immunitást nem élveznek; — de a büntetőtörvénykönyv 193. §-ának védelme (Wahrnehmung berechtigter Interesse) rájuk is kiterjed.²⁾

Ami a képviselők összességét illeti, — a képviselőtestületek *szervezetére és jogállására* vonatkozó legjellemzőbb alapelveket a következőkben foglalhatjuk össze.

A *polgármesteri alkotmányú* városokban a városi képviselőtestület elnöke gyanánt a polgármester szerepel; — a *magisztrátusi alkotmányú* városokban, ahol a polgármesteri elnöklést a kétkamarás rendszer teszi lehetetlenné, — a városi képviselőtestület külön elnököt, helyettes elnököt és jegyzőt választ, mégpedig egy esztendőre s a magisztrátustól teljesen függetlenül. A magisztrátus hozzájárulására csak egy esetben, t. i. akkor van szükség, ha a képviselőtestületet nem ingyen szolgáló, hanem rendszeresen fizetett *jegyzőt* akar választani.³⁾

Az ekképen szervezett képviselőtestületnek korlátlan gyülekezési szabadsága van s ülésszakok — mint Franciaországban — nincsenek.

Abból a szempontból, hogy a *tagokat* ülésre ki hívja össze, — különbséget kell tennünk egyrészt a *polgármesteri* és másrészt a *tanácsi* alkotmányú városok közt. Amazokban a francia jog szelleme érvényesül, vagyis a tagokat a képviselőtestület üléseire a polgármester hívja össze; — emezekben a kétkamarás rendszer következményeképp a tagokat nem a magisztrátus elnöke,

¹⁾ V. ö. u. o. 273—295. old.

²⁾ U. o. 273. old.

³⁾ U. o. 300. old.

t. i. a *polgármester*, hanem a *képviselőtestület saját választott elnöke* hívja össze s a tagok egynegyedének, vagy a magisztrátusnak a kívánságára *köteles is egybehívni*. Ettől az általános szabálytól csak *két* tartományban van helye eltérésnek. Hannoverben ugyanis a képviselőtestület egybehívásának a joga megoszlik, mert a tagokat a saját elnökük, az úgynevezett *szószóló* s ezenfelül a *magisztrátus* is egybehívhatja. Schleswig-Holsteinban pedig, ahol a képviselőtestület és a tanács rendszerint együtt üléseznek, — mindkét testület tagjait a *polgármester* hívja egybe.

Schleswig-Holsteintól eltekintve a többi tartományokban a városi képviselőtestület és a magisztrátus *rendszerint külön ülésezik*. A városi képviselőtestületek üléseire azonban a magisztrátus tagjait ezen tartományokban is meg kell hívni, sőt a magisztrátus tagjai a képviselőtestület kívánságára az üléseken kötelesek is megjelenni s kötelesek minden felvilágosítást megadni. A magisztrátus tagjainak azonban a képviselőtestületen belül *egészen különleges jogállásuk* van. A határozatok hozatalában ugyanis részt egyáltalán vehetnek; — a tanácskozás terén ellenben ép olyan jogaik vannak, mint a parlamentben a minisztereknek. T. i. a nélkül, hogy a szónokok bármelyikét is félbeszakíthatnák, — jogukban áll bármikor szólásra jelentkezni; — a képviselőtestület tagjai pedig kötelesek őket meghallgatni.

A képviselőtestület ülései — hacsak bizonyos kérdések tárgyalásának időtartamára a képviselőtestület a zárt ülés tartását el nem rendeli, — *nyilvánosak*. Az üléseken az elnöki jogkört mindig az tölti be, akinek jogában áll a képviselőtestület tagjait ülésre egybehívni. Ez vezeti tehát a tanácskozást; ez gondoskodik arról, hogy a képviselőtestület által alkotott ügyrendnek a *tanácskozásra és határozathozatalra* vonatkozó szabályait a képviselők és a városi tanácsosok, — a *csendre és rendre* vonatkozó szabályait pedig ezeken kívül a hallgatók is tiszteletben tartsák; — s amennyiben az ügyrend szabályaival bárki is szembehelyezkednék, — ez alkalmazza a fegyelmi büntetéseket. Ami azonban a képviselőtestület tagjait illeti, — a legsúlyosabb fegyelmi büntetést t. i. a rendzavaró képviselőknek az ülésekről határozott időre, vagy egyszersmindenkorra való kitiltását *csak a képviselőtestület* mondhatja ki; de ez is csak a *magisztrátus* hozzájárulásával. Ha a magisztrátus a hozzájárulást megtagadná, — ez esetben a képviselőtestület kívánságára a *kerületi választmány* dönt.¹⁾

A városi képviselőtestület hatásköre.

A porosz város épúgy jogi személy a magánjog és a közjog szempontjából egyaránt, mint a francia község. Ennek következtében a porosz városi képviselőtestület hatásköre is épúgy két részre, t. i. a magánjogi és a közjogi alapon nyugvó hatáskörré válik szét, mint ahogy ezt a francia községi képviselőtestületnél láttuk.

¹⁾ U. o. 299—306. old.

A *magánjogi* alapon nyugvó hatáskör szempontjából a két képviselőtestület közt *lényeges* eltérés nincs.

A *közjogi* alapokon nyugvó hatáskör pedig a világháborút megelőzőleg rendszerint csak kétféle, t. i. közigazgatási és kormányzati funkciókat foglalt magában; — egyes nagyobb városokban azonban — épúgy, mint Franciaország összes községeiben — a politikai hatáskört is felölelte, de olyanformán, hogy egyes nagyobb városoknak jogukban állt arra érdemes személyeket az urak házának tagjaivá való kinevezésre javaslatba hozni. Minthogy a világháború után ez a kivételesen előforduló politikai hatáskör is megszűnt, — manapság a porosz városi képviselőtestületek közjogi hatásköre kivétel nélkül mindenütt *közigazgatási és kormányzati* hatáskörre válik szét.

A porosz jog a közigazgatási hatáskörből az *országos érdekű* ügyeket épúgy kizárja, mint a francia jog. A porosz városi képviselőtestület ennek következtében határozatokat csak helyi érdekű ügyekben hozhat; viszont azonban — ha a magisztrátus javára tett kivételektől eltekintünk, — a porosz városi képviselőtestület hatásköre épúgy felölel *minden* helyi érdekű ügyet, mint a francia községi képviselőtestületé. S ezt az *elvi általánosítás rendszere* szerint szabályozott közigazgatási hatáskört gyakorolva, valamint a francia községi, ugyanúgy a porosz városi képviselőtestület is *háromféleképen* járhat el: t. i. a) *határozatokat* hozhat; b) a *felügyelő hatóságok részére véleményt mondhat*; — és c) ha a felügyeletre hivatott szervek határozatait sérelmeseknek tartja, — *megtámadhatja őket jogorvoslattal a felsőbb hatóságok, illetve a közigazgatási bíróság előtt*.

Ami a képviselőtestület *kormányzati* hatáskörét illeti, — ez a porosz városokban *tartalmasabb*, mint a francia községekben. A porosz városi képviselőtestületek kormányzati hatásköre ugyanis nemcsak a városi *háztartással* kapcsolatos funkciókat, t. i. a bevételek és kiadások előirányzását, az önadóztatást és a zárszámadások felülvizsgálatát s nemcsak az egész helyiérdekű közigazgatás ellenőrzését és bizonyos nagyfontosságú szervező funkciókat foglal magában, mint ahogy ezt a francia községeknél láttuk, — hanem épúgy, mint a belga községekben, a *szabályrendeletek alkotását* is felöleli.

Ami a háztartással kapcsolatos funkciókat illeti, — a porosz városok s egyáltalán az összes porosz önkormányzati alakulatok háztartásának legfőbb jellemvonásait a *kiadásokat* és a *bevételeket* illetőleg a következőkben foglalhatjuk össze.

A porosz állam a községeket az országos érdekű közigazgatás céljaira még a francia államnál is nagyobb mértékben veszi igénybe. Ez az oka, hogy a porosz törvényhozás a községek szabadságát az *obligatív kiadások* révén már a világháború előtt is sokkal nagyobb mértékben volt kénytelen korlátozni, mint a francia törvényhozás. S a világháború után a városok helyzete csak rosszabbodott; — mert az egységre való törekvés következtében a birodalom hatásköre mindinkább tágult s az államon kívül a *birodalom* is kezdte a közsé-

geket a maga céljaira felhasználni. Ezért rendelkezik az 1920. március 31-i pénzügyi kiegyezési törvény 53. §-a a következőképen: »A birodalom csak akkor terhelheti meg az államokat és a községeket újabb feladatok megvalósításával, ha gondoskodik arról is, hogy a kiadások fedezéséhez szükséges anyagi eszközök rendelkezésre álljanak.«

De nemcsak az obligatív kiadások járulnak hozzá ahhoz, hogy a porosz városok háztartása meglepően nagy arányokat ölt; — hanem a fakultatív kiadások is. A porosz városok ugyanis csodálatraméltó életrevalósággal használták ki a porosz városi önkormányzatnak azt az alapelvét, hogy a város hatásköre az *összes helyi érdekű ügyekre kiterjed*. S ép ezért — a nélkül, hogy a törvényhozás erre kényszerítette volna őket, — pusztán a közérdeket tartva szem előtt, — óriási összegeket költöttek a városi tanügy fejlesztésére; — a *szegényügyi* közigazgatásra; — a *közegészség* színvonalának az emelése céljából vízvezetékekre; csatornázásra; városi fürdőkre; közbágyhidakra; közkórházakra; — *szociális* téren a munkanélküliek foglalkoztatására; a munkanélküliség elleni biztosításra; a munkaközvetítésre; — a *városépítés* terén az *egészségügyi* és esztétikai követelményeket egyaránt kielégítő *építkezésekre*; a város belterületének a szabályozására; a parkok és játszóterek létesítésére stb.

S betetőzte az obligatív és fakultatív kiadásokat a kiadásoknak egy olyan csoportja, amely Franciaország városaiban az 1926-i reformig aránylag *jelentéktelen szerepet* játszott. A francia individuális világnézet túlzásai ugyanis s ezeknek hatása alatt az államtanács *gyakorlata* egész a legújabb időkig szinte teljesen lehetetlenné tették, hogy a francia községek a gazdasági élet *aktív* tényezői legyenek s mint ilyenek nagyszabású *magán- és közüzemekre tegyenek szert*. Ezzel ellentétben a porosz jog az egyén érdekét a köz érdekének alárendelve, — tág teret nyitott a municipál-szocializmus érvényesülésének; s a városok annyi, oly sokféle és oly *nagyszabású magán- és közüzemet* hoztak létre és tartanak fenn, hogy *gazdasági téren Európa egyetlen egy államának a városai sem versenyezhetnek velük*.

Az obligatív, a fakultatív és az üzemi kiadások fedezése természetesen sok és sokféle jövedelmi forrásnak a kiaknázását tette szükségessé.

A Németbirodalom területén azonban a különböző jövedelmi források igénybevételénél nem *kétféle adóztatóhatalom* áll egymással szemben, mint az egységes államok, például Franciaország területén, hanem *három*, tudniillik *a) az önkormányzati alakulatok, b) az államok és c) a birodalom*. Sőt az önkormányzati alakulatok szempontjából is bonyolultabb a helyzet, mert míg Franciaországban *két*, — addig Poroszországban *háromféle önkormányzati alakulatnak van adóztató hatalma*, tudniillik a *községeknek, a járásoknak és a tartományoknak*. Ezen *bonyolultabb adóztatási viszonyok* tették szükségessé, hogy a birodalom a különböző adóztató hatalmak érdekeit egy úgynevezett *pénzügyi kiegyezési törvényben* összeegyeztesse; — s ebből

a célból a *birodalomnak, az államoknak és a különböző önkormányzati alakulatoknak* az adóztatásra irányuló *hatáskörét* szabályozza; — s bizonyos fajta bevételeknek a méltányos megosztásáról gondoskodik.

A *legutóbbi* kiegészítési törvény alapulvétele mellett az önkormányzati alakulatok az ő kiadásait a következő bevételekből tartoznak fedezni:

a) a saját vagyonuk, illetve köz- és magánüzemeik jövedelméből s az ingatlanokat terhelő illetékekből és járulékokból;

b) a birodalom, illetve az állam által egészben vagy részben *átengedett* adókból;

c) s ha ezen bevételeik a kiadások fedezésére nem elegendők, — akkor, vagyis csak *harmadsorban* önadóztatás útján.

Ami a második helyen említett bevételeket illeti, — a birodalom a jövedelmi adónak 75 százalékát, a forgalmi adónak 30 százalékát, az ingatlan vagyonátruházási adóknak pedig valamint a gépjárművek után és a lóversenyeken fizetett adóknak is — 96—96 százalékát engedi át az államoknak; — ezek pedig egy bizonyos hányadot átengednek az *önkormányzati alakulatoknak*. Ezen az alapon a jövedelmi adóból például 1925-ben 17·8% illetve a birodalmat; — 42·8% a 25 államot s köztük Poroszországot; — s 39·4% illetve meg a 25 állam *községeit, járásait és tartományait.*¹⁾

A harmadik helyen említett jövedelmi forrásra, tudniillik az *önadóztatásra* vonatkozólag alapelv, hogy a kiadásokat adókból csak akkor szabad fedezni, ha a saját vagyon jövedelme, az illetékek, a járulékok és az állam által átengedett adók a kiadásokat nem fedezik. Ez a szabály azonban nem vonatkozik azon adókra, amelyeknek a kivetését közegészségügyi vagy rendőri szempontok tekintetbevétele követeli, mint például az ebadóra; — s nem vonatkozik azon adókra sem, amelyeknek az igénybevétele a törvény szerint nemcsak jog, hanem kötelesség is, mint például a vigalmi adóra és az infláció alatt szerzett ingatlanok értéknövekedési adójára. Ezen kivételektől eltekintve alapelv, hogy a községek és a falusi járások az egyébként nem fedezhető kiadásokat *elsősorban közvetett* adókból tartoznak fedezni s csak ha ezek nem elegendők, vagyis másodsorban *egyes* adókból.

Ami a közvetett adókat illeti, — a községek és járások minden közvetett adót igénybevehetnek, aminek igénybevételétől őket az állami vagy birodalmi törvényhozás kifejezetten el nem tiltja. A bor-, a pálinka-, az ásványvíz- és a burgonyaafogyasztást pl. nem adóztatják meg; — a fényűző lakásokat ellenben megadóztathatják.

A közvetett adókból sem fedezhető kiadásokat legvégső fokon *egyes-adókból* kell fedezni. Az önkormányzati alakulatok azonban s ezek közt a tartományok is — kiadásait fedezésére csakis az úgynevezett reáladókat,

¹⁾ A reáladók 29·7%-a az államokat, 70·3%-a a községeket, járásokat és tartományokat, — a fogyasztási adókból a forgalmiadót is hozzászámítva — 74·9% a birodalmat, 8·4% az államokat, 16·7% a községeket és a falusi járásokat illetve meg 1925-ben. V. ö. Handbuch der Komm. W. Erg. B. 1507—1513. old.

vagyis egyrészt a föld- és házadót s másrészt az iparosok és kereskedők adóját vehetik igénybe a következő szabályok szerint: A föld- és házbirtokosokat önállóan is, a kereskedőket és iparosokat csak az állami kereseti adók *pótlékolása* útján lehet megadóztatni. — Pótadóztatás esetén a pótadó kulcsa a 100%-ot csak külön engedély alapján, a 150%-ot pedig egyáltalán nem haladhatja meg.¹⁾ Az imént jelzett korlátok között a föld- és házbirtokosok pótadóterhét lehetőleg ugyanazon *százalék* szerint kell megállapítani, mint a kereskedők és iparosok adóterhét; s ugyancsak lehetőleg egyenlővé kell tenni a földbirtokosok pótadókulcsát a házbirtokosokéval s a munkaadókét az alkalmazottakéval. Az adókulcs egyenlőségétől mint szabálytól akár a föld- vagy házbirtokosok, akár az iparosok, vagy kereskedők, akár a munkaadók vagy munkások rovására csak akkor szabad eltérni, ha ezt a falusi községek részére a *járási választmány, városok részére a kerületi választmány* megengedi. Az engedélyt csak akkor szabad megadni, ha a súlyosabban megadóztatott adóalanyok a község részéről különleges előnyöket élveznek vagy pedig a községnek különleges kiadásokat okoznak. Az adókulcsban való eltérés a 100%-ot meg nem haladhatja.

Abból, amit a porosz önkormányzati alakulatok önadóztatási jogáról és kötelességeiről elmondottunk, — világosan kitűnnek a francia-belga önkormányzattal szemben a porosz önkormányzat következő jellemvonásai.

A belga önkormányzatot az önadóztatás terén egészen a legújabb időig a teljes rendszertelenség, — a francia önkormányzatot az *évenkinti ad hoc* szabályozás, a porosz önkormányzatot pedig az jellemzi, hogy a német birodalmi törvényhozás a különböző körháztartások egymáshoz való viszonyát nem évenként a költségvetési törvényben, hanem egy határozatlan időre szóló úgynevezett *kiegyezési törvényben* szabályozza. A pénzügyi kiegyezési törvény egyaránt figyelembe veszi úgy a birodalom és a 25 állam, mint a közel 40.000 önkormányzati alakulat pénzügyi szükségleteit, valamint azt is, hogy az önkormányzati adók terhe az adóalanyok különböző kategóriái között *lehetőleg arányosan oszolják meg.*²⁾

*

Ami a háztartással kapcsolatos funkciókon kívül, a többi kormányzati funkciókat illeti, — a szabályrendelet alkotás valamint a belga, ugyanúgy a porosz jog szerint is a képviselőtestület és nem a polgármester hatáskörébe tartozik; — az ellenőrzés pedig a képviselőtestületek részéről csak *helyi-érdekű ügyekre* terjedhet ki, épúgy mint Franciaországban vagy Belgiumban.

Nagyobb jelentőségű eltérések ennek következtében csak a *szervező* hatáskör szempontjából állanak fenn.

¹⁾ A 150%-os maximum csak papirosszabály; a gyakorlatban érvényesülni nem tud. Handwb. der. Komm. W. Erg. B. 838. old.

²⁾ V. ö. Handwb. der Komm. W. II. k. 1—5. old.; Erg. B. 1081—1087., 835—840., 1487—1514. old.

Ami az egyedi szervek állásainak betöltését illeti, — a francia jog, mint láttuk, éles megkülönböztetést tesz az önkormányzatban foglalt végrehajtó-hatalom jogi és *tényleges* birtokosai között. Amazokat, tudniillik a község ingyen szolgáló tisztviselőit a városi képviselőtestülettel választatja, mégpedig a felsőbb hatóságok jelölésétől és jóváhagyásától függetlenül a *laikusok* sorából. Emezeket t. i. a város rendszeresen fizetett hivatalnokait az államfővel, illetve a polgármesterrel nevezteti ki azok közül, akiknek a közigazgatási terén elméleti vagy gyakorlati szakképzettségük van; — s a polgármesteri kinevezéseket és előléptetéseket egyrészt versenyvizsgálatok és előléptetési táblázatok s másrészt a felsőbb jóváhagyás útján korlátozza.

Valamint a francia, ugyanúgy a porosz jog is különbséget tesz egyrészt a szó szoros értelmében vett városi hivatalnokok s másrészt a polgármesterek, a polgármesteri adjunktusok s a városi tanácsstagok, vagyis az úgynevezett városi *tisztviselők* közt.

A porosz jog a városi hivatalnokoktól — mint látni fogjuk — épúgy megköveteli a *szakképzettséget*, mint a francia jog. S ezen szakképzett városi hivatalnokokat rendszerint a polgármesterrel, illetve a magisztrátussal nevezteti ki, de mindig a városi képviselőtestület véleményének a meghallgatása után; — egyes tartományokban azonban eltér a kinevezési rendszertől, mint szabálytól s Hannoverben pl. a városi főjegyzőt, — a pénztárost s a városi mérnököket és orvosokat stb. a városi képviselőtestülettel választatja.¹⁾

Ami a szorosabb értelemben vett városi hivatalnokokkal szemben a tágabb értelemben vett városi hivatalnokokat illetve a tisztviselőket illeti, — különbséget kell tennünk.

A porosz jog a kinevezési rendszert csak kivételesen t. i. csakis a Neuvorpommern és Rügen tartományok területén fekvő városok polgármestereire és Frankfurt a. M. főpolgármesterére alkalmazza. Ezeket ugyanis a minisztériummal nevezteti ki. — A többi polgármestereket ellenben s a helyettes — és segédpolgármestereket s a magisztrátusok összes többi tagjait a városi képviselőtestületekkel választatja, mégpedig ha egyszerre több hasonló *ingyenes* állást kell betölteni, — akkor az arányos képviselettel kombinált lajstromos szavazás rendszere szerint; — egyébként minden állásra külön választás alapján szótöbbséggel.²⁾

S ellentétben a francia joggal, — a porosz jog a szervezésben rejlő hatalmat megosztja a város és az állam között olyan formán, hogy a kinevezést a városi képviselőtestületek részéről hármas jelöléssel korlátozza; — a választásokhoz pedig megköveteli az állami megerősítést s ettől a szabálytól csak egynéhány tartományban s ezekben is csak a *nem fizetett* tanácsstagok tekintetében tér el.

*

¹⁾ Handwb. der Komm. W. II. k. 209. old.

²⁾ V. ö. Stier-Somló i. m. 320. old.

Valamint a francia és belga községi —, ugyanúgy a porosz városi képviselőtestület is választhat az egyedi szerveken kívül kollégialis szerveket, vagyis bizottságokat. De míg a francia és belga bizottságok a képviselőtestületek segédszervei gyanánt szerepelnek s mint ilyeneknek csak előkészítő és véleményező hatáskörük lehet, — addig a porosz városoknak úgynevezett *deputációi* nem a képviselőtestület, hanem a *magisztrátus* segédszervei gyanánt szerepelnek s mint ilyeneknek *végrehajtó hatáskörük* is lehet.

*

A városoktól mint anyaközületektől függő *jogi személyek* szervezését az különbözteti meg a francia községektől függő jogi személyek szervezésétől, hogy a francia jog egészen 1926-ig a községi képviselőtestületek hatáskörét az üzemek szervezése körül rendkívül szűk határok közé szorította s a részvénytársasági üzemforma használatát most sem engedi meg ; — a porosz jog ellenben semmiféle korlátot fel nem állított s ezen a réven rendkívül sok és sokféle üzemnek a létesítését s a legkülönbözőbb magánjogi és közjogi *üzemformák* használatát tette lehetővé.

*

Végül ami a *községközi* alakulatokat illeti, — a porosz jog épúgy lehetővé teszi a több községet együttesen érdeklő közcéloknak *közös erővel* való megvalósítását s ebből a célból a községek szövetkezését, mint a francia jog.

De míg a francia jog a gazdasági életben való *aktív* részvételből 1926-ig a *községek* szövetkezéseit is kizárta, — addig a porosz jog ezen a téren is eltekintett a korlátok felállításától. A porosz városok ennek következtében a magánjog és a kereskedelmi jog minden társulási formáját felhasználták, hogy víz-, gáz- és villanyáramszükségeiket s a forgalom és a közlekedés terén támadt közös igényeiket együttes erővel elégítsék ki ; — s ezen magánjogi üzemformákon kívül felhasználták közjogi üzemformák gyanánt a községközi *érdekszövetségeket* is. S a magánjogi és közjogi üzemformákat nemcsak egy néhány szomszédos városra és falura, hanem nagyságban a mi Dunántúlunkkal vetekedő egész országrészek összes városaira és falvaira kiterjesztették, úgyhogy akár a községközi üzemek sokaságát és sokféleségét, akár üzemformáik gazdagságát tekintjük, — *a porosz városokkal Európa egyetlen egy államának a városai sem versenyezhetnek.*¹⁾

A városi előljáróság.

Az önkormányzatban foglalt végrehajtó hatalmat, valamint a francia-belga jog, — ugyanúgy a porosz jog is *a községi előljáróság* kezébe teszi le. De akár az előljáróság szervezetét, akár a képviselőtestülethez való viszonyát, akár a rendelkezésére álló egyedi és kollégialis szerveket tekintjük, — mind-

¹⁾ V. ö. *Ereky I.*: A jogi személyek. Városi Szemle XV. 240—257. old.

ezen szempontokból rendkívül nagy és jellemző eltérések állanak fenn egyrészt a francia-belga községi — s másrészt a porosz városi önkormányzat között.

A francia jog, mint láttuk, *egyedi* szerveket bíz meg a végrehajtással s következőképp az egész végrehajtó hatalmat *egy* ember t. i. a *polgármester* kezébe teszi le. — A belga jog megosztja a végrehajtó hatalmat a polgármester és az esküdtek közt, de olyan formán, hogy egy testületi szervet, t. i. végrehajtó kollégiumot alakít belőlük s a végrehajtást részint a polgármesterre, mint egyedi szervre, részint a végrehajtó kollégiumra bízza. — A porosz jog pedig az őt jellemző partikularizmus révén azt mondhatnánk, kombinálja a francia és a belga jog álláspontját. — Az *ősi német jog* hatása alatt álló tartományokban ugyanis a végrehajtó hatalmat megosztja a polgármester és a tanácsosok közt s belőlük egy kollégiális szervet alkot, t. i. a városi *magisztrátust*; s ezen tartományokban van a városoknak ú. n. *magisztrátusi alkotmányuk*. — Egy tartomány területén ellenben, t. i. a rajnai tartományban, amely valamikor Napoleon uralma alá került, — *a francia jog hatása alatt a végrehajtó hatalmat egy ember, t. i. a polgármester kezébe teszi le* s a rajnai tartomány városainak van ú. n. *polgármesteri alkotmányuk*.

Az azonban, hogy a porosz városoknak a tartományok túlnyomó nagy részében *magisztrátusi*, a rajnai tartományban ellenben polgármesteri alkotmányuk van, — a porosz jogot jellemző partikularizmus következtében csak *szabály*, amely alól *mindkét területrészen van helye kivételnek*. A hét keleti tartomány területén ugyanis a 2500-nál kisebb népességű városoknak —Vesztfália és Hessen-Nassau területén pedig a városok bármelyikének a képviselőtestülete elhatározhatja a kerületi választmány jóváhagyásától feltételezve, hogy a végrehajtó hatalmat a magisztrátus helyett *egy ember*, t. i. a polgármester gyakorolja két vagy három adjunktusnak, mint *egyedi szervnek a közreműködésével*. Hohenzollern területén részint a polgármesteri, részint a magisztrátusi alkotmány érvényesül. A rajnai tartományban pedig a városok képviselőtestületei a kerületi választmány jóváhagyásával a polgármesteri alkotmányt megszüntethetik s a magisztrátusi alkotmányt fogadhatják el. *Nagy általánosságban azt mondhatjuk, hogy a kisebb városok az állam egész területén a polgármesteri, a nagyobb városok pedig a magisztrátusi alkotmányt követik*.

A polgármesteri alkotmányú városokban a végrehajtó hatalom szervezete ugyanazon legfőbb alapelveken épül fel, mint a francia községekben. Mindössze három fontosabb eltérést kell kiemelnünk.

A francia jog a községi előjáróság tagjai közt különbséget nem tesz s minden egyes tagtól egyaránt *ingyenes* szolgálatot követel. A porosz jog a polgármesterek részére mindenütt rendszeres fizetést és nyugdíjat biztosít s megengedi, hogy az adjunktusok egy része is kaphasson rendszeres fizetést.

A francia jog szerint akár polgármesterré, akár adjunktusokká csak azokat lehet megválasztani, akik maguk is tagjai a képviselőtestületnek, akik

tehát akár mint a község állandó lakói, akár mint a község adófizetői maguk is érdekelve vannak a községi közigazgatás jóságában. A porosz jog szerint különbséget kell tenni. Ingyen szolgáló adjunktusokká csak azokat lehet megválasztani, akiket a városi képviselőtestület *tagjaivá* is meg lehet választani, vagyis csak azokat, akik 25. életévüket betöltötték, a Németbirodalom polgárai vagy polgárnői s hat hónap óta állandóan a város területén laknak s mint ilyenek a városi közigazgatás jóságában érdekelve vannak. Polgármesterré¹⁾ vagy rendszeresen fizetett adjunktussá ellenben minden németbirodalmi állampolgárt meg lehet választani, aki polgári jogainak s a hivatalviselési képességnak birtokában van. Az tehát, hogy a polgármester és a rendszeresen fizetett adjunktus a város területén lakik-e vagy sem, s az, hogy porosz állampolgár-e vagy sem, — közömbös. — A polgármesternél és a rendszeresen fizetett adjunktusnál csak egy a fontos, az t. i. hogy állását *megfelelően* be tudja tölteni. Ebből szükségképen következik a francia és a porosz jog közötti *harmadik* fontos eltérés.

A francia jog a polgármesterektől és adjunktusoktól sem elméleti, sem gyakorlati szakképzettséget nem követel ; — e helyett azonban megköveteli, hogy bírhák a választóközönség és a képviselőtestület többségének a bizalmát. De mivel ezt a bizalmat csak a megválasztás időpontjában követeli meg, vagyis mivel a községi végrehajtó hatalom szervezésénél nem a parlamentáris, hanem a hivatalnoki kormányrendszert követi, — az ingyen szolgáló adjunktus megbízatásának időtartamát nem a képviselőtestület *többségétől* teszi függővé, hanem *törvényben* állapítja meg s a képviselőtestület mandátumának az időtartamával azonosítja.

A francia joggal ellentétben a porosz jog különbséget tesz egyrészt az ingyen szolgáló és másrészt a fizetett szervek között.

Az *ingyen szolgáló* szervektől a porosz jog sem követel sem elméleti sem gyakorlati szakképzettséget ; e helyett azonban megköveteli, hogy bírhák a képviselőtestület bizalmát. S mivel a porosz jog is a hivatalnoki kormányrendszert követi, — a porosz jog sem a képviselőtestület többségétől teszi függővé az ingyen szolgáló adjunktusok mandátumának időtartamát, hanem — épúgy mint a francia jog — *törvényben* szabályozza és a képviselőtestület mandátumának időtartamával azonosítja.

Ami a rendszeresen fizetett polgármestereket és adjunktusokat illeti, — a porosz jog az elméleti képzettség szempontjából különbséget tesz a járási fennhatóság alatt álló s az ez alól kivett városok között. *Amazokban* elméleti képzettséget egyáltalán nem követel. Emezekben — mivel a városi választmány mint elsőfokú közigazgatási bíróság ülésein a polgármesternek vagy az ő helyettesének kell elnökölnie, — a polgármestertől vagy a helyettesétől

¹⁾ Ingyen szolgáló polgármesterek nincsenek ; a polgármestereket mindenütt rendszeresen fizetik. V. ö. *Stier-Somló* i. m. 321. old.

megköveteli, hogy a bírói vagy a magasabb közigazgatási szolgálathoz szükséges oklevéllel rendelkezzenek.

S akár a járás fennhatósága alatt álló, akár a járási jelleggel felruházott városról legyen szó, — a rendszeresen fizetett polgármester és adjunktus mandátumát mindenütt 12 esztendőben állapítja meg s ezen a réven biztosítja, hogy a polgármesteri funkciókat a gyakorlatban *bevált szakemberek* lássák el.

Azon eltérések alapján, amelyekre rámutattunk, a francia községek s a porosz városok végrehajtó hatalmának szervezetét következőleg jellemezhetjük.

A francia községekben a végrehajtó hatalom jogilag ingyen szolgáló laikusok kezében van, tényleg ellenben megoszlik ezek és a városi bürokrácia között.

A porosz városokban a végrehajtó hatalom jogilag és tényleg egyaránt megoszlik a rendszeresen fizetett hivatalnokok és az ingyen szolgáló laikusok között; — a polgármester révén azonban mindenütt a *gyakorlatilag* s a nagyobb városokban *az elméletileg* is képzett bürokrata elem van túlsúlyban a laikus elem felett. Ugyanígy van a magisztrátusi alkotmányú városokban is azzal a különbséggel, hogy ezekben az eddig kiemelt három eltérést egy mindezeknél fontosabb *negyedik* eltérés tetézi be.

A francia községekben ugyanis a végrehajtó hatalmat — épúgy mint a polgármesteri alkotmányú porosz városokban is — mindenütt *egyedi* szervek, a magisztrátusi alkotmányú porosz városokban ellenben *mindenütt testületi szervek gyakorolják*; — s a testületi szervek, t. i. a magisztrátusok háromféle elemből tevődnek össze: a) a díjtalan tanácsosokból, b) a rendszeresen fizetett tanácsosokból s c) a rendszeresen fizetett polgármesterből és helyettes polgármesterből.

A díjtalan tanácsosok száma a népesség számától függ. A hét keleti tartományban pl. 2500-nál kisebb népességű városokban kettőben van megállapítva; — a 2500-nál népesebb városokban a népesség számának megfelelően a díjtalan tanácsosok száma is emelkedik. Egy 100.000 lakosságú városban pl. már tíz díjtalan tanácsost s az ennél is népesebb városokban a 100.000-es lélekszámon felül minden 10.000 lakos után még két díjtalan tanácsost kell alkalmazni.

A díjtalan tanácsosok épúgy nem szolgálnak teljesen ingyen, mint Belgiumban az esküdtek, mert időmulasztás címén ő nekik is megfelelő kártalanításra van igényük.

A rendszeresen fizetett tanácsosok egytől-egyig szakképzett hivatalnokok; s számuk a város gazdasági és kulturális fejlődésének a színvonalától függ. Mennél népesebb, műveltebb és gazdagabb valamely város, annál több igényt támaszt az önkormányzattal szemben s a helyiérdekű közigazgatás is annál több szolgálati ágra válik szét. S mivel az egyes szolgálati ágak főnökei-

nek a tekintélye is, de meg a poroszoknak a közigazgatás szakszerűségét megkövetelő gondolkozása is azt kívánja, hogy minden fontosabb szolgálati ág főnöke helyet foglaljon a tanácsban, — nagyobb városokban a tanügyi —, a magas- és mélyépítkezési, a közegészségügyi és közlekedési stb. közigazgatási ágaknak s a jogi szakosztálynak a főnökei *együtt-egyig tanácsstagok*.¹⁾ Mennél nagyobb és fejlettebb tehát a város, — annál nagyobb a rendszeresen fizetett s az általános közigazgatás terén *szakértő tanácsosok* száma is.

A közigazgatás szakszerűsége azonban további szervezeti átalakulásokat is követel. Mennél nagyobb ugyanis valamely város, a szabályrendeletek annál több *különleges szakképzettségű* hivatalfőnöknek engedik meg, hogy a tanács ülésén, mint jogtanácsosok, mint magisztrátusi ülnökök, mint építőmesterek vagy építészeti felügyelők, mint mérnökök, technikusok vagy tanfelügyelők megjelenhessenek s ott a határozathozatalban ugyan nem, de a *tanácskozásban* résztvehessenek. A tanácsnak ezen *nem teljes jogú kültagjait maga a magisztrátus* választja. A valóságos *beltagok* állásait pedig — mint láttuk — a polgármesterekre szorítkozó ritka kivételképen a minisztérium tölti be kandidálással kombinált kinevezés útján. De ez csak ritka kivétel, mert a beltagok állásait rendszerint a képviselőtestület tölti be.

A polgármesterek, a helyettes polgármesterek s a rendszeresen fizetett tanácsstagok megbízatása 12 esztendőre, — a díjtalan tanácsosoké a képviselőtestület megbízatásának időtartamára szól; — *életfogytiglani megbízatást a világháború utáni porosz jog nem ismer*.²⁾

Az ekképen szervezett magisztrátust ülések tartására csakis a polgármester vagy az ő helyettese hívhatja egybe. — Az üléseken, amelyek sohasem lehetnek *nyilvánosak*, — a polgármester vagy az ő helyettese elnököl. — S a határozatokat — az érdekelt tagok kizárásával szótöbbséggel hozzák; — szavazategyenlőség esetén az elnöknek döntő szavazata van. A polgármester azonban nemcsak az ő elnöki funkciói és döntő szavazata révén emelkedik ki a tanács tagjai közül, hanem egy a porosz városi önkormányzatra nézve rendkívül jellemző *különleges joga és kötelessége* révén is. A polgármesternek ugyanis jogában — sőt felsőbb utasítás esetén — kötelességében is áll, hogy *a tanács* minden olyan határozatát megtámadja kellően megindokolt kifogással, amely hatáskört sért, törvénybe ütközik vagy pedig sérelmes az állam, illetve a város közérdekei szempontjából. A polgármesteri kifogásolásnak a végrehajtást illetőleg halasztó hatálya van. Egyes tartományok városi rendtartásai még ennél is jobban kiterjesztik a polgármester hatalmát a tanács-tagok rovására. A hét keleti tartomány városi rendtartása szerint pl. a polgár-

¹⁾ A különböző rendtartások a magisztrátusok tagjait illetőleg a legkülönbözőbb elnevezéseket használják; — az általános elnevezés tanácsos, szenátor vagy esküdt; — a fizetett tanácsosokat szindikusoknak, kamarásoknak, tanügyi, építészeti stb. tanácsosoknak nevezik. A hét keleti tartományban és Hessen-Nassauban a kilenc éve szolgáló tanácsosok kitüntetésképp a *«Stadtältester»*, vagyis a *«városatyai»* címet kaphatják. *Stier-Somló* i. m. 326. old.

²⁾ V. ö. *Stier-Somló* i. m. 319. old.

mesternek jogában áll mérlegelés tárgyává tenni, hogy a tanács határozata nem ütközik-e állami vagy helyi közérdekbe? — S ha úgy találja, hogy igen — akkor nemcsak jogában, de kötelességében is áll a *tanács határozatainak végrehajtását megtagadni.*¹⁾

Abból, amit a magisztrátusról elmondottunk, világosan kitűnik, hogy a magisztrátusi alkotmányú városokban az előjáróság nemcsak a francia, hanem a belga községek előjáróságaitól is lényegesen különbözik. A belga végrehajtó kollégium tagjainak jogállása ugyanis egyenlő s a polgármesternek az elnöki jogoktól eltekintve — semmiféle különleges jogai nincsenek; — a porosz magisztrátus ellenben lényegesen különböző jogállású tagokból, t. i. ingyen szolgáló laikusokból s rendszeresen fizetett és szakértő hivatalnokokból áll; s ezen vegyes összetételű testületben az *elnök* különleges jogai révén a *hivatalnoki elem* van túlsúlyban.

Ezért van rendkívül nagy jelentősége annak a kérdésnek, hogy miképen alakul a viszony egyrészt a városi *képviselőtestület* s másrészt a magisztrátus, illetve a polgármester között?

A francia és a belga jog szerint a polgármester, illetve a végrehajtó kollégium feltétlenül köteles a *képviselőtestület* határozatait végrehajtani. — A porosz jog szerint ellenben a polgármester, illetve a tanács a *képviselőtestület* határozatát feltétlenül végrehajtani nem tartozik. A polgármesternek ugyanis jogában — sőt a felsőbb hatóság utasítása esetén — kötelességében is áll, hogy a képviselőtestületnek minden olyan határozata ellen kifogást emeljen, amely a képviselőtestület *hatáskörére* vonatkozó jogszabályokba ütközik, — törvényt sért vagy pedig az állam vagy a város közérdekei szempontjából sérelmes; — s az ilyen polgármesteri kifogásolás esetén a városi képviselőtestület határozatait — addig míg a felsőbb hatóság a képviselőtestületre nézve kedvezően nem döntött²⁾ — *végrehajtani nem lehet.* A francia belga jog szerint tehát a *községi előjáróság alá van rendelve a képviselőtestületnek*; — a porosz jog szerint ellenben a városi előjáróság, t. i. a polgármester, illetve a tanács a képviselőtestülettel *egyenrangú hatalom.* Ez az egyenrangúság a polgármesteri alkotmányú városokban is fontos; — hisz mennél nagyobb és fejlettebb a város, — annál inkább a városi bürokrácia egyenrangúságát *jelenti a népképviselési alapon és közvetlenül választott képviselőtestülettel szemben.*

A magisztrátusi alkotmányú városokban ellenben még ennél is fontosabb, mert az *egész városi alkotmányt átalakítja.* Ezen városokban ugyanis a tanács és a képviselőtestület egyenrangúsága nemcsak *negatív*e a polgármesteri

¹⁾ Stier-Somló i. m. 329—335. old. Ezzel szemben Bornhak szerint kifogásolásnak csak hatáskör- vagy jogsértés esetén van helye; — a célszerűtlenség nem lehet ok arra, hogy a polgármester kifogást emeljen. C. Bornhak: Preussisches Staatsrecht. II. kiad. II. köt. 189—190. old.

²⁾ Stier-Somló i. m. 334. old. 91. jegyzet 341., 347., 352. és 354. old. A. Riess, H. Preuss és C. Bornhak szerint állami vagy helyi közérdekek megsértése címén kifogást emelni nem lehet. V. ö. Handwb. der Komm. W. I. k. 195., III. k. 809. old. C. Bornhak i. m. II. k. 189—190. old.

kifogásolás alakjában, hanem *pozitíve* is megnyilvánul. Ha ugyanis valamely törvény, szabályrendelet vagy képviselőtestületi határozat bizonyos ügyekre nézve *ellenkezőleg nem rendelkezik, akkor szabály, hogy a képviselőtestület minden olyan határozatához, amelyet a városi tanácsnak kell végrehajtani, — a tanács hozzájárulására is szükség van.*¹⁾

A városi tanács ennek következtében *kettős* szerepet játszik ; — egyrészt *kormány*a a városnak s másrészt ő szerepel a városi képviselőtestülettel mint *alsóházzal szemben a város felsőháza gyanánt*. A magisztrátusi alkotmányú városokban tehát a *középkori* városok nagy- és kistanácsait látjuk modernizált alakban felújulni ; — s ép ezért a francia, a belga és a porosz önkormányzat közötti eltérést ebből a szempontból következőleg jellemezhetjük. A francia községek s a polgármesteri alkotmányú porosz városok az önkormányzat határozathozatalra hivatott testületeinek a szervezésénél az egykamarás rendszert alkalmazzák ; — s a képviselőtestület és az előjáróság közti összhangot azon a réven iparkodnak biztosítani, hogy a község előjáróját, t. i. a *polgármestert* teszik meg a képviselőtestület elnökévé. — A belga jog a *burkolt kétkamarás rendszert* használja, mert a végrehajtó hatalmat egy testületi szervre, t. i. a végrehajtó kollégiumra bízta ; — ez azonban a határozathozatalban is résztvehet, de nem mint különálló testület, hanem mint a képviselőtestület kiegészítő része ; — a képviselőtestület ülésén ugyanis a végrehajtó kollégium elnöke, t. i. a polgármester elnököl, az esküdtek pedig nemcsak a végrehajtó kollégiumnak, hanem a képviselőtestületnek is tagjai. A *porosz magisztrátusi alkotmányú városok végül a kétkamarás rendszert, illetve ennek különböző árnyalatait követik.*

A legtöbb tartományban ugyanis a képviselőtestület és a tanács külön-külön ülésezve hozzák meg határozataikat, még pedig mindegyik a saját külön elnökének az elnöklete alatt ; — Hannoverben és Schleswig-Holsteinben ellenben a két testület együttesen a polgármester elnöklete alatt ülésezik, de külön szavaznak a képviselőtestület s külön a magisztrátus tagjai, úgyhogy az egyik testület a másikat nem majorizálhatja.²⁾

A városi előjáróság segédszervei. A város vagyoni jogi felelőssége.

Akár polgármesteri, akár magisztrátusi alkotmányú városokról legyen szó, — az imperiummal felruházott polgármesternek és a tanácsnak egyaránt *kisegítő* szervekre van szüksége. A francia jog azonban ilyen *kisegítő* szervek gyanánt csak egyedi szerveket ismer s ezek a községi hivatalnokok ; — a

¹⁾ Nincs szükség például tanácsi végrehajtásra s következőképp nincs szükség a tanács hozzájárulására sem a képviselőtestület elnökének, jegyzőjének, a bizottságok és deputációk tagjainak s a legtöbb tartományban a magisztrátus tagjainak a választásánál ; a vertifikációnál ; a rendező képviselőkkel szemben a fegyelmi büntetések kiadásánál stb. *Stier-Somló* i. m. 309., 346. és 347. old.

V. ö. *Hugo Preuss: Handwb. der Komm. W. I. k. 476—488. old.*

porosz jog ellenben háromféle kisegítő szervet különböztet meg: egyrészt a *kerületi előljárási jogokat s az impériummal fel nem ruházott városi hivatalnokokat* s másrészt a *különböző városi küldöttségeket, deputációkat*.

A nagyobb városok képviselőtestületeinek jogukban áll a város területét kerületekre osztani s minden egyes kerület élére 1—1 kerületi *előljárót* választani. Ez az ingyen szolgáló laikus tisztviselő mint a magisztrátus segédszerve szerepel olyan ügyek intézésénél, amelyek a kerület különleges viszonyainak az ismeretét tételezik fel. A kerületi előljáró működik tehát közre mint segédszerv a szegénységélyezés terén; statisztikai adatgyűjtéseknél; népszámlálásoknál; utak, hidak, közutak feletti felügyeletnél stb.

Ami a hivatalnokokat illeti, — a porosz jog az egyes városokra bízta annak a szabályozását, hogy hivatalnokaiktól milyen kvalifikációt követeljenek? A városi szabályrendeletek mármint az impériummal fel nem ruházott hivatalnokoktól épúgy szakképzettséget követelnek, mint a francia jog; — mégpedig a magasabb rangú hivatalnokoktól jogászi, orvosi, mérnöki egyszóval *főiskolai* képesítést; — a többiektől pedig olyan gyakorlati szakképzettséget kívánnak, amelyet a véglegesítés előtt *próbaszolgálat útján lehet és kell megszerezni*. Az alkalmazást illetőleg *alapelv*, hogy akiket nem próbaszolgálatra, hanem véglegesen akarnak alkalmazni, — azokat *életfogytiglan* kell kinevezni. — Felmondás kikötése mellett csak azokat szabad kinevezni, akik a városi üzemeknél szolgálnak.

A porosz jog azonban a helyi és országos érdekű közigazgatás magas színvonalát nemcsak a városi bürokrácia *szakképzettsége s a közhivatalnoki jog megfelelő szabályozása útján vagyis közvetlenül*, — hanem épúgy, mint a francia jog, — *közvetve is biztosítja*. S ez a közvetett biztosíték abból áll, hogy a városi alkalmazottak *károkozó magatartásáért a várost mint jogi személyt teszi felelőssé*.

Ami mármint a város kártérítési kötelezettségét közelebbről illeti, — a város mint jogi személy vagyoni felelősségének a következő eseteit kell megkülönböztetnünk. A várost terheli a vagyonjogi felelősség:

a) akkor, ha alkalmazottai a városnak, mint *magánjogi értelemben vett jogi személynek* a képviselői vagy a városnak mint magánjogi értelemben vett munkaadónak az alkalmazottjai tanúsítottak károkozó magatartást;

b) akkor, ha alkalmazottjai a városnak, mint *közjogi értelemben vett jogi személynek* a szervei, a *közhatalom gyakorlása közben* tanúsítottak károkozó magatartást s végül

c) a város felelős lehet reánézve idegen személyek magatartásáért, illetve akkor is, ha *jogellenes magatartást senki sem tanúsított*.

A város az első esetben csak azon alkalmazottjainak a magatartásáért tartozik felelősséggel, akik a város alkotmánya szerint a város mint jogi személy cselekvőképességének hiányát vannak hivatva pótolni; akik tehát a város *törvényes képviselői vagy ezeknek a megbízottjai*. — De ezeknek a magatartásáért is csak akkor felelős, ha a város illető alkalmazottjai, mint városi

szervek *hatáskörükön belül hivatásuk gyakorlása közben tanúsítottak harmadik személyek rovására olyan magatartást, amely miatt a magánjog szabályai szerint kártérítésnek van helye.*

Ebből szükségképen következik, hogy a város felelősséggel tartozik a polgármester, a tanács és ezek megbízottjainak a magatartásáért; de csak akkor, *ha helyiérdekű ügyekben, mint városi szervek jártak el.* Ellenben nem tartozik a város felelősséggel *egyrészt* a képviselőtestület és az egyes városi képviselők magatartásáért, mert ezek a városnak csak közjogilag, de nem magánjogilag képviselői; — *s másrészt* nem tartozik felelősséggel a város akkor, ha a városnak magánjogilag törvényes képviselői gyanánt olyan városi alkalmazottak léptek fel, akik erre jogosítva nincsenek; — ha azok, akik a képviselőre jogosítva vannak, *országos érdekű ügyekben, mint állami szervek jártak el*; — ha a képviselőre jogosítottak hatáskörüket túllépték; — ha a károkozó magatartást nem *hivatásuk gyakorlása közben tanúsították*; — ha nem *harmadik* személyeknek, hanem *magának a városnak* okoztak kárt; — s végül ha kárt okoztak ugyan, de a *magánjog szabályai szerint kártérítésnek helye nincs.*

S ugyancsak kártérítéssel tartozik a város, ha a vagyoni jogi forgalomban mint vállalkozó, vagyis mint a legkülönbözőbb magán- és közüzemek tulajdonosa szerepel. Mint ilyen mindazért a kárért felelős, amelyet az ő alkalmazottjai ebbeli minőségükben jogellenes magatartás útján *harmadik személyeknek okoztak.* A város azonban mint vállalkozó felszabadul a kártérítés kötelezettsége alól akkor, ha alkalmazottjainak megválasztásánál s a vállalat berendezésénél és vezetésénél a *forgalomban megkövetelt gondossággal járt el s a kárt ezen gondosság ellenére sem lehetett elhárítani.*

A város vagyoni jogi felelősségének *második* esete akkor forog fenn, ha a város ingyen szolgáló tisztviselői vagy rendszeresen fizetett hivatalnokai a rájuk bízott *közhatalom gyakorlása közben hivatali kötelességüket* valamely harmadik személlyel szemben akár szándékosan, akár gondatlanságból megsértették s ezzel az illetőnek kárt okoztak. Közhatalmat akkor gyakorolnak a város tisztviselői, illetve hivatalnokai, ha a városnak nem mint a vagyoni jogi forgalom alanyának a törvényes képviselői gyanánt, hanem a városnak, *mint parancsoló és kényszerítő hatalomnak a szervei gyanánt lépnek fel.* A város kártérítési kötelezettsége szempontjából közömbös, hogy a károkozó tisztviselőt, illetve hivatalnokokat a kormány vagy a város szervei alkalmazták-e? S közömbös az is, hogy a városi tisztviselő, illetve hivatalnok helyi vagy országos érdekű ügyekben gyakorolt-e közhatalmat? Fontos csak az, hogy a károkozó tisztviselő vagy hivatalnok a kár okozásakor a város *szolgálatában* álljon, s hogy szándékos vagy gondatlan magatartása útján *hivatali kötelességeit* szegje meg, mégpedig a reábízott közhatalom gyakorlása közben; — s fontos továbbá, hogy a jogaiban sértett félnek ne állott légyen módjában a kárt *jogorvoslat útján elhárítani.* A kártérítési kötelezettség felett a rendes

bíróság dönt; — a várost a károkozó tisztviselővel, illetve hivatalnokkal szemben *visszkereseti* jog illeti meg.

A város vagyoni jogi felelősségének *harmadik* esete egyrészt zavargások alkalmával s másrészt akkor következik be, ha a város mint közlekedési vállalatoknak, t. i. vasutaknak vagy gépi járműveknek tulajdonosa *gazdasági* tevékenységet fejt ki. A fegyveres zavargások által okozott kárt a birodalmi szabályozás szerint az *állam* köteles megtéríteni, de csak rendkívül méltánylást érdemlő esetekben s csak a kár 75%-a erejéig. Az államok törvényhozásainak azonban jogukban áll ezen *mérsékelt kártérítési kötelezettséget* akár egészben, akár részben *átbírálni a városra. A nem fegyveres* zavargások által okozott kárért *kizárólag a város felelős.*

Amennyiben a városnak közlekedési vállalatai vannak, — a városi vasutak vagy gépjárművek által okozott szerencsétlenségek eseteiben a kárt mindig a város, *mint vállalkozó* tartozik megtéríteni. Ettől a szabálytól csak akkor van helye eltérésnek, ha a balesetet az illető maga vagy pedig *vis major okozta.*¹⁾

*

Miután kimutattuk, hogy a porosz jog a városok vagyoni felelőssége révén vagyis közvetve épúgy biztosítani iparkodik a város területén végbe-
menő közigazgatás magas színvonalát, mint a francia jog, — az alábbiakban a porosz városi önkormányzatnak azon különleges szerveivel kell foglalkoznunk, amelyekhez hasonló szerveket sem a francia, sem a belga községi önkormányzat nem ismer, — t. i. a *városi deputációkkal.*

A porosz városi deputációk tagjait a *polgármesteri* alkotmányú városokban a képviselőtestület választja, mégpedig vagy kizárólag a saját tagjai vagy ezek közül és a választói joggal felruházott egyéb városi polgárok közül. A magisztrátusi alkotmányú városokban a deputációkat vagy a magisztrátus tagjai közül vagy ezek és a városi képviselők közül vagy mindezek és a választói joggal felruházott polgárok közül lehet megalakítani. — A magisztrátusi tagokat a polgármester nevezi ki; — a többieket a képviselőtestület választja. Abban, hogy a deputációk tagjai közt a képviselőtestületen és a magisztrátuson kívül álló városi polgárok is helyet foglalhatnak, a porosz városi önkormányzatnak egy rendkívül jellemző sajátossága jut kifejezésre. A porosz jog ugyanis ezen *kívülről beválasztott tagok révén akarja elérni*, hogy a városi közigazgatásban olyanok is részt vehessenek, akik magukat a képviselők vagy tanácstagok választásával együtt járó izgalmaknak alávetni nem hajlandók, de akiknek orvosi, mérnöki, tanári, jogász, gazdasági stb. *szakértelmére a városnak szüksége van.*²⁾ Az ekképen összetett deputációk elnöke gyanánt polgármesteri alkotmányú városokban a polgármester

¹⁾ V. ö. Stier-Somló i. m. 124—161. old.

²⁾ W. B. Munro: The government of european cities. 140. old.

vagy az ő helyettese szerepel; — magisztrátusi alkotmányú városokban az elnököt a magisztrátus tagjai közül a polgármester nevezi ki.

A tagok közül azoknak a megbízatása, akik a képviselők vagy tanácsosok, az illető testület mandátumának időtartamára, — a kívülről bevásztott városi polgárok megbízatása pedig életfogytiglan szól.

Az ekképen szervezett deputációk hatásköre sohasem öleli fel a helyi-érdekű közigazgatás *minden* ágát, mint Belgiumban a tartományi állandó választmányé, hanem mindig a közigazgatásnak csak egy-egy ágára szorítkozik. Ép ezért a porosz városoknak nem is *egy állandó deputációjuk* van, mint a belga tartománynak, hanem annyi, ahánynak a szervezését jónak látják; vannak tehát útügyi, vízvezetési, csatornázási, világítási, középítkezési, számviteli, pénzkezelési deputációk stb. S ezen különleges rendeltetésű deputációk hatásköre tisztára a képviselőtestülettől, illetve a magisztrátustól függ. Ha ezek másképp nem rendelkeznek, — akkor hatáskörük az illető közigazgatási ág *folyóügyeinek az intézésére szorítkozik*.

A képviselőtestület azonban feljogosíthatja őket arra is, hogy a közigazgatási ágakat érdeklő jogügyletek bérleti és szállítási szerződések tárgyában döntsenek, — a magisztrátus pedig feljogosíthatja őket arra is, hogy a városi pénztárhoz utalványrendeleteket bocsássonak ki. Hatáskörük illetén *kiterjesztése* azonban még nem teszi őket önálló hatóságokká. Az önállóság hiánya abban nyilvánul meg, hogy a deputációkat kifelé, tudniillik harmadik személyekkel és idegen hatóságokkal szemben az ő *felettes hatóságuk*, a polgármester, illetve a magisztrátus képviseli. Hatáskörüket azonban olyanformán is lehet szabályozni, hogy a közigazgatás illető ágában a polgármester, illetve a tanács felügyelete alatt mint *önálló* hatóságok intézkedhessenek. Ez esetben a polgármester által való képviseltetésre szükségük nincs; s harmadik személyekkel és idegen hatóságokkal szemben is ők maguk léphetnek fel; — s a város nevében például perbe is szállhatnak.¹⁾

A porosz városi deputációk ennek következtében nem egyszerű előkészítő és véleményező szervek, mint a francia képviselőtestületeknek a polgármesterektől teljesen független bizottságai, — hanem *végrehajtásra* vannak hivatva s mint a polgármesternek, illetve a magisztrátusnak alárendelt *segédszervek és közhatóságok szerepelnek*.

A városi előljáróság hatásköre.

Akár a magisztrátusi, akár a polgármesteri alkotmányú városokat tekintsük, — a városi előljáróság hatásköre Poroszországban is *ugyanúgy tagozódik*, mint Franciaországban és Belgiumban.

A végrehajtó szervek hatásköre ugyanis egyrészt az *országos érdekű* s másrészt *helyiérdekű ügyekre* terjed ki.

¹⁾ Stier-Somló u. o. 357—360. old.

Az országos érdekű hatáskör épúgy felöleli a közigazgatási vonatkozású törvények, rendeletek és felsőbb hatósági utasítások végrehajtását s épúgy kiterjed a közigazgatás minden ágára — többek közt például a pénzügyi, a hadügyi, az igazságügyi, a rendészeti, a szociálpolitikai és a tanügyi közigazgatásra s a politikai és közigazgatási választások körüli eljárásra, — mint Franciaországban. Mindössze négy lényegbevágó eltérést kell kiemelniünk.

a) A francia jog egyenesen eltiltja, hogy a községek az egyházakat segítyezzék. A porosz jog ezzel szemben a városok kegyúri jogait és köteleseit a birodalmi alkotmány 136. §-ának meghozatala után is fenntartja s a kegyúri jogok gyakorlását s a kegyúri köteleességek teljesítését a városi előjárásnak, — a magisztrátusi alkotmányú városokban — a városi tanácsnak a hatáskörébe utalja.¹⁾

b) A francia jog a közigazgatási bíráskodást elsőfokon a megyeközi prefekturái tanácsokra bízta, — s a közigazgatási bíráskodásból a községi szerveket teljesen kizárja; — a porosz jog ellenben éles megkülönböztetést tesz a községek különböző válfajai közt s a járási jelleggel felruházott városokban a közigazgatási bíráskodást elsőfokon a városi választmányra bízta.

c) A francia jogban az, hogy a helyi rendészet a helyi vagy országos érdekű közigazgatás körébe tartozik-e, — vitás. A porosz jogban semmiféle ilyen vitának helye nem lehet, mert a porosz törvényhozás a rendészetet teljes egészében az állam számára monopolizálja s következkéskép a porosz jog szerint vitán felül áll, hogy a helyi rendészet is az országos érdekű közigazgatás körébe tartozik. Ép ezért a porosz jog vagy kiveszi a polgármesterek hatásköréből a helyi rendészetet, s külön e célból szervezett állami rendőri igazgatóságokra vagy elnökségekre bízta, mint például a tartományok székvárosaiban;²⁾ vagy pedig a polgármester³⁾ hatáskörébe utalja akképen, hogy a polgármestert, mint a helyi rendészet hatóságát sem a városi képviselőtestület, sem a városi tanács nem ellenőrizheti. A polgármester, mint rendőrhatalóság a felsőbb hatóságok utasításai szerint köteles eljárni s kizárólag az ő ellenőrzésüknek van alávetve.

d) A francia jog azzal a rendszerrel, amely a községi önkormányzat feletti állami felügyelet gyakorlásánál a polgármestereket a felügyelő hatóságok segédszervei gyanánt használta fel, — szakított. A porosz jog ellenben ma is ragaszkodik ehhez a rendszerhez, de a következő formában. Az állami felügyelet segédszervei gyanánt a polgármesteri alkotmányú városokban a polgármesterek szerepelnek; — a többi városokban a magisztrátussal

¹⁾ V. ö. Stier-Somló i. m. 338. old. 109. jegyzet.

²⁾ Ez esetben a rendészeti bevételek és kiadások egyharmada a várost illeti, kétharmada az államot. Handwb. der Komm. W. III. k. 487. old.

³⁾ Hannoverben a városi tanács hatáskörébe.

szemben a polgármesternek, — a képviselőtestülettel szemben pedig a *magisztrátusnak* kell az állami felügyelet körül segédkezni; a hatáskör vagy törvényt sértő határozatokat kifogásolni; s a kifogásolás révén végrehajtásukat felfüggeszteni.¹⁾

*

Helyiérdekű ügyekben a városi előljáróság hatásköre egyrészt a *magánjogi* s másrészt a *közjogi* alapokon nyugvó önkormányzattal áll kapcsolatban. Mint a magánjogi alapokon nyugvó önkormányzat szerve, — a városi előljáróság képviseli a várost jogügyletek kötésekör és peres ügyekben s ő kezeli, illetve hasznosítja a város vagyonát. — Mint a közjogi önkormányzat szervei, a városi előljáróság készíti elő és hajtja végre a képviselőtestület összes határozatait s különösen a községi adók és egyéb közszolgáltatások kivetésére, behajtására és felhasználására vonatkozó határozatokat; — s gyakorolja a határozatok végrehajtásához szükséges kormányzati funkciókat. Kinevezi tehát és ellenőrzi a város imperiummal fel nem ruházott hivatalnokait; — elkészíti a költségvetési előirányzatot; — utalványoz a megszavazott és jóváhagyott költségvetés korlátai között; — összeállítja a zárszámadásokat; — tájékoztatja a képviselőtestületet a városi közigazgatás egész menete felől; — s rendelkezik a karhatalom felett.²⁾

A városi önkormányzat szerveinek az állam egyéb szerveihez való viszonya.

Ami a városi önkormányzat szerveinek az állam egyéb szerveihez való viszonyát illeti, — valamint a francia és belga, ugyanúgy a porosz jogban is a törvényhozáshoz, a nem bírói és a bírói szervekhez való viszonyt kell vizsgálat tárgyává tennünk.

A törvényhozó hatalom — akkor, midőn az önkormányzat szervezetét, hatáskörét és az állam egyéb szerveihez való viszonyát szabályozza — a városi önkormányzatot épügy korlátok közé szorítja és védelmezi Poroszországban is, mint Franciaországban, Belgiumban vagy bármely más államban.

De mivel a Németbirodalom *összetett* állam, — az önkormányzat védelme sokkal hathatósabb, mint az egységes államokban. A porosz törvényhozást ugyanis az önkormányzat ellen irányuló törvények alkotásánál a porosz alkotmány és a birodalmi törvények, — a birodalmi törvényhozást pedig — addig, míg az alkotmányt nem módosítják — a *birodalmi alkotmány* korlátozza.

Lényegesen kedvezőtlenebbül alakul a városi szerveknek a *felügyelőhatóságokhoz* való viszonya. Felügyelőhatóságok gyanánt nem túlnyomóan *egyedi* szervek szerepelnek, mint például Franciaországban a járási és a megye-

¹⁾ V. ö. Stier-Somló i. m. 347. és 354. old.

²⁾ Stier-Somló i. m. 335—345. old.

főnökök; — de nem is kizárólag testületi szervek, mint például Belgiumban elsőfokon a tartományi állandó választmányok. — A porosz jog egy *kombinált megoldást fogad el*. S e szerint a felügyeletet a városi önkormányzat legfontosabb és legkényesebb kérdéseiben első fokon olyan testületi szervek — tudniillik a kerületi választmányok — gyakorolják, amelyek kisebbségükben független bírásokból, többségükben a tartományi önkormányzat *választottjaiból* alakulnak meg. Másod- és végső fokon pedig a felügyeletet szintén *testületi* szervek, tudniillik a tartományi tanácsok gyakorolják, s ezek az elnököktől és egy magasabb rangú hivatalnoktól eltekintve, szintén a tartományi önkormányzat választottjaiból állanak. Ennek következtében elsőfokon a kerületi választmányok s másodfokon a *tartományi tanácsok* gyakorolják a városok felett az adminisztratív tutelát; ők alkalmazzák az önkormányzat mulasztásai esetén a szükséges kényszerrendszabályokat; és ők pótolják a saját elhatározásaikkal a városi képviselőtestületek akaratát, ha ezek funkcióikat a tagok érdekeltsége, határozatképtelenség vagy a képviselőtestületek feloszlataása miatt ellátni képtelenek. Ezen csak példaképen kiemelt legfontosabb ügyektől eltekintve, — a felügyeletet *egyedi* szervek, tudniillik elsőfokon a kerületi kormányelnök, s másod- és végső fokon a *tartományi főelnök* gyakorolják.

A poroszországi vegyes rendszernek az az előnye, hogy az *önkormányzat legfontosabb kérdéseiben a bírói függetlenség és a tartományi önkormányzat* szerepelnek a városi önkormányzat védbástyái gyanánt; mégpedig — mint látni fogjuk — *a tartományi önkormányzat* azért, mert a kerületi választmány és a tartományi tanács tagjainak többségét a *tartomány* erre hivatott szervei *választják*.

Ami magát a felügyeletet illeti, — a felügyelet épúgy, mint Franciaországban és Belgiumban, egyrészt egyes *konkrét* ügyekre s másrészt a városi képviselőtestület magatartásának az *egészére* vonatkozik. Az egyes konkrét ügyekre vonatkozó felügyelet részint az adminisztratív tutelát és a kényszerköltségvetési jogot s részint annak a felülbírlatát foglalja magában, hogy a városi szervek határozatai nem ütköznek-e a hatáskört megállapító jogszabályokba, nem sértik-e a törvényt s nem sérelmesek-e az állami vagy helyi közérdek szempontjából? A városi *képviselőtestülettel* szemben pedig a felügyelet végső fokon a képviselőtestület *feloszlataásában* nyilvánul meg. Az adminisztratív tutela, a kényszerköltségvetési jog és a városi képviselőtestület feloszlataása¹⁾ szempontjából a francia és a porosz jog között lényegbevágó eltérések nincsenek. Annál nagyobb és jellemzőbb az eltérés a felülbírlati jogkör szempontjából.

¹⁾ A feloszlataástól számítva hat hónapon belül — Schleswig-Holstein területén három hónapon belül — az új választásokat meg kell tartani. Az interregnum alatt a képviselőtestületnek a folyó ügyekre vonatkozó hatáskörét a kerületi választmány — Schleswig-Holsteinben a magisztrátus — gyakorolja. V. ö. u. o. 312. old.

A francia-belga jog, mint láttuk, éles megkülönböztetést tesz országos és helyi érdekű ügyek közt; s amazokban a felügyelő hatóságok részére *reformatorius* —, emezekben — a kényszerköltségvetés és a kötelező szabályrendeletalkotás eseteitől eltekintve — csak *cassatorius hatáskört* engedélyez. A francia jog ezenfelül csak a jogosság kérdésében engedi meg a felülbírálatot, a célszerűség kérdésében nem; — a belga jog pedig a célszerűség kérdését is engedi ugyan vizsgálni, de csak az állami közérdek s nem egyúttal a *helyi közérdek* szempontjából is.

A porosz tételes jog ezeket a megkülönböztetéseket akkor, midőn az állami felügyelet segédszerveinek, a polgármestereknek és a magisztrátusoknak kifogásolási jogát szabályozza, — egytől-egyig elejti; — a tulajdonképeni felügyelő hatóságoknak a felülbírálatra irányuló jogkörét pedig — mintegy reakciókép a szabadelvű Stein-féle városi rendtartásra — az 1831-i revideált városi rendtartás útján *teljesen a régi rendőrállamok szellemében következőleg szabályozza*: »A felügyelő hatóságok kötelesek gondoskodni arról, hogy a közigazgatás« — a városokban — »állandóan az előírás szerinti mederben maradjon meg s hogy a tapasztalt zavarok elháríttassanak«. S ugyancsak ők kötelesek odahatni, hogy a városok az ő »kommunális« — vagyis helyi érdekű közcéljaikat — »megvalósítsák s kötelességeiket teljesítsék.«

A felügyeleti jogkör illetén szabályozása voltaképen mindent megenged a felügyelő hatóságoknak; — megengedi tehát azt is, hogy a városi szervek határozatait *helyi érdekű* ügyekben is megváltoztassák s ezen a révén a városok akaratát még helyi érdekű ügyekben is a *mindenható állam akaratával* helyettesítsék.¹⁾

A porosz városi önkormányzatnak ezt az elemi nagy fogyatkozását az állam *bírói* szerveihez való viszonyának a megfelelő szabályozása volna hivatva kiküszöbölni.

Ha a porosz és a francia községi önkormányzatot ebből a szempontból vizsgáljuk, — akkor kitűnik, hogy a rendes és a közigazgatási bíróságok épúgy korlátozzák és védelmezik a községi önkormányzatot Poroszországban, mint Franciaországban. De míg Franciaországban a bírói ellenőrzés és jogvédelem a községi önkormányzatot a maga *teljes* egészében felöleli, — addig Poroszországban a városi képviselőtestület és az előjáróság határozatainak felülbírálatát illetőleg *bírói jogvédelem nincs és ezidő szerint nem is lehetséges*.

A polgármesteri alkotmányú városokban ugyanis a képviselőtestület jogosítva van a polgármesternek, — s a magisztrátusi alkotmányú városokban a képviselőtestület jogosítva van a magisztrátusnak, ez pedig a

¹⁾ V. ö. Hugo Preuss: Handwb. der. Komm. W. III. k. 808—813. old. *Stier-Somló* i. m. 335., 347., 364—373. old. Handwb. der. Komm. W. I. k. 193—199. old. *H. Preuss* szerint: »a felügyeleti jogkör illetén szabályozása »in Wahrheit die ganze Kommunale Selbstverwaltung als Rechtsinstitut aufhebt, indem sie jeden beliebigen Eingriff dem *freien Ermessen* der Staatsverwaltung anheimstellt.« U. o. 809. old.

polgármesternek minden olyan határozatát panasszal támadni meg a közigazgatási bíróság előtt, amely határozataik ellen kifogást emel, végrehajtásukat felfüggeszti s az illetékes felsőbb hatóság felülbírálata alá terjeszti. S ugyancsak jogosítva van a képviselőtestület, illetve a magisztrátus arra is, hogy az illetékes felsőbb hatóságnak a felülbírálatát eredményeképp hozott határozatát a közigazgatási bíróság előtt megtámadja. De mindez csak látszata a jogvédelemnek s nem valóságos jogvédelem. A közigazgatási bíróság ugyanis csak akkor részesíthetné a városi önkormányzatot a felsőbb hatóságok önkényével szemben jogvédelemben, ha a városi rendtartásoknak volna egy olyan §-uk, amely a felsőbb hatóságok felülbírálati jogkörét pontosan körülírja. Minthogy a felülbírálatot ma is a porosz rendőrállamnak száz évvel ezelőtt alkotott városi rendtartása szabályozza s minthogy ez a szabályozás a felülbíráló hatóságokra nézve semmiféle jogi korlátot fel nem állít, — a felülbírálat szempontjából a porosz városoknak jogilag önkormányzatuk nincs; — jogilag ugyanis mindig megvan a lehetősége annak, hogy a városok helyi ügyeiben ne a városok, hanem az állam akarata érvényesüljön. Ez a jogi lehetőség azonban valósággá lenni nem tud, mert 20 millió lakosságú 1276 városnak minden helyi érdekű ügyét egy központból intézni lehetetlen. A valóságban tehát van önkormányzat; — de ezt az önkormányzatot, — valamint az egyes városokon belül a városi bürokráciának, — ugyanúgy az összes városokat illetőleg az állami bürokráciának a túlsúlya jellemzi.

A modern falusi önkormányzat Poroszországban.

A falusi községek önkormányzata szempontjából a porosz állam két egymástól lényegesen különböző jogterületre válik szét. Az egyik, mint tiszta német jogterület, két tartomány kivételével egész Poroszországot felöleli. A másik jogterület pedig csak azt a két tartományt, tudniillik Vesztfáliát és a rajnai tartományt foglalja magában, amelyek valamikor Franciaországhoz tartoztak s a francia jog hatása alá kerültek.

A tiszta német jogterületen a falusi községeknek három válfaját kell megkülönböztetnünk: a normáltípust, tudniillik a falut; s két a normálistól többé-kevésbé eltérő alakulatot: tudniillik az uradalmi körzetet és a mezővárost.

A porosz jog szerint — mint láttuk — nem azt a községet kell tekintenünk falunak, amelyben a népesség száma csekély vagy pedig a lakosság túlnyomóan agrár jellegű; — hanem azt a községet, amely a falusi rendtartások uralma alatt álló községek közül kiemelkedni nem tudott, amelynek önkormányzatát tehát jelenleg is a falusi rendtartások valamelyike szabályozza.

Az ily értelemben vett falusi községnek az összes rendtartások szerint két alapszerve van; — s ezek közül az egyik — épúgy mint a városokban — határozathozatalra s a határozatok végrehajtásának ellenőrzésére, — a másik pedig végrehajtásra van hivatva.

De míg a városokban határozó szerv gyanánt mindig a *képviselőtestület* szerepel, — a falusi községekben különbséget kell tennünk.

Azon falusi községekben, amelyekben a választók száma egy bizonyos minimumon túl nem emelkedik s Hohenzollern területén pl. a 30-at, a hét keleti tartomány területén pedig a 40-et felül nem múlja, — *határozó szerv gyanánt a választók* összesége: az úgynevezett *gyülekezet*, — a többi községekben ellenben épúgy, mint a városokban a *képviselőtestület* szerepel. A porosz jog tehát szakít a francia jog *uniformizáló* irányával; — s ahol a képviselőtestület választása a választók számának csekélysége következtében merő formaság volna, — ott lehetővé teszi, hogy a községi képviselők választását mellőzzék s a képviselőtestület szerepét a községi gyülekezet vegye át. De míg a tiszta német jogterületen csak megengedi, hogy a kisebb községek a községi képviselők választását mellőzzék; — addig a rajnai tartomány területén és Vesztfáliában azon községekben, amelyekben a választók száma a tizenennyolcat sem múlja felül, — a *községi képviselők választását egyenesen eltiltja: az ösgyűlési szervezetet tehát kötelezővé teszi.*

A képviselőtestület a községi előjáróból s egy bizonyos számú *választott képviselőből* áll. A képviselők számának legalább háromszorosán kell felülmúlnia a községi előjáróság és az esküdtek tagszámát. A minimális tagszám a tiszta német jog területén 12-ben, a rajnai tartomány és Vesztfália területén 6-ban, a maximális tagszám pedig mindenütt 144-ben van megállapítva.

Amióta a három osztályú választói jogot az állam egész területén eltörölték, — a képviselőtestületek tagjait a falvakban épúgy a nőkre is kiterjedő általános *egyenlő és közvetlen választói jog alapján* kell megválasztani s a szavazást épúgy az *arányos képviselettel kombinált lajstromrendszer* alkalmazás mellett és *titkosan* kell megejteni, mint a városokban.

Az *aktív választói* jognak ez az egysége a *passzív választói* jognak, a választói jog *gyakorlásából* való *kizárásnak* és az összeférhetetlenségnek az egységes szabályozását, — az anyagi választói jog egysége pedig a választási *eljárásnak* az egységes szabályozását vonja maga után. S ép ezért akár a választói jogosultság megállapítását, akár a tulajdonképeni választást, akár a választások feletti bíráskodást tekintsük, — a rájuk vonatkozó szabályok szempontjából *falu és város között lényegbevágó különbség nincs.* S ugyanez áll a képviselőtestület megalakulására, működésére s az egyes képviselők jogállására is. Mindössze egy eltérést kell kiemelnünk. Míg az, hogy a városi képviselőtestületek ülésein ki elnököljön, a város alkotmányától függ, — addig a falusi községekben az elnöklés kérdése mindenütt *egyformán* van szabályozva. Az elnöklés joga ugyanis minden falusi községben a községi előjárót illeti meg; a falusi községek képviselőtestületei tehát *külön elnököt* sohasem választhatnak.

Mi sem természetesebb, minthogy a falusi képviselőtestületek hatásköre tartalmilag egészen más, mint a városiaké ; — s a falu *primitív szükségleteinek megfelelően alakul*. Formailag azonban ugyanúgy tagozódik, mint a városokban. Akárcsak a város, — a falu is jogi személy, mégpedig a magán- és a közjogban egyaránt. Ép ezért akár csak a városi, ugyanúgy a falusi képviselőtestület — s hozzátehetjük a falusi gyülekezet — hatásköre is két részre, tudniillik egyrészt a *magánjogi* s másrészt a *közjogi* alapokon nyugvó hatáskörre válik szét.

Magánjogi hatásköre alapján a képviselőtestület hozza meg mindazon határozatokat, amelyek a falu részéről a *jogügyletek* kötéséhez, átalakításához és megszüntetéséhez szükségesek.

A közjogi *hatáskör* pedig épúgy, mint a városokban, — közigazgatási és kormányzati funkciókat foglal magában.

A közigazgatási hatáskör — épúgy, mint a városokban — csakis a *helyiérdekű ügyekre* terjed ki, de az elvi általánosítás rendszere következtében az összes helyiérdekű ügyeket felöleli. S a hatáskör szabályozása, valamint a városokban, ugyanúgy a falvakban is háromféle megoldást tesz lehetővé. A képviselőtestület ugyanis a hatásköréhez tartozó ügyekben vagy *határozatot* hoz vagy *véleményt* mond a felsőbb hatóságok részére ; vagy pedig jogorvoslatot vesz igénybe a felügyelő hatóságok sérelmes határozataival szemben, illetve panasszal fordul a közigazgatási bírósághoz.

A kormányzati hatáskör *a)* a szabályrendelet alkotást, *b)* az impériummal felruházott egyedi és kollégiális szerveknek a választását — a községtől, mint anyaközülettől függő közzintézetek, közttestületek és üzemek létesítését — s a községközi alakulatokban való részvételt ; — *c)* a végrehajtó szervek ellenőrzését ; — s *d)* a háztartással kapcsolatos funkciókat vagyis a bevételek és kiadások előirányzását, az önadóztatást és a zárszámadási jogot foglalja magában.

*

Ezen rendkívül sokoldalú — de a falusi község primitív viszonyai következtében mégis — *szegényes* hatáskör betöltésénél a községi képviselőtestület végrehajtó szerve gyanánt a *községi előljárásság szerepel*.

A falusi községek előljárásságait a porosz jog rendszerint akképen szervezi meg, hogy minden hatalmat egy kézben, tudniillik a falusi előljárásnak, a bírónak, a falunagynak, néhol az ügynevezett falusi polgármesternek — a kezében összpontosít. Ellentétben tehát a városokkal, amelyek az előljárásság rendszerinti szervezése szempontjából az állam területét két külön jogterületre választják szét s amelyeknek alkotmánya is az előljárásság szervezésének a mikéntjétől függ, — a falusi községekben az előljárásság szervezésénél az állam egész területén *ugyanaz a rendszer, tudniillik az egyedi szervezés rendszere érvényesül, mint szabály*.

A szabálytól azonban eltérésnek is van helye. A legtöbb tartomány falusi rendtartása ugyanis megengedi, a hessen-nassauai és a hohenzollerni rendtartások pedig egyenesen kötelezővé teszik, hogy a nagyobb népességű falvakban községi előljárásságok gyanánt ne egyedi, hanem testületi szervek szerepeljenek.

Az előljárásság — egyedi és testületi szervezés mellett egyaránt — az előljárából, a helyetteséből és 2—5 esküdtből áll. De egyedi szervezés esetén, az esküdtek csak mint az előljáró helyettesei vagy segédei egymagukban s — a helyettesítés esetétől eltekintve — kizárólag az előljáró felelősségére s ennek az utasításai szerint járnak el. — Testületi szervezés esetén ellenben az esküdtek az előljáróval együtt, mint *kollégium gyakorolják az önkormányzatban foglalt végrehajtó hatalmat*; mindegyik önállóan a saját felelősségére vesz részt az előljárásság tanácskozásaiban és a határozathozatalban; — s a határozatokat *szótöbbséggel* hozzák.¹⁾

Akár egyedi, akár testületi szervezete legyen az előljárásságnak, — az előljárót és az esküdteket kivétel nélkül mindig a gyülekezet, illetve a képviselőtestület választja, mégpedig a fizetés nélküli esküdteket és előljárókat a község lakosai közül és a képviselőtestület megbízatásának időtartamára; — a rendszeresen fizetett előljárókat pedig esetleg más községbeli lakosok közül és mindig 12 esztendőre. Amazokat, ha egyszerre több helyet kell betölteni, — az *arányos* képvisellel kombinált lajstromos szavazás rendszere szerint, — emezeket egyenkint és szótöbbséggel kell megválasztani.

A választás eredményét a járási főnökhöz kell felterjeszteni megerősítés végett. A járási főnök a megerősítést csak a járási választmány hozzájárulása esetén tagadhatja meg. — S ha a megerősítést másodízben is meg kellene tagadni, illetve ha a választást bármely okból nem lehetne megtartani — akkor az előljárót, mint *községi biztost* a járási választmány hozzájárulásával *a járási főnök nevezi ki*. Az ekkép kinevezett községi biztos megbízatása csak *ideiglenes* lehet s addig tart, amíg nem sikerül olyan előljárót választani, akinek választását a járási főnök megerősíti.²⁾

Az esküdtek és előljárók ingyen, illetve mérsékelt tiszteletdíj mellett kötelesek szolgálni. A nagyobb községek azonban az előljárók részére fizetést és nyugdíjat állapíthatnak meg. S minthogy a rendszeresen fizetett előljárók megbízatása 12 esztendőre szól, — világos, hogy a porosz jog még nagyobb falvakban sem teszi le a végrehajtó hatalmát kizárólag ingyen szolgáló laikusok kezébe, hanem épúgy, mint a városokban — *hivatalnokok és laikusok közt osztja meg*.

Láttuk azonban, hogy a nagyobb falusi községek az előljárásságot *testületileg* is szervezhetik. Minthogy az ilyen falusi községekben az elől-

¹⁾ Stier-Somló i. m. 429—431. old.

²⁾ V. ö. Stier-Somló i. m. 441—442. old.

járókat épúgy megilleti a többség határozataival szemben a *kifogásemelés* joga, mint a magisztrátusi alkotmányú városokban a polgármestereket, — azon nagyobb falusi községekben, amelyek az előjáróságot testületi alapon szervezik s az előjáró részére fizetést és nyugdíjat biztosítanak, — az *önkormányzatban foglalt végrehajtóhatalom nemcsak megoszlik az előjárók, mint hivatalnok és az esküdtek, mint ingyen szolgáló laikus tisztviselők között, hanem az előjáró kifogásolási joga révén a túlsúly a hivatalnoki elemre, tudniillik az előjáróra száll át.*

De akár hivatalnok, akár tisztviselő legyen az előjáró s akár egymagában gyakorolja az őt megillető hatalmat, akár mint az előjáróság elnöke, az előjárót mindig megilleti az a jog, hogy a falusi gyülekezetnek, illetve a képviselőtestületnek hatáskört vagy törvényt sértő határozatai ellen *kifogást emeljen*, az állami vagy helyi közérdeket sértő határozatok végrehajtását pedig megtagadja.¹⁾ Az előjáróság e szerint épúgy *egyenrangú* szerv a képviselőtestülettel a falusi, mint a városi önkormányzatban. De míg a városokban az egyenrangúság *pozitíve* is érezteti a hatását, mert a képviselőtestület határozataihoz, mint láttuk, *a magisztrátusnak is hozzá kell járulnia*, — a falvakban *ez a pozitív hatás*, — *egyes nagyon ritka kivételektől eltekintve*, — *elmarad*. S erre az eltérésre kell visszavezetnünk, hogy az előjáróságnak testületi alapon való szervezése a városokban az *alkotmányra* is kihat s a *kétkamarás rendszer kialakulását vonja maga után*; — a falusi községekben ellenben az alkotmányt nem érinti. A falusi községek alkotmánya ennek következtében egytől-egyig az egykamarás rendszeren épül fel; — s a kétkamarás rendszer legfeljebb abban a *burkolt* formájában tud érvényesülni, hogy a képviselőtestület szervezetéhez a *testületileg szervezett előjáróság* is hozzátartozik.

*

Az impériummal felruházott előjáróságoknak valamint a városokban, ugyanúgy a falvakban is *segédszervekre* van szükségük s ezek itt is háromfélék.

Vesztfáliában a nagyobb községek egyes különálló részeiben a járási választmány hozzájárulásával úgynevezett *helyi előjárókat* lehet alkalmazni, akik mint a községi előjárók *helyi segédszervei* szerepelnek.

Ezen szórványosan előforduló segédszervek mellett minden község előjárósága alkalmazhat rendszeresen fizetett községi hivatalnokokat, jegyzőket, pénztárosokat és számvevőket stb. S valamint a városok, ugyanúgy a falusi községek is önmaguk állapítják meg szabályrendeleteik útján, hogy hivatalnokaiktól milyen elméleti vagy gyakorlati szakképzettséget követeljenek?

¹⁾ V. ö. *Stier-Somló* i. m. 467. old. Az előbbi jog a tulajdonképeni, az utóbbi a nem tulajdonképeni kifogásolási jog. 468. old.

A segédszervek harmadik csoportja gyanánt valamint a városokban, ugyanúgy a falvakban is a *deputációk* szerepelnek. De míg a városokat a városi rendtartások hatalmazzák fel arra, hogy a közigazgatás egyes ágaira szorítkozó hatáskörrel deputációkat szervezzenek, — addig a falusi rendtartások — a rajnai tartományi rendtartás kivételével — *ilyen felhatalmazást nem tartalmaznak*. Deputációkat ennek következtében ugyanoly szabadon, mint a városok, *csakis a rajnai tartomány falvai alkothatnak*. A többi tartományokban falusi deputációkat csak a törvényhozás külön rendelkezései alapján lehet szervezni s ilyen külön törvényben gyökeredző falusi deputációk például a szegényügyi, a tanügyi, az adóügyi és az egészségügyi deputációk. A többi úgynevezett deputációk miben sem különböznek a képviselőtestületek által választható azon bizottságoktól, amelyeknek végrehajtó hatalmuk nincs s hatáskörüik mindössze a képviselőtestületek határozatainak az *előkészítésére és a javaslatlételre* szorítkozik.¹⁾

*

Az előjáróság hatásköre, valamint a városokban, ugyanúgy a falusi községekben is egyrészt az *országos*, — másrészt a *helyi érdekű* ügyekre terjed ki.

Az *országos érdekű* hatáskör épúgy felöleli a közigazgatási törvények, rendeletek és felsőbb hatósági utasítások végrehajtását s épúgy kiterjed a közigazgatás majd minden ágára s többek közt a pénzügyi, a hadügyi és az igazságügyi közigazgatásra, mint a városokban. Mindössze egy, de rendkívül fontos eltérést kell kiemelnünk. Míg ugyanis a helyi rendészet teendőit a városokban vagy az állami hatóságok vagy a polgármesterek látják el, — addig Hessen-Nassau és Hohenzollern kivételével — a többi tartományokban a helyi rendészet teendőinek ellátása a *községi előjáróság hatásköréből teljesen kiválik*. A keleti tartományokban és Schleswig-Holsteinban például a kisebb falvakat falusi *körökké* kell összefoglalni ; s a helyi rendészet és a költségeiről való gondoskodás *nem a falusi községek szerveinek*, hanem a *falusi körök* előjáróinak és választmányának a hatáskörébe tartozik. A nagyobb falvak azonban önmagukban alkotnak egy-egy falusi kört s az ilyen egy faluból álló körben a helyi rendészet teendőit a község előjárója látja el, a költségekről pedig a képviselőtestület gondoskodik. A helyi rendészet érdekében szervezett falusi köröknek önkormányzatuk nincs ; az ilyen falusi kör nem jogi személy, hanem csakis mint a rendészet *területbeosztása* szerepel.²⁾

*

A falusi községek előjáróságának a *helyi érdekű ügyekre* vonatkozó hatásköre egyrészt a magánjogi s másrészt a közjogi alapokon nyugvó önkormányzaton épül fel.

¹⁾ Stier-Somló i. m. 470—474. old.

²⁾ Handwb. der Komm. W. III. k. 467. old.

Mint a magánjogi önkormányzat szerve, — a községi előljáróság képviseli a falut *peres és perenkívüli* ügyekben egyaránt s ő kezeli, illetve hasznosítja a község vagyonát.

S mint a közjogi önkormányzat szerve, az előljáróság készíti elő és hajtja végre a képviselőtestület összes határozatait s különösen azokat, amelyek a községi közszolgáltatások kivetésére, behajtására és felhasználására vonatkoznak; — s ő gyakorolja a végrehajtáshoz szükséges kormányzati funkciókat. Kinevezi és ellenőrzi tehát a község impériummal fel nem ruházott hivatalnokait, — elkészíti a költségvetéstervezetét; — utalványoz; összeállítja a zárszámadásokat; — jelentéseiben beszámol a községi közigazgatás egész menetéről; — s rendelkezik a karhatalom felett.

*

Ami a falusi önkormányzat szerveinek az állam egyéb szerveihez való viszonyát illeti, — ez egynéhány kisebb jelentőségű eltéréstől eltekintve, ugyanúgy alakul, mint a városokban.

A *törvényhozó hatalom* tehát — akkor, midőn a falusi községek szervezetét, az egyes községek hatáskörét s az állami szervekhez való viszonyát szabályozza, — *a rendes és a közigazgatási bíróságok* pedig akkor, midőn a falusi önkormányzat szerveit s az ő felettes hatóságait ellenőrzi és törvénytiszteletre kényszerítik, — *éppúgy korlátozzák és védelmezik az önkormányzatot, mint a városokban*. Eltérés mindössze a felügyelet terén van, de csak két tekintetben.

Elsőfokú felügyelő hatóságok gyanánt ugyanis nem a kerületi kormányelnök és a kerületi választmány szerepelnek, mint a városokkal szemben, hanem *a járási főnök és a járási választmány*.

S ezenfelül a járási főnök Vesztfália területén a felügyeletnek egy olyan eszközét is alkalmazhatja, amelyet a városi rendtartások nem ismernek: tudniillik átveheti a képviselőtestület ülésén az elnöklést, gyakorolhatja az elnöki jogokat; s mindössze egyet nem tehet meg, tudniillik a *szavazásban részt nem vehet*.

Ettől a két eltéréstől eltekintve, — a felügyelet ugyanúgy van szabályozva, mint a városokban. A felügyelő hatáskör tehát ugyanazon alapelvek szerint oszlik meg egyrészt az egyedi szervek, tudniillik a járási főnökök s másrészt az elnökletük alatt működő, de egyébként kizárólag önkormányzati elemekből álló testületi szervek, tudniillik a járási választmányok között, — s ugyanúgy az egyes *konkrét* ügyekben hozott határozatokra s a képviselőtestület *egész magatartásának* az ellenőrzésére vonatkozik, mint a városokban.

Az egyes konkrét ügyekre vonatkozó felügyelet az *adminisztratív tutelát, a kényszerköltségvetési jogot és a képviselőtestület határozatainak a felülbírálatát*, — az általános felügyelet pedig a képviselőtestület *felosztatásának* a jogát foglalja magában.

Minthogy a felügyelő hatóságoknak ezen különböző jogosítványai szempontjából a falu és város között lényegbe vágó különbségek nincsenek, — a porosz falusi önkormányzatot a határozatok felülbírálása terén ugyanaz a fogatkozás jellemzi, mint a porosz városi önkormányzatot. A felügyeletet gyakorló felsőbb hatóságok ugyanis a gyülekezetnek, illetve a képviselő-testületnek nemcsak országos, hanem *helyiérdekű ügyekben* hozott határozatait is megváltoztathatják s ezen a révén a falusi község akaratát helyiérdekű ügyekben is *az állam akaratával* helyettesíthetik. Erre a jogi lehetőségre kell visszavezetnünk, hogy a porosz falusi önkormányzatot épűgy *az állami bürokrácia* túlsúlya jellemzi, mint a porosz városi önkormányzatot.¹⁾

*

A porosz jog a falunak egy a normálistól eltérő válfaját ismeri, tudniillik a mezővárost s egy a faluhoz hasonló alakulatot ismer, tudniillik az uradalmi körzetet.

A mezőváros mindössze abban különbözik a falutól, hogy bár reá is a falusi rendtartások valamelyikét kell alkalmazni — ettől a szabálytól eltérve, bizonyos vonatkozásokban a mezőváros a városi rendtartások valamelyikének a hatálya alatt áll. Minthogy a mezővárosok legnagyobb része várossá alakult át, úgyhogy manapság Poroszország területén már csak tizenkét mezőváros található, ²⁾ — a mezővárosoknál sokkal nagyobb jelentőségűk van a falvakhoz hasonló, de azokkal korántsem azonos *uradalmi körzeteknek*.

Az uradalmi körzetek a falusi községek joghatósága alól mentességet élveznek s ez a mentesség két irányban: tudniillik pozitíve és negatíve érezteti a hatását. Pozitíve a mentesség azt jelenti, hogy a falu közigazgatásával és kormányzatával járó összes terheket, — például a helyi rendészet és a tűzoltóság, az útéptés, a szegénységélyezés, az anyakönyvvezetés és az iskolafenntartás összes költségeit — *az uradalom mindenkori tulajdonosa köteles viselni*; s ennek ellenében a falusi közigazgatásban és kormányzatban megnyilvánuló minden olyan hatalom, amelyet a faluban *egyedi szervek* gyakorolnak, — *az uradalom területén az uradalom mindenkori tulajdonosát vagy az ő helyettesét, mint az uradalom elöljáróját illeti meg*. Az uradalmi elöljáró azonban, mint ilyen, hatósági funkciókat csak akkor láthat el, ha a járási főnök őt ebbeli minőségében megerősítette s tőle az esküt kivette. Mivel az uradalmi elöljárót s az ő körzetét a közigazgatás és kormányzat terén ugyanolyan relatív önállóság illeti meg, mint a falusi községet, — a Laband-féle elmélet szerint *az uradalmi körzetnek is van önkormányzata*. De mivel az önkormányzatban foglalt közfunkciókat nem az uradalom

¹⁾ V. ö. *Stier-Somló* i. m. 429—484. old.

²⁾ U. o. 96. és 386. old. 1. jégyzet.

lakossága, illetve ennek a választottjai, hanem a központi hatalom megbízatása alapján *a földesúr vagy ennek helyettese látják el, — az uradalmi önkormányzat nem mint demokratikus vagyis népuralmi, hanem mint monokratikus, vagyis egyeduralmi, közelebbről megjelölve, mint földesúri önkormányzat jelentkezik.*

Negative pedig a mentesség azt jelenti, hogy a szomszédos falvak hatásköre az uradalmi körzetre *nem* terjed ki; s a földesúr és az uradalom lakossága a falusi önkormányzat terén semmiféle *jogokat* nem gyakorolhatnak, de viszont a falusi önkormányzat terheit sem tartoznak viselni.

Minthogy a negatív mentesség révén Poroszország területén közel 16.000 uradalmi körzet földesurai és az uradalmaknak közel három milliónyi lakossága záratott ki a falusi önkormányzatban foglalt jogokból s mentesült a falusi önkormányzat terhei alól, — a porosz falvak legnagyobb részét az uradalmi körzetek mentessége tette képtelenné arra, hogy az önkormányzatban foglalt közfunkciókat ellássák. Ezért van rendkívül nagy jelentősége az 1927-i közigazgatási reformnak, amely az uradalmak exempcioit s velük együtt az uradalmi körzetek önkormányzatát csak mint ritka kivételt a nagy erdő- és halgazdaságok területén tartotta fenn, — egyébként azonban megszüntette s az uradalmak túlnyomó nagy részét a falusi községekbe kebelezte be.¹⁾

*

Az eddigiekben a porosz állam azon tartományainak a falusi önkormányzatát ismertettük, amelyek a tiszta német jog területét alkotják. Lényegesen másképp alakul a falusi önkormányzat szervezete s az egyes szervek hatásköre abban a két tartományban, — tudniillik a rajnai tartományban és Vesztfáliában, — amelyek valamikor a francia jog uralma alatt állottak.

A francia forradalmi törvényhozás, mint láttuk, eredetileg minden egyes földrajzi értelemben vett helységet önkormányzattal ruházott fel s a jogi értelemben vett *községnek* a rangjára emelt. A forradalmi törvényhozás azonban csakhamar szakított ezzel a rendszerrel s pár esztendőre egy olyan rendszert léptetett életbe, amely csak az ötezer lakosnál népesebb helységeket ruházta fel önkormányzattal; — a többieket hatezer falusi körre foglalta össze s az önkormányzatot nem a kör *egyes* helységeinek, hanem a helységek *összeségének* adta meg. Bár a francia törvényhozás pár évi kísérletezés után ezt a rendszert is elvetette, — a francia uralom alá került rajnai tartományban és Vesztfália területén *mégis ezt a rendszert léptették életbe.* E szerint a rendszer szerint a falusi kör összes helyiségei *jogilag egy községet alkottak*, amelynek csak *egy* képviselőtestülete s *egy* polgár-

¹⁾ V. ö. C. Bornhak: Preussisches Staatsrecht II. kiad. II. k. 111., 226. és 227. old. Stier-Somló i. m. 407—423. old.

mestere volt. A francia uralom megszűnte után azonban a gyakorlat a falusi körnek — tudniillik Vesztfáliában az ugynevezett *Amtnaks* a rajnai tartományban az ugynevezett *Bürgermeistereinak* — egyes helységei számára a költségvetésben *különállást* biztosított s ezt a különállást a későbbi törvényhozás nemcsak fenntartotta, de *tovább is fejlesztette*. Ennek pedig az lett a következménye, hogy bizonyos nagyobb községek kivételével, — amelyek egymagukban ¹⁾ szerepelnek, mint falusi körök, illetve falusi polgármesterségek — *a falusi kör, mint több helységből álló egységes község megszűnt; több községből álló összetett községgé alakult át; s a falusi körön belül kétféle, tudniillik egy alsóbb és egy magasabbrendű önkormányzat fejlődött ki.*

Alsóbbrendű önkormányzat illetve meg a falusi kör *egyes* községeit. S ez az önkormányzat kisebb terjedelmű volt, mint a tiszta német jogterület falvainak az önkormányzata; — mert az egyes községek önkormányzatát a falusi kör közös szerveinek a hatásköre korlátozta, mégpedig *három* irányban.

A képviselőtestületet illetőleg a korlátozás abból állott, hogy a képviselőtestületek tagjait ülésre Vesztfáliában ugyan a községi előljáró, a rajnai tartományban ellenben nem ez, hanem a *falusi kör polgármestere* hívta össze s az üléseken is ez elnökölt. A képviselőtestület Vesztfáliában épúgy határozhatott a hatásköréhez tartozó minden ügyben, mint a német jogterületen; a rajnai tartomány területén ellenben a képviselőtestület csak kisebb jelentőségű *helyi érdekű ügyekben* s különösen a községi vagyron kezelése tárgyában hozhatott határozatokat; — azon fontosabb ügyekben ellenben, amelyek a község *kötelességeinek a teljesítésére* vonatkoztak, — nem határozó, hanem csak *véleményező* hatásköre volt.

Ami az *előjáróságot* illeti, — az egyes községek előljárói az országos érdekű *közigazgatás* terén Vesztfáliában és a rajnai tartomány területén egyaránt csak *segédszervei* voltak a falusi kör előljárójának, tudniillik a *polgármesternek* vagy *Amtmannak*; — a kormányzati funkciók közül pedig — a költségvetés tervezetének az elkészítése, az utalványozási jog s a zárszámadásokra vonatkozó jelentéstétel Vesztfáliában az Amtmann és a községi előljárót együttesen, a rajnai tartomány területén pedig a *falusi kör polgármesterét egymagában* illetve meg.

Végül ami a *felügyeletet* illeti, — Vesztfália és a rajnai tartomány területén a községi képviselőtestületek határozatait jog- vagy érdeksértés címén nemcsak az egyes községek előljárói támadhatták meg kifogással, hanem a *falusi kör előljárója, az Amtmann és a polgármester is.*

A falusi kör egyes községeinek ekképen korlátozott *alsóbbrendű önkormányzatát* a falusi kör *magasabbrendű önkormányzata* tetézte be. Ezen

¹⁾ Az egy községből álló falusi körben a kör képviselőtestületének a teendőit a községi képviselőtestület látja el; — a község előljárója pedig egyúttal mint a község polgármestere szerepel. *Stier-Somló* i. m. 506. old.

jogi személyiséggel felruházott ¹⁾ magasabbrendű önkormányzati alakulatnak épügy két alapszerve volt, mint az egyes falusi községeknek, tudniillik *a képviselőtestület és az előjáróság.*

A képviselőtestület a polgármester, illetve az Amtmann s esetleg a járási főnök elnöklete alatt részint az egyes községek *előjáróiból*, részint külön e célból választott *képviselők*ből állott.

A falusi kör előjáróságát pedig — tudniillik az Amtmann, illetve a polgármestert — s ezeknek az adjunktusait *a rajnai tartományban* a kör képviselőtestületének meghallgatása után *a járási választmány jelöltjei* közül, — Vesztfáliában minden ilyen korlátozástól menten — *a tartományi főnök* nevezte ki s a törvény intenciói szerint, rendszerint a kerület egyik legtekintélyesebb nagybirtokosát kellett volna kineveznie azért, hogy a kinevezett az ő funkcióit *ingyen, a puszta megtiszteltetésért láthassa el.* A valóságban azonban az ingyenes szolgálat elvét érvényesíteni nem lehetett; s a polgármester, illetve Amtmann állására rendszerint *szakképzett és fizetett hivatalnokokat neveztek ki.* A polgármester és az Amtmann kinevezése mindig *életfogytiglan* szólt.

Az ekképen szervezett falusi kör alapszervei közül a *képviselőtestület* kizárólag mint a falusi kör szerve szerepelt s hatásköre csakis azon ügyekre terjedt ki, amelyek a kör valamennyi községét közösen érintették. Az *előjárók* ellenben *kettős* minőségben, tudniillik egyrészt mint *a falusi körnek* s másrészt mint *a járási főnöknek* a szervei szerepeltek s hatáskörük szükségképpen két részre vált szét. Felölelte tudniillik egyrészt a képviselőtestület határozatainak az előkészítését és végrehajtását; s másrészt az országos érdekű közigazgatást s elsősorban és legfőképpen a rendészetet.

A hatáskör illetén szabályozásától eltekintve, — a falusi kör szerveire s az egyes szervek hatáskörére s az állami szervekhez való viszonyára vonatkozólag ugyanazon szabályok voltak érvényben, mint a falusi községekben.

A falusi kör egyes községeinek s magának a körnek önkormányzatát 1927-ben reformálták.

Az 1927-i reform nem forgatta fel gyökeresen a falusi körnek s a hozzá tartozó egyes községeknek az önkormányzatát, hanem a legnagyobb mérséklettel járva el, fenntartotta a régi önkormányzatot s mindössze három irányban módosította.

A módosítások közül az egyik csak a falusi kör egyes községeire, — a másik magára a körre vonatkozik; a harmadik pedig a községek és a kör önkormányzatát *egyaránt* érdekli.

¹⁾ A keleti tartományok és Schleswig-Holstein Amtjai, amelyek kizárólag egy cél, tudniillik a rendészet érdekében jöttek létre, — lényegesen különböznek a szövegben tárgyalt falusi köröktől s mint láttuk, nem jogi személyek, hanem csak az állami *közigazgatás területbevonásai.* V. ö. Stier-Somló i. m. 507. old.

Az egyes községeket illetőleg a módosítás abból áll, hogy a községi előjárók jogállására vonatkozó *vesztfáliai jogszabályokat a rajnai tartományra is kiterjesztették*; — a községi előjárók ennek következtében helyiérdekű ügyekben megszűntek a falusi kör polgármesterének a puszta *segédszervei* lenni s a rajnai tartomány területén is a községi önkormányzat *önálló* szerveivé alakultak át.

A *falusi kört* illetőleg az *előjáróság* szervezete ment át lényeges változáson. Az 1927-i reform ugyanis a *kinevezési rendszert* s a polgármesterek *életfogytig tartó* megbízását megszüntetve, a *választási rendszerre* tért át. Ma tehát a falusi körök polgármestereit¹⁾ és ezeknek adjunktusait, tudniillik a helyettes illetve a segédpolgármestereket a *falusi körök képviselőtestületei választják*; — mégpedig a *fizetett* polgármestereket és adjunktusokat 12 esztendőre s a mai gazdasági viszonyok közt *ez a szabály*; — ingyenes szolgálat esetén pedig, ami csak ritka kivételkép fordul elő, — a polgármestereket 6 esztendőre s a segédpolgármestereket a képviselőtestület megbízásának időtartamára választják.

A falusi kört és ennek egyes községeit egyaránt érdekli az a harmadik módosítás, mely szerint a falusi kör képviselőtestülete a községek hatásköréből kiveheti s a kör hatáskörében utalhatja át minden olyan közszükségletnek a kielégítését, amelyet az egyes községek, illetve az ő érdekszövetségeik megfelelően kielégíteni nem tudnak.

Az 1927-i reform tehát az önkormányzatra *képes* községek önállóságát a falusi körön belül fokozza; — a falusi kör hatáskörét az önkormányzatra *képtelen községek rovására gyarapítja*; — magát a falusi kör szervezetét pedig *arisztokratikusból demokratikussá alakítja át*.²⁾

A járási önkormányzat.

A francia önkormányzattal szemben a porosz önkormányzat egyik legjellemzőbb vonásaként azt emeltük ki, hogy míg a francia jog a községek felett álló önkormányzati alakulat gyanánt csak a megyét szervezi meg, járási önkormányzatot tehát nem ismer, a tartományokat pedig, még mint az állami közigazgatás területi egységeit sem *engedte fennmaradni*, — addig a porosz jog a megyéknek megfelelő kerületeket az állami közigazgatás és a közigazgatási bíraskodás területbeosztásai gyanánt használja fel s a községek felett álló önkormányzati alakulatokat kétfelé szakítva, járási és tartományi önkormányzatot szervez.

Bármennyire eltérjen ennek következtében egymástól egyrészt a francia megyék s másrészt a porosz járások és tartományok önkormányzata,

¹⁾ Az Amtmann féle elnevezést Vesztfáliában is a polgármester-féle elnevezés váltotta fel.

²⁾ V. ö. C. Bornhak i. m. II. k. 244—260. old.; Stier-Somló i. m. 505—526. old.

— a különbség mégis inkább mennyiségi, mint minőségi. A porosz falusi járás tulajdonképen nem más, mint egy olyan kisebbszabású megye, amelynek területe és népessége nagyjában a francia járásokéval —, a porosz tartomány pedig nem más, mint egy nagyobb szabású megye, amelynek területe és népessége 2—6 francia megye területével és népességével egyenlő.

Ami mármost a járási önkormányzatot illeti, — ennek a legfőbb jellemvonásait a következőkben foglalhatjuk össze.

A porosz jog kétféle járást különböztet meg, egyrészt az egy községből álló városi s másrészt a több községből álló falusi járásokat.

A 25.000—40.000 lelket számláló nagyobb városok ugyanis a falusi járások kötelékéből — az anyagi kérdések megfelelő rendezése után kiválhatnak s önálló városi járásokká alakulhatnak át; sőt méltánylást érdemlő esetekben ugyanezt a kisebb városok is megtehetik, de csak a tartományi képviselőtestület meghallgatása után s a minisztérium engedélyével.

Az ekképen kivált városi járások mindössze annyiban különböznek a közönséges városoktól, hogy egy úgynevezett *városi* választmányt kénytelenek szervezni; — s ezek a polgármesterből és négy magisztrátusi tagból vagy négy városi képviselőből álló városi választmányok gyakorolják a *járási választmányok* hatáskörét, de csak országos érdekű ügyekben s a közigazgatási bíráskodás terén.¹⁾

Ami a több községből álló *falusi járásokat* illeti, ezeknek épúgy mint a francia megyéknek s a belga tartományoknak három alapszervük van: a *képviselőtestület, a választmány és a járási főnök*.

A képviselőtestület tagszámát illetőleg a porosz jog is a francia jog álláspontjára helyezkedik; s csak kis tagszámú testületet tartván a közigazgatási és kormányzati funkciók ellátására alkalmasnak, — a 30.000-nél kevesebb lelket számláló járásokban a tagok számát 20-ban állapítja meg, s a népesebb járásokban a tagszámot 50.000 lakosig minden 5000, azontúl pedig minden 10.000 lakos után egy-egy taggal emeli.

Ezen meglehetősen kis tagszámú testületet a világháborút megelőzőleg felerészben háromévenként hat esztendőre a választók három csoportja választotta: az első csoportba tartoztak a nagyobb adófizetők vagyis a legtöbb tartományban azon természetes és jogi személyek, akik legalább 225—300 márka föld-, ház-, illetve kereseti adót fizettek; — a második csoportba tartoztak a falusi községek és a kisebb adófizetők; — s a harmadikba a járás kötelékébe tartozó városok.

Az utóbbiak a képviselőtestület tagjainak népességük arányában reájuk eső hányadát, de legfeljebb felerészét, ha pedig csak egy város volt a járásban, akkor legfeljebb egyharmadát választották; — s a megmaradt mandátumok felerészét a nagyobb adófizetők s felerészét a falusi községek és a kisebb adófizetők csoportja töltötte be.

¹⁾ V. ö. *Stier-Somló* i. m. 542. és 571. old.

A nagyobb adófizetők csoportjában minden adófizető személyesen, illetve megbízottja után a járás székhelyén gyakorolta a választói jogát. A falusi községeket választó kerületekbe foglalták össze s a kerületek választóközönsége egyrészt a községi képviselőtestületek által választott elektorokból s másrészt azon nagyobb adófizetők közül alakult meg, akik bizonyos nagyságú adót fizettek, de nem annyit, hogy a választók első csoportjába tartozhattak volna.

A városok csoportjában, ha valamely város a népesség arányában legalább egy képviselőt választhatott, akkor a képviselőt a városi képviselőtestület a magisztrátussal, illetve az előjárósággal együtt választotta meg; — ha ellenben a városra egy képviselő sem jutott, akkor a képviselőtestület nem képviselőt, hanem minden 250 lakos után egy-egy elektort választott.¹⁾

Ezt a mérsékelt s nem egy községben többszörösen is *közvetett censusos* választói jogot s a képviselőtestületnek háromévenkénti részleges újjáalkotását az 1925-i reform törölte el. 1925 óta a járási képviselőtestület valamennyi tagját egyszerre és valamennyit négy esztendőre kell megválasztani, a nőkre is kiterjedő általános egyenlő és közvetlen választói jog alapján. A szavazást pedig titkosan és az arányos képviselettel kombinált lajstromos rendszer szerint kell megejteni. A választói jog s a szavazási eljárás illetén reformjára kell visszavezetnünk, hogy az anyagi és alaki választói jogra s a választási eljárásra vonatkozó szabályok szempontjából a járási, a városi és a falusi képviselőtestületek szervezése közt lényegbe vágó különbségek nincsenek. De nincs lényegbevágó különbség a képviselőtestület megalakulása, működése és az egyes tagok jogállása szempontjából sem. S ép ezért a járási képviselőtestületek szervezetét és működését illetőleg mindössze három alapelvet emelünk ki. *a)* A képviselőtestület elnöke gyanánt a járási főnök, illetve az e célból választott elnökhelyettesek valamelyike szerepel. A járási főnök elnöklése a járási képviselőtestületet *vegyes összetételű testületté* alakítja át s a kormányhatósági és önkormányzati elemek együttműködése vonja maga után, hogy az állam és a járás mint önkormányzati alakulat közt felmerülő ellentéteket a képviselőtestületen *belül* is el lehet simítani. *b)* A járási főnök a képviselőtestületet évente legalább kétszer tartozik egybehívni; de ezenfelül is jogában áll annyiszor tartani ülést, ahányszor jónak látja; — sőt az ülések tartása egyenesen kötelesség, ha ezt a tagok egynegyede vagy a kerületi választmány kívánja. Ellentétben tehát a francia megyei képviselőtestülettel, a porosz járási képviselőtestületnek ülészakai nincsenek; gyülekezési szabadsága korlátlan. *c)* A képviselőtestület tagjai *ingyen* kötelesek funkcióikat ellátni s a világháború előtt Schleswig-Holsteintől eltekintve sem napidíjat sem utiköltséget nem kaphattak, ma azonban kaphatnak. Azt, aki a képviselői megbízatást a törvényben meghatározott kivételes esetektől eltekintve, el nem fogadja s a megbízatásnak legalább három esztendőn

¹⁾ C. Bornhak i. m. 285—291. old.

át eleget nem tesz, — a járási képviselőtestület az önkormányzatban való részvételből kizárhatja; s ezenfelül a járás részére fizetendő összes közszolgáltatásait *egynolcad*, illetve *maximum egynegyedrésszel* felelmezheti.¹⁾

*

Valamint a falusi és városi községek ugyanúgy a járások is jogi személyek, mégpedig úgy a magánjogi mint a közjog szempontjából. Ebből szükségképen következik, hogy valamint a falusi és városi — ugyanúgy a járási képviselőtestületek hatásköre is két részre: a magánjogi és közjogi alapokon nyugvó hatáskörré válik szét.

A járás magánjogi jogi személyiségén nyugvó hatásköre alapján a képviselőtestület hozza meg mindazon közigazgatási aktus természetével bíró határozatokat, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a járás törvényes képviselői egyrészt jogügyleteket köthessenek s ezeket átalakíthassák és megszüntethessék s másrészt prebeszállhassanak.

A közjogi alapokon nyugvó hatáskör közigazgatási és kormányzati hatáskörré válik szét.

A közigazgatási hatáskör két tekintetben különbözik a francia megyék és a belga tartományok hatáskörétől.

Ezeknek a hatásköre ugyanis — egy-két ritka kivételtől eltekintve — csak *helyiérdekű ügyekre* terjed ki, de viszont az *összes helyiérdekű ügyeket* felöleli.

A porosz járások képviselőtestületeinek a hatásköre ellenben a helyi és az országos érdekű *közigazgatásra* egyaránt kiterjedhet. De viszont a törvényhozás egyik hatáskörét sem írta körül pontosan. A helyiérdekű ügyeket illetőleg ugyanis arra az álláspontra helyezkedett, hogy a képviselőtestület hatáskörét a járásoknak és az ő felügyelő hatóságainak egymással karöltve úgy kell kiépíteniök, amint ezt a járás pénzügyi megengedik.²⁾ Az országos érdekű ügyek közül pedig azok fognak a képviselőtestületek hatáskörébe tartozni, amelyeket törvények vagy rendeletek odaaltalnak.

A hatáskör ilyenén szabályozása következtében a helyiérdekű ügyek közül a vízvezetékek, villamos centrálék, a kórházak, a takarékpénztárak, a mezőgazdasági szakiskolák, az ipariskolák, a kisvasutak és közutak létesítése és fenntartása, — az országos érdekű ügyek közül pedig a himlőoltás költségeiről, az elmebetegek, a gyengeelméjűek, az eskórosok, a siketnémák és vakok elhelyezéséről való gondoskodás és a tanügyi államsegélyek szétosztása stb. tartoznak a képviselőtestület hatáskörébe.³⁾

¹⁾ Stier-Somló i. m. 540. és 568. old.; C. Bornhak i. m. II. k. 293. old.

²⁾ V. ö. A közigazgatási főtörvényszéknek Stier-Somló által idézett határozatait, i. m. 538. old. 16. jegyzet 554—562. old.

³⁾ Stier-Somló i. m. 538—539. old.

A közigazgatási hatáskört a *kormányzati* hatáskör tetézi be s ez egyrészt a jogalkotó és a háztartással kapcsolatos s másrészt a szervező és az ellenőrző hatáskört foglalja magában.

A jogalkotó hatáskör abból áll, hogy a járási képviselőtestület önmaga állapíthatja meg a saját ügyrendjét s ezenfelül általánosan kötelező szabályrendeleteket bocsáthat ki.

A háztartást illetőleg megállapíthatja a következő év költségvetési előirányzatát, gyakorolhatja az önadóztatást s felülvizsgálhatja a zárszámadásokat.

Szervező hatásköre alapján :

a) állásokat rendszeresíthet ; előterjesztést tehet a járási főnöki állás betöltésekor ; s megválaszthatja a képviselőtestület két helyettes elnökét ;

b) bizottságokat szervezhet ; s megválaszthatja — az arányos képvisellel kombinált lajstromos szavazás rendszere szerint — a különböző bizottságok és a járási választmány tagjait ;

c) közintézeteket, köztestületeket és üzemeket létesíthet ; s

d) a szomszédos járással együtt *járásközi* alakulatokat, például járásközi érdekszövetségeket alapíthat.

S mindezeneken felül ellenőrizheti a járás összes szerveinek a működését.

*

A járási választmány a járási főnök elnöklete alatt hat tagból áll, akiket a járási képviselőtestület a saját kebeléből hat esztendőre választ. A járási képviselőtestület helyettes tagokat és egy úgynevezett szindikust is választhat, akinek magasabb bírói állás viselésére képesítettnek kell lenni s aki mint jogi szakértő a választmány ülésén a tanácskozásokban részt vehet, de a szavazásban nem.

A tagok épúgy mint a hivatalnokok esküt kötelesek tenni az elnök kezébe s ugyanazon okokból, mint a közhivatalnokok, — fegyelmi úton is felelősségre vonhatók s esetleg el is mozdíthatók. De bár jogállásuk több tekintetben a közhivatalnokok jogállására emlékeztet, lényegesen különböznek a közhivatalnokoktól annyiban, amennyiben fizetést nem kaphatnak s csak útiköltségeik és az idővesztés okozta káruk megtérítését igényelhetik.

Az ekképen szervezett járási választmány — nemcsak az összetétel szempontjából tartozik az úgynevezett *vegyes testületek* közé — hiszen mint láttuk, kormányhatósági és önkormányzati, illetve hivatalnoki és laikus elemekből áll, hanem *hatásköre* szempontjából is.

Hatásköre ugyanis kettős s egyrészt a helyi s másrészt az országos érdekű ügyekre terjed ki.

Helyiérdekű ügyekben a járási választmány készíti elő és — s hacsak a törvény másképp nem rendelkezik, — ugyancsak a járási választmány hajtja végre a járási képviselőtestület összes határozatait ; — intézi a folyó

ügyeket ; — szükség esetén panaszt emel az illetékes közigazgatási bíróság előtt ; — s kinevezi, irányítja és ellenőrzi a járás hivatalnokait.

Országos érdekű ügyekben a járási választmány szerepel, mint végrehajtó szerv minden olyan esetben, midőn a törvényhozás kifejezetten így rendelkezik ; s gyakorolja — mint láttuk — az önkormányzat összes nehezebb és kényesebb ügyeiben a falusi községek feletti felügyeletet.

*

Bár a porosz járási választmány már azon a réven is lényegesen eltér a francia megyei választmánytól, hogy míg emez csak határozatokat hozhat, amaz ellenben az ő határozatait végre is hajthatja, — a két testületi szervet illetőleg még egy fontos és jellemző eltérést kell kiemelnünk. A francia jognak alapelve, hogy a határozathozatalt, a cselekvést és a bíraskodást egymástól *különböző* szervekre kell bízni. Ezzel szemben a porosz jog a járási választmány hatáskörének a szabályozásánál ép az ellenkező álláspontra helyezkedett. A járási választmány ugyanis nemcsak határozhat és végrehajthat, hanem a hatáskörébe utalt közigazgatási jogviták felett, mint *elsőfokú közigazgatási bíróság* bíraskodhatik is.

*

A járás területén végbemenő országos és helyiérdekű közigazgatást egyrészt mint a *központi kormány* szerve s másrészt mint a járási képviselőtestület és a járási választmány *elnöke*, a *járási főnök* irányítja.

A járási főnököt — a járási képviselőtestület előterjesztésének meghallgatása után — de ettől függetlenül, a minisztérium nevezi ki. Bár a világháború előtt csak azt lehetett járási főnökké kinevezni, aki a törvényben körülírt képesítéssel rendelkezett, — a járási főnök már a világháború előtt is *hivatalnok és politikus* volt egy személyben ; s állásának politikai jellege főképen abból tűnt ki, hogy a járási főnököt, mint a kormány politikai bizalmasát, bármikor és minden indokolás nélkül el lehetett mozdítani, illetve várakozási illetménnyel nyugdíjba lehetett küldeni. Még inkább szembeötlik a járási főnök *politikus* volta a világháború után eszközölt reform óta. Jelenleg ugyanis a törvényhozás a járási főnöktől semmiféle elméleti vagy gyakorlati szakképzettséget nem követel s ép ezért jelenleg a járási főnöknek csak egy kvalifikációra van szüksége, tudniillik a kormány bizalmára.

A járási főnököt, akadályoztatása esetén, egyrészt a képviselőtestület és a választmány elnöki tisztségében és másrészt mint egyedi szervet két a képviselőtestület által választott *járási kiküldött* helyettesíti.

Ezeket pedig és a járási főnököt működésükben egyrészt a járási küldöttségek és másrészt a szakképzett és rendszeresen fizetett hivatalnokok támogatják.

A járási küldöttségek nem előkészítő vagy véleményező szervek, hanem a cselekvő közigazgatás és a kormányzás szervei s mint ilyenek egyes közintézeteket igazgatnak, azokra felügyelnek s egyes konkrét közigazgatási feladatokat valósítanak meg.

Ami a hivatalnokokat illeti, — ezek két csoportra válnak szét. Az egyik csoportba tartoznak azok, akik a járási főnöknek, mint a járási választmány *elnökének* vannak alárendelve, tudniillik a választmányi titkár, a járási önkormányzati pénztáros és a megfelelő hivatali személyzet; — s a másikba azok tartoznak, akik a járási főnököt, mint *egyedi* szervet támogatják, tudniillik a járási főjegyző s az ennek alárendelt ülnökök, előadók és gyakor-nokok, akik a járásfőnöknek, — továbbá a járási orvos, állatorvos, építész, tanfelügyelő, kataszteri ellenőr stb., akik közvetlenül a kerületi kormány elnökének vannak alárendelve. A hivatalnoki karnak ezt a sajátságos *dualizmusát* a porosz járási önkormányzatnak fentebb már érintett jellemvonásaira kell visszavezetnünk.

A járási önkormányzat testületi szervei ugyanis *vegyes* összetételűek, mert hivatalnoki és laikus elemekből állanak; — hatáskörüik is vegyes, mert helyi és országos érdekű ügyeket egyaránt felölél; — az önkormányzatban foglalt végrehajtó hatalom pedig testületi alapon, illetve akképen van szervezve, hogy a képviselőtestület határozatait a választmány, ennek határozatait pedig a választmány elnöke, a járási főnök hajtja végre. *A hivatalnoki kar dualizmusa tehát csak betetőzi azt a dualizmust, amely a járási önkormányzat testületi szerveinek összetételét és hatáskörét s az önkormányzat végrehajtó hatalmát jellemzi.*

Mindezek alapján megállapíthatjuk, hogy a porosz járásokban a közigazgatás magas színvonalának három biztosítéka van: tudniillik *a)* a határozathozatal és a végrehajtás hatalmának megosztása laikusok és hivatalnokok között; *b)* a hivatalnokok elméleti és gyakorlati szakképzettsége; s *c)* a járás, mint jogi személy vagyoni felelőssége az ő hivatalnokaiért, amely felelősséget a porosz jog a járásokra vonatkozólag is ugyanazon elvek szerint szabályoz, mint a városokra vonatkozólag.

*

A járási főnök hatásköre két részre válik szét. Helyiérdekű ügyekben ő készíti elő és hajtja végre a járási választmány határozatait s ő szerepel kifelé harmadik személyekkel és hatóságokkal szemben, a járásnak, mint magánjogi értelemben vett jogi személynek a törvényes képviselője gyanánt.

Országos érdekű ügyekben pedig részint közigazgatási, részint kormányzati funkciókat lát el.

Közigazgatási hatásköre a rendészet egyes ágait, például a vadászati, halászati, útiügyi s az emberi és állati járványrendészetet, valamint a társadalombiztosítás alsófokú hatósági teendőinek az ellátását öleli fel; —

kormányzati hatásköre pedig abból áll, hogy ellenőrzi a rendészet összes többi ágait; felügyeletet gyakorol a községi önkormányzat felett; sőt — mint látni fogjuk — ellátja azon teendők egy részét is, amelyeket a járási önkormányzat felügyelete tesz szükségessé.

*

Ami a járási önkormányzatnak az állami szervekhez való viszonyát illeti, — ebben a tekintetben ugyanazon alapelvek érvényesülnek, mint amelyekre már a városi és a falusi önkormányzatnál rámutattunk.

A *törvényhozás* és a rendes, valamint a közigazgatási *bíróságok* tehát épúgy korlátok közé szorítják és védelmezik a járások, mint a városok és falvak önkormányzatát.

Ami pedig az állam többi szerveihez való viszonyt illeti, — felügyelő szervek gyanánt első fokon a kerületi kormányelnök és a kerületi választmány s másod- és végsőfokú fórumok gyanánt a tartományi főelnök és a tartományi tanács szerepelnek ugyanúgy, mint a városokban láttuk. De nemcsak a *fórumrendszer* azonos, hanem — egyetlenegy fontosabb eltéréstől eltekintve — maga a *felügyelet* is ugyanúgy van szabályozva, mint a városokban.

A felügyelő hatáskör tehát ugyanazon alapelvek szerint oszlik meg az egyedi és testületi szervek között s a testületi szervek révén az önkormányzatot ugyanúgy a bírói függetlenség és a tartományi önkormányzat védelmezik s maga a felügyelet ugyanúgy vagy egyes konkrétügyekre vagy a képviselőtestület egész magatartására vonatkozik, mint a városokban.

Az egyes konkrétügyekre vonatkozó felügyelet a járással szemben is az adminisztratív tutelát, a kényszerköltségvetési jogot s a képviselőtestület, a választmány és a járási köldöttségek határozatainak a felülbírálatát, — az általános felügyelet pedig a képviselőtestület *feloszlátását* foglalja magában.

E különböző felügyeleti funkciók közt mindössze egy van, amelyet a porosz tételes jog lényegesen másképp szabályoz a városokra s másképp a járásokra vonatkozólag. A városokban ugyanis a felügyelet segédszervei minden olyan határozatot megtámadhatnak kifogással, amely a hatáskörre vonatkozó jogszabályba vagy törvénybe ütközik, vagy pedig sérelmes az állam, illetve a város *közérdekei* szempontjából. A járásokban ellenben a felügyelet segédszervei, tudniillik a járási főnökök a képviselőtestületnek, a választmánynak és a küldöttségnek csakis azon határozatait támadhatják meg kifogással, — amelyek a hatáskörre vonatkozó *jogszabályokba* ütköznek vagy *törvényt* sértenek; ellenben nem támadhatják meg kifogással azon határozatokat, amelyek sérelmesek az állam vagy a járás *közérdekei* szempontjából.

A járás testületi szerveit ennek következtében sokkal nagyobb terjedelmű szabadság illeti meg, mint a városok testületi szerveit; — mert

a jóváhagyás és megerősítés eseteitől eltekintve, a célszerűség kérdésében teljesen függetlenül önmaguk döntenek s döntésüket ebből a szempontból a felügyelő hatóságok felül nem bírálhatják.

Ettől az egy kivételtől eltekintve a városok és a járások között a felügyelet szabályozása szempontjából lényeges eltérés nincs s ép ezért a szabályozás *következménye* is ugyanaz. A felügyeletre hivatott kerületi kormányelnök és a tartományi főelnök ugyanis hatáskör- vagy törvénysértés esetén nemcsak megsemmisíthetik a képviselőtestület, a választmány és a küldöttségek határozatait, — hanem meg is változtathatják; s reformatorius hatáskört nemcsak országos, hanem helyiérdekű ügyekben is gyakorolhatnak.

Következésképp, mivel hatáskör- vagy törvénysértés esetén helyiérdekű ügyekben is az állam akaratát tehetik meg a járás akaratává, — a felülbírálat szempontjából, valamint a városokban, ugyanúgy a járásokban is *az állami bürokrácia van túlsúlyban az önkormányzat felett.*

A kerületek és az önkormányzat.

A kerületeknek — mint már több ízben is kiemeltük — önkormányzatuk nincs. S mégis vázolnunk kell a kerületek szervezetét, mégpedig azért, mert bizonyos, az önkormányzat szempontjából rendkívül nagy jelentőségű funkciókat a falvakkal, a városokkal és a járásokkal szemben a kerületek egyedi és testületi szervei látnak el.

A porosz jog a porosz állam 490 járását az állami közigazgatás és kormányzat céljaira 37 kerületté foglalja össze. A kerületek élén 1818-ig kollégiális kormányzóhatóságok állottak; 1818 óta a kollegiális szervezet, ha nem is teljesen, de igen nagy részben megszűnt. A kerületi kormány négy osztálya közül ugyanis a fogyasztási adók osztálya teljesen eltöröltetett, a megmaradt három osztály közül pedig 1883-ban a belügyi osztály, mint kollégium feloszlott s hatáskörét a kerületi kormányelnök, mint egyedi szerv vette át.

A régi kollegiális szervezetnek azonban még ma is vannak maradványai. Tudniillik fegyelmi ügyekben a kerületi kormány plénuma dönt s a plénum elnöke gyanánt a kerületi kormány elnöke szerepel; — s a kerületi kormánynak még ma is van *két kollegiális* alapon szervezett osztálya, tudniillik egyrészt a vallás- és közoktatásügyi osztály s másrészt az egyenesadók, az uradalmak és erdőbirtokok osztálya; s e két osztály, mint kollégium, mindegyikében az elnöki tisztséget egy-egy *kormányfőtanácsos* látja el.

S végül ugyancsak a kerületi kormány szervezetéhez tartozott az osztályokon kívül még két testületi szerv, tudniillik a kerületi tanács és a kerületi közigazgatási bíróság; — e két testületi szervet azonban 1880-ban egybeolvasztották s így jött létre a mai kerületi kormányok szervezetének egyik legfontosabb alkotóeleme: *a kerületi választmány.*

A kerületi szervek közül a kerületi kormányelnök — épúgy, mint Franciaországban a megyefőnök — politikus és hivatalnok egy személyben ; s állásának ezen *vegyes* jellegére kell visszavezetnünk, hogy a kerületi kormány elnökének semmiféle *szakképzettségre szüksége nincs*. A kerületi kormány többi tagjai ellenben, tudniillik a főtanácsosok, a főerdőmester, a kormánytanácsosok, az egyházi, a tanügyi, a közegészségügyi, az építészeti és erdészeti tanácsosok, az ülnökök stb., kizárólag *hivatalnokok* s mint ilyenek csak akkor nevezhetők ki, ha a magasabb közigazgatási szolgálathoz szükséges *szakképzettséget* megszerezték.

Ami a kerületi kormány testületi szerveit illeti, — ezek közül a plénumnak s a két osztálynak csak akkora önállósága van, amelyet részére a kerületi kormány elnöke engedélyez. Az elnök ugyanis a plénum és az osztályok bármely határozatát megváltoztathatja ; az elintézés mikéntjére nézve bármely ügyben utasításokat adhat ; sőt az osztályok mellőzésével önmaga is intézkedhetik, ha az azonnali intézkedést fontos államérdekek követelik.

A testületi szervek közül önállósága csakis *a kerületi választmánynak* van. S ezt az önállóságot biztosítja a választmány összetétele. Míg ugyanis a plénum és az osztályok tagjai egytől-egyig kinevezett és szakképzett állami hivatalnokok, — addig a kerületi választmánynak csak két kinevezett hivatalnok tagja van, mégpedig egy olyan, aki a bírói s egy olyan, aki a magasabb közigazgatási szolgálatra van képesítve ; — s ezen két kinevezett hivatalnokkal s a választmány elnöke gyanánt szereplő kerületi kormányelnökkel szemben a többséget *négy olyan fizetés nélkül szolgáló laikus alkotja*, akik közül kettőt-kettőt a kerület lakói közül háromévenként hat évre a tartományi választmány választ.

Ha ezek után a porosz kerületnek s a francia megyének, mint az állami közigazgatás és kormányzat területi beosztásainak a szervezetét egybevetjük, — két fontos eltérést kell kiemelnünk.

A francia jog az országos érdekű közigazgatás és kormányzat terén a kollegiális szervezettel *teljesen*, a porosz jog csak *részben* szakított. A porosz kerületi kormányelnök ugyanis csak a belügyi közigazgatás terén tekinthető *megyefőnöknek* ; — egyébként *elnök*, de elnöki jogköre akképen van szabályozva, hogy a *kollegiális* közigazgatást és kormányzatot akkor és oly mértékben teheti *illuzóriussá*, amikor és amily mértékben jónak látja.

A francia jog a kollegiális szerveket, tudniillik a megyefőnöki, illetve jelenleg az úgynevezett *megyeközi prefekturái tanácsokat* csak *véleményadásra*, perbeszállások esetén az *adminisztratív tutela* gyakorlására és *közigazgatási bíráskodásra* használja fel s a határozó közigazgatás területéről *kizárja*. A porosz jog ellenben a kerületi választmányt bízta meg fontosabb esetekben a határozathozatallal s ezen felül ugyanezt a szervet teszi meg *másodfokú közigazgatási bírósággá*. Vagyis a francia jogot *a megyefőnöki rendszer* követ-

kezetes megvalósítása s a határozó közigazgatásnak a közigazgatási bíraskodástól való *elválasztása*, — a porosz jogot a részleges megyefőnöki rendszer s a határozó közigazgatásnak és a *bíraskodásnak szervezeti el nem választása* jellemzik.

*

A mi a kerület szerveinek hatáskörét illeti, bennünket a hatáskörnek csak az a kis töredéke érdekel, amely összefüggésben áll az önkormányzattal.

S a hatáskörnek ez a része két rendkívül fontos funkciónak az ellátását öleli fel tudniillik egyrészt a falusi, a városi és a járási önkormányzat feletti *felügyeletet* s másrészt az önkormányzat *bírói ellenőrzését és egyúttal védelmét*.

A felügyelet — mint láttuk — megoszlik a kerületi kormányelnök és a kerületi választmány között; a közigazgatási bírói funkciókat pedig a *kerületi választmány* látja el. A kerületi választmány ennek következtében *kettős* minőségben gyakorol az önkormányzatot érdeklő funkciókat. Mint határozó szerv felügyeletet gyakorol s mint bírói szerv bíraskodik s e kettős minősége csakis az eljárásban jut kifejezésre. A felügyelet gyakorlása közben ugyanis a *hatósági*, — a jogviták eldöntésénél ellenben a *bírói eljárás* szabályait alkalmazza.¹⁾

A tartományi önkormányzat.

A porosz jog a porosz állam 40.000 községét 490 járássá, a falusi és városi járásokat, mint az országos érdekű közigazgatás területi egységeit 37 kerületté s a 37 kerületet, valamint a járásokat, mint önkormányzati alakulatokat 12 tartománnyá foglalja össze. E 12 tartomány közül Berlin városa és a hohenzollerni vidék nem *valóságos* tartományok, hanem csak mint a tartomány joghatósága alól kivett önkormányzati alakulatok a tartományokéhoz *hasonló* jogállásra tettek szert. Hessen-Nassau pedig *tartomány* ugyan, de különleges jogállása van annyiban, amennyiben kerületei tudniillik a kasseli és a wiesbadeni kerületek maguk is önkormányzati alakulatok s mint ilyeneknek külön képviselőtestületük, külön *országos választmányuk* van.

Ami a többi tartományt illeti, — ezek mindegyike két vagy több kerületet foglal magában s a legkisebbek népessége 2—3 magyar vármegye népességének felel meg, — a rajnai tartomány pedig az ő közel 7 milliónyi lakosságával majdnem eléri a *magyar állam népességét*.

Ezek a francia megyéknél sokkal nagyobb méretű szervezetek hasonlóan a falvakhoz, a városokhoz és a járásokhoz annyiban, amennyiben a tartományok is kettős hivatást töltenek be; egyrészt területi egységei az országos érdekű közigazgatásnak s másrészt önkormányzati alakulatok a helyiérdekű közigazgatás szempontjából. De míg a falvak, a városok és a járások szervezetére a hivatás *kettős* volta befolyást nem gyakorol, mert

¹⁾ V. ö. C. Bornhak i. m. II. k. 324—350. old.

ezeknek a területén ugyanazon *egységes* szervezet látja úgy az országos, mint a helyiérdekű közigazgatás teendőit, — addig a tartományokban a hivatás kettős volta a szervezetre befolyást gyakorol, a szervezetet azt mondhatnánk *bifurkálja* úgy annyira, hogy a tartomány szervei két egymástól lényegesen különböző csoportra válnak szét.

Az egyik csoportba azok tartoznak, akiknek hatásköre kizárólag *országos érdekű* ügyeket ölel fel s ilyenek a *tartományi főelnök* és a *tartományi tanács*. A másik csoportba azok tartoznak, akiknek hatásköre a helyiérdekű ügyekre szorítkozik s csak ritka kivételképen, illetve közvetve terjed ki az országos érdekű ügyekre is, — s ilyenek a *tartományi képviselőtestület*, a *tartományi választmány* s a *tartományi kapitány* vagy *igazgató*.

A tartománynak tehát ellentétben a járásokkal nem három, hanem bifurkáció következtében *öt* alapszervük van.

Ezen öt alapszerv közül a tartományi főelnök jogállása több tekintetben a *kerületi kormányelnök* jogállására emlékeztet. Valamint ez, ugyanúgy a tartományi főelnök is hivatalnok és politikus egyszemélyben; s állásának politikai jellege nála is két következményt von maga után; — tudniillik szakképzettségre szüksége nincs, kineveztetésének tehát csak egy feltétele van, tudniillik a minisztérium bizalma; — viszont azonban állását csak addig tarthatja meg, amíg a minisztérium bizalmát élvezzi; a tartományi főelnököt tehát *bármikor rendelkezési* állományba lehet helyezni.

Ellenben lényegesen különbözik a tartományi főelnök jogállása a kerületi kormány elnökétől, egyrészt annyiban, amennyiben a hivatalnoki hierarchiának magasabb fokán áll, mint a kerületi kormányelnök; — s másrészt annyiban, amennyiben a neki alárendelt főelnökségi tanácsos, a tanácsosok és előadók egyszóval, a főelnökség hivatalnoki kara soha semmiféle ügyben mint *kollégium* határozatot nem hozhat; — a tartományi főelnök tehát nemcsak egy bizonyos ügykörben léphet fel, egyedi szerv, — vagy ahogy mondani szokták — *megyefőnök* gyanánt, mint a kerületi kormányelnök, — hanem kivétel nélkül mindig mint egyedi szerv, mint egy *nagyobbszabású megyefőnök* működik.¹⁾

A főelnöknek — épúgy mint a mi főispánjainknak — *kettős*, tudniillik *rendes és rendkívüli* hatáskörük van.

A rendes hatáskör vagy egy-egy kerületre vonatkozik s abból áll, hogy a kerületi kormány és a területén működő különleges hatóságok, például a vámigazgatóságok felett a felügyeletet a tartományi főelnök gyakorolja, — vagy több kerületre illetve a kerületek összességére vonatkozik s *két* egymástól lényegesen különböző ügykört ölel fel. Az egyik ügykörnek megfelelően a tartományi főelnök rendeli el a több kerületben működő

¹⁾ Ezért nevezik a tartományi főelnökkel szemben a kerületi kormányelnököt, aki a belügyi osztály, mint kollégium ügykörét 1880 óta mint egyedi szerv, vagyis mint prefet látja el, *«kis prefet»*-nek. V. ö. Handwb. der. Komm. W. IV. k. 349. old.

egészségügyi és járványrendészeti intézetek felállítását; — ő gyakorolja a felügyeletet a több kerületben működő összes hatóságok és intézetek felett; — ő készítteti el a több kerületet érdeklő utak építésének és a folyam-szabályozásoknak a terveit; — ő tárgyal a hadtestparancsnokkal minden olyan ügyben, amely az egész hadtestet érdekli; — s ő működik közre az egyházak feletti felügyelet gyakorlásánál. A másik ügykörnek megfelelően a tartományi főelnök dönti el a különböző kerületek közt támadt *hatásköri* vitákat.

Rendkívüli hatásköre alapján pedig az államot fenyegető nagy veszélyek mozgósítás vagy háború esetén az egész polgári közigazgatást és kormányzatot átveheti, vagyis mint *polgári diktátor* léphet fel.

*

A tartományi tanács — a tartományi főelnöknek vagy az ő helyettesének elnöklete alatt egy kinevezett magasabbrangú hivatalnokból s öt fizetés nélkül szolgáló laikusból áll, akiket és akiknek helyetteseit a tartományi választmány van hivatva megválasztani, mégpedig a tartomány választói közül hat esztendőre.

A tartományi tanács csak azon országos érdekű ügyekben hozhat határozatot, amelyeket a törvényhozás kifejezetten az ő hatáskörébe utal. Az ekképen szabályozott hatáskör legfontosabb része az alsóbbrendű önkormányzati alakulatokra vonatkozik s abból áll, hogy az önkormányzat legfontosabb ügyeiben a felügyeletet legfelsőbb fokon a *tartományi tanács* gyakorolja.

*

A tartományi főelnökkel és a tanáccsal, mint kizárólag *állami* hatóságokkal szemben a tartományi *önkormányzat* alapszervei gyanánt a tartományi képviselőtestület, a tartományi választmány és a tartományi kapitány vagy igazgató szerepelnek.

A képviselőtestület a tartomány népességéhez képest majd több, majd kevesebb tagból áll; — a tagok száma azonban a legkisebb tartományban sem maradhat alul a harmincon; — a legnagyobb tartományban ellenben a 150-et is elérheti. Az egyes tagokat a világháborút megelőzőleg a falusi járások képviselőtestületei s a városi járásokban a városi képviselőtestület és az előljáráóság együttesen választották. Ezt a *közvetett* választást azonban a közigazgatási választások reformja alkalmával eltörölték s 1925 óta már a tartományi képviselőket is a nőkre is kiterjedő általános, egyenlő és közvetlen választói jog alapján az *arányos* képvisellel kombinált lajstromos szavazás rendszere szerint és titkosan a tartományi választók négy évre választják.

Az anyagi és alaki választói jogra, a képviselőtestület működésére s az egyes tagok jogállására vonatkozó szabályok nagyjában véve ugyanazok, mint a járásokban.

A fontosabb eltéréseket a következőkben foglalhatjuk össze.

a) Ellentétben a járási képviselőtestülettel, amelynek elnöke gyanánt a járásfőnök szerepel, — a tartományi képviselőtestület ülésein nem a tartományi főelnök elnököl, hanem az, akit a képviselőtestület a saját elnökévé, vagy ennek helyettesévé megválasztott. A tartományi képviselőtestületet tehát a megalakulás körül *teljes autonómia* illeti meg,

b) A tartományi képviselőtestület ülésein a tartományi választmány tagjai s a tartományi kapitány vagy igazgató s a neki alárendelt magasabb-rangú hivatalnokok is megjelenhetnek; — de ha nem tagjai a képviselőtestületnek, akkor csak a tanácskozásban vehetnek részt, a szavazásban nem.

c) A tartományi képviselőtestületet ülésre mindig a minisztérium hívja egybe; mégpedig rendes ülésre kétévenként egyszer, rendkívüli ülésre bármikor. Az egybehívást, a megnyitást és az ülés bezárását a tartományi főelnök mint kormánybiztos fogatosítja, s ugyancsak ő szerepel kormánybiztosi minőségében közvetítő gyanánt a tartományi képviselőtestület és a minisztérium között. Ő terjeszti elő tehát a minisztérium javaslatait s ő adja meg a minisztérium nevében az összes felvilágosításokat. S ép ezért a kormánybiztos vagy az ő helyettese az üléseken bármikor megjelenhetnek s ha fel akarnak szólalni, a képviselőtestület köteles őket meghallgatni.

*

A tartományi képviselőtestület hatásköre — egyetlen egy eltéréstől eltekintve — ugyanúgy tagozódik, mint a járási képviselőtestületé.

A tartomány ugyanis épúgy jogi személy, mégpedig magánjogilag és közjogilag egyaránt, — mint a járás. Ebből szükségképen következik, hogy valamint a járási, ugyanúgy a tartományi képviselőtestület hatásköre is két részre: a magánjogi és közjogi alapokon nyugvó hatáskörre válik szét.

Magánjogi alapokon nyugvó hatásköre alapján a tartományi képviselőtestület hozza meg azon határozatokat, amelyek mint a jogügyletek kötésein, átalakításának és megszüntetésének s a perbeszállásnak a feltételei szerepelnek.

A közjogi alapokon nyugvó hatáskör közigazgatási, kormányzati és politikai hatáskörre válik szét.

A közigazgatási hatáskör csak ritka kivételkép, illetve mint látni fogjuk csak *közvetve* terjedhet ki országos érdekű ügyekre; — egyébként a tartomány helyiérdekű ügyeire szorítkozik. De mivel ezek az ügyek legnagyobb-részt azonosak a járások helyiérdekű ügyeivel, — a tartományok helyiérdekű ügyei alatt nem annyira ezeknek a saját ügyeit, mint inkább a járásokat *közösen* érdeklő helyi ügyeket kell értenünk. Ezeket a porosz

jog két csoportba foglalja össze. Az egyikbe azon ügyek tartoznak, amelyeknek megfelelő ellátása a tartományi képviselőtestület szempontjából törvényes kötelesség; a másikba azok tartoznak, amelyeknek a megfelelő ellátása nem kötelesség, hanem csak jog. Az úgynevezett obligatív feladatok közé tartoznak a szegényügyi közigazgatás magasabbrendű alakulatainak, a jótékonyági és javítóintézeteknek s a jótékonycélú alapítványoknak az igazgatása; — a mezőgazdasági úgynevezett kultúrbankok és a mezőgazdasági tanintézetek létesítése és fenntartása; — a talajjavításról való gondoskodás; — állati járványok esetén a gazdák kártalanítása; — a bábaképzés ügyének a rendezése; — az elmebetegek, a gyengeelméjűek, a siketnémák és a vakok elhelyezése stb.

S a fakultatív hatáskörbe tartoznak azon összes többi feladatok, amelyeknek megoldása a tartomány lakosságának testi, szellemi és gazdasági jólétét fokozza; — ide tartozik például a tudomány, a művészetek és az egyházak támogatása útján a szellemi kultúra emelése stb.

A közigazgatási hatáskört — valamint a járásokban, ugyanúgy a tartományokban is — a kormányzati hatáskör egészíti ki; s ez — valamint a járásokban, ugyanúgy a tartományokban is — a jogalkotást, a szervezést, az ellenőrzést és a háztartással kapcsolatban a költségvetésre, az önadóztatásra és a zárszámadások felülvizsgálatára vonatkozó jogokat foglalja magában. Minthogy e különböző jogok a tartományokban is ugyanazon alapelvek szerint vannak szabályozva, mint a járásokban, — mindössze két jellemző vonást kell kiemelnünk.

A tartományi képviselőtestület szervező hatásköre nemcsak állások rendszeresítéséből áll, hanem az állások betöltését is felöleli; — a tartományi kapitányt, illetve igazgatót ugyanis, valamint az ezeknek alárendelt magasabb-rangú hivatalnokokat maga a tartományi képviselőtestület választja.

Szervező hatásköre azonban nemcsak a saját tisztviselőinek és főbb hivatalnokainak a megválasztását öleli fel, hanem két fontos állami hatóság megalakítására is kiterjed. A tartományi tanácsnak és a kerületi választmánynak választás alá eső tagjait ugyanis a tartományi választmány, — ennek a tagjait pedig a tartományi képviselőtestület választja; s mivel mind a két állami hatóságban a tartomány által *választott* tagok vannak többségben, — szervező hatáskör teszi lehetővé, hogy ezen állami hatóságok működésére a *tartományi önkormányzat* döntő befolyást gyakoroljon.

A tartományi képviselőtestület közigazgatási és kormányzati hatáskörét a *politikai* hatáskör tetézi be; — s ez abból áll, hogy minden a tartományt érdeklő törvényjavaslatot illetőleg s egyáltalában minden olyan ügyben, amelyben a minisztérium jónak látja, — a minisztérium felhívása alapján *véleményt mond* s a minisztériumhoz intézett felterjesztésében indítványokat tesz, vagy pedig előadja a tartomány sérelmeit.

A tartományi választmány az elnökön és a helyettes elnökön kívül 6—12 tagból áll; s úgy az elnököt, mint a tagokat egytől-egyig a tartományi képviselőtestület választja, mégpedig fele-felerészben három évenként hat esztendőre. A tartományi választmánynak hivatalból tagja a tartományi kapitány vagy igazgató. A választmány illetén összetételéből világosan kitűnik, hogy a tartományi választmány szervezete lényegesen különbözik a járási és a kerületi választmányok szervezetétől; — mert állami hivatalnok tagja és állami hivatalnok elnöke nincs; az elnök és a választott tagok egyaránt fizetés nélkül szolgáló olyan laikusok, akik legfeljebb csak napidíjra és útiköltségeik megtérítésére tarthatnak igényt; a tartományi kapitány pedig hivatalnok ugyan, de nem állami, hanem tartományi hivatalnok. A tartományi választmány ennek következtében kizárólag önkormányzati elemekből; a járási és kerületi választmány ellenben részint önkormányzati elemekből, részint állami hivatalnokokból áll.

Ennél is nagyobbak az eltérések a *hatáskör* szempontjából. A tartományi választmány hatásköre ugyanis közvetlenül csak a tartomány helyiérdekű ügyeire terjed ki s ennek következtében hatásköréből két rendkívül fontos funkció, tudniillik az alsóbbrendű önkormányzati alakulatok feletti felügyelet és a közigazgatási bíráskodás hiányzik. — A legmagasabb rendű felügyeletet ugyanis a tartományi tanács gyakorolja; — legfelsőbb közigazgatási bíróság gyanánt pedig nem a tartományi választmány, hanem a berlini közigazgatási főtörvényszék szerepel. A tartományi választmány hatásköre a szerint tagozódik, amint a tartománynak, mint *magán-* vagy *közjogi értelemben vett jogi személynek a szerve jár el.*

Előbbi minőségben ő kezeli a tartomány vagyionát; — utóbbi minőségben pedig egyrészt *közigazgatási*, s másrészt kormányzati funkciókat lát el.

Mint *közigazgatási* szerv, a tartományi választmány készíti elő és hajtja végre a képviselőtestület mindazon határozatait s intézkedik mindazon folyó ügyekben, amelyekre vonatkozólag a törvényhozás vagy a képviselőtestület nem egyéb szerveknek, például bizottságoknak, vagy a tartományi kapitánynak a hatáskörét állapította meg.

Mint *kormányzó* szerv egyrészt megállapítja a saját ügyrendjét s másrészt szervező funkciókat végez. Szervező hatásköre alapján a tartományi választmány nevezi ki a tartomány mindazon alkalmazottjait, akiknek állásait nem a képviselőtestület tölti be; — ő választja a kerületi választmány és a tartományi tanács összes laikus tagjait; s végül a porosz alkotmány 86. §-a szerint maga az alkotmány adja meg a tartományi választmánynak azt a rendkívül nagy jelentőségű jogot, hogy a minisztérium a tartományi főelnököt, a kerületi kormányelnököket s a tartományi tanügyi és földművelésügyi kollégiumok elnökeit csakis a tartományi választmánnyal *egyetértésben* nevezheti ki.

*

A tartományi kapitányt és két tartományban a tartományi igazgatóság tagjait a tartományi *képviselőtestület* 6—12 esztendőre választja. A választáshoz ki kell eszközölni a kormány megerősítését; s ha ezt ismételt választás után sem sikerül kieszközölni, — akkor a minisztérium a tartomány költségére kormánybiztost küld ki. A tartományi kapitány, illetve igazgató eskütételre kötelezett és rendszeresen fizetett hivatalnok; — fizetésük nagyságát a képviselőtestület állapítja meg. A képviselőtestület a tartományi kapitányon, illetve igazgatón kívül több tartományi tanácsost is választhat, akik a legtöbb tartományban mint a tartományi kapitány segédszervei, — két tartományban ellenben mint kollégium szerepelnek s határozataikat testületileg a tartományi igazgató elnöklete alatt hozzák.

A tartományi kapitány, illetve igazgató készíti elő és hajtja végre a tartományi képviselőtestület összes határozatait s ugyancsak ők intézkednek mindazon folyó ügyekben, amelyeket a törvényhozás nem utal kifejezetten a tartományi választmány hatáskörébe.

*

A tartományi önkormányzat szerveinek az állami szervekhez való viszonya ugyanúgy alakul, mint a járásokban.

A törvényhozás és a rendes bíróságok s a berlini közigazgatási fő-törvényszék tehát épúgy korlátozzák és védelmezik a tartományi, mint a járási önkormányzatot — s az állam egyéb szervei elvileg véve épúgy a felügyeletre kötelesek szorítkozni a tartományi, mint a járási önkormányzattal szemben.

A felügyeletet részint első fokon a tartományi főelnök és másodfokon a belügyminiszter, részint az utóbbi egymagában gyakorolja. S ezen utóbbi esetben a tartományi főelnök szerepel a miniszter mint felügyelő hatóság segédszerve gyanánt s mint ilyen hatáskör- vagy törvénysértés címén a képviselőtestület, a választmány vagy a bizottságok bármely határozata ellen indokolt kifogást emelhet. A kifogásolásnak a végrehajtást illetőleg halasztó hatálya van.

A tartományi főelnöknek a kifogását s az e tárgyban hozott miniszteri határozatot egyaránt meg lehet támadni panasszal a berlini közigazgatási fő-törvényszék előtt.

A felügyelet, épúgy mint a járásokban vagy egyes konkrét ügyekre vagy a képviselőtestület egész magatartására vonatkozik.

Az egyes konkrét ügyekre vonatkozó felügyelet a tartományokkal szemben is az adminisztratív tutelát, a kényszerköltségvetési jogot s a képviselőtestület, a választmány és a tartományi bizottságok határozatainak a felülbírálatát, — az általános felügyelet pedig a képviselőtestület *feloszlátását* foglalja magában. A felügyelet e különböző megnyilvánulásait

a porosz jog ugyanúgy szabályozza, mint a járásokban s ép ezért a következmény is ugyanaz. *A felülbírálat szempontjából valamint a járásokban, ugyanúgy a tartományokban is az állami bürokrácia van túlsúlyban az önkormányzat felett.*¹⁾

A modern önkormányzat angolszász rendszere.

Bár látni fogjuk, hogy azon mélyreható különbségek, amelyek az önkormányzat angol rendszere és a kontinentális rendszer között a múltban fennállottak, — a XIX. század folyamán lényegesen enyhültek — az angol eredetű önkormányzatnak ma is annyi különleges jellemvonása van, hogy az európai kontinensen kialakult önkormányzattal szemben még ma is, mint az önkormányzatnak különálló rendszere szerepel. Csakhogy addig, míg az északamerikai angol gyarmatok az anyaországtól el nem szakadtak, az angol rendszer egységes volt. Az északamerikai Unió kialakulása óta ellenben az angol rendszer angolszász rendszerré alakult át s az angolszász rendszernek épúgy, mint a kontinentális rendszernek is, *két* árnyalata támadt. Az egyik — épúgy, mint az európai kontinensen is — egy *egységes* államban alakult ki s ez az *angol* rendszer; — a másik egy 48 államból álló *összetett államban*, tudniillik az Amerikai Egyesült-Államok területén jött létre s ez az *amerikai* rendszer.

A modern önkormányzat angol rendszere. A szegényügyi érdekszövetségek kialakulása és beolvasztásuk a grófsági önkormányzatba.

Mint kimutattuk, a régi angol önkormányzat különböző válfajai közül a városi és a falusi önkormányzat a XVIII. század vége felé szinte teljesen feloszlott. A régi önkormányzatnak erre a részleges elsorvadására kell visszavezetnünk, hogy Anglia a XIX. század első tizedeiben mindössze három életképes önkormányzati alakulatot tudott felmutatni: tudniillik a *plébániákat*, az *ad hoc* *hatóságoknak* nevezett *közttestületeket* és a *grófságokat*.

E három alakulat közül legelőször a plébániák önkormányzata ment át azt mondhatnánk forradalmi átalakuláson, mégpedig a következő okokból.

Az angol jog a szegényügyi közigazgatás terén mindig éles megkülönböztetést tett a szegényeknek két egymástól lényegesen különböző csoportja között. Az egyik csoportba azokat sorozta, — mégpedig hozzátartozóikkal, feleségükkel és gyermekeikkel egyetemben — akik a saját hibájukból szegények, mert testileg és lelkileg egyaránt erősek és egészségesek ugyan, de dolgozni s magukat és családjukat eltartani nem akarják. A másik csoportba pedig azokat sorozta, akik nem önhibájukból, hanem azért szegények, mert koruknál fogva vagy pedig testi, illetve lelki fogyatkozásaik

¹⁾ V. ö. C. Bornhak i. m. II. k. 251—387. old.; Stier-Somló i. m. 584—622. old.; H. Preuss: Handwb. der Komm. W. IV. k. 344—356. és III. k. 99—100. old.

miatt *dolgozni teljességgel képtelenek*. Az első csoportba tartoztak például a munkakerülők és a csavargók; — a másodikba pedig a törvénytelen, az elhagyott és árva gyermekek; — az aggastyánok; — a betegek; — a rokkantak; — a vakok; — a süketnémák; — az elmebetegek; — a gyengeelméjűek; — egyszóval a testileg vagy lelkileg nyomorékok. Az angol jog az első csoportba tartozó szegényeket sem engedte elpusztulni; — kötelező szabállyá tette tehát, hogy a munkára képes szegényeket is segélyezni kell, de a segélyezésnek csak azt az *egy* módját engedte meg, mely szerint a munkára képes szegényt *dologházba* kellett utalni s a dologházban oly szigorú fegyelemnek kellett alávetni, hogy a munkaképes szegények a dologházi segélyt csak *a legvégső kétségbeesésükben vegyék igénybe*. A dologházi segélyezés tehát megmentette a dologházba beutalt szegényeket az éhhaláltól; — de egyébként az egész segélyezést *a megtorlás és elrettentés* szelleme hatotta át.

Ezzel szemben a szegények másik csoportját a dologházon kívüli segélyezésnek minden elképzelhető módján szabad volt gyámolítani s az ingyenes gyógykezelést, a pénzbeli és természetbeli segélyek osztogatását stb. *a legnemesebb értelemben vett humanizmus szelleme irányította*.

1773 táján azonban a dologházi segélyezés szelleme is megváltozott. Az angol jog szerint ugyanis alapelv volt, hogy a dologházi segély igénybevétele esetén a *családnak* osztoznia kell a család *eltartójának a sorsában*. Ha ugyanis ezt az alapelvet nem alkalmazzák, akkor rendkívül sokan vették volna igénybe a dologházi segélyt s családjaik eltartását egyszerűen a szegényügyi hatóságokra hárították volna át. Ennek az alapelvnek azonban súlyos következményei voltak a *családtagok* szempontjából. A dologházi segély igénybevétele esetén ugyanis a család fenntartójával együtt az ő feleségét, gyermekeit és esetleg a nagyszülőket is a dologházba kellett beutalni; — s a dologház szigorú fegyelme nemcsak a dolgozni nem akaró, de munkaképes szegényre, vagyis a *bűnösre*, hanem az *ártatlan* hozzátartozóira is kiterjedt. Ezen az igazságtalanságon 1773-tól kezdve kétféleképp próbáltak segíteni. Egyrészt lazábbá tették a dologházak fegyelmét; — s másrészt 1782-ben az úgynevezett Gilbert' Act révén a munkaképes szegények részére is megengedték a dologházon kívüli segélyezést, vagyis a pénzbeli és természetbeli adományok osztogatását.¹⁾ Ezen kétségtelenül humánus eljárás *egymagában* is felszöktette a szegényügyi adó terhét.

A francia forradalom kitörése után még *két* tényező járult hozzá ahhoz, hogy a szegényügyi adó terhe mind súlyosabb legyen. A forradalmat ugyanis egy közel huszonöt esztendőn át tartó európai háború követte s ez oly nagyarányú gazdasági válságot idézett elő a háború egyik éltető eleme, tudniillik Anglia területén, amelyet az angol történelem az ideig még soha nem ismert. A gazdasági válság hatása alatt a pénz vásárlóereje megfogyatkozott s a békebírák a szegények segélyezését illetőleg arra az elvi álláspontra helyez-

¹⁾ S. and B. Well: English Poor Law History Part II. The last Hundred Years. 65. old.

kedtek, hogy a pénzbeli segélynek a kenyér árával és a családtagok számával aránylagosan kell emelkednie. Minthogy ezt az alapelvet a munkaképes szegények pénzbeli segélyezésénél is alkalmazták, — a munkanélküliek pénzbeli segélyezése *demoralizálólag* hatott úgy a békebírákra és a szegényügyi felügyelőkre, — akik közt nagyon sok munkaadó volt — mint a munkásokra. Demoralizálta a békebírákat és a szegényügyi felügyelőket, mert a munkásoknak adott segély leszállította a munkabéreket s a munkabérek további csökkentése érdekében további segélyek osztogatására csábította a szegényügyi hatóságokat. De demoralizálta a munkásokat is, mert mind nagyobb tömegek szüntették be a munkát abban a tudatban, hogy az adott pénzbeli segélyekből is megélhetnek. A szegényügyi adó összegét ennek következtében egymással versenyezve három tényező emelte: *a humanizmus, a gazdasági válság s a békebíráknak a segélyezés körül kialakult gyakorlata.* E három tényező együtt a szegényügyi adót két millió fontról közel nyolc millió fontra, mai pénzben közel évi 300 millió pengőre szöktette fel, úgyhogy a szegényügyi adó egymagában nagyobb összegre nőtt, mint a francia forradalom előtti Angliának összes békés célokat szolgáló kiadásai. Minthogy a közel nyolc millió fontnyi szegényügyi adó Angliának minden egyes lakosát évente átlag 28 pengővel terhelte meg, — ezt az elviselhetetlen terhet valamiképen apasztani kellett s az apasztásra csak egy mód volt: *gyökeresen szakítani kellett a plébániák elavult szegényügyi önkormányzatával s a régi önkormányzatot egy teljesen új alapokra felépített modern önkormányzattal kellett helyettesíteni.* Az angol szegényügyi önkormányzatnak ezt a forradalomszerű átreformálását az 1834-i szegényügyi törvény hajtotta végre azon alapelvek szerint, amelyeket a reform előkészítése céljából kiküldött királyi biztosság állapított meg s amelyek közül a következőket emeljük ki.

A munkaképes szegényt és az ő hozzátartozóit — az orvosi segélytől és gyermekeinek iparostanoncok gyanánti elhelyezésétől eltekintve — *dologházon kívüli segélyben részesíteni tilos.* A munkaképes szegénynek tehát ha segélyt kér, a dologházi segélyt kell felajánlani. Ha az ajánlatot nem fogadja el, — akkor dologházon kívüli, vagyis *otthon is élvezhető segélyben részesíteni nem szabad.* Ha pedig elfogadja az ajánlatot, akkor a munkaképes szegényt hozzátartozóival együtt *célszerűen berendezett dologházakban* kell elhelyezni és *munkára kell kényszeríteni.*

Az ekképen elhelyezett munkaképes szegénynek és az ő hozzátartozóinak helyzete nem szabad hogy jobb legyen, mint a legkevesebbet kereső munkás helyzete; — mert minden fillér, amely a tényleg dolgozó munkás helyzetével szemben a dologházba beutalt munkaképes szegények helyzetét javítja, — a tétlenséget és a bűnt jutalmazza.¹⁾

¹⁾ V. ö. S. and B. Webb: English Poor Law History. Part II. The last Hundred Years. 58—63. old.

Minthogy a törvényhozás a kiküldött királyi biztosságnak ezt az álláspontját a belőle levont következtetésekkel együtt elfogadta, — az 1834-i reform a plébániák önkormányzatát a következőleg reformálta.

A munkaképes szegények dologházi segélyezése — a már meglevő, de kevésnek bizonyult négyezer dologházon kívül — megfelelő számú és célszerűen berendezett *dologházak építését tételizte fel*. Erre azonban a tizenöt ezer plébánia közül az óriási nagy többség *egymagában* képtelen volt. A reform tehát az anyagilag gyenge plébániákat egy-egy magasabbrendű önkormányzati alakulattá, — tudniillik 25—30 plébániánként egy-egy plébániai szövetséggé foglalta össze; — az anyagilag erős plébániákat pedig mint egy-egy plébániából álló plébániai szövetségeket szervezte meg. A tizenötezer felé szétforgácsolt erők egyesítése következtében a plébániák, mint a szegényügyi közigazgatás önkormányzati alakulatai jelentőségüket szinte teljesen elvesztették s hatáskörük mindössze arra szorítkozott, hogy továbbra is a plébániák felügyelői állapították meg a szegényügyi adónak s vele együtt az összes önkormányzati adóknak az alapját; ők vetették ki és hajtották be a szegényügyi adót; — s ritka kivételnélkül — és csakis rendkívül sürgős esetekben — őt utalták ki a szegények részére a természetbeli segélyeket.¹⁾

Régi hatáskörük ezen töredékeiktől eltekintve, — a plébániák szegényügyi hatásköre *a 650 plébániai szövetségre szállott át*.

A plébániai szövetség alapszerve gyanánt a *gondnoki tanács* szerepelt.

A gondnokokat azonban nem a békebírák nevezték ki, mint 1834 előtt a szegényügyi felügyelőket; — hanem azok választották, akik a szegényügyi adó terhét viselték. Választották pedig akképen, hogy a kisebb adófizetők, illetve a kisebb értékű ingatlanok tulajdonosai egy-egy szavazatot, a nagyobbak pedig adójuk arányában több, de maximum hat szavazatot adhattak le. *Az aktív választói jogot tehát censushoz kötötték s a többes szavazással kombinálták*. A passzív választói jog annyiban különbözött az aktív választói jogtól, hogy a census magasabb volt.

A gondnoki tanács azonban nem tisztára *népképviseleti alapon* jött létre. A tanácsnak ugyanis voltak ex officio és voltak *cooptált* tagjai is. Ex officio, vagyis állásánál fogva tagja volt a tanácsnak minden tényleg működő békebíró, de csak a grófságok s nem egyúttal a városok területén is. S ezen felül minden gondnoki tanácsnak jogában állt önmagát a szegényügyi közigazgatás terén kitűnt szakférfiakkal kiegészíteni olyanformán, hogy ezen szakférfiak közül választhatta meg a tanács elnökét és alelnökét és beválaszthatott a szakférfiak közül kettőt *a tanács tagjaivá*.

Az 1834-i szegényügyi törvény 7. §-a az ekképen szervezett gondnoki tanácsot »*body corporate*«-té nyilvánította, ami annyit jelent, hogy míg a plébániák soha jogi személyek nem voltak, addig a belőlük alakított plé-

¹⁾ V. ö. R. Gneist: Selfgovernment 731. és 732. old.

bániai szövetségeket a törvényhozás egytől egyig *jogi személyiséggel* ruházta fel.¹⁾

A szegényügyi szövetségek illetén szervezése *forradalmi újítás* volt; — mert a klasszikus selfgovernment rendszerével szakítva, — a *kinevezési rendszeren felépülő s a jogi személyiséget nélkülöző állampolgári önkormányzatot elvetette* s a népképviseleti elven és a jogi személyiségen felépülő *kontinentális rendszert fogadta el*.

S ugyancsak a kontinentális rendszert követte az angol törvényhozás akkor is, midőn a legtöbbnyire ingyen szolgáló szegényügyi felügyelők hatáskörét — a már jelzett kivételektől eltekintve — megszüntette s hatáskörüket szakképzett és rendszeresen fizetett *hivatalnokokra* ruházta át. S ez a reform is forradalmi újítás volt; — mert bár a nagyobb plébániák területén már 1834 előtt is alkalmaztak rendszeresen fizetett *segédfelügyelőket* és *pénztárosokat*, — az 1834-i reform a kivételt *szabállyá* tette. Az egyes szövetség területén ugyanis rendszeresen fizetett *főjegyzői, pénztárnoki, orvosi és segélykiosztói* állásokat s minden egyes dologházban *felügyelői, házvezetőnői, ápolói, lelkészi, orvosi és tanítói* állásokat s megfelelő nagyságú *segédszemélyzetet* szervezett s ezzel *egy páratlanul nagyszabású szegényügyi bürokráciának vetette meg az alapját*.

S végül ugyancsak a kontinentális rendszerhez közeledett az angol törvényhozás akkor is, midőn a szegénységélyezés alapelveinek az egész ország területén mindenütt egyformán érvényt akart szerezni s ebből a célból a központban egy jogalkotásra is feljogosított ellenőrzőszervet állított fel s ezt az eredetileg ideiglenes szervet később állandósította s egy úgynevezett *szegényügyi, még később egy úgynevezett helyhatósági önkormányzati minisztériummá alakította át*.

S ez az újítás is forradalmat jelentett; — mert az angol jog 1834 előtt az önkormányzat ellenőrzésének csak két módját ismerte, tudniillik a parlamenti és a rendes bírói ellenőrzést; — az 1834-i reform ellenben egy harmadik módot honosított meg, tudniillik a *központi kormány által gyakorolt adminisztratív ellenőrzést*.

De bármennyire közeledett az angol szegényügyi szövetségek önkormányzata a fent kiemelt reformok révén az önkormányzat kontinentális rendszeréhez, — vele azonossá még sem vált s rendszerbeli önállóságát továbbra is fenntartotta a következő okokból:

a) A kontinentális államok joga — mint láttuk — éles megkülönböztetést tesz egyrészt a határozathozatal s másrészt a cselekvés közt; — s ép ezért a kontinentális rendszer szerint az önkormányzatnak mindig legalább is két alapszerve van, tudniillik egy túlnyomóan csak határozathozatalra hivatott *képviselőtestülete* s egy túlnyomóan csak cselekvésre hivatott *végrehajtó orgánuma*.

¹⁾ R. Gneist i. m. 727. old.

Az 1834-i szegényügyi reform ezt a megkülönböztetést elejtette. A gondnoki tanács ugyanis képviselőtestület és végrehajtó orgánus volt egy személyben; — őt illette tehát a határozathozatal is és őt vagy pedig az általa választott bizottságokat illette a végrehajtásban megnyilvánuló *impérium* is. A hivatalnokok egytől-egyig csak *segédszervei* voltak egyrészt a gondnoki tanácsnak s másrészt az ezáltal választott bizottságoknak. Impériummal felruházott hivatalnokok nem voltak.

b) A kontinentális államok törvényhozásai a szegényügyi közigazgatás teendőivel a községeket, a megyéket és a tartományokat s esetleg az ezekből alakult *érdekszövetségeket* bízzák meg. A szegénységélyezés tehát csak *egyike* annak a sok és sokféle feladatnak, amelyet ezen *általános* rendeltetésű jogi személyek s az ő érdekszövetségeik vannak hivatva megvalósítani. Az 1834-i reform ezzel szemben a szegénységélyezést nem a községek vagy a grófságok s az ezekből alakított *érdekszövetségek* hatáskörébe utalta, hanem a szegénységélyezés érdekében olyan *különleges rendeltetésű jogi személyeket* szervezett, amelyek *egyedül és kizárólag a szegények segélyezésével foglalkoztak*. A plébániai szövetségek ennek következtében nem a községek vagy megyék válfajai, hanem kizárólag *egy célt* szolgáló különleges rendeltetésű jogi személyek voltak s bár a kettős jogi személyiség következtében a plébániai szövetségek gondnoki tanácsainak is épúgy volt *magán- és közjogi* természetű hatáskörük s az utóbbi épúgy közigazgatási és kormányzati hatáskörre vált szét, amint ezt a kontinens községeinek és megyéinek a képviselőtestületeinél láttuk, — *a plébániai szövetség gondnoki tanácsa mégis lényegesen különbözött a kontinens községi vagy megyei képviselőtestületeitől*, mert minden funkcióját csak egyetlenegy cél, tudniillik a szegénységélyezés érdekében gyakorolhatta.

c) A kontinens államaiban az önkormányzat feletti felügyeletet vagy olyan egyedi szervek gyakorolják, akik egy személyben politikusok és hivatalnokok s ép ezért mint a központi kormány bizalmi emberei, rendszerint *nem szakemberek*; — vagy olyan *testületi* szervek gyakorolják, — amelyek egészben vagy részben egy magasabbrendű önkormányzati alakulat választottjaiból állanak. S másod- avagy harmadfokon, mint legfőbb felügyelő szerv maga a miniszter, mégpedig rendszerint a *belügyminiszter* szerepel. Az angol törvényhozás annyiban közeledett a felügyelet kontinentális rendszeréhez, amennyiben legfőbb felügyelőfórummá *a központi kormányt* tette meg. Első fokon tehát a felügyeletet nem politikusokra s nem laikusokból álló testületi szervekre, hanem a központi kormány *szakértő hivatalnokaira*, tudniillik a *felügyelők*re s a *pénzügyi ellenőrök*re, — másod- és végső fokon pedig egy külön a szegényügyi közigazgatás érdekében szervezett *minisztériumra* bízta.

A felügyeletre hivatott minisztérium a kontinensen rendeleteket bocsáthat ki, felügyelhet s a felügyelet eredményeképp fegyelmi hatalmat gyakorolhat. Mindezt az angol szegényügyi közigazgatás minisztériuma is

megtehetette; — sőt hatalma bizonyos vonatkozásokban még nagyobb volt, mint a kontinensen a belügyminisztereké. Rendeleteit ugyanis a törvényhozó hatalom delegálása alapján bocsáthatta ki, úgyhogy rendeletei *törvény* erejével bírtak; — a szövetségek bármelyikével szemben kötelezőleg előírhatta egy megfelelően berendezendő dologház létesítését s ezen a réven döntő befolyást gyakorolhatott az önkormányzat háztartására; — s végül a szegényügyi közigazgatás hivatalnokait teljesen kivehette az önkormányzat befolyása alól, mert a hivatalnokokat ugyan a gondnoki tanács alkalmazta, a minisztérium azonban a szegényügyi hivatalnokokat fegyelmi eljárás nélkül is bármely pillanatban, minden indokolás nélkül *elbocsáthatta*.

Bármennyire növelték az imént kiemelt szabályok az angol szegényügyi illetve helyhatósági önkormányzati minisztérium hatalmát a kontinens belügyminisztereinek a hatalmával szemben, — egyébként rendkívül nagy és jellemző eltérések álltak fenn közöttük, mégpedig hatalmi szempontból az angol szegényügyi miniszter rovására.

Az angol törvényhozás ugyanis csak a viszonyok kényszerítő hatása alatt ruházta át az ő jogalkotó hatáskörét a szegényügyi miniszterre s ép ezért két irányban is korlátozta a rendeletek alkotását.

A szegényügyi miniszter ugyanis az olyan úgynevezett általános érvényű rendeleteket, amelyek nem *egy* plébániai szövetségre, hanem a szövetségek *összeségére* vonatkoztak, — köteles volt a belügyi államtitkársággal közölni; s a rendelet kötelező erőre csak a közléstől számított negyven nap elteltével tehetett szert. A belügyi államtitkárság pedig köteles volt a rendeletet a parlament két házának bemutatni; — s ha a parlament helytelenítette a rendeletet, — a minisztertanács a rendeletet hatályon kívül helyezhette.¹⁾ S ezenfelül az angol szegényügyi minisztérium rendeleteit bármely érdekelt magánember vagy önkormányzati alakulat is megtámadhatta — ha ötven font óvadékot letett, — a londoni legfőbb bíróság King' Bench osztálya előtt; — s ha a minisztérium átlépte a hatáskörét, kérhette a rendelet megsemmisítését. A hatáskör tiszteletbentartása felett tehát legfelsőbb fokon a *rendes bíróság* *örködött*.²⁾

A felügyelet a kontinensen — mint láttuk — az adminisztratív tutelát, a kényszerköltségvetési jogot, az egyes konkrét esetekben hozott határozatok felülbírálatát s a képviselőtestület feloszlátását foglalta magában.

Az angol szegényügyi közigazgatás minisztériuma e különböző funkciók közül csak *egyét* láthatott el; tudniillik a törvényben taxatív felsorolt esetekben ő gyakorolta az adminisztratív tutelát, ő hagyta például jóvá a kölcsönök felvételét.³⁾

¹⁾ S. and B. Webb i. m. 202. old.

²⁾ V. ö. R. Gneist i. m. 776. old.

³⁾ J. Redlich: Englische Lokalverwaltung 604. old.

Ami a többi funkciót illeti, — maga a minisztérium sem az egyes szegények ügyeinek az elintézését felül nem bírálhatta,¹⁾ sem pedig a gondnoki tanáccsal szemben kényszerítő hatalmat nem gyakorolhatott.

Sőt nem volt kényszerítő hatalmuk azoknak sem, akik mint a minisztérium szakértő hivatalnokai minden idejüket arra voltak kötelesek felhasználni, hogy az egész állam egész területét beutazzák s mint a minisztérium »szemei és fülei« állandóan megfigyeléseket tegyenek és adatokat gyűjtsenek. Az általános felügyeletre hivatott tizenkét szegényügyi főfelügyelő ugyanis megjelenhetett a gondnoki tanácsok ülésein, vizsgálatot tarthatott évente legalább egyszer a dologházakban s tanulmányozhatta a szegényügyi közigazgatás egész menetét a helyszínén ; — de a helyi szerveknek csak *tanácsot* és *felvilágosítást* adhatott ; — *a minisztériumot csak informálhatta* ; — *parancsokat és tilalmakat ellenben ki nem bocsáthattott.*²⁾

Impériumot a minisztériumnak csakis az az ötven felügyelője gyakorolhatott, akik mint szakképzett kerületi ellenőrök, illetve *auditorok* a szegényügyi önkormányzat szerveinek a számadásait voltak hivatva évente legalább kétszer s a minisztérium utasítására esetleg többször is felülvizsgálni. Ezek ugyanis mint quasi bírói szervek a felülvizsgálatra szabályszerűen határnapot tűzni tartoztak. A határnapon az auditor előtt az összes számadásra kötelezetteknek meg kellett jelenniök ; — az adófizetők közül pedig mindenkinek jogában állt, hogy a tárgyaláson megjelenve, *a számadásokat* és mellékleteiket megtekintse. Az auditorok a számadásokat *nyilvános tárgyalás* keretében vizsgálták felül. S kötelesek voltak bármely adófizetőnek a kifogásait tárgyalni s minden kifogás tárgyában határozatot hozni. S kötelesek voltak a törvényes alapot nélkülöző vagy feleslegesen nagy kiadásokat *törölni* ; a hiányzó tételeket a bevételek sorába beiktatni ; s hanyagság vagy visszaélés esetén a számadásra kötelezett hivatalnokot *kártérítésre* kötelezni. A gondnoki tanács, illetve a kártérítésre kötelezett hivatalnok az auditor határozatával szemben tetszése szerint vagy a minisztériumhoz vagy *a rendes bírósághoz fordult védelemért.*³⁾ Minthogy a miniszter nemcsak a strictum jus szabályai szerint járhatott el, hanem *méltányosságot* is gyakorolhatott, — a gondnoki tanácsok és hivatalnokok a költséges bírói utat rendszerint mellőzték s a miniszterhez fordultak, aki ez esetben, mint *reformatorius* hatáskörrel felruházott felsőbb fórum szerepelt.

Az imént kiemelt kivételtől eltekintve, az angol szegényügyi közigazgatás *minisztériuma impériumot nem* gyakorolhatott. S ép ezért, ha a gondnoki tanács törvénytelen határozatait megsemmisíteni, avagy ha a tanácsot kötelességének teljesítésére kényszeríteni kellett — akkor a minisztérium önmaga nem intézkedhetett, hanem a rendes bírósághoz volt kénytelen

¹⁾ S. and B. Webb i. m. 101. old.

²⁾ S. and B. Webb i. m. 206—210. old.

³⁾ V. ö. S. and B. Webb i. m. 210—213. old. ; R. Gneist i. m. 754—761. old.

fordulni s a megfelelő bírói parancsokat a *londoni legfőbb* rendes bíróságnál volt kénytelen *kieszközoľni*. Ebből pedig szükségképen következett, hogy az önkormányzat és a központi kormány közötti viszony egészen máskép alakult a kontinensen, mint Angliában. A kontinens államaiban a minisztérium és az önkormányzati alakulatok között a *főlé- és alárendeltség* viszonya áll fenn s a határozatok megsemmisítésében és a kényszerköltségvetésben megnyilvánuló impérium — esetleg a közigazgatási bíróságok ellenőrzése mellett — legfelsőbb fokon a *minisztériumot* illeti meg. Angliában ellenben a plébániai szövetségek gondnoki tanácsai és a szegényügyi minisztérium között — legalább is eredetileg — a *mellérendeltség* viszonya állott fenn; — s az impérium legfelsőbb fokon nem a minisztériumot, hanem a *londoni legfőbb rendes bíróságokat* illette meg.

*

A szegények segélyezésének 1834-ben megállapított rendszere a következő közel száz esztendő alatt rendkívül nagyjelentőségű változásokon ment át s ezen változások 1929-ben — mint látni fogjuk — a szegényügyi önkormányzat teljes feloszlását vonták maguk után.

Minthogy az 1929-i reformot végeredményben épűgy pénzügyi okok idézték elő, mint az 1834-it, — a beállott változásokat két csoportba foglalhatjuk össze. Az egyikbe azok tartoztak, amelyek a szegényügyi adó terhét növelték; — a másikba azok, amelyek csökkentették.

Ami az *első* csoportot illeti, — három rendkívül nagyjelentőségű változást kell kiemelnünk; — tudniillik 1834-től fogva a világháborű kitérűség teljesen átalakult a dologházak szervezete, a dologházi segélyezés szelleme és az a választói jog is, amelynek alapján a gondnoki tanácsok létrejöttek.

A dologházakba beutalt munkaképes szegényeket és az ő hozzátartozóikat az 1834-i törvény szerint hét osztályban egymástól elkülönítve kellett volna elhelyezni s mindegyik osztályt más és más elbánásban kellett volna részesíteni. Három-három külön férfi és külön női osztályt kellett volna alkotniok *a)* az öregeknek és a munkaképtelen férfiaknak és asszonyoknak; — *b)* a munkára képes tizenöt éven felűli férfiaknak és nőknek — s *c)* a hét és tizenöt év közötti fiűknak és leányoknak s végűl külön osztályt kellett volna alkotniok a *hét éven aluli gyermekeknek*. A gondnoki tanácsok azonban a dologházak lakóit ekképen elkülöníteni képtelenek voltak; — ugyanazon termekben vegyesen helyezték el tehát mind a hét osztályt s ennek szükségképen az lett a következménye, hogy a dologház egész sorozatát foglalta magában az oda nem való intézeteknek. Az úgynevezett vegyes rendszerű dologház ugyanis nemcsak a munkára képes szegények munkahelye, hanem ezenfelűl teherbeesett asszonyok szűlőháza, bölcsűde, óvoda, elemi iskola, a legkülönbűzűbb testi és lelki betegek, tűdűvészben

szenvedők és nyavalyatörősek kórháza, vakok, süketnémák, nyomorékok menhelye, rokkantak és aggastyánok otthona volt stb. Évtizedeken át tartott, míg a dologházak oda nem való lakóit a dologházakból kitelepítették s egy tekintélyes részüket a dologház saját intézeteiben helyezték el.¹⁾

A vegyesrendszer megszüntetése egymagában is sokat enyhített a dologházaknak, mint »a nem bűnösök börtöneinek« a borzalmain.

Az újból feléledt humánus szellem azonban ezzel nem elégedett meg s a munkaképes szegények sorsát is javítani iparkodott. S hogy ebbeli törekvéseit megvalósíthassa, — két eszközt ragadott meg ; — egyrészt enyhítette a dologházak szigorát s némi kis kényelmet biztosított a dologházak lakói számára ; — s másrészt 1912 táján szakított azzal a rendszerrel, amely a munkaképes szegényt csak *dologházi* segélyben engedte részesíteni ; — s a munkaképes szegény részére is kiutalt a szegény saját otthonában élvezhető segélyeket, például pénzből és naturáliákból álló adományokat.

Ahhoz, hogy ezek a törekvések diadalmaskodjanak, — nagyban hozzájárult a helyhatósági önkormányzat 1894-i reformja, amely a szegényügyi közigazgatás terén, szinte azt mondhatnánk, *forradalmi* változást idézett elő.

Az 1894-i reform ugyanis a plébániai szövetségek gondnoki tanácsainak újjászervezésekor a cenzushoz kötött választói jogot a többszavazással, a gondnokok vagyoni kvalifikációjával s a békebírák ex officio tagságával egyetemben eltörölte ; — a gondnoki tanácsok szervezetét *tisztára a népképviselőre* építette fel ; — s választói joggal minden nagykorú férfit és nőt felruházott, aki egy évig a plébániai szövetség területén lakott.

Mi sem természetesebb, minthogy a régi plutokratikus választói jog bukása a segélyezés szellemére is kihatott. A választók ugyanis a gondnoki tanácsok azon tagjait, akik a munkanélküliek segélyezésének régi rendszeréhez ragaszkodtak s a dologházakban továbbra is a régi szigort és fegyelmet akarták fenntartani, — a tanács tagjai közül sorra kibuktatták s helyettük a humánus segélyezés híveit választották meg.²⁾

A vegyesrendszerű dologházaknak különböző intézetekre való szétbontása, a dologházi humanizmus s a választói jog radikális reformja mind hozzájárult ahhoz, hogy a *szegényügyi adó terhe* növekedjék.

Ugyanaz a humánus szellem azonban, amely a plébániai szövetségek vállaira mind nagyobb és nagyobb terheket rakott, — segíteni is akart a szövetségeken, mégpedig akképen, hogy felkutatta és leküzdeni iparkodott az *elszegényedés okait*.

Az elszegényedésnek azonban rendkívül sokféle oka lehet. Hogy csak a legfontosabbakat emeljük ki, — ilyenek például a balesetek és a legkülön-

¹⁾ 1871-ben a dologházaknak 156.000 lakójuk volt ; 1906-ban a dologházak bölcsődéiben négy-ötezer három éven aluli gyermeket neveltek. V. ö. S. and B. Webb i. m. 440. és 754. old.

²⁾ S. and B. Webb i. m. 467. old.

bőzőbb testi és lelki fogyatkozások és betegségek ; — a törvénytelen viszonyból való születés és a szülők által való elhagyatás ; — a tanításnak és nevelésnek s ezzel együtt az elemi ismereteknek és a morális érzéknek teljes hiánya ; az öregség, özvegység és árvaság ; — a munkanélküliség stb.

Az angol törvényhozás mindent megtett, ami emberileg lehetséges volt, hogy az elszegényedés imént kiemelt okait kiküszöbölje ; — a gyárakat a balesetelleni védekezésre kötelezte ; — a testi és lelki fogyatkozások és betegségek gyógyítása érdekében ingyenes kórházakat és üdülőhelyeket létesített ; — kiterjesztette a hozzátartozók tartási köteleességét ; — árva- és lelencházakat állított fel ; — iskolákba kényszerítette s az iskolákban ingyen taníttatta, sőt élelmiszerral is ellátta a szegény gyermekeket ; — munkásbörzékét szervezett stb. E különböző *preventív* rendszabályokat azonban mind messze felülmúlták azon — részint a világháború előtt, részint a világháború után alkotott — törvények, amelyek a Bismark-féle munkásbiztosító törvények hatása alatt *a társadalmi biztosítás* egész rendszerét építették ki s a munkanélküliség esetére való biztosítás révén, *magát a német törvényhozást is túlszárnyalták.*

Ezen preventív intézkedésekre vezethető vissza, hogy a világháborút megelőző esztendőben a szegénységélyezés terhe lényegesen alábbszállt. 1914-ben például a szegénységélyezést mindössze 619 ezren vették igénybe ; s bár a munkaképes szegényeket is részesítették otthoni segélyben, — pénzügyileg a segélyezés ezen módjának *nagy* jelentősége sem volt.

A világháborút azonban egy oly páratlanul nagyarányú gazdasági válság követte, amelyet Anglia történelme azelőtt soha nem ismert.

A válság természetesen *a szegénységélyezésre* is kihatott ; — hogy mily arányokban, — ez kitűnik a következőkből.

A plébániák önkormányzatának forradalmi átalakítását 1834-ben az idézte elő, hogy a szegényügyi adó terhe közel nyolc millió fontra, vagyis mai pénzben közel 300.000 millió pengőre emelkedett. Ezzel szemben 1928-ban az *angol állam, a munkaadók és a munkások* — a szegénység okainak a legkülönbözőbb módokon való kiküszöbölésére s többek közt a társadalmi biztosításra, — évente *összesen 8204 millió pengőt*, vagyis közel *hatszor* annyit adtak ki, mint amennyi *a magyar állam évenkénti összes kiadása*. De bármily nagy áldozatokat hozott az állam és a társadalom egyaránt, — a szegénység, a nyomor terjedését megakadályozni képtelenek voltak. A szegénységélyezést igénybevevők száma ugyanis 1926-ban két és fél millióra emelkedett s 1920-tól kezdve nyolc esztendőn át, sohasem szállt egy millió alá. E nyolc esztendő alatt évente átlag 1172 millió pengőt kellett szegénységélyezésre fordítani ; — s ebből az összegből évi 210 millió pengő pénzbeli segéllyel kellett támogatni azokat *a felnőtt férfiakat*, — a munkaképes férfinépességnek *közel egynegyedrészt*, — akik a kötelező társadalmi biztosítás révén munkanélküliség esetére ugyan biztosítva voltak, de mégis kénytelenek voltak,

mint szegények segélyért folyamodni azért, mert a biztosítottak járadékokat csak egy bizonyos időn át kaphatnak, ez az idő azonban lejárt.¹⁾

S abban, hogy a szegényügyi adó terhe ily elképzelhetetlenül nagy összegre, — tudniillik 39 millió lakosság mellett fejenként évi *huszonhét* pengőre szökhetett fel, — a gazdasági válságon kívül nagy része volt a *választói jog 1918-i reformjának*. 1918-ban ugyanis a választók számát *kilenc* millióról több mint *húsz* millióra emelték, — azt a szabályt pedig, amely a szegénysegélyezésben részesülteket egész életükre kitesztotta a választók sorából, oda módosították, hogy a szegénysegélyezés jogfosztó hatálya csak *egy esztendőre* szólhat.²⁾

A választói jog ilymértü kiterjesztése ugyanis azzal a következménnyel járt, hogy a plébániai szövetségek gondnokainak választására a *munkás-tömegek* kezdtek döntő befolyást gyakorolni; — a munkások 10—20%-a azonban a szavazáskor munkanélkül volt; s a többi 80—90%-ot is állandóan a *munkanélküliség* veszedelme fenyegette. Lényegileg véve tehát azok választották a szegények segélyezésére hivatott gondnoki tanácsot, akik a szegénysegélyezést minden valószínűség szerint *maguk is igénybe fogják venni*.

Minthogy a választói jog illetén szabályozása mellett *pártatlan* és az összeség *pénzügyi* érdekeit is figyelembe vevő gondnoki tanácsokat alakítani lehetetlen volt, — az angol törvényhozás, ha elejét akarta venni a túlzásba vitt szegénysegélyezés demoralizáló hatásának s ha meg akarta akadályozni a szegénység és a szegényügyi adóteher további növekedését, — *csak két megoldást választhatott*. Vagy megszorítja a választói jogot, illetve szakít a választási rendszerrel; — vagy pedig eltörli a plébániai szövetségek önkormányzatát s hatáskörüket egy olyan magasabbrendű önkormányzati alakulatra ruházza át, amely választás útján jön ugyan létre, de amelyet nem *kizárólag a szegénysegélyezés* céljaira, hanem azért választanak, hogy *egy nagyobb terület lakosságának összes közcéljait megvalósítsa*.

Az angol törvényhozás az utóbbi megoldást választotta s a szegényügyi közigazgatás teendőinek ellátását 650 plébániai szövetség helyett *62 grófságra és 83 városi grófságra* bízta.

Hogy ezen 1929-ben törvénybe iktatott reform jelentőségét tisztán láthassuk, — a reform elvi és gyakorlati következményeit kell kiemelniünk.

Elvileg a reform azt jelenti, hogy az angol törvényhozás a szegénysegélyezés angol rendszerével szakított; mert a szegényügyi közigazgatást az egy célt szolgáló *különleges önkormányzati alakulatok hatásköréből kivette s az általános rendeltetésű önkormányzati alakulatok hatáskörébe* utalta át.

Gyakorlatilag pedig a reform *két* következménnyel jár.

¹⁾ V. ö. S. and B. Webb i. m. 821—824., 1015—1017. old. Kovrig Béla: Öregségi és rokkantsági biztosítás 103. old.

²⁾ S. and B. Webb i. m. 814. old.

Az erőknek az a szétforgácsolása, ami a multat jellemezte, megszűnik ; — mert ugyanazt a munkát, amelyet 1834 előtt 15.000 plébánia s 1834 után 650 plébániai szövetség végzett el, — 1929 után 145 grófság fogja elvégezni. A grófságok és a városi grófságok lesznek tehát jogosítva átvenni a plébániai szövetségek összes vagyonát ; — a londoni grófság például egymagában 220 épületet és 100.000 ágyat vesz át ; — s ugyancsak ők lesznek kötelesek magukra vállalni a kiadásokat is ; — a londoni grófság például évi 420 millió pengő kiadást. Hogy a grófságok és a városi grófságok az ő új munkakörüket elláthassák, a reform kötelezőleg előírja, hogy minden egyes grófság és a városi grófság tanácsa egy-egy külön szegényügyi bizottságot köteles választani s a grófság területén működő összes gondnoki tanácsok hatásköre ezen szegényügyi bizottságra száll át.

A reform azonban nem elégszik meg azzal, hogy a kisebb önkormányzati alakulatok munkaterhével a nagyobb önkormányzati alakulatokat rója meg, — hanem egyszerűsíti is a közigazgatást.

Eddig ugyanis a közoktatásügyi és a közegészségügyi intézeteket két külön hatóság igazgatta ; a szegények céljaira szolgáló intézeteket a gondnoki tanácsok, a többieket pedig a megfelelő közegészségügyi és közoktatásügyi hatóságok. Ez a kettős igazgatás 1929 után megszűnik. A szegényügyi közigazgatás közoktatásügyi és közegészségügyi intézeteit ugyanis ezentúl kizárólag a grófságok és a városi grófságok közoktatásügyi és közegészségügyi bizottságai fogják igazgatni ; — s a szegényügyi bizottságok hatásköre mindössze két teendőnek az ellátására fog szorítkozni. A helyi albizottságok útján a szegényügyi bizottságok részesítik dologházi, illetve otthoni segélyezésben azon akár munkaképes, akár munkaképtelen szegényeket, akik a társadalmi biztosítás előnyeit nem élvezhetik ; — s ha sürgős segítségre van szükség, ugyancsak a szegényügyi bizottságok utalnak ki természetbeli segélyeket.¹⁾

Az angol városok csoportosítása.

Az önkormányzat 1835-i reformját megelőzőleg az angol városokat három osztályba lehetett összefoglalni s az osztályokon belül összesen nyolcféle városi típust lehetett megkülönböztetni.

Az első osztályba az uratlan, a földesúri és a kiváltságos mezővárosok tartoztak s ez a három alsóbbrendű városi típus alkotta mintegy az átmenetet egyrészt a falusi községek s másrészt a tulajdonképeni értelemben vett városok között. A történeti részben kimutattuk, hogy a mezővárosok önkormányzata már a 17. század folyamán oszlásnak indult s hatáskörüket részint a grófságok békebírái és a plébániák szegényügyi felügyelői, részint a legkülönbözőbb ad hoc hatóságok vették át. Minthogy

¹⁾ S. and B. Webb i. m. 986—990. és 1004. old.

az angol törvényhozás a mezővárosok reformját mellőzte, — a 19. század folyamán a mezővárosok, mint ilyenek, megszűntek s vagy a falusi községek sorába süllyedtek le vagy pedig városi járásokká, illetve municípiumokká alakultak át.

A második osztályba a parlamenti városok s a vidéki city-k tartoztak. Bár parlamenti képviselőket nemcsak a szó valódi értelmében vett városok, hanem egyéb községek is választhattak, — 1832-t megelőzőleg a parlamenti városok mégis egy külön városi típust alkottak; — részint azért, mert az alsóházi tagok választása az önkormányzati alakulatok hatáskörébe tartozott s részint azért, mert a városi municípiumok közül sem mindegyik, hanem csak a nagy többség volt jogosítva arra, hogy az alsóházba képviselőket küldhessen. A városi municípiumok ennek következtében, — ha közigazgatási jogilag nem is, — de alkotmányjogilag két egymástól lényegesen különböző csoportra váltak szét: az egyikbe a parlamenti municípiumok tartoztak, amelyeknek tudniillik politikai hatáskörük volt; — s a másikba a többiek, amelyeknek politikai hatáskörük nem volt. 1832 óta azonban az alsóház tagjait nem a különböző önkormányzati alakulatok, hanem a választókerületek választóközönségei választják. Minthogy tehát manapság azon városokat nevezik parlamenti városoknak, amelyek önmagukban alkotnak egy vagy több választókerület s minthogy az ily értelemben vett parlamenti városok önkormányzatából a parlamenti képviselők választása teljesen hiányzik, — a parlamenti városok ma már nemcsak a közigazgatási jog, de az alkotmányjog szempontjából sem szerepelhetnek külön városi típusok gyanánt.

S ugyancsak nem voltak különálló városi típusok, — mégpedig sem a közigazgatási jog, sem az alkotmányjog szempontjából — a *vidéki cityk*. Az angol jog ugyanis 1835 táján a tizenkét testületi grófságot s azon vidéki municipális városokat tekintette cityknek, amelyeknek, mint egyházmegyei székvárosoknak a területén, püspöki vagy érseki székesegyházak épültek vagy amelyek ezt a címet kitüntetésként kapták az uralkodóktól. Minthogy a vidéki cityk közigazgatásilag csak abban különböztek és jelenleg is csak abban térnek el a többi városi municípiumoktól, hogy polgármestereiket a Lord Mayori, vagyis a főpolgármesteri cím illeti meg, — az angol jog a cityféle elnevezéssel épúgy nem jelöl meg egy különálló városi típust, mint ahogy a mai magyar jog sem a szabad királyi városi elnevezéssel. De míg nálunk a szabad királyi városi címet, mint a rendi világból származó történelmi elnevezést manapság már osztogatni nem lehet, — a cityféle elnevezést az uralkodók ma is adományozzák; — s Birmingham például egy 1888-ban, Leeds pedig egy 1893-ban kelt királyi kiváltságlevél alapján szerepel a cityk sorában.

Minthogy a közigazgatási jog szempontjából sem a parlamenti városok és a vidéki city külön városi típusokat nem alkottak, — az angol jog 1835 táján

csakis a *harmadik* osztályba tartozó városi municípiumokat, a tizenkilenc testületi grófságot és az utóbbiak sorából messze kiemelkedő londoni cityt ismerte el, mint a szó valódi értelmében vett városok típusait. De bármily sok eltérés volt a harmadik osztályba tartozó városok között a szervezet, a hatáskör és az egyéb állami szervekhez való viszony szempontjából az aprólékos *részletkérdések* szabályozásánál, — elvi jelentőségű nagyobb eltérések csakis a londoni city és a vidéki városok között állottak fenn.

Az angol jognak azon sajátosságához, amely a városi municípiumok és a testületi grófságok közt mélyreható különbségeket el nem ismert, a londoni Cityt ellenben mindig különleges elbánásban részesítette, — az 1835-i s az összes későbbi reformok is ragaszkodtak.

Az 1835-i reform ugyanis a londoni City önkormányzatát érintetlenül hagyva, csakis a városi municípiumok és a testületi grófságok önkormányzatát alakította át. De a reform még így is csak részleges volt, mert nem az összes municípiumokra, hanem csak a törvényben felsorolt 178 városra terjedt ki. A reform részleges volta következtében 1832-től 1886-ig kétféle városi municípiumot kellett megkülönböztetni; tudniillik egyrészt a városi rendtartás hatálya alá eső *reformált* és másrészt a városi rendtartás hatálya alól kivett s következésképp *nem reformált* municípiumokat. Az utóbbiak száma azonban idővel mind kevesebb lett, mert az 1832-i városi rendtartás felhatalmazása alapján, az uralkodónak jogában állt a reformált municípiumok körét bővíteni s e célból olyan királyi kiváltságleveleket adományozni,¹⁾ amelyek vagy a régi még nem reformált municípiumokra is kiterjesztették a városi rendtartás hatályát, vagy pedig új municípiumokat hoztak létre akképen, hogy ezek is a *városi rendtartás* hatálya alá kerültek. De mivel még 1883-ban is volt egynéhány olyan nem reformált városi municípium, amelyeknek a fentjelzett kiváltságleveleket kieszközölniök nem sikerült, — a törvényhozás ezen városokat a municípium jellegtől 1886-tól kezdődő hatállyal megfosztotta. Ma tehát nem reformált municípiumok nincsenek; reformált városi municípium pedig 255 van; s ilyennek kell tekintenünk minden községet, amelynek szervezetét, hatáskörét és

¹⁾ A kérvényt a város területén lakó és egyúttal adófizető városi polgároknak kell benyújtaniok a titkos tanácsnál. S vagy a kérvényezők vagy a titkos tanács kötelesek elkészíteni a kiváltságlevél tervezetét s ebben vázolniok kell, hogy mindazon jogi s különösen anyagi vonatkozású kérdéseket, amelyek a kiváltságlevél adományozása esetén a többi érdekelt önkormányzati alakulatok részéről felvethetők lesznek, — miképen szándékoznak megoldani? A tervezetet szabályszerűen közzé kell tenni. A kérelem teljesítését úgy az adófizető polgárok, mint az érdekelt önkormányzati alakulatok is ellenezhetik s ha az ellenpetíciót valamely helyi hatóság vagy pedig az adófizető polgároknak legalább egy huszad része adta be, akkor a kiváltságlevél megadása esetén a kiváltságlevelet becikkelyezés végett be kell mutatni a parlamentnek. Ha ilyen ellenpetíció nincs, akkor a kiváltságlevél becikkelyezésének kieszközlése csak jog, de nem kötelesség. J. Redlich i. m. 259. old.

az állam egyéb szerveihez való viszonyát részint ősrégi, részint újabban adományozott királyi kiváltságsevelek alapján a városi rendtartás szabályozza.

Az 1835-i reform a régi, úgynevezett testületi grófságokra is kiterjedt; de mivel szervezetüket teljesen úgy szabályozta, mint a városi municipiumokét, — a városok e két típusa között mindössze a hatáskör és a grófságokhoz való viszony szempontjából álltak fenn lényegtelen eltérések. A közegészségügyi és a helyi törvények ugyan növelték az eltérések számát; s ugyanezen irányban érezte hatását a grófságok 1888-i reformja is. De mivel a városi municipiumok és a testületi grófságok között a grófsági reform sem idézett elő *elvi jelentőségű* eltéréseket, — az 1888-i reformnak nem a vidéki városi típusok kiéptítése szempontjából, hanem *egyébként* volt nagy jelentősége.

A régi jog azon tizenkilenc városi municipiumot, amelyek a grófságok joghatósága alól a *legnagyobb* mértékben vették ki, — testületi grófságoknak nevezte. Ezek ugyanis exempcioik révén olyan grófságokká alakultak át, amelyek az angol jog műszavaival élve »body corporate«-ek, vagyis testületileg szervezett önkormányzati alakulatok, a kontinens nyelvén szólva, *jogi személyek* voltak; — holott a közönséges grófságok, mint láttuk, a jogi személyiséget nélkülözték. Midőn az 1888-i reform a közönséges grófságokat is testületi alapon szervezte s ezen a révén őket is jogi személyekké tette meg, a »testületi grófság«-féle elnevezés tarthatatlanná vált s ezóta nevezi a törvényhozás az *egy* községből álló grófságokat »városi grófságoknak«.¹⁾

Az 1888-i reform azonban nemcsak a testületi grófságok *nevét* változtatta meg, hanem számukat és hatáskörüket is növelte.

A reform ugyanis felhatalmazta a kormányt,²⁾ hogy az 50.000 léleknél nagyobb népességű községeket az ő kérelmükre s a parlament utólagos hozzájárulásával városi grófságok rangjára emelhesse. Mivel a rangemelések a grófságok hatáskörét lényegesen csorbitották, 1926-ban az imént jelzett szabályt akképen módosították, hogy a rangemelést csak 75.000 lakossal rendelkező városok kérhetik, s hogy a kérelem felett nem a kormány dönt a parlament által jóváhagyandó *ideiglenes rendelet* alakjában, hanem a törvényhozó hatalom egy külön *helyi törvény* alakjában. A rangemelések következtében a régi 19 testületi grófsággal szemben ma már 83 városi grófság van. De ezek a közönséges városi municipiumoktól csak a hatáskör és a grófságokhoz való viszony szempontjából különböznek, mégpedig azért, mert hatáskörüik nemcsak a közönséges municipiumok hatáskörét öleli fel, hanem — a több községből álló grófságok egyes funkcióitól, mint ritka kivételektől eltekintve, *ezeknek a hatáskörét* is.³⁾

¹⁾ Ez az értelme annak, hogy: »County boroughs are the creation of the Local Government Act of 1888.« V. ö. R. S. Wright and H. Hobhouse: An outline of Local Government and Local Taxation. VII. kiad. 37. 26. old.

²⁾ 1888-ban a helyhatósági önkormányzat minisztériumát, jelenleg a közegészségügyi minisztériumot.

³⁾ Ilyen ritka kivétel pl. a milíciára vonatkozó közigazgatási hatáskör.

A tulajdonképeni értelemben vett városok régi típusaihoz a 19. század második felében *három* újabb típus járult.

Az ipar és a kereskedelem óriási nagyarányú fejlődése következtében ugyanis a falvak és a mezővárosok száza alakultak át ipari és kereskedelmi gócpontokká, a nélkül, hogy ezek a gazdasági értelemben vett városok *jogilag* is városokká lenni s ezen a réven megfelelően szervezkedni tudtak volna. Sőt a londoni City körül Westminster cityben s a két cityvel összeépült több mint száz plébánia területén két és fél millióra nőtt fel a lakosság száma; — s ezen gazdasági szempontból *világvárosnak* tekinthető nagy tömegnek semmiféle *városi* szervezete nem volt: a világvárosi közigazgatás primitív falusi szervezetek hatáskörébe tartozott. A kövezést, a csatornázást s az összes világvárosi közmunkákat mind a száz plébánia külön végeztette; — sőt volt olyan plébánia is, amelynek parányi kis területén tizenhat különböző útfenntartó hatóság működött. Az erőknél ez a szétforgácsolása s a teljes szervezetlenség a vidéken és a fővárosban egyaránt tarthatatlan állapotokat idézett elő s ezek kényszerítették a törvényhozást arra, hogy az újonnan alakult vidéki városok és a főváros részére is *megfelelő szervezetről* gondoskodjék. A törvényhozás — mint látni fogjuk — a vidéki városokat 1875-ben szervezte meg akképen, hogy a városi jellegű falvakat és mezővárosokat önálló közegészségügyi járásokká alakította át s ezen a réven a mai napig *hétszáznolcvanhárom városi járás kialakulását* tette lehetővé. A főváros szervezetét pedig három ízben, tudniillik 1855-ben, 1888-ban és 1899-ben reformálta. Az első reform egy 46 tagból álló *fővárosi közmunkatanácsot* szervezett, amelynek tagjait a londoni city és több mint száz plébánia választotta — s ennek a hatáskörébe utalta át a főváros egész területén az utak, hidak és csatornák építését és fenntartását; a tűzvészelleni védekezést — és számos más közérdekű munkának az elvégzését. Bár a közmunkatanács szervezése a multhoz képest nagy haladást jelentett, — az 1855-i reform mégis egyoldalú volt, mert a fővárosi közigazgatás sokféle feladata közül a feladatoknak csak egy kis töredékét, tudniillik a közmunkákat tartotta szem előtt. 1888-ban tehát egy sokkal nagyobb szabású reform jött létre; s ez a londoni city kivételével a főváros egész népességét egy egységes szervezetté, tudniillik a *londoni grófsággá* foglalta össze; s az új grófság hatáskörét már nemcsak a közmunkákra, hanem a városi és a grófsági közigazgatás minden fontosabb ágára kiterjesztette. A londoni grófsági tanácsra azonban az új hatáskör oly sok feladatot rótt, hogy a törvényhozás 1899-ben a hatáskört megosztotta s a hatáskör egy részének az ellátása érdekében a londoni grófságon belül 28 fővárosi várost szervezett.¹⁾

Minthogy e reformok egyike sem érintette a londoni City önkormányzatát, — az angol jog ezidőszertint hatféle városi típust ismer, tudniillik három vidéki típust, s ezek a városi járások, a municipális városok és a városi

¹⁾ V. ö. W. B. Munro i. m. 171—172. és 186. old.

grófságok ; — s három fővárosi típust ismert s ezek a fővárosi városok, — a londoni grófság — és a londoni city. A fővárosi típusokat a nagyvárosokról szóló fejezetben fogjuk ismertetni ; — a vidéki típusok jellemzésénél pedig a városi municipiumok szervezetét és hatáskörét vesszük alapul s a másik két típusról csak annyiban emlékszünk meg, amennyiben szervezetük vagy hatáskörük a municipiumokétól eltér.

A modern városi önkormányzat kialakulása.

A 19. század első évtizedeiben minden egyes városi municipium területén *háromféle* önkormányzati alakulat működött ; — tudniillik *a)* a városi korporáció, amely egyes ritka kivételektől eltekintve, zárt testületté alakult át s mint ilyen nem a város egész lakosságának, hanem ebből csak egy kis töredékének az érdekeit szolgálta ; — *b)* a szerint, amint a város egy vagy több plébániai kerületet foglalt magában, — egy vagy több plébániának a szegényügyi felügyelői ; — s végül *c)* az ad hoc hatóságok jóléti bizomániai, amelyek közül mindegyik csak egy-egy közszükségletet elégített ki ; az egyik például egészséges ivóvízzel látta el a várost ; — a másik a csatornázásról gondoskodott ; — a többi pedig köveztetta az utcákat ; ellátta a közvilágítás teendőit ; gondoskodott a köztisztaság fenntartásáról ; elvégezte a közbiztonsági rendészet körébe vágó funkciókat stb.

Az imént felsorolt önkormányzati alakulatok közül a *városi korporációnak*, mint személyes egyesülésnek területe tulajdonképpen nem volt ; — az pedig, hogy a szegényügyi felügyelők hatásköre az egész városra vagy annak csak egyes részeire terjedt-e ki, a város nagyságától, illetve a plébániai kerületek számától függött ; — s ami végül az ad hoc hatóságokat illeti, — a helyi törvények ezeknek a hatáskörét akkora területre terjesztették ki, amekkora területnek a lakossága egy bizonyos közszükséglet kielégítése céljából az ad hoc hatóságok szervezését kieszközölte. *Ugyanazon egy város területén tehát a legkülönbözőbb önkormányzati alakulatok köthettek magánjogi jogügyleteket ; vethettek ki adót ; — alkothattak szabályrendeleteket* stb. ; — mégpedig mindegyik más és más területen s a lakosságnak más és más rétegeire vonatkozólag s egymástól teljesen függetlenül. A területbeosztás, a szervezet és a hatáskörök ilyenén alakulására kell visszavezetnünk, hogy az angol városok közigazgatásában *semmiféle egység* érvényesülni nem tudott ; — a város tulajdonképpen csak *földrajzi fogalom volt* ; jogilag az egymástól független hatóságok egész sokaságára vált szét ; — s mint a szó modern értelmében vett, vagyis mint olyan város, amelynek területén az önkormányzatban foglalt minden hatalom egy szervben központosul, — nem is létezett.

Ezt a sajátságos városi anarchiát egyáltalán nem lehetett megszüntetni addig, amíg az angol parlament alsóházában a városi korporációk révén az arisztokrácia volt túlsúlyban. De mihelyt ezt a túlsúlyt a választói

jog reformja révén sikerült megtörni, — a kiterjesztett választói jog alapján egybeült alsóház nyomban hozzalátott először a szegényügyi s azután a városi közigazgatás reformjához.

De bármennyire igaz, hogy a városi közigazgatásnak 1835-i reformja az angol önkormányzat történetében egy új korszakot nyitott meg, — a reform korántsem teljes és gyökeres, hanem csak részleges volt, mégpedig két okból; — egyrészt azért, mert nem az összes városokra, hanem — mint már jeleztük — ezeknek csak egy töredékére terjedt ki; s másrészt azért, mert e 178 városban sem törölte el a plébániák és az ad hoc hatóságok önkormányzatát, hanem mindössze egy önkormányzati alakulatot reformált, tudniillik a városi korporációt. A reform lényege abból állott, hogy az 1835-i városi rendtartás bizonyos vonatkozásokban például a parlamenti választói jog céljaira a régi korporációk tagságát az úgynevezett freeman-séget továbbra is fenntartotta, — egyébként azonban törvénybe iktatta, hogy az új városi korporáció, vagyis a város mint jogi személy nem a város lakosságának egy kisebb vagy nagyobb töredékét foglalja magában, mint a régi — hanem a város egész lakosságát; — s ép ezért a régi értelemben vett polgárjog megszűnik s az új korporációnak teljes jogú tagjai gyanánt nem egy kis töredéket kell a városi polgárok névjegyzékébe felvenni, hanem a városi rendtartás legújabb szövege szerint a) minden olyan férfit és nőt, aki életének 21. esztendejét betöltötte; — b) brit állampolgár; — c) legalább három hónapja tulajdonosa vagy tényleges birtokosa a város területén valamely ingatlannak, illetve a háztulajdonos által be nem bútorozott lakásnak; — s d) nem esik a törvényben megállapított kizáró okok hatálya alá. Az új városi korporáció ennek következtében nem személyes egyesülés, amelynek előnyeiben csak azok részesülhetnek, akik a város lakosságának egy kiváltságos helyzetben lévő töredékéhez hozzátartoznak; — hanem Einwohner Gemeinde, lakossági község vagyis *territoriális* önkormányzati alakulat; — s ilyennek kell tekintenünk azért, mert a város mint jogi személy nyújtotta előnyökben mindenki részesülhet, aki a város területén tartózkodik s viszont a városi önkormányzatban részt venni — a városi polgárok jegyzékébe való felvétel esetén — mindenkinek jogában és kötelességében áll, aki mint ingatlanvagyon tulajdonosa vagy tényleges birtokosa a városi közigazgatás jóságában érdekelve van.

Az 1835-i reform, mint már jeleztük, csak a városi korporációt szervezte át; — az ad hoc hatóságokat s a plébániai kerületeknek a szegényügyi reform révén megcsonkított önkormányzatát továbbra is fenntartotta. A városi szervezet ennek következtében továbbra is az egymástól független hatóságok egész sorozatára forgácsolódott szét. Az 1835-i reformnak ezt a nagy fogyatkozását egy 1857-i törvény próbálta kiküszöbölni. De az 1857-i reform csak az ad hoc hatóságokra s nem egyúttal a plébániákra is vonat-

¹⁾ V. ö. W. B. Munro i. m. 81—84. old. — Wright and Houbhouse i. m. 10. old.

kozott s a szervezeti egységet az angol jog szellemére rendkívül jellemző módon iparkodott megközelíteni. Tudniillik nem parancsolt, nem rendelkezett egy az összes városokat kötelező *lex cogens* alakjában, vagyis nem törölte el Anglia valamennyi városi *municípium*ában az összes ad hoc hatóságokat, hanem csak megengedte az egyes városi képviselőtestületeknek, hogy a vízvezetési, a csatornázási, a közvilágítási stb. hatóságokkal, — akkor amikor jónak látják — tárgyalásokba bocsátkozzanak s velük jóléti bizottmányaik megszüntetése és hatáskörük átvétele tárgyában megegyezzenek. S mivel ezen ad hoc hatóságok mindegyike egy-egy külön helyi törvény alapján jött létre, természetesen megengedte azt is, hogy megegyezés esetén minden egyes város külön-külön a parlamenthez forduljon s egy vagy több ad hoc hatóságának megszüntetését s ezek hatáskörének a városi képviselőtestület által való átvételét külön helyi törvény alakjában a parlamentnél kieszközölje. Mi sem volt természetesebb, minthogy a tárgyalások megindítása s a megegyezés sok nehézségbe ütközött s évtizedek teltek el, míg száz és száz helyi törvény az összes ad hoc hatóságokat eltörölte s hatáskörüket minden egyes városban a városi képviselőtestületre ruházta át.¹⁾

De ugyanazon idő alatt, amíg a régi ad hoc hatóságokat lassankint és fokozatosan eltörölték, újabb ad hoc hatóságok kezdtek kialakulni s a szervezet terén nagyobb anarchia támadt, mint valaha.

Az újonnan keletkezett szervezeti anarchiát végeredményben az angol városoknak arra a bámulatos fellendülésére kell visszavezetnünk, amelyet a technikai vívmányok hatása alatt a 19. század ipari forradalma idézett elő. A rohamosan fejlődő gyáripár annyi munkaalkalmat teremtett, hogy a falvak népe tömegesen hagyta ott szülőföldjét s olyan arányokban özönlött az ipar és kereskedelem centrumaiba, mint az európai kontinensen seholsem. A belső vándorlások hatása alatt a városi jellegű községek száma 200 egy-néhányról 1173-ra szökött fel; — s a falusi és városi községeknek s különösen a nagyvárosoknak és Londonnak a népesedési viszonyaiban soha nem sejtett eltolódások állottak be, amint ez kitűnik a következő pár statisztikai adatból.

Anglia és Wales 1173 városának határa az egész angol királyság területének mindössze egytizedét foglalja magában; de ezen a 15.000 négyzetkilométernyi területen, amely a mai Csonka-Magyarország területének egyötöd részét sem éri el, — 27 és félmillió ember él, vagyis három akkora embertömeg, mint a mai magyar állam egész lakossága. A falusi községekben ellenben, — amelyeknek határa Anglia és Wales területének $\frac{9}{10}$ részére terjed ki, — mindössze a lakosság egynegyedrésze vagyis 7 és félmillió ember lakik.

De még szembeötlőbb a belső vándorlások hatása a nagyvárosok szempontjából. A városi grófságok határa ugyanis csak 2%-át alkotja Anglia és Wales egész területének; — de a 83 városi grófságnak és Londonnak

¹⁾ Dr. J. Redlich: *Englische Lokalverwaltung* 360. és 361. old.

összesen 3000 négyzetkilométernyi területén, — tehát egy kisebb magyar vármegyének megfelelő területen — majdnem 20 millió ember vagyis az egész lakosság fele, — Londonban pedig 7 millió ember vagyis az egész lakoságnak majdnem 20%-a lakik.¹⁾

A mai angol városok az ő bámulatosan fejlett jóléti közigazgatásuk és a különböző városi üzemek révén a városi lakosság minden szükségletét ki tudják elégíteni s az egész állam lakosságának sokkal nagyobb hányada részére tudnak biztosítani kultúremberhez méltó megélhetést, mint az európai kontinens bármely más államának a városai. De a 19. század ötvenes éveiben még nem így volt! Az akkori angol törvényhozás még nem vonta le a gyáripar és az ipari centrumok kialakulásának a következményeit; — mert egyrészt nem alkotta meg azokat a törvényeket, amelyek a közigazgatás egyik legfőbb feladatává a nagy tömegek jólétéről való gondoskodást teszik s másrészt nem hozta még létre azt a szervezetet s nem adta meg a közigazgatás szerveinek azt a hatalmat, amely a nagy tömegek jólétéről való gondoskodáshoz elkerülhetetlenül szükséges. Minthogy a gazdasági fejlődés és a városi jellegű népesség gyarapodása messze túlszárnyalták a közigazgatás anyagi és alaki jogszabályainak a fejlődését, — a városi jellegű községek nem a nagy tömegek magasabb színvonalú kultúréletének, hanem a nagy tömegek nyomorának a központjai voltak s az angol törvényhozást a nyomor okainak a felkutatására kényszerítették. S a törvényhozás által elrendelt statisztikai kutatások megállapították, hogy az elszegényedés és nyomorbajutás eseteinek közel felerészét betegségek és járványok, ezeket pedig a lakoságnak egészségtelen lakásokban való összezsúfolása s a leg-
elemibb közszükségletekről való gondoskodásnak a hiánya idézték elő. A statisztikai adatok hatása alatt kezdte meg az angol törvényhozás azon törvények alkotását, amelyek az elszegényedést és a nyomorbajutást a járványok és a betegségek elleni küzdelem útján iparkodtak megakadályozni. Az angol törvényhozás azonban a közegészség színvonalának az emelése érdekében nem általánosan kötelező országos törvényeket s nem egy az egész állam területét behálózó *egységes* szervezetet alkotott; — hanem kímélni akarván a helyi hatóságok önkormányzatát, — majd az egyes községektől várta a kezdeményezést és az ő kérelmükre minden egyes várost illetőleg külön-külön helyi törvényekben állapította meg a közegészségügyi közigazgatás anyagi jogszabályait és a végrehajtásukhoz szükséges szervezetet és hatáskört; — majd pedig önmaga tette meg a kezdeményező lépéseket és olyan *minta statutumokat*, úgynevezett adoptív törvényeket alkotott, amelyek csak akkor kötelezték az egyes községeket, ha azok az általuk kiválasztott s az ő helyi viszonyaiknak leginkább megfelelő törvényt *adoptáltak* vagyis elfogadták. Ez a sajátságos *fakultatív* törvényhozás, amely nem parancsolt, hanem mindent az egyes községek bölcs belátására bízott, —

¹⁾ V. ö. W. B. Munro i. m. 23. old.

jobban szétforgácsolta a közigazgatás szervezetét s a területi egységek és a hatáskörök szempontjából nagyobb zavart idézett elő, mint amilyen valaha volt. *Az e korbeli önkormányzatot a szervek, a területbeosztások és a hatáskörök valószínű kaosa jellemzi.* Minthogy a fakultatív törvényhozás számbavehető eredményt elérni nem tudott, — 1875-ben az angol törvényhozás szakított a fakultatív törvényhozással; — megalkotta az állam egész területére kiterjedő joghatállyal az első *lex cogens* jellegével bíró *közegészségügyi codexet* s ebben az összes községeket illetőleg kötelezően elrendelte, hogy az állam egész területét — vagyis a falusi és a városi jellegű területeket egyaránt — *közegészségügyi járásokra kell beosztani.*

A falusi járásokra való beosztásnál — kisebb-nagyobb eltérésekkel — a plébániai szövetségek területi beosztását vette alapul s a közegészségügyi funkciók ellátását mindenütt a plébániai szövetségek gondnoki tanácsaira bízta. A városi járásokat illetőleg pedig akképen rendelkezett, hogy minden egyes városi municipiumot és testületi grófságot külön önálló közegészségügyi járássá nyilvánított s a közegészségügyi közigazgatást minden ilyen járásban a *városi képviselőtestület* hatáskörébe utalta. A többi városi jellegű községeket a falusi közegészségügyi járások joghatósága alól kivéve, mint önálló *városi járásokat* szervezte meg s a közegészségügyi hatáskör ellátása végett az ilyen városokban is *képviselőtestületeket* szervezett. S minthogy az angol közegészségügyi kodex a városi közigazgatás feladatait — hacsak lehetett — egytől-egyig mint *közegészségügyi problémákat* fogta fel s ép ezért a közegészségügygel a legtávolabbról összefüggő ügyeket is a közegészségi hatóságok hatáskörébe utalta s minthogy az angol törvényhozás a későbbi fejlődés folyamán a közegészséggel össze nem függő közfeladatok megoldására is a közegészségügy érdekében létrehozott szervezeteket használta fel, — az 1875-i reformnak három rendkívül fontos következménye lett: a) a modern angol önkormányzat legfontosabb feladata gyanánt a nagy tömegek *fizikai jólétének* vagyis a *közegészség színvonalának* az emelése szerepel; — b) a falusi és városi járásokban az önkormányzat egész szervezete a *közegészségi önkormányzat* szervezetén épült fel; — s c) a járási jelleggel felruházott városok révén egy a porosz városi járásokhoz és a mi megyei városainkhoz hasonló *új városi típus alakult ki, tudniillik a városi járások típusa.*

Bármennyire megvolt a későbbi angol törvényhozásban az a törekvés, hogy a közigazgatást a városi grófságokban, a városi municipiumokban és a városi járásokban egyaránt a *képviselőtestületben* központosítsa, — a szervezeti széttagoltság továbbra is fennmaradt; — mert a szegényügyi adónak az alapját továbbra is a szegényügyi felügyelők állapították meg; a helyi adókat továbbra is ők szedték be: s a parlamenti és a helyi választók névjegyzékét továbbra is ők állították össze. A városi grófságok, a városi municipiumok és a városi járások területén tehát 1875 után is kétféle önkormányzati alakulat működött: egyrészt a városi képviselőtestület s másrészt

ettől függetlenül a *plébániai önkormányzat* szervei. Ezt a széttagoltságot az 1894-i közigazgatási reform próbálta kiküszöbölni; — de nem *lex cogens* alakjában vagyis akképen, hogy a városi plébániák önkormányzatát egyszerűen eltörölte volna, hanem a már egy ízben említett *fakultatív* törvényhozás módszere szerint vagyis akképen, hogy a kétféle szervezet egybeolvasztását megengedte. Minthogy az egybeolvasztás számos városban *leküzdhetetlen* nehézségekbe ütközött, — a világháború után az angol parlament ismét szakított az önkormányzat érzékenységet túlságosan kimélő *fakultatív* törvényhozással és egy általánosan kötelező törvényben a szegényügyi felügyelők állásait *egyszerűen eltörölte* s hatáskörüket a városi képviselőtestületek által választandó *bizottságokra* ruházta át.¹⁾

Abból, amit az angol városok szervezetéről elmondottunk világosan kitűnik, hogy az angol törvényhozás közel százesztendőn át tartó kísérletek után csak az *1927-i reform* útján érte el azt, hogy a városi önkormányzat angol és kontinentális rendszere közt egy rendkívül jellemző különbség eltűnt és az angol városi szervezet ép oly *egységessé* vált, mint a kontinensen.

A modern városi önkormányzat szervezete.

Az, hogy a városi járásek a nyomor és az elszegényedés megelőzése céljából, mint közegészségügyi járásek jöttek létre, — a városi önkormányzat szervezetére is kihatott. A szervezet legfőbb alapelvei ugyanis minden városban azonosak; — de a részleteket illetőleg több fontos eltérés van, amint ez kitűnik a következőkből.

Az önkormányzat kontinentális rendszerét szervezetiileg az egymástól lényegesen különböző funkcióknak más és más szervekkel való ellátása vagyis — amint mondani szokták — a *hatalmak elválasztása* jellemzi. S az elválasztás abban nyilvánul meg, hogy a kontinensen községeknek két alapszervük, tudniillik egy *határozathozatalra* és egy *cselekvésre hivatott alapszervük* van: egyrészt a képviselőtestület s másrészt Franciaországban és Poroszországban a *polgármester* illetve a *magisztrátus*, Belgiumban pedig a polgármester és az esküdtek végrehajtó kollégiuma alakjában.

Az angol rendszert ezzel szemben a hatalmak egyesítése vagyis az jellemzi, hogy az angol jog a határozathozatalt és a cselekvést nem két külön szervre, hanem egyetlen egy szervre tudniillik a *városi tanácsra* bízza. A városi tanács ennek következtében nemcsak határozatokat hoz, hanem végre is hajtja a határozatait s mint ilyen kettős szerepet tölt be; — tudniillik betölti egyrészt a *képviselőtestület* s másrészt a kontinentális értelemben vett *városi előljáráság* szerepét. Ez a kettős hatáskör azonban rendkívül nagy munkaterhet róna a városok s különösen a *nagyvárosok* tanácsaira. Ezeknél a kontinentális községek képviselőtestületeinél aránytalanul nagyobb

¹⁾ W. B. Munro i. m. 120. és 121. old. — Wright and Hobhouse: i. im 212. old.

munkaterhet akarja az angol jog elviselhetővé tenni azzal, hogy míg kis városokban a tanácstagok minimális számát ép oly alacsonyra teszi mint a kontinentális államok törvényhozásai, tudniillik *16-ban* állapítja meg, — addig nagyvárosokban a maximális tagszámot *153-ra* emeli fel¹⁾ úgyannyira, hogy a francia-belga nagyvárosok képviselőtestületeivel szemben az angol nagyvárosok tanácsai valóságos városi parlamenteknek tűnnek fel.

Ami mármost a városi tanácsok összetételét illeti, — itt már érezhető a különbség egyrészt a városi grófságok és városi municipiumok s másrészt a városi járások között. Amazok megtartották az évszázados történelmi fejlődés eredményeképp kialakult összetételt s háromnegyedrészben tanácsosokból, egynegyedrészen aldermanekból vagyis ülnökökből állanak s ezek együttesen választják a tanács harmadik alkotó elemét a *polgármestert*. Emezek az elszegényedés megelőzése érdekében mint a modern angol jognak teljesen új alkotásai, mint *közegészségügyi járások* jöttek létre s ép ezért összetételük is a szegényügyi önkormányzat testületi szerveire, a *gondnoki tanácsokra* emlékeztet. Tudniillik csak *egyféle* tagjaik vagyis tanácsosaik vannak ; — ülnökeik és polgármestereik ellenben nincsenek ; — s a polgármesterek funkcióit a járási tanácsok *elnökei* látják el.

Ezen imént kiemelt eltérésektől eltekintve, — az önkormányzat szervezetének legfőbb alapelvei mind a háromféle városi típusban ugyanazok. A tanácsosokat tehát mind a háromfajta városban 3 évre, az ülnökeket pedig a városi grófságokban és a városi municipiumokban hat évre választják. Amazoknak egy-egy harmadrésze minden év november 1-én, emezeknek a fele-felerésze pedig három évenként november 9-én válik ki s esik új választás alá.

A városi grófságokban és a városi municipiumokban a polgármestert a tanácsosok és ülnökök együttesen, — a városi járások tanácsainak az elnökeit pedig a tanácsosok választják egy-egy évre vagy önmaguk közül vagy a *választók* sorából.

A tanácsosok és aldermanek választását illetőleg az aktív és a passzív választói jog szempontjából eredetileg nagy eltérés volt egyrészt a két régibb fajta város s másrészt a városi járások között.

Amazokban a választói jog eredetileg cenzushoz volt kötve, de egyenlő és a tanácsokat illetőleg közvetlen volt ; — az aldermaneket ellenben nem közvetlenül a választóközönség, hanem a városi tanács választotta, mégpedig vagy a saját tagjai közül s ez esetben a megüresedett helyre új tanácsosokat kellett választani ; — vagy pedig a választók közül. Emezekben a választói jog cenzushoz kötött és közvetlen volt ugyan, de a szavazáskor a nagyobb adófizetők több, maximum hat szavazatot adhattak le, épúgy, mint a *plébániai szövetségekben* a *gondnoki tanács tagjainak* a választásánál.

¹⁾ W. B. Munro i. m. 87., 114. old.

1894 óta azonban ezek a különbségek megszűntek s ma már az összes városok tanácsosait a nőkre is kiterjedő általános egyenlő és közvetlen választói jog alapján választják.

Ami az anyagi és alaki választói jogot s a tanács és az egyes tagok jogállását illeti, — az önkormányzat kontinentális rendszerével szemben az angol rendszer legfőbb jellemvonásait a következőkben foglalhatjuk össze.

a) Míg a kontinens legtöbb államának törvényhozása a parlamenti és a közigazgatási választói jogot egységesen, — addig az angol törvényhozás 1929. május 1-ig mind a kétfajta választói jogot külön szabályozza. Az 1929. előtti szabályozás szerint minden brit állampolgár-férfinak van parlamenti választói joga, aki 21. életévét betöltötte s hat hónapja a választókerületben, vagy egy ezzel szomszédos kerületben lakik. Ha valamely férfi állampolgárnak az egyik választókerületben hat hónap óta lakása van, a másikban pedig föld- vagy házbirtokot tart tényleges birtokában, — akkor e két kerület közül akár az egyikben akár a másikban kérheti a választók névjegyzékébe való felvételét, de egyszerre csak egy névjegyzékbe vehető fel.

Ezzel szemben *közigazgatási* választói joga csak annak a brit állampolgár férfinak lehet, aki 21. életévét betöltötte s a város területén 6 hónap óta tulajdonosa vagy tényleges birtokosa valamely ingatlannak. Minthogy a törvényhozás még a bútorozott szoba bérletjét is tényleges birtokosnak tekinti, ha a szobát nem a ház *tulajdonosa* bútoroztatta be, — a férfiak parlamenti és közigazgatási választói joga közt a választói jog terjedelme szempontjából nagyobb gyakorlati jelentőségű eltérés nincs. Annál nagyobb eltérés van a nők parlamenti és közigazgatási választói joga között. A nőknek ugyanis ugyanazon feltételek fennforgása esetén kellene, hogy parlamenti és közigazgatási választói joguk, legyen mint a férfiaknak. De mivel Angliában a nők száma — a világháború veszteségei következtében — 1918 táján két millióval múlta felül a férfiak számát, — az angol törvényhozás a parlamenti választásoknál a nők korhatárát *30-ra emelte fel*; — a közigazgatási választói jogot ellenben a 21. életévüket betöltött nőknek is megadta; s csak azon nők korhatárát emelte fel 30-ra, akik nem maguk a tényleges birtokosai valamely ingatlannak, *hanem a férjeik.*¹⁾

1926 óta a parlamenti és a közigazgatási választói jog *két* rendkívül nagy jelentőségű változáson ment át. 1926-ban a választói jognak azt a feltételét, amely szerint csak az lehet választó, aki hat hónapja a választókerületben lakik, illetve hat hónapja tulajdonosa vagy tényleges birtokosa a választókerületben valamely ingatlannak, — módosították s a hathónapi határidőt *három* hónapra szállították le. 1928-ban pedig eltörölték a férfiak és a nők választói joga közt fennálló eltéréseket s következésképp leszállították a nők korhatárát 30 évről 21 évre. Az 1926 óta törvénybe iktatott reformoknak két szempontból van nagy jelentőségük. Egyrészt annyira megnövelték

¹⁾ V. ö. W. B. Munro i. m. 81—84. old.

a választók számát, hogy a választói jog további kiterjesztésének gyakorlati jelentősége már nem lehet. S másrészt eltöröltek egy rendkívül jellemző különbséget az önkormányzat angol és kontinentális rendszerei között; mert szakítva a kettős, tudniillik a parlamenti és a közigazgatási választói jog rendszerével, a kontinentális rendszert fogadták el s a parlamenti és a közigazgatási választói jogot egységesen szabályozták.¹⁾

b) Passzív választói joguk — valamint a kontinensen ugyanúgy, Angliában is csak azoknak lehet, akiknek van aktív választói joguk. Az angol jog azonban ettől a szabálytól két irányban is eltér; — t. i. tanácsosokká azokat is meg lehet választani, akiknek aktív választói joguk nincs, de a választást megelőzőleg 12 hónapon át a város területén laktak; — valamint azokat is, akik nem laknak ugyan a város területén, de ott bármily rövid idő óta *ingatlanvagyonnak a tulajdonosai*.

c) Tanácsosokká, aldermanekké és polgármesterekké nemcsak a férfiakat, hanem a *nőket* s nemcsak az anglikán, hanem a római katolikus és dissenter lelkészeket is meg lehet választani.²⁾ Ellenben, ha van is aktív választói joguk, még sem választhatók meg sem tanácsosokká, sem aldermanekké, sem polgármesterekké azok, akik a várossal szerződéses viszonyban vannak; — akik a városnak fizetett alkalmazottjai; — s ezenfelül — mint-hogy a gondnoki tanácsok szegényügyi hatásköre a grófságokra szállott — a városi grófságokban azok, akik — az orvosi segélytől eltekintve — bármiféle egyéb fajta szegénységélyezésben részesültek.³⁾

d) A tulajdonképeni értelemben vett választási eljárás két részre válik szét, t. i. jelölésre és szavazásra; — s az eljárás szabályozásánál az angol jog *három esetet* különböztet meg. T. i. vagy megegyezik a jelöltek száma a megüresedett tanácsosi helyek számával; — vagy alatta marad e számnak; — vagy pedig felülmúlja. Az első két esetben a szavazás elmarad s az összes jelölteket szabályszerűen megválasztott képviselőkké kell nyilvánítani; — a második esetben pedig a jelölteken kívül szabályszerűen megválasztott képviselőkké kell nyilvánítani azokat a tanácsból kivált tanácsosokat, akik az előző évi választás alkalmával a legtöbb szavazatot nyerték el; — s ha az előző évben sem volt szavazás, vagy ha a jelöltek az előző évi szavazáskor egyenlőszámú szavazatot kaptak, — akkor a városi tanácsnak a jelölés alapján meg nem választott tagjait *a kivált tanácsosok közül a polgármester jelöli ki*.⁴⁾ Szavazásra tehát csak *a harmadik* esetben kerül a sor. A szavazás azonban — ha egynél több jelölt van, — nem az arányos képviselettel kombinált, hanem az egyszerű lajstromos szavazás szabályai szerint megy végbe.⁵⁾

¹⁾ V. ö. Wright and Hobhouse: i. m. 10. old. — John J. Clarke: The local government of the united Kingdom. V. kiad. 80—83. old.

²⁾ 1919 óta a polgármesterré megválasztott nő is lehet hivatali állása alapján, vagyis ex officio békebíró. Wright and Hobhouse i. m. 34. old.

³⁾ U. o. 33. old. J. J. Clarke: i. m. 84. old.

⁴⁾ V. ö. Dr. J. Redlich i. m. 296. old.

⁵⁾ W. B. Munro: The government of european cities 93. old.

e) A választói névjegyzék összeállítása körül a városi önkormányzat szervei eredetileg csak az adatgyűjtés teendőit látták el. Ha a névjegyzék összeállítása s az egyesek választói joga vitássá vált, a jogvita felett elsőfokon egy — az utazó bíróság elnöke által kinevezett s legalább hét év óta gyakorló ügyvéd az ú. n. Revising Barrister s másod és végsőfokon a londoni főtörvényszék ítélkezett. 1918 óta a névjegyzéket a városi főjegyző állítja össze s mint registration Officer, ő dönti el elsőfokon az aktív választói jogra vonatkozó összes jogvitákat; s másod-, illetve harmadfokon a grófsági törvényszékek és a londoni főtörvényszék, vagyis *a rendes bíróságok* járnak el.¹⁾

Ami pedig *a tulajdonképeni* értelemben vett választási eljárást illeti, — a jelölés és a szavazás napját maga a *törvény* állapítja meg. A jelölőíveket ugyanis minden egyes esztendőben legkésőbb október 24-ig kell benyújtani s a jelölések érvényessége felett elsőfokon a polgármester dönt. Amennyiben a jelölések az eredményt el nem döntötték, — a szavazást Anglia minden városában egy napon, t. i. minden egyes esztendőben november hó 1-én s ha ez a nap vasárnapra esnék, akkor november 2-án kell megtartani. Az egy választókerületből álló városokban választási elnök, vagyis Returning Officer gyanánt a polgármester, a több kerületből álló nagyobb városokban pedig azok az aldermanek szerepelnek, kiket a városi tanács választási elnökökké a november 9-i ülésen megválasztott.

A jelölés és a választás megejtése a városnak nemcsak joga, hanem kötelessége is. Azt azonban, hogy a városi önkormányzat szervei az ő kötelességeiknek a törvény szerinti határnapokra eleget tesznek-e és hogyan tesznek eleget, — *a kormány* nem ellenőrizheti. Az ellenőrzés és a jogvédelem *a rendes bíróságok* feladatai közé tartozik. Ép ezért, ha a városi önkormányzat szervei a választást a törvényes határnapokon meg nem tartanák, — bármely választópolgár beperelheti a várost a londoni főtörvényszék előtt s kérheti egy mandamus kezdetű bírói parancs kibocsátását. S ugyancsak a rendes bíróságok döntenek akkor is, ha a város szervei a jelölések elfogadása, vagy pedig a választások eredményének a megállapítása körül törvényteleniséget követtek el.²⁾

f) A városi tanács minden egyes esztendőben a november 9-én tartott első ülésén alakul újjá. T. i. ekkor választja meg a polgármestert, illetve városi járásokban az elnököt s ezeknek a helyetteseit; — ekkor választja meg a különböző bizottságokat; — ekkor választja meg, de csak *három-évenként* az új aldermaneket; — s ekkor nevez ki a polgármester tanács tagjai közül egy úgynevezett *városi auditort*. Az ekképen részben évenként, részben háromévenként újjá alakuló tanácsnak — a két egyetemi város, tudniillik Oxford és Cambridge és egy főhadiszállásul szolgáló nagy, katonai várost,

¹⁾ W. B. Munro i. m. 86. old.

²⁾ V. ö. Dr. J. Redlich i. m. 272. old.; W. B. Munro i. m. 89—92. old.

tudniillik Aldershot kivételével¹⁾ — egyetlen egy olyan tagja sincs, aki a tanácsban az általa viselt hivatal, a legfőbb adófizetés ténye, vagy pedig érdekképviselőlet címén foglalna helyet. Az angol városi tanács szervezete tehát *tisztára népképviselőti alapon jön létre* épúgy, mint a francia vagy a belga községi képviselőtestület — s eltérés mindössze annyiban van, amennyiben a választóközönség a tagok egyrészét *közvetlenül*, a többit csak *közvetve* választja. Ez a különbség azonban a tagok jogállására befolyást egyáltalán nem gyakorol; — mert az aldermaneknek csak *tiszteleti* előjogaik vannak. Ilyen előjog pl. az, hogy a bizottságok elnökei és választási elnökök gyanánt rendszerint nem a tanácsosok, hanem az *aldermanek* szerepelnek.

g) A városi tanács eljárásának a szabályozását az jellemzi, hogy a városi tanácsok az ő ügyrendjüket lehetőleg az angol *parlament házszabályainak a szellemében alkotják meg*. A polgármester tehát mint elnök, a tanácskozásokban épúgy nem vehet részt, mint az angol alsóház speakerje; — s ép ezért, ha valamely kérdéshez hozzá akar szólni, ezt csakis mint egyszerű tanácsos teheti meg s az elnöklést a *helyettes elnöknek* köteles átadni. A határozathozatalban valamint az alsóház speakerje, ugyanúgy a polgármester sem vehet részt; — s ettől a szabálytól csak egy esetben, t. i. *szavazategyenlőség* esetén van helye eltérésnek, amikor is a polgármestert, mint elnököt, *döntő szavazati jog illeti meg*. Valamint az angol parlament alsóháza, — ugyanúgy a városi tanács is átalakulhat olyan bizottsággá, amelyben minden egyes tag helyet foglal; — s az *Egész Tanács Bizottsága* épúgy a nyilvánosság kizárásával és formákhoz nem kötve tanácskozik, mint az angol parlamentben az *Egész Ház Bizottsága*. S végül, hogy még egy rokonvonást emeljünk ki, — valamint az angol alsóház a törvényjavaslatokat, ugyanúgy a városok tanácsai is a *szabályrendeletek tervezeteit háromszori olvasásban* tárgyalják először általánosságban, másodszor részletesen és végül *harmadik olvasásban*.²⁾

A városi tanács mint képviselőtestület hatásköre.

Miután az angol városi tanács szervezésének és működésének legfőbb alapelveit kiemeltük, — az alábbiakban az angol városi tanács hatáskörét fogjuk jellemezni.

Az angol városi tanács — mint már jeleztük — kettős hivatást tölt be: egyrészt mint képviselőtestület *határozatokat hoz*; — s másrészt mint kontinentális értelemben vett városi tanács *végre is hajtja* azt, amit elhatározott. Hatásköre ennek következtében két egymástól lényegesen különböző részre, t. i. a képviselőtestületi és a tanácsi hatáskörre válik szét.

¹⁾ Oxfordban a városi tanács 45 tanácsos tagja közül kilencet az egyetem és a college-ek, a 15 alderman-tag közül pedig hármat az egyetem által választott tanácsosok választanak. Cambridge-ben az egyetemnek a városi tanácsban belül hat tanácsos és két alderman képviselője van. Az aldershoti városi tanácsba pedig három tagot a hadügy-miniszter nevez ki. V. ö. B. Munro : i. m. 131. old.

²⁾ V. ö. W. B. Munro i. m. 115. old.

A *képviselőtestületi* hatáskör ugyanúgy tagozódik, mint a kontinensen s egyrészt a magánjogi s másrészt a közjogi jogi személyiségen felépülő hatáskört foglalja magában.

Ami a *magánjogi* értelemben vett *jogi személyiséget* illeti, — az angol város jogi személy voltát az angol törvényhozás akképen juttatja kifejezésre, hogy a város polgármesterét, aldermanjeit és polgárait (vagyis választóit) »*body corporate*«-té nyilvánítja. Ez pedig annyit jelent, hogy a város, mint testület tagjaitól független létre tesz szert (shall have perpetual succession), — mint testület magánjogilag és perjogilag jogképes lesz; — s ez külsőleg abban jut kifejezésre, hogy a városnak saját pecsétje van. A város azonban magánjogilag csak korlátolt mértékben tekinthető jogképesnek, mert ingatlanokat a város belterületén csak építkezések céljaira és csak öt hold kiterjedésben, a külterületen pedig csak munkáslakások céljaira szerezhet; — más célra vagy nagyobb kiterjedésben csak akkor, ha a törvényhozás a holtkézi törvények uralma alól kifejezetten kiveszi, vagy ha az ingatlan vagyon szerzését a törvényhozás, illetve a kormány esetről-esetre kifejezetten megengedi.

A *magánjogi alapokon* nyugvó hatáskör mármost abból áll, hogy a városi tanács, mint képviselőtestület dönt a vagyonszerzés és a vagyonkezelés legfontosabb kérdéseiben, például a házikezelés, a bérbeadás vagy az üzemek engedélyezése tárgyában; — s ugyancsak ő rendeli el, hogy a város erre hivatott szervei jogügyleteket kössenek s ezen a réven a várost jogok vagy kötelességek alanyaivá tegyék s a város jogait és kötelességeit átalakítsák vagy megszüntessék: — s végül ugyancsak a városi tanács dönt a felett, hogy jogvita esetén a város akár mint felperes, akár mint alperes perbe szálljon-e vagy sem?

A város azonban nemcsak magánjogilag, hanem *közjogilag* is jogi személy, mégpedig azért, mert az önkormányzatban foglalt közhatalom nem az *államfőt*, hanem a *város népét* illeti meg s ép ezért a város szerveinek a közfunkciók végzésére vonatkozó megbízatást sem az uralkodó adja *kinevezés*, hanem a nép adja közvetlen vagy közvetett *választás* alakjában.

Ami a *közjogi alapokon* nyugvó hatáskör szabályozását illeti, — az angol törvényhozás épúgy a közigazgatás és az igazságszolgáltatás *elválasztásából* indult ki, mint a kontinentális államok törvényhozásai. Minthogy pedig a közigazgatás és az igazságszolgáltatás 1835 előtt azért nem voltak egymástól elválasztva, mert az *igazságszolgáltatás teendőit* is a városi önkormányzat saját választott *közigazgatási szervei* látták el, — az 1835-i reform a közigazgatást és az igazságszolgáltatást akképen választotta el egymástól, hogy a békebírákat 1835 óta a városokban is épúgy *a királlyal* nevezteti ki, mint a grófságokban s az igazságszolgáltatást a városokban is *ezen kinevezett békebírákra bízza*. A városok azonban az igazságszolgáltatás szempontjából 1835 után is épúgy három csoportba tartoznak, mint 1835 előtt. Az első csoportot alkotják

azon városok, amelyeknek saját békebíráik nincsenek ; — a másodikba azok, amelyeknek csak békebírói kisgyűléseik — s a *harmadikba* azok, amelyeknek *negyedéves törvényszékeik* is vannak.

Az *első csoportba* tartozó városokban a rendőrbírói funkciókat, s bizonyos kevésbé fontos büntetőügyekben az *igazságszolgáltatás* teendőit is a *grófságok* békebírái, sherifjei és coronerjei látják el. S az úgynevezett civil jurisdictiont gyakorolva, ugyancsak a *grófságok* békebírái ítélkeznek — mégpedig vagy elsőfokon a kisgyűléseken vagy első-, illetve másodfokon a *negyedéves gyűléseken* — azon jogviták felett is, amelyek a kontinensen mint *közigazgatási jogviták* szerepelnének. Az első csoportba tartozó városoknak tehát az igazságszolgáltatás terén *különállásuk* nincs s mint ilyenek teljesen a *grófságok békebíráinak* a *joghatósága alá* tartoznak.

A második csoportba tartozó városok a grófságok békebíráinak joghatósága alól csak tényleg és így is csak részben válnak ki, mert területükön a békebírói *kisgyűlések* hatáskörét jogilag a grófsági békebírákkal concurrálva, tényleg azonban kizárólag az ő saját *városi* békebíráik, — a negyedéves törvényszékek hatáskörét ellenben a jog szerint és a valóságban is *kizárólag a grófságok* békebírái látják el.

A harmadik csoportba tartozó városok közül 74 a grófságok békebíráinak joghatósága alól *teljesen ki van véve* s úgy a kisgyűlések, mint a negyedéves gyűlések hatáskörét is az ő saját *városi szerveik* töltik be ; — a többi 42 városban a grófságok és a városok negyedéves gyűléseinek konkuráló hatáskörük van, de a grófságok negyedéves gyűlései a valóságban ezt a hatáskört nem gyakorolják.¹⁾

A kinevezett városi békebírák épúgy ingyen kötelesek szolgálni és épúgy laikusok, mint a grófságok békebírái. Az angol jog azonban ettől a szabálytól az *elsőfokú bíráskodást* illetőleg megengedi, a *másodfokú bíráskodást* illetőleg pedig kötelezőleg előírja az eltérést.

A városok tanácsait ugyanis feljogosítja, hogy a Home Office-hoz forduljanak s a békebírói *kisgyűlések* mint *elsőfokú bíróságok* teendőinek az ellátása céljából *fizetett békebírák kinevezését kérhessék*. Ezzel az engedéllyel a XIX. század folyamán mindössze 21 város élt. Ebben a 21 városban tehát a békebírói kisgyűlések teendőit olyan a király által kinevezett békebírák *úgynevezett stipendiary magistrate*-ek látják el, akik *szakértők*, mert csak a hét év óta gyakorló ügyvédek sorából nevezhetők ki ; — ezen felül *hivatalnokok* is, mert a várostól állandó és rendszeres fizetést kapnak.

Ellentétben az elsőfokú bíráskodással, — a törvényhozás a másodfokú bíráskodást — egy-két ritka kivételtől eltekintve — minden városban kivette

¹⁾ A városok első csoportjába 85, a másodikba 137, a harmadikba 116 város tartozik ; a county of city-knek saját sherifjeik s a harmadik csoportba tartozó városok nagyrészenek saját coronerjeik is vannak. V. ö. Wright and Hobhouse : i. m. 34., 39., 41., 55. old.

az ingyen szolgáló laikus békebírák kezéből s egyedi szervekre t. i. a király által kinevezett *recorderekre* bízta. A *recorderek szakértők*, mert csak az öt év óta gyakorló ügyvédek sorából nevezhetők ki; — s ezenfelül városi hivatalnokok is, mert a bírói esküt egy kinevezett városi békebíró kezébe tartoznak letenni; — mert a bírói eskün kívül a város iránti *hűségre* is kötelesek esküt tenni; — mert a várostól állandó és rendszeres fizetést kapnak; — s végül, mert a polgármesterek után mint a városok *legmagasabb rangú tisztviselői, ők szerepelnek*. Azon városokban, amelyeknek recorderjeik vannak, — a városi tanács bizonyos az igazságszolgáltatást érdeklő kormányzati funkciókat is elláthat; tudniillik a városi tanács választja a *békebíróági jegyzőket* és a sherifeket s a 10.000 léleknél nagyobb népességű városokban a coronereket.

Az első- és másodfokon eljáró *fizetett* békebírák kizárólag az *igazságszolgáltatás* körébe vágó funkciókat láthatnak el. Ép ezért a törvényhozás a grófságok békebíráinak *közigazgatási* hatásköréből azt a részt, amelyet a városi tanácsra átruházni nem akart, — t. i. az *italmérési és a kocsmaengedélyek osztogatását* — az *ingyen szolgáló laikus városi békebírák hatáskörébe utalta*; — a *miliciára* vonatkozó hatáskört pedig továbbra is a *grófságok* ingyen szolgáló laikus békebíráinak a kezében hagyta meg.

Mindezekből világos, hogy az angol törvényhozás — az italmérési és a kocsmaengedélyektől s a miliciától eltekintve — épúgy más szervekre bízta a közigazgatást és más szervekre az igazságszolgáltatást, mint a kontinentális államok törvényhozásai; — de eltér ezektől annyiban, amennyiben az ingyen szolgáló laikus békebírákat *a város lakosságából nevezte ki*; — a fizetett és szakértő békebírákat pedig a várossal fizetteti s a fizetés és a hűségeskü révén stb. az állam és a város közös szerveivé alakítja át.¹⁾

*

A kontinentális államok törvényhozásai — mint láttuk — az önkormányzat közigazgatási hatáskörének a szabályozásánál éles megkülönböztetést tesznek országos és helyiérdekű ügyek, illetve a községek átruházott és önkormányzati hatásköre között.

Az angol törvényhozás pusztán a hatáskört illetőleg semmiféle ilyen megkülönböztetést nem ismer. 1835-ben ugyanis, midőn a városi tanácsok hatáskörét szabályozni kellett, — az angol törvényhozás nem foglalt el semmiféle *elméleti* álláspontot, hanem azt a közigazgatási hatáskört tartotta szem előtt, amelyet a régi városi korporációk ugyan nem töltöttek be, de amelyet kiváltságleveleik szerint betölteni *joguk és kötelességük* volt. S ezen az alapon jelölte ki a városi tanácsok *közigazgatási* hatásköre gyanánt a *rendészettel járó teendők ellátását*. Később, midőn a hatáskör kibővítését az ad hoc hatóságok megszüntetése lehetővé, — a nagytömegek nyomorának

¹⁾ V. ö. Dr. H. B. Gerland: Die englische Gerichtsverfassung 104—115., 125—133. old.

a megelőzése pedig szükségessé tette, — a hatáskört ismét nem elvi alapokon, hanem a gyakorlati élet követelményeinek megfelelően szabályozta s *épúgy fokozatosan* építette ki, mint a szervezetet.

Az angol városi önkormányzatot ennek következtében a közigazgatási hatáskör szempontjából következőleg jellemezhetjük:

A városi tanács hatásköre nemcsak a helyi, hanem az országos érdekű ügyekre is kiterjed; — s akár helyi, akár országos érdekű ügyekről legyen szó, a törvényhozás a városi tanácsok hatáskörének terjedelmét nem az elvi általánosítás, hanem a kimerítő felsorolás rendszere alapján szabályozza. A szabályozás alapján a városi tanácsok közigazgatási hatáskörén belül a következő fontosabb ügyköröket állapíthatják meg:

1. A városi tanácsok hatásköre teljes egészében felöleli a rendészetet; — vagyis nemcsak a közigazgatási rendészetre, hanem az igazságszolgáltatásnak egy rendkívül fontos segédfunkciójára t. i. az *igazságügyi rendészetre* is kiterjed.

2. Közegészségügyi hatáskörük a közigazgatás minden olyan feladatának a megoldását magában foglalja, amely a közegészséggel — ha a legtávolabbról is, de összefüggésben áll. A közegészségügyi törvény rendelkezései alapján tehát a városi tanácsok vannak hivatva arra, hogy a városokat csatornázzák s részükre egészséges ivóvízről gondoskodjanak; — az utakat, utcákat és tereket tisztán tartsák és öntöztessék; — a gyárakra és műhelyekre felügyeljenek s munkásokkal való túlszűfolttságukat megakadályozzák; — a sütőipar felett felügyeletet gyakoroljanak; — a pincéknek lakások gyanánt való felhasználását lehetetlenné tegyék; — az egészségre ártalmas élelmiszerek forgalombahozatalát megakadályozzák; — a tejjel való kereskedést a tüdővész elleni védekezés céljából szigorúan ellenőrizzék; — az emberi és állati járványos betegségek elterjedése ellen védekezzenek; — a betegek gyógyításáról s halottak eltemetéséről gondoskodjanak s ebből a célból orvosi rendelőket és kórházakat tartsanak fenn stb.

3. Ugyancsak a közegészségügyi törvény iparkodik a városok lakosságának életét és testi épségét biztosítani, midőn a városi tanácsokat közúti és építészeti hatóságokká teszi meg. A közegészségügyi törvény szerint tehát a városi tanácsok vannak hivatva arra, hogy a közutakat és utcákat fenntartsák, kövezzék és világítsák; — új utakat, hidakat és vasúti átjárókat építtessenek; — a forgalmat s a bérkocsik és közúti vasutak közlekedését szabályozzák; — építési és telepengedélyeket adjanak; — az egészségre ártalmas szennyvizet elvezettessék stb.

4. Ezen különböző törvényekben kötelezőleg előírt rendészeti és közegészségügyi *obligatív* hatáskört egyrészt a törvényhozás általános felhatalmazása s másrészt különleges *helyi* törvények alapján a *jakultatív hatáskör egészíti ki*. Országos köztörvények hatalmazták fel a városi tanácsokat arra, hogy parkokat és köztereket létesítsenek; — községi vágóhidakat, nyilvános

fürdőket és mosóintézeteket állítsanak fel; — közúti és kisvasutakat helyezzenek üzembe; — köztemetőkről gondoskodjanak stb.

5. A városi tanácsoknak jogukban áll elfogadni azon a törvényhozás által törvénybe iktatott *mintastatutumokat*, amelyeknek a hatálya önmagában egyetlen egy városra sem terjed ki, amelyek azonban nyomban kötelező erőre tesznek szert, mihely őket a városi tanácsok minősített szótöbbséggel elfogadták. — S ezen úgynevezett adoptív törvények alapján áll jogukban a városi tanácsoknak munkáslakásokat építeni; — városi népkönyvtárakat, múzeumokat és tornaegyleteket létesíteni; — a háztulajdonosok részére magánutak építése alkalmával könnyítéseket engedélyezni stb.

6. Ezt a rendkívül változatos fakultatív hatáskört azon szintén fakultatív hatáskör egészíti ki, amelyre a városok tanácsai az ő saját kérelmekre kibocsátott helyi törvények és *ideiglenes* rendeletek alapján tesznek szert. Ilyen különleges helyi jogforrásokon épül fel az angol városoknak a magán és a közüzemek létesítésére és fenntartására irányuló egész tevékenysége, az egész úgynevezett *municipal szocialismus*.

7. 1902-ben a városok közigazgatási hatásköre ismét bővült. Az 1902-i reform ugyanis a népoktatás ad hoc hatóságait eltörölte s hatáskörüket a városok *tanácsaira*, illetve ezeknek *közüktatásügyi bizottságaira* ruházta át.

S végül 8., betetőzte a hatáskör fokozatos kiépítését a világháború után a *szegényügyi közigazgatás reformja*, amely mint láttuk a plébániai szövetségeket eltörölte s a hatáskörükben foglalt funkciók ellátását a grófságok s a grófsági városok tanácsainak különböző bizottságaira s ezek között a *szegénységélyző* bizottságokra ruházta át.

*

Azon közigazgatási hatáskörtől, amellyel a törvényhozás a fentebbiekből kitűnőleg a grófsági és a municipális városok tanácsait felruházta, — a városi járások közigazgatási hatásköre eredetileg mindössze *egy* tekintetben különbözött. A városi járások tanácsainak hatásköre ugyanis a *rendészetre* nem terjedt ki; s ebből a szempontból eredetileg minden *városi járás* a *grófsági tanácsnak volt alárendelve*. Bár a városi járásoknak rendészeti hatáskörük ma sincs, a köztük és a municipális városok közt a hatáskör szempontjából fennállott eltérés 1888 óta mégis elmosódott. — Az 1888-i grófsági reform ugyanis a 10.000 lélekszámnál kisebb népességű összes városoknak — köztük tehát számos municipális városnak — a hatáskörét is megnyirbálta; — hatáskörükből a rendészetet, az elmebetegek ügyét, a javítóintézetek létesítését és fenntartását, a mértékek és súlyok ellenőrzését, az állategészségügyet stb. kivette s a kisebb municipális városokat a közigazgatás ezen ágai tekintetében épúgy a grófságoknak vetette alá, mint a városi járásokat.¹⁾

*

¹⁾ Dr. J. Redlich i. m. 360—371., 522. old.

Az angol városok tanácsai a hatáskörükbe tartozó közigazgatási ügyeket illetőleg épúgy elláthatnak *kormányzati* funkciókat, mint a kontinentális községek képviselőtestületei. Az angol városok tanácsai is alkothatnak tehát intern és extern jogforrás jellegével bíró szabályrendeleteket; — nekik is van szervező és ellenőrző hatáskörük; — ők is megállapíthatják a következő év költségvetési előirányzatát; — vehetnek fel kölcsönöket; gyakorolhatják az önadóztatást; — és felülvizsgálhatják a zárszámadásokat. De az imént kiemelt *kormányzati* funkciókat csak azon közszükségletek kielégítése és azon közcélok megvalósítása érdekében gyakorolhatják, amelyekre az ő *közigazgatási hatáskörük* kiterjed. Ép ezért, ha a város fejlődése következtében eddig nem ismert új *közcélok*at kell megvalósítani, — a városi tanács mindig a központi hatalomhoz kénytelen fordulni, hogy a maga részére újabb powereket eszközöljön ki. Természetesen azonban, hogy ugyanakkor, midőn közigazgatási hatáskörének a kiterjesztéséért folyamodik, — egyúttal a *jogalkotó, a szervező és a háztartással kapcsolatos hatáskörnek a kiterjesztését is kéri*.

Miután rámutattunk a városi tanács kormányzati hatáskörének azon *általános* jellemvonására, amely a városi tanács hatáskörének a kimerítő felsorolás rendszere alapján való szabályozásából következik, — az *egyes* kormányzati funkciókat illetőleg a kontinentális rendszerrel szemben a következő eltéréseket emeljük ki.

Az angol városi tanácsok a szabályrendeletek alkotásánál épúgy kötelesek tiszteletben tartani a hatáskörükre és eljárásukra vonatkozó jogszabályokat s épúgy nem sérthetnek törvényt, mint a kontinens városainak képviselőtestületei. De az angol bíróságok gyakorlata ezen felül azt is megköveteli, hogy a rendőri szabályrendeletek elfogadásakor a városi tanács tagjainak $\frac{2}{3}$ része jelen legyen; — hogy a rendőri szabályrendeleteket — épúgy mint a parlament a törvényeket, — háromszori olvasásban tárgyalják; — hogy a többség által elfogadott rendőri szabályrendeletek az ugyanazon kategóriába tartozó személyek *mindegyikére* kiterjedjenek s következésképp ne idézzenek elő jogegyenlőtlenséget; — hogy észszerűek legyenek vagyis ne korlátozzák az egyéni szabadságot nagyobb mértékben, mint amennyire a szabályrendelet céljainak az elérése feltétlenül megköveteli; — s végül, hogy senkit se akadályozzanak meg semmiféle ipari vagy kereskedelmi vállalatnak tisztességes eszközökkel való megalapításában és fenntartásában.¹⁾

Ami a szervező hatáskört illeti — ez ugyanúgy tagozódik, mint a kontinensen. Magában foglalja tehát — *a)* az egyedi szervek állásainak rendszeresítését és betöltését; — *b)* a testületi szervek, tudniillik a különböző committeek vagyis bizottságok választását; — *c)* a közintézetek és üzemek — s *d)* a községközi és esetleg a grófságokra is kiterjeszthető *érdekszövetségek*

¹⁾ W. B. Munro i. m. 116—118. old.

létesítését és fenntartását¹⁾ s az utóbbi célból úgynevezett *vegyes bizottságoknak* — *joint committeeknek* — a szervezését. E különböző funkciók közül a *harmadikra* vonatkozólag mindössze azt kell kiemelnünk, hogy bár a német városok a községi üzemek terén az angol városokat messze túlszárnyalták, — a községi üzemek s velük együtt az úgynevezett *municipal szocializmus* szülőhelyei az angol városok voltak.

Egyébként a *szervező* hatáskör legfőbb jellemvonásait a következőkben foglalhatjuk össze. Az angol törvényhozás csakis a *taxative felsorolható hivatalnoki* pl. a főjegyzői, a pénztárosi és a *rendőrkapitányi állások rendszeresítését* s csakis a *taxative felsorolható* testületi szerveknek pl. a rendészeti, a közoktatási és a szegénységélyező bizottságoknak a megalakítását teszi a városi tanácsra nézve *kötelezővé*. Ezen *taxative felsorolható* kivételektől eltekintve a törvényhozás — a városi tanácsnak mint végrehajtó orgánumnak s a város hivatalnoki karának a szervezését *teljes egészében a városi tanácsra, mint képviselőtestületre* bízta.

Az angol városi tanácsnak tehát mint képviselőtestületnek módjában áll a város különleges viszonyait figyelembe venni s a városi közigazgatást az ő szervezési szabályrendeletei útján úgy megszervezni, amint ez az adott viszonyoknak leginkább megfelel. A városi tanács ugyanis semmiféle sablónhoz nem kötve annyi és olyan közigazgatási ágat, illetve ügyosztályt szervezhet, mint, amennyit és amilyent a város különleges helyzete szükségessé tesz; s minthogy a közigazgatást minden egyes közigazgatási ágon belül a városi tanácsnak egy-egy bizottsága irányítja és ellenőrzi s minthogy a közigazgatás teendőit minden egyes közigazgatási ágon belül az oda beosztott városi hivatalnokok látják el, — a városi tanács mint képviselőtestület annyi *bizottságot* szervezhet, s minden bizottságnak annyi és olyan hivatalnokot bocsáthat a rendelkezésére, mint a hányat és amilyet jónak lát; — s a hivatalnoki állások betöltésének módozatait, a hivatalnokok fizetését és szolgálati viszonyait *tetszése szerint szabályozhatja*; — a *kötelező* állásoktól eltekintve bármely hivatali állást, bármikor eltörölhet; — s betartva a szabályszerű felmondási határidőt, — *bármely hivatalnokát bármikor elbocsáthatja*. S minthogy az e tárgyban hozott szabályrendeletek és határozatok jóváhagyásra nem szorulnak s a kormány ellenőrzése és befolyása alól teljesen kivételnek, — megállapíthatjuk, hogy az angol városi tanácsokat a *szervezés terén a legmesszebbmenő önállóság* illeti meg.²⁾

¹⁾ Ilyen érdekszövetségek a legkülönbözőbb célok megvalósítása érdekében jöhetnek létre: pl. azért, hogy alkalmazottjaiknak nyugdíjat adhassanak, mert nyugdíjalapot csak olyan egy vagy több város létesíthet, amelynek legalább 50 nyugdíjazható alkalmazottja van: — különböző közérdekű üzemek, intézetek, iskolák, könyvtárak, múzeumok, kórházak létesítése és fenntartása érdekében stb. R. S. Wright and H. Hobhouse: i. m. 35., 78., 244., 251. old.

²⁾ J. Redlich i. m. 377. és 378. old.

Ez a páratlanul nagyszabású *szervezési autonómia* a rendészeti bizottságnak alárendelt *rendőri fegyveres erőre is kiterjed.*¹⁾ Az angol törvényhozás ugyanis — midőn az ingyenes szolgálat a rendészet terén tarthatatlanná vált, — nem *államosította* a rendőrségét, hanem egy 1856-ban kelt törvényben kötelezőleg előírta, hogy a grófságok, a testületi grófságok és a municipális városok *rendszeresen fizetett rendőröket kötelesek tartani*; — s törvénybe iktatott egy az angol önkormányzatra nézve rendkívül jellemző pénzügyi megoldást. E szerint ugyanis az állam a rendőrségre fordított kiadások felelő részét minden egyes esztendőben köteles a városoknak és a grófságoknak visszatéríteni, ha ezek magukat a rendészetet illetőleg a Home Office ellenőrzésének alávetik s ha a Home Office rendészeti felügyelői az illető esztendőre vonatkozólag igazolják, hogy a rendőrség a kormány által felállított követelményeknek megfelelt.²⁾

Ami végül a *háztartással* kapcsolatos funkciókat illeti, — különbséget kell tennünk a városi tanácsnak a költségvetésre, az önadóztatásra, a városi kölcsönökre és a zárszámadásokra vonatkozó funkciói között.

A *költségvetési* előirányzatot minden egyes közigazgatási ág részére külön-külön az egyes közigazgatási ágak élén álló *bizottságok* állítják össze mégpedig minden egyes esztendőben a naptári év elején s az illető közigazgatási ág vezető *hivatalnokainak* a meghallgatása mellett. Az ekképen elkészített elemi költségvetéseket a rendészeti, az útügyi stb. bizottságok átteszik a *pénzügyi* bizottságokhoz; — s ez állítja össze kellő felülbírálat után az általános költségvetést; — ugyancsak ez állapítja meg, hogy a kiadások fedezése céljából mekkora bevételre s az adóalap minden egyes fontja után hány penny adóra van szükség? A pénzügyi bizottság elnöke a költségvetést a márciusi rendes közgyűlés elé terjeszti; s a városi tanács a maga teljes egészében bizottsággá alakulva át, — az általános költségvetést az egyes bizottságok külön költségvetéseinek a sorrendjében letárgyalja; — az egyes bizottságok működését — épúgy mint a parlament az egyes minisztériumokét, — *behatóan megbírálja*; — s az obligatív kiadásoktól eltekintve, a költségvetést akkép módosítja s ezen a réven a következő év *városi politikáját* akkép állapítja meg, *amint jónak látja*.

Minthogy a költségvetésileg megállapított kiadások egyetlen egy pénztárt, illetve alapot terhelnek, a város összes bevételeinek is ebbe az egyetlen egy pénztárba t. i. a *városi alapba* kell befolyjniok. A városi alap bevételei négy forrásból származnak: t. i. a) a városi ingó- és ingatlanvagyonnak

¹⁾ De 1888 óta csak a 10.000-nél népesebb városokban; — a valóságban 1877 óta a rendőri fegyveres erő tartását újonnan alakult városoknak csak akkor engedik meg, ha lakosságuk a 20.000-et meghaladja. 1888 előtt a régi városok közt volt olyan is, amelynek a rendőri fegyveres ereje mindössze egy száz rendőrből állott. V. ö. Wright and Hobhouse: i. m. 40. old.

²⁾ Redlich i. m. 204. old.

a jövedelmeiből s a városi üzemek feleslegeiből; b) a városi közszolgáltatásokból s ezek sorában, mint látni fogjuk, elsősorban és legfőképen az egyenes adók jellegével bíró városi adókból; c) az államsegélyekből; s d) kölcsönökből.

Alapelv, hogy a kiadásokat elsősorban a saját vagyon jövedelmeiből s az üzemek feleslegeiből kell fedezni s következésképp adót kivetni csak akkor szabad, ha a kiadásokat az első helyen említett bevételekből fedezni nem lehet.

A városi tanácsnak az önadóztatására irányuló hatásköre 1927-ig épügy nem ölelte fel a város lakossága által fizetendő *összes helyi adókat* s épügy nem volt egységes, mint ahogy nem volt egységes a helyi önkormányzat *szervezete és hatásköre* sem.

A városok lakosságának ugyanis 1927-et megelőzőleg *ötféle* helyi adót kellett fizetnie; — tudniillik a szegényügyi adót, amely önálló adó volt s mint az összes többi helyi adók alapja szerepelt; — s ezen felül a nem grófsági városokban a grófsági adót; — az összes városokban a városi és a közegészségügyi járási adót; — s végül minden egyes városban olyan különleges rendeltetésű helyi adókat, amelyeknek a szedésére az illető város különleges törvényekben a *parlamenttől* kapott felhatalmazást.

A törvényhozás ezen *ötféle* adó közül a közegészségügyi járási adó nagyságát az *érdekeltség fokának* megfelelően szabályozta. E szerint tehát mennél több haszna van az adóalanynak valamely a közegészségügy körébe vágó intézkedésből, annál nagyobb mértékben köteles hozzájárulni a költségek fedezéséhez. A szántóföldeknek, réteknek és parkoknak, egyszóval a be nem épített területeknek a tulajdonosai tehát csak az adóalap $\frac{1}{4}$ -e után fizetik az egészségügyi adót; — a vízvezetékek létesítésének, a csatornázásnak a terheit pedig az a városrész, illetve azon ingatlanok tényleges birtokosai fizetik, amely városrésznek, illetve amely ingatlanok birtokosainak az illető egészségügyi rendszabályokból hasznuk van.¹⁾ A fentemlített *ötféle* adó közül bizonyos adókat — mint már említettük — a városi tanácstól függetlenül a plébániák szegényügyi felügyelői — a többi adót a város saját szervei vetették ki és hajtották be. Az 1925-i reform a helyi adóknak s a kivetésükre és behajtásukra szolgáló szervezetnek ezt a szétforgácsolását megszüntette; — a szegényügyi, — a városi — és a közegészségügyi adókat egybeolvasztotta; s az ekképen egységessé vált *városi általános* adó kivetését és behajtását a városi tanácsnak *egy külön bizottságára* bízta.²⁾

A saját vagyon jövedelméből és az adókból nem fedezhető kiadásokat az angol városok *államsegélyekből* fedezik.

Az államsegély kiegyenlíthetetlen ellentétben állott a klasszikus selfgovernment rendszerével, mert szerinte önkormányzatról csak akkor lehetett szó, ha a városok, illetve a grófságok összes kiadásait a *saját* bevé-

¹⁾ V. ö. J. Redlich i. m. 400. old.

²⁾ W. B. Munro i. m. 120. és 121. old.

teleikből fedezik. 1833 óta azonban szakítottak a klaszikus selfgovernment hagyományaival, mégpedig azért, hogy az államsegélyek révén tegyék lehetővé a kormány részére a városok feletti felügyeletet. A dotációs rendszernek tehát jogilag elsősorban és legfőképpen a kormány és a városok közötti *viszony* szempontjából van nagy jelentősége s ép ezért itt csak azt emeljük ki, hogy az államsegélyek évi összege 1880-tól fogva 1925-ig mind nagyobbra — három millió fontról 75 millió fontra, vagyis 2100 millió pengőre — s következésképp majdnem másfél akkora nőtt, mint a magyar állam összes kiadásai. A grófsági városok ma már kiadásai 33%-át, a többi városok pedig kiadásai 26%-át fedezik államsegélyből.¹⁾

Az államsegélyből sem fedezhető kiadásokat s ilyenek elvi okokból az összes beruházások — az angol városok épúgy *kölcsönökből* kénytelenek fedezni, mint a kontinens városai. De mivel a városi tanácsok hatásköre nem az elvi általánosítás rendszere alapján van szabályozva, mint a kontinensen, hanem a kimerítő *felsorolás* rendszere alapján, — kölcsöneiknek csak egy részét vehetik fel *országos* törvények alapján; — a többi kölcsöneiket, vagyis azokat, amelyek egy eddig hatáskörükbe *nem* tartozott közcél megvalósítását szolgálják, — csakis hatáskörük *kiterjesztésével* kapcsolatban, *külön helyi* vagy adoptív törvények, illetve a parlament által utólag jóváhagyandó *ideiglenes rendeletek* alapján vehetik fel. Alapelv tehát, hogy minden városi kölcsönt csak a parlament előzetes, vagy utólagos felhatalmazása alapján lehet felvenni, mégpedig olyan rendszabályok betartása mellett, amelyek a város pénzügyeinek a rendezett voltát s a későbbi nemzedékek érdekeinek a tiszteletbentartását biztosítják. Ezt a célt szolgálják az angol törvényhozás következő rendelkezései:

a) Bizonyos helyi törvényeken alapuló kölcsönöktől eltekintve, szabály, hogy a kölcsönök tárgyában hozott határozatokat csak az illetékes szakminiszter jóváhagyása *után* lehet végrehajtani.

b) Az angol törvényhozás az önkormányzati alakulatok céljaira egy külön hitelező szervezetet létesített s ezen *közmunkaügyi hitelintézetet* bízta meg azzal, hogy az állam által rendelkezésére bocsátandó közpénzekből az önkormányzati alakulatok s köztük a városok hitelszükségleteit is a lehető legmegtérültebb feltételek mellett kielégítse.

c) Minden egyes kölcsönt biztosítani kell vagy jelzálogilag vagy a városi alap jövedelmeinek a lekötése útján.

d) A visszafizetés egy bizonyos határidő alatt kötelező s bár a határidő 30 és 80 év között váltakozik, az angol jog különös kedvezmények révén a rövidebb határidő alatti visszafizetést iparkodik előmozdítani.

e) Az angol jog 1930-ig az egy-egy város által felvehető kölcsönök végösszegét a városi járásokban maximálta. Ezekben ugyanis a kölcsönök

¹⁾ W. B. Munro i. m. 71. old.

végösszege nem haladhatta túl az adóalap kétszeresét. 1930. április 1. óta minden ilyen korlátozás megszűnt.

f) Az angol jog a visszafizetés különböző módjait engedi meg: ilyenek pl. a tőkének évi egyenlő részletekben való visszafizetése és az annuitások útján való törlesztés; ezeket a módozatokat azonban az angol városok csak kivételesen alkalmazzák. A felvett kölcsönöket ugyanis az angol városok tanácsai legtöbbszörre egy ma már elavultnak mondható módon, tudniillik akkép fizetik vissza, hogy minden egyes kölcsön részére külön *törlesztési alapot* létesítenek; — addig tehát, amíg a tartozás esedékessé nem válik, — évente csak a kamatot fizetik meg a hitelezőknek s a tőkekövetelést a lejáratkor a törlesztési alaphól *egyszerre* fizetik vissza.¹⁾

Végül ami a háztartással kapcsolatos funkciók közül a *zárszámadások* felülvizsgálatát illeti, — az angol városoknak a kereskedelmi, vagyis a kettős könyvvitel szabályai szerint vezetett számadásait minden félesztendőben három ingyen szolgáló *laikus revizornak* kell felülvizsgálnia, akik közül egyet a polgármester nevez ki a városi tanács tagjai közül, — kettőt pedig az adófizetők választanak a választók közül *egy-egy esztendőre*. Mivel ezen laikus revizorok csak kisebb városokban tudnak kötelességeiknek eleget tenni, — a nagyobb városok tanácsai vagy szakértő és rendszeresen fizetett *pénzügyi ellenőröket* bocsátanak az ingyen szolgáló laikus revizorok rendelkezésére; — vagy pedig helyi törvényeket, illetve ideiglenes rendeleteket eszközölnek ki s ezeknek a felhatalmazása alapján a központi kormány *kerületi pénzügyi ellenőreire bízzák* a számadások félévenkinti felülvizsgálatát. Akár a laikus revizorok egymagukban, vagy szakértőkre támaszkodva, akár a kerületi auditorok járjanak el, — a számadásokat mindig közigazgatási ágankint vizsgálják felül. A vizsgálat eredményéről szóló jelentést kisebb városokban közvetlenül a városi tanács elé, nagyobb városokban előbb az egyes közigazgatási ágaknak a pénzügyi ellenőrzést végző *albizottságai* elé terjesztik. A városi főjegyző ezen jelentésekre s a hozzájuk csatolt mellékletekre támaszkodva állítja össze az évi zárszámadásokat; — s egy jelentés kíséretében, amelyhez a kereskedelmi könyvvitel szabályai szerint összeállított mérleget is mellékelni tartozik — a zárszámadásokat minden év március 31-ig köteles a városi tanács elé terjeszteni. A városi tanács a zárszámadások tárgyalásakor az egyes közigazgatási ágak egész működését beható kritika tárgyává teszi s a bírálat eredményének megfelelően határoz.²⁾

*

A városi tanács mint képviselőtestület közigazgatási és kormányzati hatáskörét egy, a kontinensen ismeretlen hatáskör tetézi be. A városi tanácsoknak ugyanis jogukban áll, hogy amennyiben hatáskörüket ki akarják

¹⁾ W. B. Munro i. m. 124. old. — Wright and Hobhouse: i. m. 242—254. old.

²⁾ W. B. Munro i. m. 162. és 163. old. — J. Redlich i. m. 316. és 387. old. Wright and Hobhouse: i. m. 223. old.

terjeszteni, — újabb pomerek elnyerése érdekében a parlamenthez forduljanak s kieszközöljék úgynevezett helyi törvények alkotását; — vagyis jogukban áll helyi törvényjavaslatokat benyújtani, a mások által benyújtott helyi törvényjavaslatokat ellenezni s az e célból lefolytatandó parlamenti eljárás ügyvédi és egyéb költségeit az adóbevételekből fedezni. 1872-ig a városi tanácsok ebbeli jogait a törvényhozás nem korlátozta. Amióta azonban a városi tanácsok mind nagyobb és nagyobb számban kérték egyes közérdekű üzemek házi kezelésbe való átvételét, illetve városi üzem gyanánt való megalapítását, — a törvényhozás korlátokat állított fel. 1872 óta ugyanis a városi tanácsok csak akkor kérhetik helyi törvények alkotását, ha a cél nem arra irányul, hogy a már meglevő gáz- és vízművekkel szemben városi versenyvállalatokat létesítsenek: — ha továbbá a városi tanács hatáskörét a tételes jog szabályai szerint ideiglenes rendelet útján nem, hanem csakis külön helyi törvény útján lehet kiterjeszteni: — s végül, ha a helyi törvény tervezetének beadására vonatkozó indítványt a városi tanács két ízben elfogadta s ha ehhez a határozathoz az adófizetők közgyűlésén ezeknek a többsége is hozzájárult¹⁾.

A városi tanács — mint végrehajtó orgánus — hatásköre.

A kontinentális államok városaiban az önkormányzatban foglalt végrehajtóhatalmat a képviselőtestülettől külön vált *községi előljáróságok* gyakorolják. S az előljáróságok hatáskörét vagy a polgármesterek, mint *egyedi* szervek töltik be; — vagy pedig olyan testületi szervek, amelyeknek elnökei gyanánt a *polgármesterek* szerepelnek. Bármelyik megoldást választják a kontinens törvényhozásai, — a polgármester mindkét megoldás esetén, mint a végrehajtásra hivatott szervezet *feje* jelentkezik s egyik legfontosabb aktív tényezője az önkormányzatban foglalt impérium gyakorlásának. Eredetileg az angol városok polgármestereinek is volt impériumuk; hiszen bármennyire igaz, hogy hatalmukat a későbbi fejlődés folyamán kénytelenek voltak az alderman-ekkel megosztani, — mégis évszázadon át mint a városok Lordjai szerepeltek. — De mennél inkább lehanyatlottak a városi korporációk s mennél több ad hoc hatóság alakult ki ugyanazon egy város területén, — a polgármester, mint a közigazgatás aktív tényezője, annál inkább háttérbe szorult s annál nagyobb jelentőségre tettek szert az ad hoc hatóságoknak úgynevezett jóléti bizottmányai. A 19. század első tizedeiben a polgármester már csak elnököl a városi korporáció közgyűlésén; — parlamenti választások alkalmával érvényre juttatja a korporáció befolyását; — és *reprezentál*. Közigazgatási hatásköre — egy néhány demokratikusabb szervezetű várostól, mint ritka kivételtől eltekintve — nincs; — s az önkormányzatban foglalt közigazgatási funkciókat — épúgy, mint manapság —

¹⁾ J. Redlich i. m. 369. old.

az egyes közigazgatási ágak élén álló bizottságok látják el, de azzal a különbséggel, hogy az ad hoc hatóságok jóléti bizottmányai, mint egymástól és a városi korporációtól független alakulatok, — szerves *egésszé összeformni képtelenek*.

Midőn az 1835-i törvényhozás a testületi grófságokat és a városi municipiumokat reformálta, — a polgármester jogállásán nem változtatott. S minthogy jogkörét az 1882-i városi rendtartás is érintetlenül hagyta, — a polgármester *ma* is hármias hivatást tölt be. Az első két hivatása abból áll, hogy a polgármester elnököl a városi tanács ülésein s ő látja el választások alkalmával a választási elnök funkcióit; — de míg 1835 előtt e két funkció ellátásakor a korupció minden eszközét felhasználhatta, hogy pártjának szolgálatokat tegyen, — addig manapság mindkét funkcióját mint *pártatlan* bíró tartozik ellátni. Ez az alsóház speakerjére emlékeztető pártatlanság a polgármestert annyira passzív magatartásra kényszeríti, hogy a mai polgármester aktíve tulajdonkép csak az ő harmadik hivatásának betöltésekor, vagyis akkor jár el, mikor *reprezentál*. Ebből az angol polgármesteri állást annyira jellemző helyzetből a tételes jog is levonja a következtetést. — Az angol jog ugyanis ugyanazt a polgármestert, akit a hatalom gyakorlásából következetesen kizár, — mint a város reprezentánsát a *kitüntető* előjogok egész sorozatával ruházza fel; — helyet biztosít részére minden egyes bizottságban, de a nélkül, hogy a bizottságok munkájában való részvételét lehetővé és kötelezővé tenné; — megteszi a város legelső békebírájává s meghagyja a békebírói tisztségben, — de csak egy esztendőre, — akkor is, ha polgármesteri megbízatása lejárt; — az úgynevezett cityk-ben megadja neki — a Lordok házának tagsága nélkül — a Lord Mayori, vagyis a főpolgármesteri címet; — mindannyiszor valahányszor hivatalos minőségében a várost képviseli, — ragyogó díszegyenruha viselésére jogosítja fel; — a reprezentálás céljaira tekintélyes tiszteletdíjat enged a rendelkezésre bocsátani s a tiszteletdíj nagyságát a városi tanács bőkezűségétől teszi függővé stb. S a törvényhozás nyomdokain haladva, — az angol városok választóközönségei is oly nagy súlyt fektetnek a reprezentálásra, hogy a polgármesteri állás betöltésénél minden a hatalom gyakorlásához szükséges tulajdonságtól, minden szervező és végrehajtó talentumtól eltekintenek s csak kettőt tartanak fontosnak; szükségesnek tartják ugyanis, hogy polgármestereiknek társadalmilag mennél nagyobb befolyásuk és tekintélyük legyen; — s szükségesnek tartják ezen felül, hogy polgármestereik a »kellő méltósággal való reprezentálásnak, a jótékony célokra való bőkezű adakozásnak s a fényes bankettek, ünnepségek és körmenetek rendezésének a költségeit fedezni tudják«.¹) A polgármesterek ennek következtében egészen más szerepet töltenek be Angliában, mint a kontinensen. Az angol polgármestereknek

¹) V. ö. F. W. Hirst: Municipalities in England. Schriften des Vereins für Socialpolitik 123. k. 19. old.

ugyanis elemi kötelességük, hogy a lakosságnak minden panaszát és sérelmét meghallgassák s e célból naponta órákhosszán át kihallgatásokat tartsanak ; — hogy a békebírák ülésein részt vegyenek ; — hogy minden fontosabb jótékonyági és kulturális akcióban vezető szerepet töltsenek be ; — s hogy minden hivatalos ünnepély és fogadtatás alkalmával méltóképen reprezentáljanak. Ebbeli kötelezettségeik teljesítése annyira lefoglalja minden idejüket, hogy nemcsak a közigazgatással együtt járó munka alól kénytelenek magukat szinte teljesen kivonni ; — de igen sokszor még a tanács és a bizottságok ülésein sem tudnak megjelenni.

Bármennyire igaz, hogy mindez csak az átlagpolgármesterekre áll és hogy nagyon sok függ a polgármesterek egyéniségétől, — az angol törvényhozás mégis az átlagpolgármestereket tartotta szem előtt és a végrehajtó hatalmat — mint már jeleztük — nem a polgármesterek, hanem a *városi tanácsok* kezébe tette le. A városi tanács plénuma azonban nem alkalmas arra, hogy mint végrehajtó orgánus szerepeljen ; — s ezért honosította meg az angol jog a végrehajtásnak egy sajátágosan angol rendszerét, az úgynevezett *bizottsági* rendszert, amelynek kialakulását és lényegét a következőkben foglalhatjuk össze.

Az angol törvényhozás — midőn 1835-ben a rendészet céljaira alakult ad hoc hatóságokat feloszlatta s bizottmányaik hatáskörét a városi tanácsokra ruházta át, — minden egyes városi tanácsnak kötelességévé tette, hogy tagjai közül egy *rendészeti állandó bizottságot* szervezzen s a rendőri végrehajtó hatalmat ezen állandó bizottság kezébe tegye le. Később, midőn a többi ad hoc bizottságok is megszűntek s az ő hatáskörüik is a városi tanácsokra szállott át, — a törvényhozás a városi tanácsokra bízta, hogy a végrehajtó hatalom gyakorlása végett a kötelező rendészeti bizottságon kívül tetszés szerinti számban még több állandó bizottságot is alakítsanak. Ezen *fakultatív* bizottságokhoz később ismét egynéhány *obligatív* bizottság járult, például a közoktatásügyi s legújabbban a szegénységélyző bizottság. Minthogy a fakultatív bizottságok száma az egyes városok tanácsaitól függ, — az *állandó* bizottságok száma városonkint változik s Birminghamban például 18-ra, Leedsben 21-re emelkedik. Az állandó bizottságok közt rendszerint van egy *állandó választmánynak* nevezhető bizottság, az úgynevezett General Purposes Committee — s ez látja el azon ügyeket, amelyek egyik bizottság hatáskörébe sem tartoznak ; — ez tesz indítványokat a havonként tartott közgyűléseken ; — s ugyancsak ez tesz javaslatot minden év november 9-én vagyis a tanács újjáalakulásakor arra vonatkozólag, hogy az állandó bizottságokba kiket válasszanak be? Az állandó választmányon kívül minden nagyobb városban *kétféle* állandó bizottságot szoktak szervezni ; — tudniillik egyrészt az általános közigazgatás körébe tartozó *obligatív* bizottságokat s ilyenek a rendészeti, építészeti, közegészségügyi, közoktatásügyi, szegénységélyző, útügyi, pénzügyi s a helyi törvényeket előkészítő parlamenti bizottságok ;

s másrészt a közigazgatás egyes ágait érdeklő *különleges* rendeltetésű *facultativ* bizottságokat s ilyenek a városi közintézetek és üzemek igazgatóságai gyanánt eljáró vízvezetési, könyvtári, múzeumi, csatornázási, kertészeti, gáz- és villanyvilágítási, közúti, vasúti bizottságok stb.

A bizottsági tagok számát a törvény mindössze a rendészeti bizottságnál korlátozza olyanformán, hogy a bizottsági tagok száma a tanácstagok számának egyharmadát felül nem múlhatja. A többi bizottságok tagszámát minden egyes város más- és másképp szabályozza. A pénzügyi bizottságba például néhol csak a többi bizottságok elnökeit és helyettes elnökeit, — másutt ellenben a tanács valamennyi tagját bevásztják, mert ezen *legfontosabb* bizottságból senkit kihagyni nem akarnak.¹⁾

A bizottsági tagok választását illetőleg alapelv, hogy a polgármestert minden bizottságba be kell választani ; — hogy minden tanácstagnak benne kell lennie legalább *egy*, de esetleg több bizottságban is ; — s hogy a tanácsosok számának minden bizottságban háromszor akkorának kell lenni, mint az aldermannek számának. Azokat, akik valamely bizottságnak már tagjai voltak, — ugyanabba a bizottságba rendszerint újra bevásztják.

Egynéhány bizottságba olyan férfiakat és nőket is be lehet, sőt a közoktatásügyi bizottságba be is kell választani, akik a tanácsnak nem tagjai, de akik szakértelmükkel, vagy pedig mint érdekképviselőknek a tagjai, ezen az alapon az illető állandó bizottságnak — például a közoktatásügyi, az aggkori, a nyugdíjügyi, az anya- és csecsemővédelmi és a mezőgazdasági bizottságoknak — segítségére lehetnek.

A bizottságok albizottságokra válhatnak szét és Sheffieldben például, amelynek 66 tanácstagja van, a tagok 16 bizottságban dolgoznak ; — e 16 bizottság munkája 53 albizottság közt oszlik meg ; — s a közegészségügyi és rendészeti bizottságoknak például hét-hét albizottságuk van.²⁾

A bizottságok mindegyike önmaga választja meg az elnökét, mégpedig rendszerint azok közül, akiknek a közigazgatás illető ágában nagyobb *gyakorlatuk* van. Az elnököt tehát — hosszabb szolgálatukra való tekintettel — rendszerint az aldermanek sorából választják ; — s azt, akit egyszer elnökké választottak, rendszerint évről-évre újból és mindaddig megválasztják, míg a tanács tagja lenni meg nem szűnik, illetve amíg a megtszaltetést magától el nem hárítja.³⁾

Bár a bizottságok a tagokra s különösen a bizottsági elnökökre sok munkát rónak, — s bár az üzemi bizottságok ugyanoly nagy felelősséggel járó munkát végeznek, mint a legnagyobb részvénytársaságok igazgatóságai, az elnök és a tagok *semmiféle pénzbeli ellenszolgáltatást* nem kapnak. Az ingye-

¹⁾ V. ö. E. B. Munro i. m. 143. old. — F. W. Hirst i. m. 145—148. old.

²⁾ J. Redlich i. m. 316. old. — Wright and Hobhouse : i. m. 153 old.

³⁾ Gyakran előfordul, hogy a bevált bizottsági elnököt egymásután tízszer, tizenkét-szer is megválasztják ugyanazon bizottság elnökévé. V. ö. Munro i. m. 141. old.

nes szolgálat elvét azonban mind nehezebb és nehezebb lesz a mai ultrademokratikus választói joggal összeegyeztetni, mert a bizottságok munkástagjai ingyenmunkára képtelenek s ép ezért a törvényhozás ritka kivételkép ugyan, de már a városi grófságoknak is megengedi, hogy pl. a mezőgazdasági bizottság tagjai részére napidíjakat szavazhassanak meg.¹⁾

A bizottságok működésének legfőbb jellemvonásait csak akkor ismerhetjük meg, ha tisztázzuk, hogy milyen viszonyban vannak a bizottságok egyrészt a városi tanács plénumával s másrészt a város hivatalnokaival szemben?

Az önkormányzatban foglalt végrehajtó hatalom a városi tanács plénumát illeti. A plénum azonban az előzetes bizottsági tárgyalást és határozathozatalt soha sem mellőzi s mindig csak akkor dönt, ha az illetékes bizottságok álláspontját már ismeri. Ezért kötelessége minden egyes bizottságnak, hogy tanácskozásairól és a hozott határozatokról pontos jegyzőkönyveket vezessen, — ezeket az albizottságok jelentéseivel együtt a városi tanács irodája részére beszolgáltassa s ezzel lehetővé tegye, hogy a bizottságok jegyzőkönyveit a közgyűlés ideje alatt a városi tanács valamennyi tagja megtekintse. Ezenfelül azon bizottságok jegyzőkönyveit, amelyeknek határozatait a napirend szerint tárgyalni kell, — az irodában már két nappal az ülés előtt a tagok rendelkezésére kell bocsátani. S végül az összes bizottságok jegyzőkönyveiből egy tömör kivonatot kell készíteni; a kivonatban fel kell sorolni az összes fontosabb határozatokat; s utalni kell a folyó ügyek elintézésére. Ezt a kivonatot csatolni kell nyomtatásban a tagok részére szétküldendő meghívókhoz azért, hogy minden egyes tagnak módjában álljon bármely bizottság működése felől tájékozódni és a közgyűlést 24 órával megelőzőleg bármely bizottság működését illetőleg módjában álljon indítványt tenni s indítványának napirendretűzését kérni. A napirendre nem tűzött indítványokkal a közgyűlés nem foglalkozhatik.

Minthogy a végrehajtó hatalom a plénumot illeti, — a bizottságok elvileg véve csak *ideiglenes* határozatokat hozhatnak s határozataik végleges határozatokká csak akkor válnak, ha a tanács őket elfogadta, illetve jóváhagyta.

Az azonban, hogy a városi tanács minden bizottságnak minden határozatát jóváhagyja, — *gyakorlatilag* kivihetetlen.

Mindenütt különbséget tesznek tehát egyrészt a fontosabb s másrészt a folyó ügyekben hozott bizottsági határozatok között. S abból a szempontból, hogy a plénum az ügyek e két csoportját tárgyalja-e vagy sem s ha igen, milyen feltételek fennforgása esetén, — a különböző városok tanácsai *kétféle* megoldást fogadtak el.

A kisebb városokban minden fontosabb bizottsági határozatokat elvesznek a napirend tárgyai közé s a bizottságok jegyzőkönyveit is a plénum elé terjesztik; — s midőn a városi tanács a bizottsági határozatokat a bizottságok sorrendjében tárgyalás alá veszi, — az egyes bizottságok elnökei

¹⁾ V. ö. W. B. Munro i. m. 147. old. — Wright and Hobhouse: i. m. 153. old.

vagy tagjai tesznek indítványt arra vonatkozólag, hogy a tanács a fontosabb ügyekben hozott határozatokhoz egyenként, — a folyó ügyekben hozott határozatokhoz pedig en bloc járuljon hozzá. A tanács az indítvány ellenzőinek meghallgatása után a fontosabb ügyekben külön-külön, a folyó ügyeket illetőleg pedig akképen dönt, hogy az esetleg el nem fogadott, illetve a tanács által módosított határozatokat felsorolja s a felsorolt határozatok kivételével a bizottságok egész eljárását jóváhagyja s ezzel a folyó ügyekben hozott minden határozatot en bloc elfogad.

Nagyobb városokban csak a fontosabb ügyeket viszik a tanács elé s a bizottsági jegyzőkönyvek bemutatását, amelyek természetesen a folyó ügyekben hozott határozatokat is magukban foglalják, — mellőzik. Ezen városokban tehát a bizottságok a folyó ügyekben *véglegesen* határoznak.

De ugyancsak végleges a bizottságok határozata még két esetben :

a) Az 1835-i városi rendtartás a rendészet terén a végrehajtást a rendészeti bizottság hatáskörébe utalta. Minthogy a bizottság végrehajtó hatáskörét maga a *törvényhozás* állapította meg, ebből a gyakorlat azt a következtetést vonta le, hogy a rendészeti bizottság a hatáskörébe tartozó ügyekben *véglegesen* határoz; — határozatait tehát jóváhagyás végett a plénium elé terjeszteni nem kell.

b) Egyes törvények — például a közigazgatás 1894-i reformja — kifejezetten megengedik s a városi tanácsok mind nagyobb mértékben élnek azzal a jogukkal, hogy a *végleges* határozatok hozatalának jogát bizonyos — például a közoktatást, a közegészséget és a közutakat érdeklő — ügyekben *az illető bizottságokra ruházzák át*. Sőt némely újabb törvény, pl. a könyvtárakról és múzeumokról szóló 1919. december 23-án kelt adoptív törvény, egyenesen kötelezi a tanácsot, mint könyvtári és múzeumügyi hatóságot, hogy az illető törvényben szabályozott hatáskörét egy általa választandó bizottsággal láttassa el. Ilyen akár önkéntes, akár kötelező átruházás esetén teljesen feleslegessé válik, hogy a bizottság az ő határozatát jóváhagyás végett a tanács elé vigye; — a bizottsági határozat tehát *végleges*.

De akár a rendészet körébe vágó, akár egyéb ügyekről s akár önkéntes, akár kötelezőleg előírt hatáskörátruházásról legyen szó, — a bizottságok hatásköre sohasem terjedhet ki arra, hogy kölcsönt vegyenek fel vagy adót szavazzanak meg; — e két kérdésben a végleges határozatok hozatala mindig a *tanácsot* illeti meg.¹⁾

*

Miután a bizottságok és a plénium viszonyára rámutattunk, — lássuk, miképen alakul a bizottságoknak a városi *hivatalnokokhoz* való viszonya?

A városi rendtartás a közhivatalnoki jogot illetőleg feltűnően kevés szabályt állít fel. Kimondja például, hogy a városi hivatalnokok állása

¹⁾ V. ö. J. Redlich i. m. 312—326. old., W. B. Munro i. m. 136—147. old.; F. W. Hirst : Municipalities in England 22., 26., 145—147. old. Wright and Hobhouse : i. m. 90. old

a tanácsi és a bizottsági tagsággal összeférhetetlen. Kötelezővé teszi pl. a főjegyzőnek, a pénztárosnak és a rendőrkapitánynak, valamint a főjegyző betegsége vagy akadályoztatása esetén a helyettes főjegyzőnek az alkalmazását. S a főjegyzői állás megüresedése esetén elrendeli, hogy a tanács az új főjegyzőt 21 napon belül válassza meg. Kötelezi továbbá a tanácsot, hogy hivatalnokaitól megfelelő nagyságú óvadékot követeljen. S végül minden hivatalnoknak kötelességévé teszi, hogyha állásától megválnak, — működéséről a városi tanácsnak jelentést tegyen s a kezei közt levő köziratokat, számadásokat és közpénzeket a városi tanácsnak beszolgáltassa.

A városi rendtartáson kívül egyéb törvények csak ritka kivételkép alkotnak a városok közhivatalnoki jogába vágó szabályokat. Ilyen ritka kivétel pl. az a törvény, amely kimondja, hogy a városok az ő hivatalnokaik és ezek özvegyei és árvái részére nyugdíjat biztosíthatnak s ebből a célból a kisebb városok egymással szövetkezhetnek. De akár egy város egymagában, akár több város együttesen csak akkor létesíthet nyugdíjalapot, ha legalább 50 olyan alkalmazottja van, akiknek nyugdíjra lehet igényük.¹⁾

Minthogy a városi rendtartás a közhivatalnoki jogot illetőleg egyéb rendelkezéseket egyáltalán nem tartalmaz, a többi törvények pedig csak ritka kivételkép tartalmaznak, — a városok tanácsai minden egyéb a közhivatalnoki jogot érdeklő kérdést tetszésük és legjobb belátásuk szerint szabályozhatnak s hivatalnoki karaikat a kormánytól teljesen függetlenül úgy szervezhetik meg, amint jónak látják. De mivel a városi hivatalnokok a városi tanács bizottságainak vannak alárendelve, — természetesen, hogy a hivatalnoki kart és a bizottságokat lehetőleg egységes alapelvek szerint szervezik. S ép ezért szabály, hogy minden fontosabb állandó bizottságnak megvan a közös hivatalnokokon kívül a saját hivatalnoki kara; a hivatalnoki kar tehát lehetőleg a bizottságoknak megfelelően tagozódik s annyi és olyan ügyosztályra és annyi és olyan üzemre, intézetre, üzem- vagy intézetcsoporthra válik szét, ahány és amilyen fontosabb bizottság van.

Az ügyosztályok élén egy-egy hivatalfőnök áll s ilyenek a rendőrkapitány; — a főorvos és az egészségügyi felügyelő; — az építészeti és útügyi felügyelő; — a pénztáros stb. Az üzemek és intézetek élén pedig technikai igazgatók állanak; — s ilyenek a gázgyárak, a villamosművek, a vízművek, a közúti vasutak, a köztisztasági hivatalok, a csatornaüzemek, a kertészeti üzemek, a múzeumok, könyvtárak, a tanintézetek, kórházak stb. igazgatói. S valamint a különböző bizottságok, — ugyanúgy a különböző ügyosztályok, üzemek és intézetek harmonikus együttműködésének is megvan a maga biztosítéka a város legmagasabbrangú közigazgatási hivatalnokának, a városi főjegyzőnek a személyében.

A hivatalfőnököknek, az igazgatóknak és a városi főjegyzőnek egyaránt rendelkezésére áll a megfelelő fogalmazó-, kezelő- és segédszemélyzet; — s az

¹⁾ Wright and Hobhouse : i. m. 35. old.

üzemek ezenfelül nagyobb városokban egész munkáshadsereget foglalkoztatnak.

Ennek az egész személyzetnek a szolgálati pragmatikáját — a munkásoktól kezdve fel a városi főjegyzőig — egyedül és kizárólag a *városi tanács* szabályozza. Ezen városonkint változó szolgálati pragmatikának azonban vannak bizonyos közös jellemvonásaik. S ezek szerint a munkásokat mindenütt az igazgatók, — a fogalmazó-, kezelő- és segédszemélyzet tagjait pedig mindenütt a hivatalfőnökök ajánlása alapján az egyes állandó bizottságok alkalmazzák. A hivatalfőnököket a bizottságok által ajánlott három-három jelölt közül — a városi főjegyző meghallgatása mellett — a városi tanácsok választják. S ugyancsak a városi tanácsok töltik be — majd nyilvános pályázat alapján, majd előléptetés útján — a városi főjegyzők állásait is.

A városok szolgálati pragmatikái a hivatalnokoktól *elméleti* szak-képzettséget csak kivételesen követelnek ; — a főorvosnak és a közegészségi felügyelőnek ugyanis orvosi, az építészeti és útügyi felügyelőnek mérnöki s a főjegyzőnek ügyvédi, tudniillik solicitori vagy barriszteri diplomával kell rendelkezniök. A többi hivatalnoknál — egynéhány várostól, mint ritka kivételtől eltekintve — megelégszenek azzal a *rutinnal*, amelyre mindenki szert tehet, ha állandóan a közigazgatás egy bizonyos ágában dolgozik.

A szolgálati pragmatikák a hivatalnokok fizetését sokkal magasabb összegekben állapítják meg, mint a kontinens városai ; — s az üzemek igazgatóinál a fizetés rendszerint eléri a részvénytársasági formában működő magánvállalatok igazgatóinak a fizetését. Nyugdíjra a legtöbb város hivatalnokainak igényük nincs.

Az alkalmaztatás mindenütt »*during good behaviour*« történik ; — a hivatalnokokat tehát semmiféle fegyelmi jog az ő munkaadójuk, tudniillik a városi tanács önkényével szemben meg nem védelmezi s a városi tanács, illetve a bizottságok jogilag a főjegyzőt, a különböző hivatalfőnököket, az intézetek igazgatóit s a személyzet bármely tagját minden indokolás nélkül akkor bocsáthatják el a három évi felmondás határidejének betartása mellett, amikor jónak látják. De ez csak jogilag van így ; — tényleg azonban az alkalmaztatás életfogytig tart. A bármikori elbocsátás jogi lehetősége biztosítja azon cél elérését, hogy a városok hivatalnokai a városi tanácsnak és a bizottságoknak feltétlenül engedelmes és hűséges szolgálói legyenek ; s a tényleg életfogytig tartó szolgálat bizonyítja, hogy az angol városok ezt a célt el is érik.

A hivatalfőnökök közül a városi rendőrfőkapitány irányítja a rendőrszemélyzet egész működését úgy az igazságügyi, mint a közigazgatási rendszet terén. Ebbeli működését a rendészeti bizottság nem is ellenőrizheti. A rendészeti bizottság a rendészetet, illetőleg csak kormányzati funkciókat láthat el ; tudniillik a rendőrfőkapitány meghallgatása mellett elhatároz-

hatja például a rendőrlegénység létszámának a felemelését; — rendezheti a fizetéseket; — gondoskodhatik megfelelő hivatali helyiségekről; — utasításokat adhat arra vonatkozólag, hogy a rendőrfőkapitány a rendészet egyes ágaiban — például az erkölcsrendészet terén milyen szellemben járjon el; — s ha a rendőrfőkapitány a lefolytatott eljárás eredményekép bírói megtorlást tart szükségesnek, — a rendészeti bizottság dönt a felett, hogy a város a bíróság előtti eljárásnak rendszerint igen tetemes költségeit magára vállalja-e vagy sem? A rendészeti bizottság a bírói eljárás költségeire vonatkozó hatásköre révén az egyes konkrét ügyek mikénti elintézésére is befolyást gyakorolhat; — s ez a körülmény és a rendőrfőkapitányok egyéni tulajdonságai idézik elő, hogy a rendőrfőkapitányok és a rendészeti bizottságok egymáshoz való viszonya városonként változik; — s némely városban a rendészeti bizottság elnökének a kezében van minden hatalom s a rendőrfőkapitány csak szócsöve a rendészeti bizottságnak; — más városokban ellenben a rendészeti bizottság befolyása kisebb s a bizottság elnöke mindenben a rendőrfőkapitány tanácsait követi.¹⁾

A városi főorvos és a közegészségügyi felügyelő a kisebb városokban csak mellékfoglalkozáskép látják el teendőiket; — nagyobb városokban ellenben egész idejüket és munkaerejüket a városi tanács rendelkezésére kötelesek bocsátani. Hogy ez az utóbbi rendszer mindenütt elterjedjen s hogy a kormány az ő felügyelő hatáskörét a közegészségügy terén a városokra is kiterjeszthesse, — az 1921-i reform szerint az állam a főorvos és a közegészségügyi felügyelő fizetéséhez hozzájárul, de csak akkor, ha a városi tanács hajlandó oly szabályrendeletet alkotni, amely szerint a főorvos és a közegészségügyi felügyelő egész teendőjüket hatósági teendőik ellátására kötelesek fordítani. Ha azonban a városi tanács ezt a kikötést teljesíti s ennek ellenében az államsegélyt elfogadja, — akkor a főorvos és a közegészségügyi felügyelő megválasztása, javadalmazásuk megállapítása és elmozdításuk egyaránt a közegészségügyi minisztérium adminisztratív tutelája alá esik.

A közegészségi közigazgatás terén a városi főorvos szerepel, mint a neki alárendelt személyzet hivatalfőnöke; — ebben a minőségében ő jelenik meg a közegészségügyi bizottság ülésein s ő támogatja tanácsaival, mint szakértő, a bizottságot minden olyan esetben, midőn járványos betegségek terjedését kell megakadályozni s az élelmiszerek hatósági vizsgálatát s bizonyos iparágak egészségügyi ellenőrzését, az anya- és csecsemővédelmet, a társadalmi biztosítást, az építkezést és a város szabályozását kell a közegészség követelményei szempontjából ellenőrizni, irányítani s esetleg szabályozni. A közegészségügyi felügyelő, mint a főorvos segédszerve szerepel; néhol azonban nagyobb önállóságot biztosítanak a felügyelő részére s ez esetben ő is megjelenhetik a közegészségügyi bizottság ülésein; — s a hatáskörébe utalt ügyekben, mint véleményező szerv szerepelhet.

¹⁾ W. B. Munro i. m. 157. old.

Az építészeti és ütügyi felügyelő készítetteti el a saját hivatali személyzetével a városi építkezések, utca- és térrendezések terveit; — illetve ő ellenőrizteti a vállalkozók által benyújtott terveket; — s ő ügyel fel az összes városi építkezésekre s egyáltalán az összes közmunkákra és közszállításokra. Ép ezért a vállalkozók és szállítók részére járandóságait kiutaltványozni csak akkor szabad, ha az építészeti és ütügyi felügyelő a kiadott munka szabályszerű elvégzését s a leszállított áruk megfelelő voltát igazolja. Építkezéseknél, közmunkák és közszállítások odaitélésénél az építészeti és ütügyi felügyelő szerepel a városi tanács és az illetékes bizottságok véleményező szerve gyanánt. Minthogy a közmunkák és közszállítások megfelelő teljesítése s a városok gazdálkodásának becsületessége jórészt az ő szaktudásuktól és becsületességüktől függ, — a városok nagy súlyt fektetnek arra, hogy az építészeti és ütügyi felügyelők kiváló szakemberek legyenek s rendszerint ép oly jól megfizetik őket, mint a nagy magánvállalatok a magánmérnököket. Ennek pedig kettős következménye van. Angliában a városi építészeti és ütügyi felügyelői kar a mérnöki karnak külön önálló ágává lett s azok a mérnökjelöltek, akik városi szolgálatot akarnak vállalni, — egyenesen erre a pályára készülnek. A másik következmény az állam és a városok közötti viszonyra vonatkozik. Az állam ugyanis nagy súlyt fektet arra, hogy a városokban a korrupciónak elejét vegye; — s ezért tette önmagára nézve kötelező szabállyá, hogy az állam bármely város építészeti és ütügyi felügyelőjének a fele fizetését magára vállalja, ha az illető város beleegyezik abba, hogy az építészeti és ütügyi felügyelőt csak a kereskedelmi miniszter jóváhagyásával lehessen megválasztani és elmozdítani. A városok nagy része azonban inkább önmaga teremti elő az építészeti és ütügyi felügyelők egész fizetését, mintsem a szervezés terén őt különben megillető önállóságról lemondjon.¹⁾

A városi főpénztárosnak annyiban van különleges jogállása, amennyiben a bírói gyakorlat a főpénztárost nemcsak a városi tanács végrehajtó szervének tekinti, hanem az adófizető polgárság *bizalmi* emberének is. Mint bizalmi embernek fokozott mértékben kötelessége, hogy a törvényt tiszteletben tartsa s a városi tanács minden olyan utasításával szemben megtagadja az engedelmességet, amely törvénybe ütközik. Bár az angol bíróságok a főpénztárosnak ebbeli kötelességét sokkal jobban kiemelik, mint a többi tisztviselőnél, az angol jog szerint a városi tanács a főpénztárost épúgy bármikor és minden indokolás nélkül elmozdíthatja, mint bármely más városi hivatalnokot. Azt a sajátságos ellentmondást, amely a hivatalnokokat a városi tanács törvénysértő utasításaival szemben az engedelenség megtagadására kötelezi s a hivatalnokot a városi tanáccsal szemben a fegyelem joga révén jogvédelemben nem részesíti, — az angol nép jogérzete küszöböli ki. Azt a hivatalnokot ugyanis, aki a törvényt meg nem sérti, állásától el nem

¹⁾ V. ö. W. B. Munro i. m. 154—156. old.

mozdítják s ép ezért a valóságban valamint minden városi hivatalnoknak, ugyanúgy a főpénztárosnak a megbízatása is életfogytig szól.

A főpénztárosi állásnak a bizalmi állás jellegén kívül még egy jellemző vonása van s ez abból áll, hogy a főpénztáros mint a város bankárja szerepel. A város közpénzeit ennek következtében nem bürokratikus módon, hanem a kereskedelemben meghonosodott módon köteles kezelni. A városi főpénztáros a hivatalnokok fizetéseit, a választási eljárás költségeit s a bírói ítéletekben vagy békebírói parancsokban gyökeredző tartozásokat formális utalványozás nélkül fizeti ki; egyéb fizetéseket azonban csak szabályszerű utalvány alapján teljesíthet. Az utalványt az érdekelt ügyosztály hivatalfőnöke állítja ki s a főszámvevő ellenőrzi; — s ha a főszámvevő az utalványt szabályszerűnek ismeri el, — átteszi az ügyosztály élén álló bizottsághoz; a bizottságok mindegyikének van egy pénzügyi ellenőrző albizottsága; — s ha a hivatalfőnök ezen albizottság előtt igazolja, hogy az a szolgáltatás, amelyért a városnak fizetnie kell, — megtörtént, — akkor az albizottság az utalványt jegyzékbe veszi, a jegyzéket az albizottság három tagjával aláírhatja s az eredeti jegyzéket a pénztárosnak, a másolatot a főszámvevőnek megküldi. A kifizetéshez szükséges csekket a főszámvevő állítja ki s a főpénztáros a csekk alapján köteles fizetni.¹⁾ A főpénztárosnak még két funkcióját kell kiemelnünk. Minden esztendőben legalább kétszer köteles a pénzkezelésre vonatkozó számadásait elkészíteni s a város pénzügyi ellenőreinek bemutatni. S ezenfelül a pénzügyi bizottság felhívása esetén köteles a bizottság ülésein megjelenni s a kölcsönök felvételének időpontjára és módozataira vonatkozólag s egyáltalán minden pénzügyi vonatkozású kérdésben mint szakértő, a bizottság részére véleményt mondani.

Nagyobb városokban a pénzkezelést decentralizálják úgyannyira, hogy minden nagyobb üzemnek az illető üzemi bizottság ellenőrzése alatt álló külön pénztárosa van.

A könyvelés teendőit a kettős könyvvitel szabályai szerint a városi főkönyvelő és az ennek alárendelt személyzet látja el; — a főszámvevő azonban nem hivatalfőnök, hanem csak segédszerve a város legmagasabb-rangú *közigazgatási* hivatalnokának, a városi főjegyzőnek.

A városi főjegyző állása annyira kimagaslik a városi önkormányzat összes hivatalfőnökeinek s az összes üzemek és intézetek igazgatóinak az állásai közül s akkora tekintélyt és befolyást — s a magas fizetés révén²⁾ és a kisebb városokban megengedett ügyvédi magángyakorlat következtében — oly nagy anyagi függetlenséget biztosít az állás betöltője részére, hogy a jövőendő szolcitorok és barriszterek egy része egyenesen erre a pályára

¹⁾ V. ö. W. B. Munro i. m. 156—157. old.; J. Redlich i. m. 384—385. old.

²⁾ Nagyobb városokban a városi főjegyző fizetése a világháborút megelőzőleg évi 2000 fontra, mai pénzben több mint 60.000 pengőre emelkedett. V. ö. J. Redlich i. m. 339. old.

készül. Mint ügyvédjelöltek felvételért folyamodnak a városi főjegyzőhöz s felvétel esetén vagy ingyen szolgálnak a városi irodában, mint gyakor-nokok, vagy pedig ők fizetnek azért a kitüntetésért, hogy a főjegyző irodájában praktizálhatnak. Ha a gyakorlatnak szerződésileg megállapított ideje lejárt s ha a jelöltek a szolicatori vagy barriszteri vizsgákat letették; — rendszerint valamely kisebb város főjegyzői irodájában keresnek, mint titkárok, alkalmazást. A városi főjegyzőket vagy az ezen kisebb városokban főjegyzőkké előléptetett ügyvédek közül, — vagy pedig a város saját titkári személyzetéből választják.

A városi főjegyző több minőségben szerepel mint a város legmagasabb-rangú közigazgatási hivatalnoka.

Mint *hivatalfőnök*, — a saját ügyosztályának, tudniillik a *városi irodának* minden ügyét ő intézi s mindössze az állások rendszeresítése és a fizetések szabályozása tekintetében tartozik a pénzügyi bizottság rendelkezéseit követni. Mint a választásoknál közreműködő önkormányzati szerv, a főjegyző gyűjti össze félévenként a választók névjegyzékéhez szükséges adatokat; 1918 óta ő állítja össze a névjegyzéket; — s ő dönt első fokon az aktív választói jogra vonatkozó összes jogviták felett. Nagyobb városokban mint ex officio békebíró megjelenik a békebírói törvényszékek ülésein; — honosítási okiratokat állít ki; — okiratokról készült másolatokat hitelesít; — a nála önként jelentkező peres felektől esküt vesz ki stb.

Mint a város *levéltárosa*, ő őrzi a város kiváltságleveleit, okiratait és szerződéseit.

Mint a város *legelső jogi szakértője*, ő köteles ismerni a városi önkormányzatot érdeklő összes országos törvényeket és a saját városára vonatkozó összes helyi törvényeket, ideiglenes rendeleteket és bírói ítéleteket. Per esetén a per vitelét ugyan rábízhatja egy a város hivatalnoki karához hozzá nem tartozó ügyvédre; — de a pert ő köteles előkészíteni s a perben szükséges összes iratokat ő köteles beszerezni és feldolgozni. Ha a városi tanács egy különleges helyi törvény alkotását akarja kieszközölni, — ami pedig gyakran előfordul, — a törvénytervezetet a városi főjegyző tartozik előkészíteni. Az alsóház és a Lordok házának bizottságai előtt tárgyaló ügyvédek részére a helyi törvények kieszközlése céljából ő ad megbízatást és ő ellenőrzi, hogy a város ügyvédjei Londonban a parlamenti bizottságok előtt kötelességeiket miképpen teljesítik? Mint legfőbb jogi szakértő s mint a tanács és a bizottságok jogtanácsosa, hivatalos ügyekben ő levelez a többi várossal és az összes minisztériumokkal; — ő készíti el a miniszterekhez intézendő jelentéseket; — s ha a kormánytól ideiglenes rendeleteket kell kieszközölni, — ő készíti el a szükséges kérvényeket s ő gyűjti össze a kérelem teljesítéséhez szükséges összes adatokat és bizonyítékokat.

Legfontosabb azonban az a hatásköre, amelyet mint a város *főtitkára* tölt be.

Ebben a minőségében jogában és kötelességében áll, hogy a városi tanács s az összes bizottságok ülésein jelen legyen, ha az elnök úgy kívánja, felszólaljon s minden jogilag fontos kérdésben felvilágosítást és szükség esetén szakvéleményt vagy pedig egyenesen jogi tanácsot adjon.

A főjegyző, mint a tanács és a bizottságok titkára van hivatva arra, hogy az üléseiken történeteket jegyzőkönyvbe foglalja; — a tanácshoz intézendő bizottsági jelentéseket s határozat- és szabályrendelettervezeteket elkészítse; — s mint a tanács és a bizottságok bizalmi embere, minden megbízásukban eljárjon s mint valóságos *faktótumjuk* szerepeljen. Ha a főjegyző elfoglaltsága oly nagy, hogy a bizottságok ülésein személyesen meg nem jelenhetik, — akkor külön bizottsági titkárokat lehet alkalmazni. Ezek azonban kötelesek főjegyzőjüknek, mint az ő hivatali felelősöknek a bizottságok jegyzőkönyveit bemutatni s a bizottságokban történetekről pontosan beszámolni.

A fentebbiekben vázolt rendkívül sokoldalú hatáskör vonja maga után, hogy a városi közigazgatás minden szála a *főjegyző* kezében fut össze s ő az egyetlen hivatalnok a városnak, aki minden bizottságnak s minden hivatalfőnöknek és intézeti vagy üzemi igazgatónak a terveit, a rendelkezésükre álló eszközöket s az általuk elért eredményeket ismeri. S az a körülmény, hogy a város összes hivatalnokai közül csak a főjegyző képes a város közigazgatását a maga teljes egészében áttekinteni, — magára a főjegyzői állásra is kihat. Egyetemes tájékozottsága egyenesen a főjegyzőt predesztinálja arra, hogy a városi tanács minden bizottságának, az összes hivatalfőnököknek s intézeti és üzemi igazgatóknak közös *bizalmi* embere legyen s ha jogilag nem is, de a tények erejénél fogva az egész hivatalnoki kar *feje* gyanánt szerepeljen.¹⁾

*

Az önkormányzat kontinentális rendszere — mint láttuk — a városi közigazgatás színvonalának emelése érdekében három rendszabályt alkalmaz, tudniillik *a)* képesítést követel a város hivatalnokaitól s Franciaországban ezenfelül a városi hivatalnokok állásait a versenyvizsgálatok rendszere alapján tölteti be; — *b)* a fegyelmi jog révén megvédi a hivatalnokokat feljebbvalóik és a képviselőtestület önkényével szemben; — s *c)* jogsértés esetén a hivatalnokok fegyelmi és büntetőjogi felelősségén felül megállapítja egyrészt a város s másrészt a hivatalnokok vagyoni jogi felelősségét.

Ami az *első* rendszabályt illeti, — az angol jog messze elmarad a francia és a porosz jog mögött; — mert a város hivatalnokaitól képesítést csak kivételesen követel s a legtöbb hivatalnoknál elméleti képzés helyett a gyakorlat útján megszerezhető közigazgatási rutinnal is megelégszik; —

¹⁾ J. Redlich i. m. 338—343. old.; W. B. Munro i. m. 152—154. old.

s mert — egy-két várostól, mint ritka kivételtől eltekintve — a városi hivatalnokok állásainak versenyvizsgálatok útján való betöltését nem ismeri.

S ugyancsak messze elmarad az angol jog a francia és a porosz jog mögött a hivatalnokok *jogállásának* a biztosítása terén is ; — mert az angol városi tanács — mint láttuk — az ő hivatalnokait állásuktól bármikor és ha akarja akár minden indokolás nélkül is elmozdíthatja ; az angol városi hivatalnokokat tehát a tanács esetleges önkényével szemben semmiféle fegyelmi jog nem védelmezi.

Ami végül a vagyoni jogi felelősséget illeti, az angol jog álláspontját következőleg jellemezhetjük :

Ha valamely hivatalnok vagy munkás a városnak, mint magánjogi értelemben vett jogi személynek az alkalmazottja gyanánt jár el s ebbeli minőségében másoknak kárt okoz, — akkor a magánjognak *respondeat superior*-féle elve érvényesül s a város, mint megbízó, minden kárt köteles megtéríteni, amit a hivatalnok vagy munkás, mint az ő megbízottja, tévedésből, gondatlanságból vagy rosszakaratúlag okozott.

De tegyük fel, hogy a hivatalnok nem mint magánjogi értelemben vett megbízott, hanem mint közfunkcionárius jár el! Ez esetben különbséget kell tennünk.

Ha ugyanis a városi hivatalnok az országos érdekű közigazgatás teendőit látja el, — s ezt bizonyítja például az a körülmény, hogy az illető városi hivatalnokot, például az egészségügyi felügyelőt, egészben vagy részben az állam fizeti, — akkor a hivatalnok tévedése, gondatlansága vagy rossz-hiszemű magatartása által okozott kárért sem a város, sem az állam felelősséggel nem tartozik ; — a város azért nem, mert a hivatalnok nem az ő szerve gyanánt járt el ; — az állam pedig azért nem, mert az angol jog felfogása szerint a korona jogot nem sérthet s következésképp kártérítésre sem kötelezhető.

Ha ellenben a városi hivatalnok a *helyiérdekű* közigazgatás terén, mint a város saját szerve, okoz kárt, — akkor a kisebb- vagy nagyobbfokú gondatlanságból és a tévedésből okozott kárt a város, — a rosszhiszemű, vagyis a *dolózus magatartással okozott kárt* ellenben maga a hivatalnok tartozik megtéríteni, mégpedig *személyesen*. A *személyes* felelősség két irányban érezteti a hatását. Ha tudniillik a hivatalnok felsőbb parancsra, például hivatalfőnökének az utasítására járt el dolózusan, — ez esetben az utasítás kiadóját felelősségre vonni nem lehet ; — s viszont azt, aki a törvénytelen utasításnak engedelmeskedett, — a felsőbb parancs a felelősség alól nem mentesíti.

Akár a város, akár az ő hivatalnokai legyenek felelősek, — a kártérítés iránti igény felett mindig a rendes bíróságok döntenek ; — a hivatalnokokat azonban kártérítésre csak akkor kötelezhetik, ha a sértettek a pert a károkozás napjától számítva hat hónapon belül megindították.

Ha a vagyoni jogi felelősségre vonatkozó szabályokat a kontinentális rendszert követő államoknak, például Franciaországnak hasonló jogszabályai-val egybevetjük, — két jellemző vonást emelhetünk ki.

Az angol jog képtelen a sértettek érdekeit olymértékben biztosítani, mint a francia jog, — mert az állam és az önkormányzati alakulatok közt különbséget tesz; s amazz a vagyoni felelősség alól feltétlenül felmenti, emezeket csak feltételesen. A francia jog ellenben semmiféle ilyen megkülönböztetést nem tesz.

Viszont a francia bírói gyakorlat a kártérítési igény feletti bíraskodást a rendes bíróságok hatásköre alól kivonni iparkodik; — az angol jog ellenben kivételnélküli szabályként érvényesíti azt az elvet, hogy a kártérítési igény felett egyedül és kizárólag a rendes bíróságok ítéelkezhetnek.¹⁾

¹⁾ V. ö. *Dr. O. Koelreutter*: Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtssprechung im modernen England 195—203. old.; *Percy Ashley* i. m. 369. old.; *Dicey A. V.*: Bevezetés az angol alkotmányjogba 191—192. old.; *W. B. Munro* i. m. I. k. 44—46. old.; *Berthélemy* i. m. 547., 550. old.; V. ö. az államot illetőleg *Tomcsányi M.*: A vagyoni felelősség elve a közigazgatásban 122—129. old.

TARTALOMJEGYZÉK.

	Oldal
Bevezetés	3
Az angol grófságok klasszikus selfgovernmentje s a rendi világ vármegyei önkormányzata	5
Az angol grófságok s a magyar vármegyék szervezete	8
Az angol grófságok s a magyar vármegyék hatásköre	26
Az angol grófságok s a magyar vármegyék viszonya az állami szervekhez	40
Az angol hűbéres községek s a magyar jobbágy- és nemesi községek önkormányzata	46
Az angol mezővárosok önkormányzata	56
A magyar mezővárosok önkormányzata	63
Az angol municipális testületek s a magyar szabad királyi városok önkormányzata	80
Az angol municipális testületek és a magyar szabad királyi városok tagsága	83
Az angol municipális testületek szervezete	85
A magyar szabad királyi városok szervezete	93
Az angol városi municipiumok és a magyar szabad királyi városok hatásköre	102
Az angol municipális testületek s a magyar szabad királyi városok szerveinek az állami és egyéb szervekhez való viszonya	110
Az önkormányzat reformja Franciaországban	118
A városi önkormányzat eltörlése és a modern községi önkormányzat kialakulása Franciaországban	119
A tartományi önkormányzat eltörlése s a modern megyei önkormányzat kialakulása Franciaországban	126
A napoleoni reform	128
A községi önkormányzat mai rendszere Franciaországban. A községek egymáshoz való viszonya	131
A községeknek a területükön tartózkodó egyes emberekhez való viszonya	134
A községi önkormányzat uniformizálása	135
A községi képviselőtestület szervezete	138
A községi képviselőtestület hatásköre	156
A polgármester, az adjunktusok és a község egyéb szervei	169
A polgármester hatásköre	175
A községek és az állami szervek közötti viszony	183
A megyei önkormányzat rendszere a mai Franciaországban	195
A megyei képviselőtestület szervezete	197
A megyei képviselőtestület hatásköre	200
A megyei választmány	207
A regionális hatalom szervezete s a megyei önkormányzat végrehajtó szervei	210
A járási képviselőtestület.	211

	Oldal
A megyeközi prefekturái tanács	212
A járási főnökök	213
A megyefőnökök	215
A megyei és állami szervek egymáshoz való viszonya	222
A modern önkormányzat legfőbb jellemvonásai Belgiumban. Osztrák Németalföld önkormányzata	232
A Belgium elszakadását megelőző holland önkormányzat rendszere	236
Az önkormányzat belga rendszere	240
A belga községi önkormányzat	242
A tisztviselői és a hivatalnoki kar szervezete és hatásköre	254
A községi önkormányzat szerveinek a tartomány és állami szervekhez való viszonya	258
A belga tartományi önkormányzat	264
A modern önkormányzat német rendszere	279
A modern önkormányzat rendszere Poroszországban	284
A porosz városi önkormányzat	287
A városi képviselőtestület	288
A városi képviselőtestület hatásköre	292
A városi előjáróság	298
A városi előjáróság segédszervei. A város vagyoni jogi felelőssége	304
A városi előjáróság hatásköre	308
A városi önkormányzat szerveinek az állam egyéb szerveihez való viszonya	310
A modern falusi önkormányzat Poroszországban	313
A járási önkormányzat	324
A kerületek és az önkormányzat	332
A tartományi önkormányzat	334
A modern önkormányzat angol-szász rendszere	341
A modern önkormányzat angol rendszere. A szegényügyi érdekszövetségek kialakulása és beolvasztásuk a grófsági önkormányzatba	341
Az angol városok csoportosítása	353
A modern városi önkormányzat kialakulása	358
A modern városi önkormányzat szervezete	363
A városi tanács mint képviselőtestület hatásköre	368
A városi tanács mint végrehajtó orgánus hatásköre	380



